

DINHEIRO NA MÃO É VENDAVAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE OS MUNICÍPIOS BENEFICIÁRIOS DOS ROYALTIES PETROLÍFEROS NA BACIA DE CAMPOS.

Renato Coutinho

Introdução:

Este artigo é um trabalho feito a partir da dissertação de mestrado “O Impacto dos royalties petrolíferos no desenvolvimento econômico local: um estudo comparativo entre os municípios de Campos dos Goytacazes e Niterói”, defendida no Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul no último mês de março. Algumas alterações foram realizadas a fim de tornar a leitura mais dinâmica e objetiva. A comparação entre os casos de Campos e Niterói, por exemplo, não será trabalhada nas linhas deste texto. A ênfase será dada no caso de Campos dos Goytacazes e nos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos, sendo realizado dessa forma um estudo de caso que visa analisar os efeitos específicos do recebimento dos royalties petrolíferos nessa região.

A questão que deu origem a este trabalho está centrada na temática que trata do desenvolvimento municipal. Antes de qualquer análise mais atenta, notamos de forma muito clara que o surgimento de uma atividade econômica extremamente rentável nos municípios da Bacia de Campos não significou melhorias nos indicadores que medem desenvolvimento econômico-social. Em outras palavras, o incremento significativo da **arrecadação** não foi acompanhado de um avanço dos índices medidores da qualidade de vida, apresentando na maioria dos casos, um sensível crescimento das mazelas econômicas e sociais nessas localidades.

Em regra, a observação dos dados referentes aos municípios da Bacia de Campos nos aponta o seguinte panorama: o recebimento dos royalties oriundos da exploração petrolífera vem produzindo um enorme aumento da receita municipal. Esse fato proporciona a criação das condições para o desenvolvimento das economias locais; mas, ao mesmo tempo, esses municípios estão apresentando sinais de diminuição da segmentação das atividades produtivas, além da piora das condições de vida dos seus cidadãos. Sendo assim, o problema central desse trabalho consiste na seguinte questão: quais fatores explicam porque o respeitável aumento da arrecadação municipal não está sendo capaz de gerar um padrão de desenvolvimento local dinâmico.

Ao longo do artigo, mostraremos que o argumento que legitima a distribuição dos royalties petrolíferos assenta-se na tese da promoção de justiça intergeracional, que visa compensar as futuras gerações em função do esgotamento de um recurso natural que sustenta uma trajetória econômica com prazo determinado para acabar. Desta forma, o recebimento da indenização passa a estar atrelado à diversificação das atividades produtivas, a fim de garantir as condições de perpetuação do desenvolvimento econômico local sem que haja prejuízos irreparáveis no momento do esgotamento das reservas de petróleo na região.

O dilema que nos deparamos a partir do quadro traçado acima será analisado a partir da comparação entre os indicadores econômicos e sociais – IDH e Gastos Públicos – com os dados componentes das receitas municipais – Receita Tributária, Repasse Intergovernamental e Royalties. Se, de fato, a função dos royalties é promover desenvolvimento social e diversificação econômica, percebemos que a medida que o montante das indenizações cresce, o fenômeno diametralmente oposto é verificado. Em outras palavras, concluímos que onde o royalty deveria criar as condições para a pluralização da base produtiva, ele contribui para a concentração da riqueza em torno de uma atividade hegemônica; onde deveria existir uma crescente preocupação com uma alocação desenvolvimentista dos recursos públicos abundantes, porém exauríveis, verifica-se um progressivo aumento dos gastos administrativos em detrimento dos gastos em investimentos em infra-estrutura e promoção social.

Dessa forma, podemos sintetizar a questão central e o objetivo do trabalho da seguinte maneira: se o problema do trabalho consiste no entendimento das causas que levam um município de grande arrecadação a não apresentar sinais de desenvolvimento, o objetivo concentra-se em demonstrar como as **formas de arrecadação**, combinadas a elementos políticos como a interação entre os grupos de pressão e as instituições locais, geram padrões de alocações que podem contribuir ou prejudicar para o fortalecimento e o dinamismo das economias locais. Nesse contexto, o recebimento dos royalties pode ser entendido mais como um entrave ao desenvolvimento do que como um instrumento de dinamização das economias locais.

Como base teórica do trabalho, recorreremos à perspectiva pluralista de Robert Dahl, que ao falar sobre o monopólio das sanções sócio-econômicas nos serve como fundamento para formularmos a seguinte hipótese: o controle sobre a fonte principal da receita municipal, sem que essa receita tenha vínculo com a estrutura produtiva local, diminui consideravelmente os canais

de pressão, ou a permeabilidade, entre a sociedade e agentes do mercado e o poder público. A arrecadação proveniente das indenizações incentiva a formação de uma elite local que pode se beneficiar das sanções proporcionadas pelo “dinheiro fácil” combinada a diminuição do poder de pressão dos grupos, resultado da diminuição da diversidade produtiva local, que acaba também por restringir.

Em suma, entendemos que uma atividade de enclave de grandes proporções promoveu ao mesmo tempo o incremento da receita e a oligarquização da esfera política. As condições econômicas para o surto de desenvolvimento local, criado pela chegada da atividade petrolífera, encontrou limites para sua expansão em função do quadro político que se formou. A medida que os atores políticos locais encontraram as condições para agirem estrategicamente em nome da promoção de uma política de dependência de uma atividade econômica exclusiva. O desenvolvimento que batia à porta desses municípios foi sufocado pela ação racional dos atores políticos que passaram a não depender mais da expansão das atividades econômicas locais para o aumento da receita municipal. Com isso, a diminuição do pluralismo econômico e social local resultou na redução do poder de pressão dos grupos de interesse na definição das agendas e da alocação dos recursos públicos locais. Objetivamente, o pluralismo de Dahl, que propõe que as oligarquias tendem a perder força política ao mesmo tempo em que há pluralização das atividades econômicas, nos oferece como base da nossa análise empírica o pressuposto de que uma atividade econômica hegemônica tende a inibir o desenvolvimento local em função dos efeitos políticos que esse tipo de estrutura produtiva permite formar. O estudo do caso da produção de petróleo no norte fluminense nos serve como experimentação desse pressuposto.

1 - Os fundamentos legais da distribuição dos royalties no Brasil:

Os anos 90 foram marcados por uma série de políticas liberalizantes tanto na esfera política como na esfera econômica em diversos países do mundo. No Brasil, acompanhamos esse processo de forma mais cristalina desde os primeiros anos do primeiro mandato do presidente Fernando Henrique Cardoso, eleito em 1994.

Em 1997, ainda durante o primeiro mandato de FHC, foi criada a Lei 9.478, conhecida como Lei do Petróleo, que consolidou uma série de mudanças no perfil institucional da produção de petróleo no Brasil. Regulamentada pelo decreto 2.455, de 14/01/98, a Lei do Petróleo garantiu a permanência do monopólio do Estado sobre a produção petrolífera, mas com a permissão para que este buscasse parceiros privados através de concessões de exploração realizadas através de licitações. A Lei estabeleceu também a criação da Agência Nacional do Petróleo (ANP), que passaria a ser o órgão responsável pelas atividades de regulação, fiscalização e contratação das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo.¹

No que diz respeito às atividades de exploração e produção, a lei do Petróleo define como atribuição da ANP, entre outros pontos:

- II - promover estudos visando à delimitação de blocos, para efeito de concessão das atividades de exploração, desenvolvimento e produção;
- III - regular a execução de serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção petrolífera, visando ao levantamento de dados técnicos, destinados à comercialização, em bases não exclusivas;
- IV - elaborar editais e promover as licitações para a concessão de exploração, desenvolvimento e produção, celebrando os contratos delas decorrentes e fiscalizando a sua execução. (Fonte: ANP)

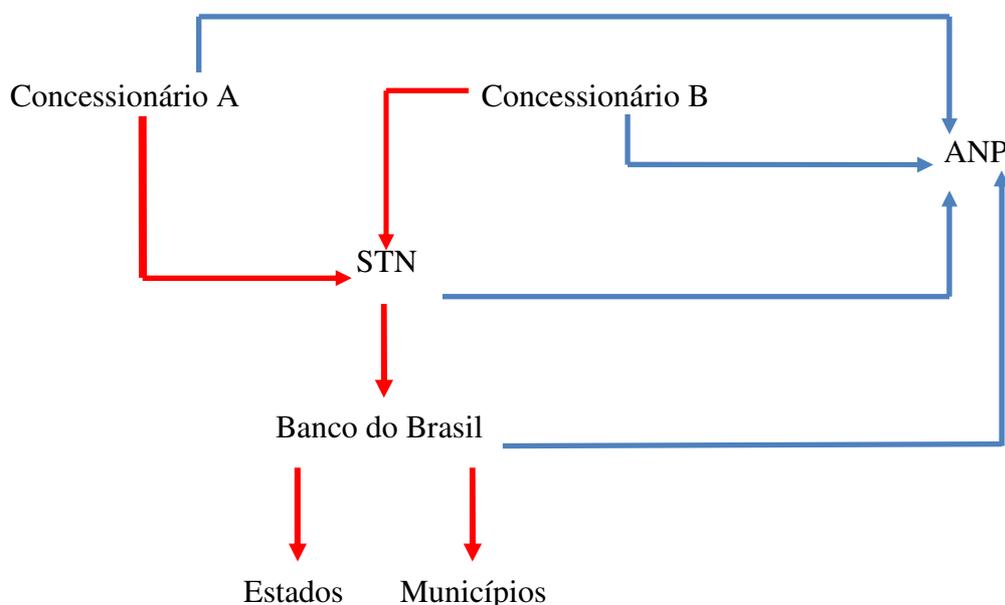
¹Fonte: Site da Agência Nacional do Petróleo

Além das atribuições destacadas acima, ainda ficam sob responsabilidade da ANP a observância do correto pagamento dos royalties por parte dos concessionários e a realização dos cálculos referentes distribuição entre os beneficiários.

Artigo 20: Os recursos provenientes dos royalties serão distribuídos pela Secretaria do Tesouro Nacional - STN, do Ministério da Fazenda, nos termos da lei 9.478, de 1997, e deste decreto, com base nos cálculos dos valores devido a cada beneficiário, fornecidos pela ANP. (Fonte: Guia Nacional do Petróleo)

No gráfico I, vemos o resumo do fluxo do pagamento dos royalties em suas diferentes etapas:

Gráfico I – Fluxo de pagamento dos royalties petrolíferos:



Fonte: Agência Nacional do Petróleo

Mesmo tendo se tornado um termo recorrente nos debates acadêmicos e nos meios de comunicação há pouco tempo, os royalties são formas de arrecadação antigas até mesmo no Brasil. Desde a década de 50, em cumprimento a lei 2.004/53 que criou a Petrobrás, já existia o pagamento de royalties sobre a produção de hidrocarbonetos. Ainda de acordo com a lei de 1953, ficava estabelecido que 4% sobre o valor do petróleo ou do gás natural produzidos em terra pela Petrobrás seriam pagos ao Estado, e 1% seria destinado aos municípios.

Com o advento da produção marítima na década de 1980, a lei 7.453, de dezembro de 1985, determinou a obrigatoriedade do pagamento dos royalties nos mesmos percentuais da produção terrestre (5%). De acordo com esta determinação, a distribuição dos royalties seria feita da seguinte maneira: 1,5% aos estados confrontantes com poços produtores; 1,5% aos municípios confrontantes com poços produtores e àqueles pertencentes às áreas geoeconômicas dos municípios confrontantes; 1% ao Ministério da Marinha; e 1% para construir um fundo especial a ser distribuído entre todos os estados e municípios da Federação².

Ainda na década de 1980, a lei 7.525, de julho de 1986, introduziu o conceito de região geoeconômica, que define o recebimento e partilha dos royalties entre os municípios que fazem parte da mesma região (Norte Fluminense, por exemplo), e extensão dos territórios dos estados e municípios para as regiões confrontantes das plataformas continentais. A competência para a definição das regiões econômicas e das áreas confrontantes ficou sob controle do IBGE e até hoje segue os mesmos critérios na distribuição dos royalties.

Em 1989 houve a última alteração significativa na distribuição antes da lei do petróleo de 1997. A lei 7.990 criou uma compensação de 0,5% para os municípios que acomodassem instalações de embarque e desembarque para as plataformas continentais.

Finalmente, em 1997, a lei do petróleo aumentou a alíquota básica dos royalties para 10% e manteve os critérios de distribuição aos estados, municípios e ministérios para a parcela correspondente até 5%. Para a parcela acima dos 5%, a lei estabeleceu uma nova forma de distribuição, colocando o Ministério da Ciência e da Tecnologia como novo beneficiário.³

Art. 48. A parcela do valor do royalty, previsto no contrato de concessão, que representar cinco por cento da produção, correspondente ao montante mínimo referido no parágrafo primeiro do artigo anterior, será distribuído segundo os critérios estipulados pela lei número 7.990, de 28 de agosto de 1989. (art. 48, lei 9478/97.)

²Reflexões e questionamentos sobre os critérios de repartição dos royalties podem ser encontrado no artigo de PATRÃO & SERRA. “*Impropriedades dos critérios de distribuição dos royalties no Brasil*” IN: PIQUET, Rosélia (org.). *Petróleo, Royalties e Região*. RJ, Garamond, 2003. Outro trabalho de grande valia para o tema é o artigo, publicado em mesma edição, de LEAL & SERRA. “Uma investigação sobre os critérios de repartição dos royalties petrolíferos.”

³A alíquota dos royalties é prevista pela ANP no edital de licitação de cada bloco, no intervalo de 5%(mínimo) a 10%(máximo) em função do risco geológico, das expectativas de produção e de outros fatores pertinentes.

Os critérios de distribuição dos royalties citados no artigo 48 são referentes, como já foi dito acima, aos mesmos estabelecidos na ocasião da criação da lei 7.990 em 1989. Segundo esses critérios, temos até dias atuais a seguinte configuração da distribuição dos cinco por cento obrigatórios: A) quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais ou lacustres: 70% aos estados produtores; 20% aos municípios produtores e 10% aos municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural. B) quando a lavra ocorrer na plataforma continental: 30% aos estados confrontantes com poços; 30% aos municípios confrontantes com poços; 20% ao Comando da Marinha; 10% para o Fundo Especial a ser distribuídos por todos os Estados e Municípios e 10% para municípios com instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural.

Em relação aos 30% destinados aos municípios confrontantes com poços, temos os seguintes números: 60% rateados entre os municípios integrantes da Zona de Produção Principal, garantindo-se pelo menos um terço ao município que concentrar as instalações de processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás; 10% rateados entre os municípios da Zona de Produção Secundária e os 30% restantes para os municípios limítrofes à zona de produção principal.⁴ É definido como Zona de Produção Principal o conjunto de municípios onde estiverem localizados estiverem localizadas três ou mais instalações dos seguintes tipos: instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural (excluído os dutos) e instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, produção e escoamento de gás natural, tais como portos, oficinas de manutenção e fabricação. Dentro dessa definição de Zona de Produção Principal encontramos o caso de Campos dos Goytacazes. A definição de Zona de Produção Secundária diz respeito aos municípios atravessados por oleodutos ou gasodutos, destinados exclusivamente ao escoamento da produção petrolífera marinha. Já a definição de municípios limítrofes engloba os municípios contíguos à Zona de Produção Principal. (BARBOSA, 2001, p.32).

⁴Todos os dados referentes aos fundamentos legais dos royalties estão detalhadamente expostos no trabalho PACHECO, Carlos. *“A aplicação e o impacto dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios confrontantes da Bacia de Campos”*.RJ: UFRJ, 2003. A exposição dos critérios legais de distribuição nessa dissertação tem como objetivo situar melhor o leitor na compreensão da nossa hipótese. Por essa razão, em determinados momentos, consideramos melhor abrir mão das descrições mais minuciosas dos números.

Definidos os critérios de distribuição da parcela básica de 5% de pagamento de royalties, a Lei do petróleo estabelece através do art. 49 que quando temos a parcela do valor do royalty pago ao beneficiário acima de 5%, fica determinado que: A) quando a lavra ocorrer em terra ou em lagos, rios, ilhas fluviais ou lacustres 52,5% serão destinados aos estados produtores; 25% ao Ministério de Ciência e Tecnologia; 15% aos municípios produtores e 7,5% aos municípios que sejam afetados por operações nas instalações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critérios estabelecidos pela ANP. B) quando a lavra ocorrer na plataforma continental, 22,5% serão destinados aos Estados confrontantes com campos; 22,5% aos municípios confrontantes com campos; 25% ao Ministério de Ciência e Tecnologia; 15% ao Comando da Marinha; 7,5% aos municípios afetados por operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural e 7,5% para o Fundo Especial (estados e municípios).

Somado ao pagamento dos royalties, outra fonte de arrecadação de grande importância nos últimos anos para os municípios produtores de petróleo são as Participações Especiais (PE). Diferentemente dos royalties, a PE é um recurso destinado somente aos municípios que possuem grande produção e rentabilidade, e o seu cálculo não é feito com base na receita bruta mensal dos campos de produção, como no caso dos royalties, mas ele incide sobre a lucratividade trimestral da produção. Podemos notar a relevância dessa fonte de arrecadação ao observarmos os números do município de Campos dos Goytacazes no primeiro semestre de 2003, quando esse recebeu nesse período aproximadamente 120 milhões de reais em royalties e aproximadamente 145 milhões de reais em participações especiais.

Cabe ressaltar, por fim, que a competência sobre a fiscalização desses recursos foi tema de intenso debate entre o Tribunal de Contas da União e os Tribunais de Contas dos Estados. Por fim, o Supremo Tribunal Federal decidiu em favor dos Tribunais de Contas dos Estados.

Considerou-se ser da competência do Tribunal de Contas estadual, e não do TCU, a aplicação dos citados recursos, tendo em conta que o artigo 20, parágrafo primeiro da CF, qualificou os royalties como receita própria dos estados, Distrito Federal e municípios, devida pela União àqueles a título de compensação financeira. (Informativo STF, rel. Ministra Ellen Gracie, 19.2.2003)

2 – Royalties e diversificação da economia:

Neste item discutiremos os argumentos econômicos e políticos que justificam ou buscam legitimar o recebimento dos royalties e as suas implicações na esfera política e social do caso em análise.

Segundo o economista Rodrigo Serra, três fundamentos econômicos sustentam o pagamento dos royalties, compreendidos respectivamente nessa mesma ordem crescente de relevância: royalties como instrumento de captura de rendas extraordinárias; royalties como mecanismo de internalização dos custos sociais; royalties como instrumento de promoção de justiça intergeracional

Royalties como captura de rendas extraordinárias talvez tenha sido o primeiro argumento, em ordem cronológica, a ter justificado o pagamento dos royalties. Capturar renda extraordinária em benefício de toda sociedade é um postulado já presente na obra “Principles of political economy and taxation”, de David Ricardo (1817), quando este defende que os recursos hídricos subterrâneos utilizados para irrigação deviam ser tomados como propriedade do Estado, “advogando a tributação do uso das águas retiradas dos poços. Sendo o Estado representado pelo Rei, deriva-se a plausível etimologia royalties” (SERRA, 2003, p.167). Nessa perspectiva, o royalty petrolífero é entendido como uma forma de se retirar rendas diferenciadas geradas pela atividade petrolífera e distribuí-la por toda a sociedade. O caráter monopolista e a tendência à cartelização verificado nas atividades desse setor reforçam este argumento. Porém, notadamente, o objetivo de repartição dos grandes lucros do petróleo está vinculado legalmente ao pagamento de Participações Especiais que, como já foi visto anteriormente, incidem sobre a lucratividade trimestral da plataforma, e não ao pagamento dos royalties.

Os royalties como mecanismo de internalização dos custos sociais são relativos aos custos sociais provocados pela exploração do petróleo e seus derivados. Entre esses custos estão a poluição do ar, a manutenção das rodovias, degradação do território, entre outros. Sobre essa questão, uma severa imposição fiscal já incide sobre as empresas petrolíferas buscando garantir o financiamento público direcionado à diminuição dos custos sociais citados acima.

Por último, e sem dúvida o mais importante argumento que visa legitimar o pagamento de royalties, está o royalty como instrumento de promoção de justiça intergeracional.

Equivocadamente criou-se no Brasil uma idéia, bastante difundida entre os diretamente interessados no recebimento dos benefícios, que os royalties serviriam como compensações pagas em função dos impactos negativos causados pelo adensamento econômico e conseqüentemente populacional ocorrido nos territórios dos Estados e Municípios. Com base em pressupostos econômicos, esse argumento torna-se facilmente refutável já que é sabido que o próprio adensamento promove um incremento na renda que deve se converter em uma maior base de arrecadação. Sendo assim, o surgimento de uma atividade econômica capaz de atrair serviços e mão-de-obra qualificada para o município por si só deveria servir como fortalecimento da capacidade extrativa de tributos municipais, que levaria ao aumento da receita sem necessidade de repasse de benefícios que servissem como compensação desse adensamento.

Entretanto, como sabemos, o efeito produzido pela atividade petrolífera, por diversas razões específicas aos municípios produtores de petróleo (como a guerra fiscal ocorrida entre eles que visa a atração de serviços e empresas ligadas a produção de petróleo através de isenções fiscais que acabam por estagnar a base tributária municipal), acaba não sendo como o descrito acima. Exatamente em função dessa característica que a idéia do royalty como instrumento de justiça intergeracional torna-se seu argumento mais forte. Isso porque,

Os royalties distribuídos aos Estados e Municípios têm como função equacionar um problema de justiça intergeracional, ou seja, compensá-los de uma trajetória econômica baseada em um recurso não renovável, por isso a necessidade de atrelar sua aplicação a investimentos pró diversificação produtiva... (Serra, 2003, p. 168).

Nessa mesma perspectiva, Fernando Postali em um estudo feito para o BNDES nos diz que,

Quando se incorpora a dimensão tempo na análise da renda mineral, observa-se que a decisão de explorar uma jazida hoje significa a renúncia de explorá-la em algum tempo futuro, em condições, quiçá, mais responsáveis. Trata-se de um custo de oportunidade específico, conhecido como custo de uso, de se explorar a jazida hoje e não amanhã. (POSTALLI, *apud*, SERRA, 2003d, p. 167)

Ou seja, os royalties deveriam cumprir a missão de promover a diversificação da economia a fim de garantir uma base tributária sólida que pudesse dar conta da receita municipal no futuro, quando o recurso explorado no presente estiver exaurido. Sendo assim,

nos deparamos com dois problemas. O primeiro é que a atividade petrolífera não garante o fortalecimento do desenvolvimento local, caracterizando-se mais como uma atividade de enclave do que uma atividade promotora de crescimento econômico. O segundo problema é entender por quais motivos e razões os royalties não conseguem cumprir a sua função econômica de diversificar a economia, já que notamos nesses municípios, e em especial no caso de Campos dos Goytacazes, a tendência exatamente oposta de concentração da receita em apenas uma fonte e a diminuição da capacidade extrativa dos tributos municipais que nos indica, além da retração do desenvolvimento local, a diminuição da pluralidade social local.

Quando tratamos do tema pluralismo, temos sempre como referência clássica o livro “Poliarquia”, de Robert Dahl. Nesta obra, Dahl analisa as condições necessárias para a formação e consolidação de regimes competitivos - Poliarquias - apresentando detalhadamente os fatores que contribuem ou dificultam para o sucesso dos modelos poliárquicos. Dentre os vários aspectos abordados pelo autor, destacam-se a relação entre os custos de tolerância e os custos de repressão das oposições ao regime, além das análises sobre a ordem socioeconômica, sobre os padrões de clivagens, sobre os níveis de desenvolvimento e sobre as “subculturas”. Seguindo um caminho distinto da literatura baseada na teoria da modernização - hegemônica no momento da publicação do seu estudo - Dahl não explica a formação de regimes competitivos em função da relação mecânica entre grau de modernização econômica e esfera política; ao contrário, ele introduz outras variáveis no mecanismo explicativo dessa relação. Combinando aspectos políticos e econômicos, Dahl argumenta que no cerne da formação dos regimes poliárquicos está o grau de dispersão dos acessos aos meios de coerção e sanções econômicas dos atores políticos que competem. Em outras palavras, a variável fundamental para entendermos a análise de Dahl é o grau de pluralidade social encontrada em uma sociedade.

Baseado na análise de Dahl, propomos a seguinte questão para este estudo: se Dahl desconstrói a relação mecânica entre modernização econômica e regimes competitivos a partir da discussão sobre o grau de pluralidade da sociedade, neste estudo entendemos que a existência de uma atividade hegemônica, mesmo que traga recursos para economia local, não gera necessariamente desenvolvimento econômico-social, ainda que possa garantir crescimento da receita. Essa constatação se deve a fatores políticos e sociais, ligados ao padrão de arrecadação dos recursos municipais e o grau de pluralidade existente na sociedade.

Alertamos que este estudo não segue de forma exata a hipótese dahliana, que visa explicar a formação de modelos poliárquicos. Mas, por outro lado, Dahl nos serve como base da nossa argumentação por identificar nas atividades hegemônicas (presentes em sociedades hegemônicas) uma das variáveis explicativas do seu mecanismo causal. Portanto, seguindo os pressupostos de Robert Dahl, entendemos que a compreensão do fenômeno ocorrido na Bacia de Campos tem relação com o tipo de arrecadação verificado nos municípios dependentes de uma fonte exógena de receita. O grau de pluralidade de um município, medido em função das suas fontes de arrecadação (**Tributos, Repasses e Indenizações**), pode gerar padrões de investimento que visam segmentar e desenvolver progressivamente a economia local (quando $T > R + I$), assim como pode gerar padrões de investimento descomprometidos com a diversificação da base tributária municipal em função da certeza adquirida pelos atores políticos da existência de recursos abundantes a curto e médio prazo sem a necessidade de aplicação de políticas públicas destinadas a investimentos sociais e econômicos ($T < R + I$).

Cabe ressaltar que esta proposição é fundamentada pela premissa da escolha racional, que entende que atores políticos selecionam entre as alternativas de ação disponíveis aquela que produz a consequência desejada em termos de seus objetivos, ou da maximização de sua função utilidade. Ou seja, cada ator político, tendo a informação adequada, sempre irá escolher a opção que melhor lhe assegure a maximização dos seus interesses, podendo este ser monetário ou não. Essas escolhas “feitas pelos atores devem ser explicadas em termos de variabilidade de constrangimentos materiais enfrentados por eles” (FEREJOHN & PASQUALE, 2000, p. 32). Sendo assim, atores políticos que têm controle sobre recursos abundantes oriundos de atividades que não demandam investimentos em setores que poderiam gerar diversificação da economia e conseqüente desenvolvimento local não encontram restrições em não atender demandas por investimentos em diversificação econômica, pois não dependem da disponibilidade dos recursos gerados por estas atividades. A função do royalty seria garantir esse desenvolvimento, mas partindo das premissas apresentadas acima e observando os dados, concluímos que uma atividade concentradora de receita tende a gerar um efeito contrário, onde fica constatada a concentração da atividade econômica e a piora dos índices de desenvolvimento econômico, mesmo existindo condições econômicas propícias ao desenvolvimento local. Em suma, notamos que uma atividade hegemônica é incapaz de ser o motor que irá alavancar o desenvolvimento sustentado pela diversificação econômica

justamente porque os atores políticos nesse contexto sofrerão poucas restrições e atuarão com menos pressão de grupos que poderiam demandar por investimento em atividades geradoras de distribuição de renda e melhoria das condições de vida no município. As possibilidades de ação dos atores políticos das prefeituras municipais ficam ampliadas quando estes têm acesso irrestrito a grandes montantes financeiros que não são originários dos grupos de pressão presentes no jogo político municipal. Dessa forma, a receita farta, mesmo em contextos de baixo desenvolvimento, permite que os atores políticos optem por ações voltadas para a maximização de interesses de curto prazo (gerando um determinado padrão de alocação de recursos que veremos mais adiante), relegando ao último plano a adoção de políticas públicas comprometidas com o fortalecimento da base tributária. No fim das contas, os royalties não geram desenvolvimento por retirarem dos atores políticos dos governos locais qualquer tipo de restrição material sobre as suas escolhas, já que os recursos são fartos e a fiscalização praticamente nula.

3 – Os números das receitas municipais:

A receita municipal é composta pela soma dos impostos, taxas, contribuições mais as transferências intergovernamentais. Entre essas fontes de arrecadação, podemos dividir em dois grupos os tipos de receita: as receitas tributárias e não-tributárias. A receita tributária nos permite avaliar o grau de dependência dos municípios em relação às receitas oriundas dos repasses intergovernamentais e indenizações. Reiteramos esse ponto já que ele se apresenta como um dado importante para a nossa análise. Fazem parte da receita tributária o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbanos (IPTU); o Imposto sobre a Transmissão “Intervivos” por ato oneroso de Bens Imóveis (ITBI); Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS); Taxas e contribuições de melhoria. Por sua vez, as transferências intergovernamentais podem ser subdivididas em transferências constitucionais e repasses (PACHECO, 2003, p.63). Entre as transferências constitucionais destacam-se o FPM, a quota-parte do Imposto sobre circulação de mercadorias e serviços (ICMS), o Imposto sobre propriedade de veículos automotores (IPVA) e o Imposto territorial rural (ITR). Como exemplo da enorme transferência de royalties, em Campos, entre os anos de 1997 e 2001 a arrecadação proveniente dos repasses do ICMS, IPVA, IPI e FUNDEF somaram

aproximadamente o montante de R\$ 340 milhões, enquanto apenas os repasses de royalties geraram R\$412 milhões para os cofres municipais. Comparado com a receita tributária, a disparidade fica ainda mais impressionante. No mesmo período, os impostos municipais proporcionaram uma arrecadação de R\$ 84 milhões.⁵ Como podemos perceber, os recursos oriundos das transferências intergovernamentais, mais receita tributária foram ultrapassados pelos valores dos royalties.

Tabela I – Os maiores beneficiários dos royalties em 2002.

Os 10 maiores beneficiários do Brasil em 2002 (em R\$)		
UF	MUNICÍPIO	ACUMULADO NOS 12 MESES
RJ	Campos dos Goytacazes	117.773.922,00
RJ	Macaé	86.908.504,00
RJ	Rio das Ostras	49.512.021,00
RJ	Cabo Frio	31.332.639,00
RJ	Quissamã	27.534.728,00
AM	Coari	18.771.662,00
RJ	Armação de Búzios	16.364.196,00
RJ	Casemiro de Abreu	14.857.021,00
RJ	Duque de Caxias	13.525.615,00
RJ	Carapebus	12.810.140,00

Fonte: Agência Nacional do petróleo - ANP - www.anp.gov.br (Elaboração própria a partir dos dados)

A tabela II nos mostra com mais clareza o impacto dos royalties sobre as receitas municipais. É importante saber que até 1999 os royalties estavam alocados como “outras receitas correntes”. A partir do ano 2000, eles foram definidos como “receita de contribuição.

Tabela II: Composição da receita municipal de Campos dos Goytacazes: 1997-01.

Evolução da composição das receitas municipais: 1997 - 2001

⁵Fonte: TCE-RJ e CIDE (2002)

	1997	1998	1999	2000	2001
Receita Tributária	19%	17%	11%	6%	6%
Receita Patrimonial	0%	0%	0%	1%	0%
Outras receitas correntes	10%	28%	38%	2%	3%
Transferências correntes da União	13%	11%	10%	6%	4%
Transferências correntes do Estado	58%	44%	41%	28%	31%
Receitas de Contribuição	0%	0%	0%	57%	56%

Fonte: TCE - RJ. (Elaboração própria a partir dos dados).

Nos anos subsequentes, a tendência verificada a partir de 1997 é reforçada. Na Tabela III podemos verificar esse fenômeno.

Tabela III – Composição da receita municipal de Campos dos Goytacazes – 2000 – 04.

Tipos de receita	2000	2001	2002	2003	2004*
Royalties	40 milhões 28%	120 milhões 52%	261 milhões 60%	287 milhões 61,7%	369 milhões 61,5%
Transferências União e Estado	81 milhões 56%	86 milhões 38%	143 milhões 33%	144,2 milhões 31%	181 milhões 30,2%
Impostos Municipais	16 milhões 11%	13 milhões 7%	19,7 milhões 4,6%	21,4 milhões 4,6%	23 milhões 3,8%
Taxas, Indenizações, Multas, Dívida Ativa, receitas Patrimoniais e Outras	7 milhões 5%	9,9 milhões 3%	10,5 milhões 2,4%	12,7 milhões 2,7%	12 milhões 2%
Total	144 milhões	228 milhões	434 milhões	465 milhões	600 milhões

3.1 – O contraponto: os indicadores de desenvolvimento social (IDH):

Enquanto a receita dispara em Campos e nos municípios que compõem a Bacia de um modo geral, observamos uma outra tendência quando nos deparamos com os dados relativos ao IDH dessa região.

O Índice de Desenvolvimento Humano foi criado pela ONU no início da década de 1990. A grande inovação desse indicador foi inserir variáveis que pudessem medir outros aspectos das condições de vida da população, indo além das tradicionais análises comparativas de desenvolvimento que sempre tiveram na variável renda o principal dado a ser investigado. Ainda que tenham ocorrido algumas alterações na sua metodologia de cálculo, o IDH tem mantido a sua concepção básica ao longo dos anos, sendo composto de três índices, aos quais são atribuídos pesos iguais: longevidade (esperança de vida ao nascer), educação (número médio de anos de estudo e taxa de analfabetismo) e renda (renda familiar *per capita* média ajustada).

No Brasil, os dados do IBGE relativos aos índices de desenvolvimento econômico e social dos municípios brasileiros foram organizados e divulgados pelo PNUD através do Atlas do desenvolvimento humano nos anos de 1991 e 2000. Em relação aos nossos casos, notamos que no município de Campos, entre os anos de 1991 e 2000, houve uma sensível melhora nos indicadores sociais, mesmo assim o dado que nos chama a atenção é que o município que ocupava a quadragésima quarta colocação no ranking de IDH do Estado do Rio de Janeiro caiu dez posições exatamente no período em que houve maior incremento da sua receita, passando a ocupar a quinquagésima quarta colocação entre os municípios fluminenses. Historicamente, o município sempre ocupou posições intermediárias no ranking estadual, porém notamos que há uma continuada queda de posição em comparação com a média do Estado.

Tabela IV: IDH – Campos dos Goytacazes – 1997-00

Indicadores Sociais de Campos dos Goytacazes (1991 - 2000)		
	1991	2000
IDH Municipal	0,684	0,752
Educação	0,778	0,867

Longevidade	0,625	0,697
Renda	0,649	0,693
Renda <i>per capita</i>	190,6	247,2
Proporção de Pobres (%)	44,9	30,4
Índice de Gini	0,62	0,58

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano – PNUD

Essa melhora dos índices acompanhada de queda no ranking poderia ser compreendida em função das melhorias ocorridas em outros municípios do Estado. Mesmo assim, esse dado deixa de ser atenuante quando verificamos o aumento da receita municipal a partir de 1997, não ocorrido com tamanha desenvoltura nos municípios não produtores de petróleo. Quando comparamos Campos e os municípios da Bacia com municípios que apresentam dados semelhantes referentes à receita, população, orçamento e IDH, podemos ver com mais nitidez a disparidade dos resultados.

Tabela V – Relação Orçamento/Habitante X IDH – Municípios Brasileiros 2000:

Cidades	Orçamento (milhões)*	População (mil)	Orçamento/Habitante	IDH-M 2000	Posição Ranking IDH-M
Campos dos Goytacazes - RJ	465	406	R\$ 1.143,00	0,752	1.818,º
Florianópolis – SC	481	342	R\$ 1.406,00	0,881	4º
Porto Alegre – RS	1.586	1.360	R\$ 1.166,00	0,865	11º
Vitória - ES	447	292	R\$ 1.530,00	0,856	18º
Curitiba – PR	1.940	1.587	R\$ 1.222,00	0,856	19º
São Paulo – SP	10.593	10.434	R\$ 1.015,00	0,841	68º
Niterói – RJ	403	459	R\$ 877,00	0,886	3º
Santos – SP	491	417	R\$ 1.177,00	0,871	6º
Joinville – SC	419	429	R\$ 976,00	0,857	14º
Caxias do Sul – RS	370	360	R\$ 1.027,00	0,857	16º
Ribeirão Preto – SP	450	505	R\$ 891,00	0,855	22º

Campinas – SP	1.003	969	R\$ 1.035,00	0,852	26°
---------------	-------	-----	--------------	-------	-----

Fonte: Cidade 21 e Boletim Petróleo, Royalties e Região Ano 1, Nº1 – Setembro de 2003

Tabela VI – Orçamento/Habitante X IDH – Municípios da Bacia de Campos 2000:

Cidades	Orçamento (milhões)	População	Orçamento/Habitante	IDH – M 2000	Posição Ranking IDH – M
Campos dos Goytacazes	465	406.989	R\$ 1.144,00	0,752	1.818°
Cabo Frio	170	126.894	R\$ 1.339,00	0,792	751°
São João da Barra	53,2	27.503	R\$ 1.934,00	0,723	2.573°
Macaé	372	131.550	R\$ 2.829,00	0,790	815°
Casimiro de Abreu	66,0	22.052	R\$ 2.992,00	0,781	1.020°
Armação de Búzios	59,5	18.179	R\$ 3.273,00	0,791	785°
Rio das Ostras	193	36.769	R\$ 5.248,00	0,775	1.188°
Quissamã	90	13.668	R\$ 6.584,00	0,732	2.374°
Carapebus	60,8	8.651	R\$ 7.028,00	0,741	2.134°

Fonte: Observatório socioeconômico da região norte-fluminense

4 – Gastos Públicos em conjunturas de pouca pluralidade; o caso dos municípios produtores de petróleo:

Resumidamente, o que buscamos mostrar neste trabalho é a existência de relação entre a concentração de receita, a diminuição dos canais de pressão dos grupos e uma conseqüente definição de investimentos municipais de acordo com a possibilidade de ação dos atores políticos das prefeituras municipais. Essa relação entre receita concentrada e desenvolvimento local é mediada por fatores políticos, já que notamos que há diminuição da diversificação

econômica, mesmo em contextos de grande arrecadação. Esquematizando a nossa proposição, temos que:

Receita concentrada (grande montante de recursos, condições econômicas propícias ao desenvolvimento) → **Diminuição da diversificação econômica** (retração dos canais de pressão dos grupos. Atores políticos das prefeituras detém o controle de recursos extraordinários não provenientes do jogo político local) → **Reforço do padrão de arrecadação sustentado por uma atividade econômica** (fatores políticos alterando a tendência de desenvolvimento econômico - atores políticos locais perdem constrangimentos materiais de ação, gerando um padrão de alocação de recursos descomprometido com os grupos econômicos e sociais da localidade) → **Cristalização de um determinado padrão de investimento dos recursos municipais** (análise do tecido relacional seria útil nesse instante, para explicar os meandros da relação entre a alocação de recursos e o desenvolvimento local.) → **Indicadores econômicos e sociais abaixo das expectativas.**

Portanto, o que estamos propondo é que a concentração da receita municipal, por razões relativas à pluralidade social, é um fator que atua sobre o desenvolvimento local. Não queremos com isso negar a existência de outros fatores, ou propor que este mecanismo dê conta de outros casos mais complexos. A nossa hipótese está restrita a análise de uma das causas que levam os municípios produtores de petróleo, mesmo apresentando altos índices de arrecadação, apresentarem redução de qualidade nos indicadores econômicos e sociais. Certamente essa hipótese pode se adequar a outros tipos de atividade hegemônica. Mas, por enquanto, o que queremos enfatizar é a influência qualitativa de um determinado tipo de arrecadação, interposto por questões políticas, sobre o desenvolvimento econômico local dos municípios da Bacia de Campos.

Nas próximas linhas, mostraremos como os gastos públicos no município de Campos caminham na direção do que propomos acima. Seja em matérias extraídas da imprensa, ou através dos dados relativos ao orçamento municipal, verificamos que pouco tem sido feito em prol da diversificação econômica e melhoria da infra-estrutura local. Reportagens como esta da Gazeta Mercantil reforçam nossa convicção:

O município de Campos dos Goytacazes, o maior contemplado por "petroreais", engrossa a lista das cidades com investimentos aquém dos royalties. De 1998 a 2005, período mais recente de prestação de contas das prefeituras à Secretaria do Tesouro, só há dados de 2000 pelos municípios. Naquele ano, a arrecadação com royalties e participações especiais chegou a R\$ 141,8 milhões, enquanto as despesas com investimentos foram de R\$ 90 milhões. Como punição pela falta de prestação de contas, as cidades ficam proibidas de tomar empréstimos e repasses voluntários do governo federal. Mas, para Campos,

isso não foi problema: as compensações somaram R\$ 2,7 bilhões - royalties e participações especiais de 1998 a maio de 2007 (em valores correntes, sem considerar correções monetárias). "Transparência e democratização na destinação dos royalties são fundamentais. As cidades deveriam criar um fundo, juntamente com um conselho municipal para escolher a destinação desses recursos", defende o coordenador do Info Royalties, Rodrigo Serra. O pesquisador atenta para o uso dos recursos em gastos que não geram fomento nem empregos. Muitas cidades já foram criticadas pelos sucessivos shows e festas bancadas pelo ouro negro, batizados de farra dos royalties. (*Gazeta Mercantil, 19 de agosto de 2007*)

Na página do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, podemos encontrar notícias sobre multas decorrentes da má aplicação dos royalties em despesa com pessoal, ou falta de transparência na aplicação desses recursos:

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro decidiu aplicar multa de R\$ 3.398,40 (corresponde a duas mil vezes o valor da Ufir-RJ) ao ex-prefeito municipal de Campos dos Goytacazes Arnaldo França Vianna. A quantia deve ser recolhida com recursos próprios aos cofres públicos estaduais, ficando desde já autorizada a cobrança executiva no caso do não recolhimento, pois já ultrapassadas as fases de apresentação de defesa.

Trata-se de decisão ocorrida em processo de relatório de inspeção especial realizada na prefeitura para verificar a gestão dos recursos dos royalties/participação especial no ano de 2001. Em decisão plenária anterior, o ex-prefeito fora notificado para atender os seguintes questionamentos:

a) esclareça as razões da utilização dos recursos dos royalties para pagamento de folha de pessoal, bem como obrigações patronais; b) apresente, de forma discriminada, as despesas realizadas com o montante de recursos dos royalties transferidos para o Fundo de Previdência Municipal, conforme apontado na inspeção; c) apresente, de forma discriminada, das despesas realizadas com o montante de recursos dos royalties transferidos para o Legislativo Municipal, conforme apontado na inspeção; d) apresente, de forma discriminada, as despesas realizadas com o montante de recursos dos royalties transferidos para o Banerj, conta nº 40.005-3, conforme apontado na inspeção; e) apresente, de forma discriminada, as despesas realizadas com o montante de recursos dos royalties transferidos para as várias Fundações Municipais, apontadas na inspeção; f) esclareça quanto ao descontrole na guarda dos processos de pagamento e a estrutura deficitária existente no setor contábil da Prefeitura Municipal, como relatado no presente; g) esclareça quanto ao não atendimento da solicitação dos processos licitatórios realizada pela equipe de inspeção; h) esclareça quanto ao não atendimento da solicitação do extrato da conta 73.049-1 Banco do Brasil; i) esclareça os motivos pelos quais não observou o art. 3º do PPA (1999/2001) que obriga a elaboração de relatórios semestrais a serem encaminhados ao Poder Legislativo, contendo demonstrativos da execução do plano.

Como os elementos encaminhados pelo ex-prefeito não foram considerados satisfatórios, decidiu-se pela aplicação de multa. O voto aprovado em Plenário determina também que o atual prefeito de Campos dos Goytacazes seja comunicado para que remeta ao TCE-RJ os documentos relacionados nos itens "b, c, d, e" acima transcritos e ainda que seja encaminhado ofício ao Ministério Público Estadual para que tome as providências que julgar cabíveis face aos fatos apontados. (Site do TCE-RJ - 05 de outubro de 2006)

Se pegarmos os números referentes aos gastos sociais e econômicos do município de Campos, veremos que as posições distantes no IDH estadual se justificam. No ano de 2002, o orçamento do município de Campos girou em torno de 430 milhões de reais. Do total desse montante, 80 milhões (18%) foi destinado aos gastos com o gabinete do prefeito. Enquanto isso, apenas quatro milhões foram destinados à secretaria de Indústria,

Comércio e Turismo, o que equivale a menos de 1% do orçamento. Na área da saúde percebemos que à medida que o orçamento total crescia a passos largos entre os anos de 2000 e 2004, o percentual destinado a esta secretaria reduzia de forma constante. No ano de 2000, 12% do orçamento de Campos era destinado a saúde. Em 2004, com mais recursos disponíveis, esse percentual caiu para 8,5%. Nesse mesmo período, o total do orçamento cresceu mais cerca de 300%, e os gastos com administração, gabinete do prefeito e Câmara Municipal subiram de 25% para quase 30% do orçamento. Em números absolutos, enquanto em 2000 gastava-se em torno de 36 milhões em gastos administrativos, em 2004 o gasto saltou para 180 milhões. Destinados ao desenvolvimento regional, 3 milhões de reais foram investidos em 2004 pela prefeitura de Campos, que neste mesmo ano teve um orçamento de 600 milhões de reais. Em termos percentuais, esse investimento equivale a 0,55% do orçamento municipal. Em um município que recebe recursos que deveriam propiciar a dinamização da atividade econômica local, o investimento de menos de um por cento está longe de ser satisfatório.

Uma outra forma de ilustrarmos nossa argumentação é dividindo os gastos e investimentos municipais em quatro tipos: investimentos em **infra-estrutura**, que englobam as secretarias de obras e urbanismo, meio ambiente, transportes, limpeza pública, Campos Luz, empresa municipal de transportes - EMUT e a empresa municipal de habitação e urbanismo; investimentos em **desenvolvimento social**, que engloba as secretarias de educação e cultura, saúde, promoção social, defesa do consumidor, fundação municipal da infância e da juventude, Fundação municipal de esportes, Fundação municipal Zumbi dos palmares, Fundação J. B. Martins e a Fundação municipal do teatro Trianon.; investimentos em **desenvolvimento econômico**, que engloba as secretarias de indústria, comércio e turismo, agricultura e a Companhia de desenvolvimento do município de Campos - CODEMCA.; e os gastos com **atividades meio**, que engloba os gastos com Câmara Municipal, Procuradoria Geral, Gabinete do Prefeito, Secretaria de Governo, Controle e Planejamento, Comunicação social, administração, Fazenda, justiça e assistência judiciária e a guarda municipal.

Entre os anos de 2000 e 2004, tivemos a seguinte configuração dos gastos:

Tabela VII: Investimento Público - Campos dos Goytacazes 2000:

Ano 2000		
Área de Investimento	R\$ em milhões	%
A - Infraestrutura	40,0	28,0%
B – Desenvolvimento Social	64,0	44,5%
C – Desenvolvimento Econômico	1,2	0,8%
D – Atividades Meio	38,4	26,7%
Total	143,6*	100%

*A reserva de Contingência foi de R\$ 546 mil e é acrescida ao Orçamento total.

Fonte: Observatório Socioeconômico da região norte-fluminense

Tabela VIII: Investimento Público - Campos dos Goytacazes 2001

Ano 2001		
Área de Investimento	R\$ em milhões	%
A - Infraestrutura	75,6	34%
B – Desenvolvimento Social	95,5	43%
C – Desenvolvimento Econômico	1,8	0,8%
D – Atividades Meio	50,3	22,2%
Total	223,2*	100%

*A reserva de Contingência foi de R\$ 5,6 milhões e é acrescida ao Orçamento total.

Fonte: Observatório Socioeconômico da região norte-fluminense

Tabela IX: Investimento Público - Campos dos Goytacazes 2002:

Ano 2002		
Área de Investimento	R\$ em milhões	%
A - Infraestrutura	54,3	12,8
B – Desenvolvimento Social	126,4	29,7%
C – Desenvolvimento Econômico	10,7	2,5%
D – Atividades Meio	233,6	55,0%
Total	425*	100%

*A reserva de Contingência foi de R\$ 5,6 milhões e é acrescida ao Orçamento total.

Fonte: Observatório Socioeconômico da região norte-fluminense

Tabela X: Investimento Público - Campos dos Goytacazes 2003:

Ano 2003			Ano 2003 (corrigido Gabinete Prefeito)	
Área de Investimento	R\$ em milhões	%	R\$ em milhões	%
A - Infraestrutura	67,4	14,5%	113,4	24,5%
B – Desenvolvimento Social	167,9	36,2%	174,0	37,5%
C – Desenvolvimento Econômico	15,2	3,30%	22,5	4,9%
D – Atividades Meio	213,0	46,0%	153,6	33,1%
Total	463,5*	100%	463,5*	100%

*A reserva de Contingência foi de R\$ 5,6 milhões e é acrescida ao Orçamento total.

Fonte: Observatório Socioeconômico da região norte-fluminense

Tabela XI: Investimento Público - Campos dos Goytacazes 2004:

Ano 2004			Ano 2004 (corrigido Gabinete Prefeito)	
Área de Investimento	R\$ em milhões	%	R\$ em milhões	%
A - Infraestrutura	93,4	16%	155,4	26,5%
B – Desenvolvimento Social	249,6	42,6%	257,6	44,0%
C – Desenvolvimento Econômico	17,0	3,0%	32,0	5,5%
D – Atividades Meio	225,0	38,4%	140,0	24,0%
Total	585*	100%	585*	100%

*A reserva de Contingência foi de R\$ 15 milhões e é acrescida ao Orçamento total.

Fonte: Observatório Socioeconômico da região norte-fluminense

Notamos que os gastos econômicos, que englobam os investimentos em infra-estrutura e desenvolvimento econômico, nos anos de 2002, 2003 e 2004 não chegam a 20% do investimento total. A situação fica bem mais grave se considerarmos isoladamente os gastos com desenvolvimento econômico. O investimento neste setor, que de acordo com as justificativas para o recebimento de royalties deveria ser o maior entre todos, varia entre 0,8% e 3,3% do total do orçamento. Para tentar reverter esse quadro, entidades da sociedade civil propuseram na audiência pública do dia 23/10/2003 na Câmara Municipal, que os investimentos no FUNDECAM fossem ampliados para 30 milhões. O FUNDECAM - Fundo de desenvolvimento de Campos - está vinculado ao chefe do gabinete do executivo. Este foi criado a partir da mobilização de entidades do setor produtivo e da sociedade civil que chegaram a se reunir num Fórum permanente de desenvolvimento, lançado em março de 2001, que tinha como principal reivindicação a utilização dos recursos provenientes dos royalties num fundo capaz de “viabilizar investimentos internos e externos em atividades produtivas, especialmente pequenas e médias empresas capazes de gerar emprego e dar sustentabilidade à economia local para o período pós-royalties.” (OBSERVATÓRIO SÓCIO-ECONÔMICO DA REGIÃO NORTE FLUMINENSE, 2003, p. 24). As entidades que participam deste Fórum são: FIRJAN, CDL, ACIC, OAB, Cidade 21, FUNDENOR, ANFEA, Fundação Rural e o Jornal Folha da Manhã. A julgar pelos números referentes aos investimentos desde a criação do Fórum em 2001, o poder de pressão desses grupos não foi capaz de alterar o padrão de alocação de recursos desenvolvido a partir da grande entrada de royalties no município de Campos.

Nos números relativos aos gastos sociais, um dado contribui bastante para possíveis distorções. Entram nos gastos sociais investimentos feitos e cultura e esportes. Segundo pesquisa feita pelo Consórcio Universitário de pesquisa da Região Norte Fluminense,

O que tem sido muito questionado é o número excessivo de shows em praças públicas ao longo do ano (em 2003, 703 foram realizados) e os altos valores pagos aos mesmos que são contratados por inexigibilidade de licitação. Nos esportes os questionamentos são semelhantes. Os gastos com as chamadas equipes altamente competitivas ou em esporte de alto rendimento, com contratação de atletas com altos salários para representar a cidade especialmente nas competições de vôlei e basquete, consomem recursos que, segundo investigações, se aproximam a 500 mil mensais. (Observatório Sócio-Econômico da Região Norte-Fluminense, 2003, p. 39)

Se considerarmos os números relativos à educação isoladamente, verificamos que há uma redução em valores percentuais de 27,7% em 2000, para 13,96% em 2004. A

Constituição estabelece um mínimo de 25% de investimento municipal em educação. O percentual de Campos está abaixo desse valor porque esse investimento de 25% incide sobre a receita resultante de impostos ou transferências provenientes de verbas de manutenção e desenvolvimento do ensino, o que acaba excluindo os royalties. Na saúde, no ano de 2002, os 8% investidos não representaram nem mesmo a metade dos gastos com administração. Obviamente, se pegarmos apenas os números absolutos, perceberemos que há crescimento de investimento em quase todos os setores. Entretanto, como há um grande crescimento do orçamento total, é muito mais interessante observarmos os dados percentuais e relativos desse período.

Nos termos econômicos, seria fácil estabelecer a relação entre a maior arrecadação e os melhores resultados econômicos e sociais. Entretanto, a análise de variáveis políticas pode nos oferecer novos elementos que contribuem para a compreensão da ocorrência do fenômeno oposto. Por exemplo: como explicar a gradativa redução da autonomia financeira do município que apresenta mais recursos para investimentos em desenvolvimento econômico? Como explicar que a arrecadação de ICMS no município de Campos caiu em números absolutos e relativos no período entre 1997 e 2002, justamente quando houve um enorme aumento da receita? Para nós, respostas satisfatórias demandam a análise da esfera política local. Dessa forma, entendemos que um dos fatores fundamentais capaz de explicar esse fenômeno passa pela conseqüente diminuição do poder de pressão dos grupos econômicos não ligados à atividade hegemônica em localidades onde há concentração da receita. Partindo da hipótese pluralista, entendemos que os canais de pressão dos grupos locais são restritos em contextos de extraordinários recursos oriundos de apenas um grupo que está alheio à disputa política local. Sendo assim, a concentração de receita, mesma acompanhada de aumento dos recursos, não é necessariamente capaz de criar as condições para o desenvolvimento local, como pretendem os defensores dos royalties. Por fim, entendemos que mais do que uma questão que envolva a distribuição de royalties, a teoria pluralista pode nos oferecer argumentos para a discussão dos efeitos dos próprios repasses entre as esferas governamentais e as implicações positivas e negativas das medidas municipalistas que vêm sendo adotadas no Brasil desde o processo de redemocratização.

5 – Dinheiro na mão é vendaval:

A Constituição de 1988 marcou o início do processo de descentralização fiscal no Brasil. Mesmo ainda sendo um país marcado pela concentração da carga tributária nas esferas estadual e federal, é notório que a capacidade de extração de receita própria ganhou um significativo acréscimo a partir de 1988 nos municípios. Se antes da promulgação da nova Constituição eram reservados aos municípios cerca de 3% da receita tributária nacional, nos anos 90 esse número subiu para 5%. Paralelamente, houve também o aumento dos repasses estaduais e federais que garantiram algo em torno de 16% da arrecadação total do país destinada à esfera municipal.

Essa transformação tem como fundamento a idéia de que o controle dos recursos quando feito em escala municipal tende a assegurar melhores investimentos. A proximidade entre eleitor, grupos e atores políticos aumenta o grau de accountability, resultando em melhorias econômicas e sociais. Por esse motivo, o municipalismo vem ganhando força no Brasil, e as prefeituras cada vez mais têm se tornado o poder público responsável pela promoção de justiça social - através de investimentos em educação básica, saneamento e saúde - e avanços econômicos - através de investimentos em infra-estrutura e atração de serviços.

Não há dúvidas que a perspectiva municipalista é passível de questionamentos. Entre os pontos controversos, podemos citar que a esfera municipal possui funcionários com menor qualificação e que mesmo com o aumento da arrecadação municipal, a capacidade de extração de tributos das municipalidades ainda é muito restrita. Porém, talvez o ponto que mereça mais destaque para a conclusão deste trabalho seja a relação entre os grupos de interesse e o governo local.

Certamente influenciados pelos estudos de viés municipalista, os atores políticos que redigiram a Constituição de 1988 ficaram atentos à questão municipal e garantiram novas cifras para as prefeituras. Entretanto, este estudo visa exatamente resgatar um dado que muitas vezes passa despercebido na discussão municipalista: o aumento da receita municipal isoladamente é um dado mais relevante do que o tipo de arrecadação municipal?

Baseado no estudo dos municípios produtores de petróleo, podemos concluir que mais importante do que os números absolutos que compõem a receita de um município, são as formas como esses municípios constroem as bases de suas arrecadações. Certamente sabemos das vantagens e dos limites que um estudo de caso nos oferece, e que certamente a análise de

um maior número de municípios, em especial a totalidade dos produtores de petróleo no Brasil, poderia trazer maiores esclarecimentos. Porém, para este trabalho entendemos que a variável capaz de explicar os resultados apresentados pelos municípios da Bacia de Campos, em especial Campos dos Goytacazes, está vinculada à concentração da receita em uma atividade econômica e o contexto político que essa variável acaba por criar.

Na pesquisa sobre descentralização fiscal do cientista político Marcos Mendes⁶, está feita uma relação entre pobreza e um determinado padrão de investimento dos recursos municipais. Segundo Mendes, nos municípios mais pobres há maiores gastos com administração e manutenção do legislativo e judiciário e menor investimento em área social e infra-estrutura. A autonomia dada aos poderes locais pela Constituição de 88 na definição dos seus salários seria o fator primordial para a ocorrência desse fenômeno. Essa relação entre pobreza e gastos mínimos está sendo cada vez mais explorada pelos pesquisadores do tema municipalismo.

De certa forma, este trabalho segue um caminho semelhante, mas com divergências na formulação da hipótese, o que nos leva a conclusões diferentes. Se para Mendes a relação se estabelece entre pobreza e alocação de recursos em gastos administrativos, para nós essa relação ocorre entre concentração de receita e alocação de recursos em gastos administrativos. Os municípios produtores de petróleo, em especial Campos, de maneira alguma podem ser considerados municípios pobres e, mesmo assim, apresentam indicadores sociais e padrões de alocação de recursos mais semelhantes aos municípios atrasados do que com os municípios desenvolvidos do país. Por essa razão, entendemos que trabalhos como o de Mendes complementam a hipótese trabalhada nas linhas desse texto, e não contradizem.

Por fim, recorrendo ao clássico de Victor Nunes Leal⁷, concluímos que o problema da “penúria” municipal, para usar um termo do autor, não está somente na transferência de recursos para os municípios. O problema concentra-se fundamentalmente na forma como os grupos locais têm acesso ao poder. Caso os atores políticos locais possam arrecadar mais recursos provenientes de repasses intergovernamentais, sem a alteração do quadro fiscal do

⁶MENDES, Marcos. *Reforma Constitucional, Descentralização Fiscal e Rent Seeking Behaviour: o caso dos municípios brasileiros*. SP: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial. Disponível em: www.braudel.org.br

⁷ LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. RJ: Nova Fronteira, 1997.

município, estarão perpetuadas as condições para a formação de um contexto político baseado no atraso. Mais do que a transferência desenfreada de recursos que serão provavelmente mal aplicados, é importante que se garanta poder de pressão dos grupos sociais sobre o poder público. Para isso, seria necessário que a receita municipal tivesse algum vínculo de dependência com a dinâmica econômica interna do município. Quando se quebra esse vínculo, como vemos no caso dos royalties, mesmo havendo recursos com fartura, não verificamos a aplicação desses mesmos em áreas que possam promover desenvolvimento local.

Portanto, admitimos que a questão principal que atua sobre os critérios de adoção de políticas públicas não se trata somente da consideração de dados como pobreza ou riqueza, e sim da análise do grau de pluralidade social que interfere no funcionamento eficiente das políticas públicas locais. Como analogia, podemos dizer que o Produto Interno Bruto saudita ou venezuelano os habilita a apresentar um dos melhores padrões de vida no mundo, mas isso não se verifica empiricamente. Ao voltarmos à preocupação municipalista de Victor Nunes Leal, estamos enfatizando o alerta sobre a necessidade de criar restrições para que o ator político local não tenha a “tal” carta branca que permite tomada de decisões à revelia dos interesses dos grupos locais. Recorrendo aos pressupostos pluralistas, concluimos que é preciso haver pluralidade social como forma de distribuição de poder entre os grupos sociais e restrição da concentração de poder nas mãos dos atores políticos. Nos parece que a melhor forma de atingir esse objetivo não passa somente pelo aumento da receita, mas pelo incentivo à construção de uma conjuntura onde o ator político precise dialogar com grupos diversos, aumentando o grau de controle da sociedade local. O aumento da receita tributária forçaria o ator político a atender demandas de setores variados como forma de garantir os recursos necessários para a sua administração. Por isso, entendemos que muitos recursos e poucos grupos geram padrões de aplicação de recursos semelhantes aos apresentados pelos casos dos municípios citados por Mendes ou como nos casos dos produtores de petróleo. Se na linguagem formal da Ciência Política podemos dizer que o aumento da receita sem a diversificação das demandas dos grupos leva a má aplicação dos recursos, na linguagem poética do bom samba brasileiro, podemos dizer que “dinheiro na mão é vendaval”.

***DINHEIRO NA MÃO É VENDAVAL: UM ESTUDO DE CASO SOBRE OS
MUNICÍPIOS BENEFICIÁRIOS DOS ROYALTIES PETROLÍFEROS NA BACIA DE
CAMPOS.***

Renato Soares Coutinho

Niterói, maio de 2008.