

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**O IMPACTO DOS ROYALTIES PETROLÍFEROS SOBRE O DESENVOLVIMENTO  
ECONÔMICO LOCAL: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS MUNICÍPIOS  
DE CAMPOS DOS GOYTACAZES E NITERÓI**

**RENATO SOARES COUTINHO**

**PORTO ALEGRE  
2008**

**RENATO SOARES COUTINHO**  
**BOLSISTA DO PROGRAMA DE COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE**  
**PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR - CAPES**

**O IMPACTO DOS ROYALTIES PETROLÍFEROS SOBRE O DESENVOLVIMENTO**  
**ECONÔMICO LOCAL: UM ESTUDO COMPARATIVO ENTRE OS MUNICÍPIOS**  
**DE CAMPOS DOS GOYTACAZES E NITERÓI**

Dissertação apresentada ao  
Programa de Pós-graduação  
em Ciência Política da  
Universidade federal do Rio  
Grande do Sul como parte  
dos requisitos para obtenção  
do título de mestre em  
Ciência Política

**PORTO ALEGRE**  
**2008**

*Para Nelson Pitta Coutinho, meu grande amigo.*

## AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente ao Programa de Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES – pela bolsa de estudos concedida.

Agradeço aos professores do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, em especial os Professores André Marengo, Mercedes Canepa, Tadeu Cezar, Céli Pinto, André Borges e Maria Izabel, que fizeram parte da minha jornada acadêmica.

Agradeço à secretária Sandra, sempre disponível e competente.

Meus sinceros agradecimentos ao Professor André Borges, orientador, professor e amigo fundamental para a conclusão dos meus estudos.

Agradeço ao brilhante companheiro Luciano da Rós, amigo que me acolheu na minha conturbada chegada a Porto Alegre. Obrigado, de coração.

Agradeço ao jornalista Sergio Duran, ao sociólogo Rafael Povoá e ao advogado Alexandre França, pelas conversas sinceras e inspiradoras.

Agradeço ao amigo e historiador Rafael Vaz, exemplo raro de competência, caráter e autonomia intelectual.

Agradeço aos meus pais Regina Célia e Nelson Pitta, por todo suporte afetivo, moral e material. Jamais conseguirei retribuir a dedicação de vocês.

E agradeço, por fim, a minha guria Fernanda Ghesla, pela paciência, carinho e dedicação. Minha namorada, amiga e companheira no infinito de nós dois.

## SUMÁRIO

Abreviaturas, Siglas e Convenções .....	06
Quadro de tabelas, mapas e gráficos .....	07
Resumo .....	08
Introdução .....	09
<b>1 - Pluralismo e Políticas Públicas: pressupostos teóricos.</b>	
1.1 – Primeiras Palavras .....	12
1.2 – Políticas públicas e alocação de recursos .....	13
1.3 – As justificativas para a escolha dos casos .....	20
1.4 – A noção de desenvolvimento .....	23
1.5 – O argumento pluralista: teoria como ponto de partida	25
<b>2 – Niterói e Campos dos Goytacazes: um breve histórico das Atividades econômicas desses municípios.</b>	
2.1 – O caso de Niterói .....	36
2.1 – A fusão do Estado do RJ com o Estado da Guanabara e O perfil de Niterói nos dias atuais .....	39
2.3 – Campos dos Goytacazes: perfil histórico .....	43
2.4 – Os petroreais no município de Campos dos Goytacazes	44
<b>3 – Petróleo e Pluralismo: parte empírica.</b>	
3.1 – Os fundamentos legais da distribuição de royalties no Brasil .....	49
3.2 – Indicadores sociais e receitas municipais .....	54
3.2.1 – Índice de Desenvolvimento Humano .....	55
3.2.2 – Composição das receitas municipais .....	59
3.2.3 – Royalties e diversificação da economia .....	63
3.3 – Uma referência aos estudos das redes sociais .....	68
3.4 – Alocação dos recursos municipais .....	70
3.5 – Argumentos econômicos: uma crítica à teoria do grande Impulso .....	78
3.6 – Dinheiro na mão é vendaval .....	80
<b>4 – Conclusão</b>	
4.1 – Reflexões conclusivas .....	84
<b>5 – Bibliografia .....</b>	<b>87</b>

## **ABREVIATURAS, SIGLAS E CONVENÇÕES**

**ANP** - Agência Nacional do Petróleo

**CIDE** - Centro de Informações e Dados do Estado do Rio de Janeiro

**FIRJAN** - Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro

**FUNDECAM** - Fundo de Desenvolvimento de Campos

**FUNDEF** - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

**IBGE** - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

**ICMS** - Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

**IPTU** - Imposto Predial e Territorial Urbano

**IDH-M** - Índice de Desenvolvimento Urbano Municipal

**IPI** - Imposto sobre Produtos Industrializados

**IPVA** - Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores

**IQM** - Índice de Qualidade dos Municípios

**ISS** - Imposto sobre Serviços

**PE** - Participações Especiais

**PETROBRAS** - Petróleo Brasileiro S. A.

**PIB** - Produto Interno Bruto

**PNUD** - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**STF** - Supremo Tribunal Federal

**TCE-RJ** - Tribunal de Contas do Estado do Rio Janeiro

**TCU** - Tribunal de Contas da União

## TABELA DE QUADROS, MAPAS e GRÁFICOS

Quadro I –	Página 20
Quadro II –	Página 21
Quadro III –	Página 41
Quadro IV –	Página 45
Quadro V –	Página 56
Quadro VI –	Página 56
Quadro VII –	Página 57
Quadro VIII –	Página 58
Quadro IX –	Página 58
Quadro X –	Página 60
Quadro XI –	Página 61
Quadro XII –	Página 62
Quadro XIII –	Página 74
Quadro XIV –	Página 74
Quadro XV –	Página 75
Quadro XVI –	Página 75
Quadro XVII –	Página 76
Mapa I –	Página 37
Mapa II –	Página 43
Gráfico I –	Página 42
Gráfico II –	Página 50

## **RESUMO**

Este trabalho consiste em uma análise comparativa entre os municípios de Campos dos Goytacazes e Niterói, ambos localizados no Estado do Rio de Janeiro. Com a criação da Lei do Petróleo em 1997, os municípios produtores de petróleo tiveram um acréscimo significativo das suas receitas em função de um extraordinário recebimento de royalties. Porém, esse crescimento da receita não vem sendo acompanhado pela melhora dos indicadores que medem desenvolvimento social. O caso de Campos, maior beneficiário de royalties no Brasil, comparado ao município de Niterói, caso raro de autonomia financeira, terá como objetivo elucidar os fatores que atuam sobre a escolha dos padrões de alocação dos recursos públicos nesses municípios.

**Palavras-chave: Pluralismo, Desenvolvimento, Políticas Públicas, Royalties, Municípios.**

## **ABSTRACT**

This work is based on a comparative analysis between the cities of Campos dos Goytacases and Niterói, both situated in the state of Rio de Janeiro. With the creation of the "Oil Law" in 1997, the cities ,where oil is produced, presented a significant increase of their income due to a great amount of royalties they received. In spite of the income raise, social development indicators are not following the same successful path. The analysis of Campos, the greatest beneficiary of royalties in Brazil, compared to the city of Niterói, a singular case of financial autonomy, will the have the aim to show the factors that make the difference in terms of the choice of the patterns of allocation of public resources in these cities.

Key words: Pluralism, Development, Public Policies, Royalties, Cities

## INTRODUÇÃO

Lendo apenas o título deste trabalho, somos levados a pensar que esta pesquisa foi feita por um economista. Quase naturalmente, associamos as questões referentes ao desenvolvimento econômico ao ofício exclusivo dos acadêmicos das ciências econômicas. Por essa razão, se faz necessário, ainda nas primeiras linhas da introdução, um alerta: este trabalho não foi feito por um economista; este trabalho situa-se dentro do escopo da Ciência Política.

Essa diferenciação não é fruto de uma preocupação meramente formalista, ou resultado de um voluntarismo megalomaniaco que visa estabelecer as fronteiras entre essas duas disciplinas. Ao mesmo tempo que temos os pés fincados no chão em relação aos limites desta pesquisa, sabemos que a definição de fronteiras temáticas contribui somente para a construção de ortodoxias engessadas, e um fazer que se pretende científico não deve ceder a essa equivocada tentação.

Sendo assim, por que motivo fizemos essa ressalva? A resposta não poderia ser mais objetiva: fizemos por uma preocupação teórica. Fizemos porque nossas variáveis explicativas acerca da ocorrência ou não de desenvolvimento econômico pertencem à esfera política. Fizemos essa ressalva porque nossa argumentação não está submetida às determinações das condicionantes estruturais e econômicas. Por outro lado, não queremos criar novas relações unilaterais entre esfera política e esfera econômica, ou reproduzir paradigmas mecanicistas. O grande equívoco das vertentes estruturalistas no século XX foi ignorar os fatores políticos conjunturais, e somente inverter essa relação seria o mesmo que não lavar a camisa suja para usá-la do lado avesso.

Por esse motivo, ao invés de focarmos a análise apenas em aspectos políticos ou econômicos, preferimos ressaltar a interação entre essas esferas. Essa interação fica explícita ainda na formulação do problema inicial do trabalho, que construímos da seguinte maneira: por quais motivos, em condições econômicas favoráveis (que podem ser medidas pela abundância de recursos disponíveis), os municípios produtores de petróleo não vêm apresentando índices de desenvolvimento econômico desejáveis? É perceptível que não negligenciamos o papel das condicionantes econômicas. O que fizemos foi partir de um caso onde já há crescimento econômico verificado pelo enorme aumento das receitas municipais, mas onde esse crescimento

econômico não foi revertido em melhorias sociais e em bem-estar econômico para os grupos sociais desses municípios.

Ao utilizarmos casos onde se verifica crescimento da produção de bens materiais, mesmo sem a melhora dos indicadores de bem-estar, estamos admitindo que o desenvolvimento econômico não é consequência apenas de políticas públicas bem sucedidas. Ele precisa estar assentado sobre condições materiais que permitam o seu desenrolar. Porém, quando as condições materiais se apresentam consolidadas e o desenvolvimento não se realiza, consideramos que as variáveis explicativas que podem dar conta da compreensão desse processo de perpetuação do atraso estão presentes nas relações entre grupos sociais e instituições locais.

Outra questão teórica que merecerá destaque no texto será o debate entre as perspectivas pluralistas e institucionalistas. Repetidas vezes ressaltaremos o caráter pluralista da nossa hipótese. Resumidamente, nossa hipótese pressupõe que o poder de pressão dos grupos sociais é restrito em contextos onde há consolidada uma atividade econômica hegemônica. Todavia, em nenhum momento isolaremos o conceito de grupo social dos outros elementos que compõem a realidade social complexa na qual ele está inserido. O papel dos atores políticos e das instituições serão destacados quando afirmarmos que a diminuição do poder de pressão dos grupos, ocorrido em função da consolidação de uma atividade econômica hegemônica, permite aos atores políticos agirem estrategicamente em defesa de um *status quo* vinculado ao atraso e a falta de diversidade econômica. Por essa razão, quando afirmamos que a nossa hipótese se trata de uma hipótese pluralista, queremos dizer que, em última instância, o papel dos grupos na sociedade é a variável explicativa; mas sem negar que, ao mesmo tempo, o estudo de políticas públicas passa essencialmente pela investigação dos elementos da estrutura social combinados com as instituições. Isso não significa que estamos nos furtando da tarefa de explicar (por isso definimos nosso pressuposto como pluralista), mas temos consciência que seria impossível chegarmos a alguma conclusão satisfatória sem considerarmos o papel das instituições locais no processo de formulação das políticas locais.

A divisão do texto da dissertação será feita em três capítulos. No primeiro, além de nos concentrarmos nessas questões teóricas que já introduzimos, apresentaremos as justificativas para a escolha da comparação entre os casos de Campos dos Goytacazes, município localizado no norte-fluminense, e que figura entre os maiores produtores de petróleo do país, além de ser o maior beneficiário de royalties do Estado, e Niterói, município localizado na região metropolitana do Estado, que possui os melhores indicadores de bem-estar social do Estado do Rio de Janeiro

há mais de uma década e que se caracteriza por ser o único município do Estado, fora a capital, a possuir uma receita tributária própria que lhe garanta autonomia financeira.

No segundo capítulo faremos um breve histórico dos casos estudados, buscando mostrar as semelhanças de trajetória econômica desses dois municípios até a descoberta das jazidas de petróleo na região de Campos. Buscaremos ainda mostrar como a crise econômica e política do Estado do Rio e do próprio Brasil a partir de meados dos anos 1970 prejudicou as economias desses municípios, como foram encontradas alternativas distintas para a superação da crise, e como isso vem gerando resultados distintos na comparação entre indicadores de desenvolvimento desses dois municípios. Entretanto, o segundo capítulo não será dedicado a uma exposição detalhada da história dessas duas localidades, mas terá como função ressaltar os caminhos diferentes trilhados a partir dos anos 1980, para então no terceiro capítulo apresentarmos os dados que visam confirmar a nossa hipótese.

Por fim, no terceiro capítulo faremos a exposição dos indicadores econômicos e sociais desses dois municípios, mostrando como o impacto dos royalties não vem garantindo a melhoria dos níveis de desenvolvimento do município de Campos. Na construção da parte empírica, tivemos como principal fonte de informações os estudos sócio-econômicos promovidos pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, disponibilizados no site dessa instituição, as informações disponíveis no site da Agência Nacional do Petróleo, além das estatísticas disponíveis no site da Fundação CIDE-RJ (Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro).

## **I - PLURALISMO E POLÍTICAS PÚBLICAS: PRESSUPOSTOS TEÓRICOS.**

### **1.1 - AS PRIMEIRAS PALAVRAS:**

Começar a escrever costuma ser a parte mais difícil de uma pesquisa acadêmica. Depois de coletar dados, organizar bibliografia, formular hipóteses e reunir tudo isso, é preciso estabelecer o ponto de partida do texto. Para evitarmos maiores complicações, pensamos que a melhor forma de se iniciar seja expondo de maneira clara o problema que deu origem e orientou o projeto. Retrocedendo aos primeiros momentos do trabalho, entendemos que a questão inicial dessa dissertação seja o padrão de desenvolvimento dos municípios produtores de petróleo do Estado do Rio de Janeiro. Pois bem, antes de qualquer análise mais atenta, notamos de forma muito clara que o surgimento de uma atividade econômica extremamente rentável não significou necessariamente desenvolvimento local. O incremento significativo da arrecadação desses municípios não acarretou melhorias nos índices medidores da qualidade de vida, apresentando em muitos casos, ao contrário, um sensível crescimento das mazelas econômicas e sociais nessas localidades. Uma série de trabalhos<sup>1</sup> de economistas que se debruçaram dedicadamente sobre o tema nos mostra quase sempre os mesmos resultados: o recebimento de royalties oriundos da exploração do petróleo nos territórios dos municípios da Bacia de Campos produziu um enorme aumento da receita municipal, o que vem permitindo a criação das condições para o desenvolvimento das economias locais; mas, ao mesmo tempo, esses municípios estão apresentando sinais de diminuição da diversificação das atividades produtivas, acompanhado da piora das condições de vida dos seus cidadãos. Sendo assim, o problema inicial e central desse trabalho consiste na seguinte questão: quais fatores explicam porque o respeitável aumento da

---

<sup>1</sup>Por se tratar de um tema relativamente recente, não encontramos ainda muitas referências clássicas sobre os impactos dos royalties petrolíferos na economia brasileira. Porém, é visível o crescimento do interesse pelo tema. Dentre os trabalhos que nos serviram de inspiração, destacamos a pesquisa sobre os municípios da Bacia de Campos do economista PACHECO, Carlos Augusto. *“A aplicação e o impacto dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios confrontantes da Bacia de Campos”*. RJ: UFRJ, 2003.

arrecadação municipal não está sendo capaz de gerar um padrão de desenvolvimento local dinâmico. Apresentado o ponto de partida, seguimos adiante.

A observação dos primeiros dados relativos aos índices de crescimento da arrecadação e dos medidores de qualidade de vida (IDH) nos permite confirmar a convicção apriorística de que a compreensão desse fenômeno social passa pela análise da conjuntura política dos municípios produtores de petróleo. Em outras palavras, admitimos que as causas do não desenvolvimento das economias desses municípios não são de ordem econômica ou estrutural, mas sim política. Para desenvolvermos essa argumentação, adotaremos o método comparativo entre o caso mais emblemático da produção de petróleo no norte fluminense, o município de Campos dos Goytacazes, e o município de Niterói, localizado na região do Grande Rio, que não possui as mesmas características extrativas de Campos, ou seja, não tem o grosso da sua arrecadação proveniente dos royalties. Mais adiante explicitaremos de forma detalhada as justificativas para as escolhas dos casos. Por enquanto, é importante ressaltar que o trabalho tem como foco a análises dos padrões de alocação dos recursos públicos municipais em municípios que possuem formas de arrecadação distintas, como são os casos de Campos e Niterói. 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, através da comparação, que 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.

## **1.2 - POLÍTICAS PÚBLICAS E ALOCAÇÃO DE RECURSOS.**

Quando falamos em alocações de recursos públicos, estamos fazendo referência a uma sub-área da Análise de Políticas Públicas, temática que vem ganhando muita força nas últimas décadas no Brasil. Não seria necessário aqui fazer um mapeamento dos principais conceitos e modelos de formulação de análise de políticas públicas.<sup>2</sup> Existem bons trabalhos que cumprem essa tarefa. Entretanto, seria interessante para o trabalho pontuarmos os aspectos fundamentais que compõem o marco teórico da nossa pesquisa. Primeiramente, definimos o estudo de políticas

---

<sup>2</sup>Por exemplo, ver SOUZA, Celina. *Políticas Públicas, tipologias e sub-áreas*. Salvador: Mimeo-Fundação Luís Eduardo Magalhães, 2002.

públicas como um campo de conhecimento holístico, capaz de abarcar diversos olhares sobre um mesmo tema, e que interagi necessariamente elementos como grupos de interesse, instituições, estrutura econômica e ideologia. Não queremos com isso negar a existência de umnexo teórico-metodológico na nossa abordagem. Pelo contrário, assumimos o compromisso e o risco de nos posicionarmos de forma clara ao lado do viés que seja capaz de responder aos problemas da pesquisa. Porém, não podemos perder de vista o caráter abrangente do estudo das políticas públicas, pois pretendemos explorar ao máximo a combinação de diferentes aspectos, como grupos de pressão, formas de arrecadação e ação racional dos atores políticos locais, para podermos compreender os fatores que agem de forma determinante sobre os padrões de alocação dos recursos públicos nos municípios estudados.

Outro aspecto que queremos deixar claro é que não pretendemos avaliar ou discutir a implementação das políticas. Pretendemos discutir os padrões de alocações a partir de tipologias pré-estabelecidas. Para tal, utilizaremos o modelo proposto por Flávio Rezende, no artigo “Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil”<sup>3</sup>. Para Rezende, as preferências alocativas são entendidas a partir de uma divisão do gasto público em três categorias distintas: gasto mínimo (*Gm*); gasto social (*Gs*); e gasto econômico (*Ge*). O *Gm* corresponde à parcela de gastos governamentais em políticas públicas consideradas como de domínio exclusivo do governo. Estas envolvem a provisão de bens e serviços que se enquadram na categoria de “bens públicos puros” (REZENDE, 1997a.), os quais não podem ser provisionados por mecanismos de mercado. O *Gs* corresponde à parcela do gasto em políticas públicas destinadas à provisão de bens e serviços meritórios, ou do tipo quase-públicos. Tais bens, devido a seus “graus de exclusão e divisibilidade relativa ao consumo, permitem que o governo não assuma posição monopolista, abrindo portas para a entrada de mecanismos de mercado para a locação de tais recursos.” (REZENDE, 1997b.). Por último, o *Ge* corresponde à parcela do gasto que diz respeito a atividades econômicas nas quais, tecnicamente, o governo não teria necessidade de se envolver. “Contudo, na prática, o governo desempenha tais atividades dada a necessidade de regulação de mercados, ou, **ainda em casos de intervenção direta desempenhando atividades empresariais**”. (*Grifo meu*, REZENDE, 1997c.). Desvendar as

---

<sup>3</sup>REZENDE, Flavio. *Descentralização, gastos públicos e preferências alocativas dos governos locais no Brasil*. Dados: 1997, vol.40, número 3.

preferências alocativas dos municípios segundo essas definições e entender os fatores que levam os atores políticos e sociais a adotarem tais preferências é o desafio desse trabalho.

Para conseguir realizar essa tarefa temos que adotar uma perspectiva que nos permita compreender os contatos existentes entre os atores sociais - nesse caso, tantos os ligados aos interesses de mercado, como os atores sociais que demandam por políticas públicas de caráter distributivo - e os policy makers municipais. Sendo assim, assumimos uma concepção de Estado que se afasta tanto da idéia marxista, que entende os atores estatais como representantes dos interesses da classe dominante e as ações do Estado como resultado imediato das necessidades dos proprietários dos meios de produção, como de uma concepção radical de um Estado burocratizado, herdeiro de um institucionalismo weberiano que concebe tanta autonomia aos agentes burocráticos que permite a elevação das instituições por sobre a realidade social em que elas estão inseridas. Obviamente não são todos os trabalhos marxistas que assumem essas características<sup>4</sup>, assim como nem todas as perspectivas institucionalistas provocam esse distanciamento entre instituições e sociedade<sup>5</sup>. Mas, ao falarmos dessas duas tradições clássicas pretendemos absorver o que há de melhor nas duas vertentes para chegarmos a uma análise das ações do Estado que não seja unicamente societária, ou unicamente institucional. Como já foi dito acima, a interação entre essas duas esferas é fundamental para a confirmação das nossas hipóteses. Interação entendida como o ponto de encontro (ou conflito) entre sociedade e poder público, onde há permeabilidade entre as duas esferas. Nas palavras de Eduardo Marques,

---

<sup>4</sup>Encontramos mais facilmente nas obras do próprio Marx essa definição de Estado. Em Lênin, em especial no “Estado e Revolução” também percebemos facilmente a idéia de Estado como comitê da burguesia. Autores marxistas do século rompem com essa tradição, com destaque para Gramsci, Habermas e Offe. Sobre essa discussão, ver: PRZEWORSKY., Adam. *Estado e economia no capitalismo*. RJ: Relume Dumará, 1995.

<sup>5</sup>Assim como na tradição marxista, o século XX marcou uma ruptura com o rigor científico weberiano que inspirou o velho institucionalismo. O neo-institucionalismo supera o antigo formalismo das instituições, mas sem perder de vista o papel que elas exercem sobre as preferências sociais. Sobre essa discussão, ver: ALMOND, Gabriel. *Political Science: the history of the discipline*. IN: GODIN, Robert & KLINGEMANN, Hans Dieter. *A new handbook of political science*. Oxford University Press, 1996.

Ao contrário dos conceitos de privatização do Estado e de anéis burocráticos, a permeabilidade do Estado aponta para uma característica potencial perene no tempo e presente em todos os campos de ação do Estado. “Na verdade, a permeabilidade é apenas a especificação do efeito das redes presentes em todas as dimensões sociais para os locais onde ocorre o encontro (ou a superposição) do Estado com o privado.” (MARQUES, 2004, p.22)

Mais adiante, no terceiro capítulo, retomaremos a questão das redes sociais quando situarmos essa nova literatura dentro da nossa perspectiva pluralista. Por enquanto, pretendemos mostrar a interação entre os grupos de pressão, arrecadação e as alocações dos recursos públicos locais da seguinte forma: como variável independente do trabalho aparecem os grupos de pressão. Como variável dependente aparecem os padrões de alocação dos recursos municipais nos casos de Campos e Niterói. A forma de arrecadação dos municípios aparece como elemento determinante para a capacidade ação dos grupos de pressão. Examinando preliminarmente os dados notamos que as principais diferenças entre os dois municípios consistem nos seguintes fatores: enquanto o primeiro possui uma atividade produtiva hegemônica, pouca segmentação das atividades econômicas e o grosso da sua arrecadação proveniente das indenizações recebidas pela produção de petróleo, o segundo município apresenta maior dinamismo econômico e a maior parcela da sua arrecadação proveniente da receita tributária própria e não das transferências intergovernamentais.<sup>6</sup> Isso pode nos indicar duas questões. A primeira é que a redução da diversidade produtiva gerada pela dependência à atividade petrolífera vem gerando a diminuição dos setores de classe média, fenômeno percebido pela diminuição dos índices de escolaridade do município nos últimos anos.<sup>7</sup> A segunda é que diminuição da classe média, que aparece como reflexo da diminuição da diversidade produtiva, combinada ao aumento da receita oriunda dos royalties fortalece a formação de uma conjuntura de restrição da atuação dos grupos de pressão não vinculados à atividade hegemônica, que ocorre paralelamente à diminuição das restrições materiais e políticas sobre ação dos atores políticos locais, resultando em padrões de alocação dos recursos municipais descomprometidos com os gastos sociais e econômicos. De forma ordenada, nossa hipótese pode ser entendida da seguinte forma: a concentração da receita em uma atividade econômica aumenta as restrições de atuação e pressão dos grupos sociais à medida

---

<sup>6</sup>Fonte: Contas de gestão do governador - Exercício de 2001. TCE-RJ. (2002)

<sup>7</sup>Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano - 2001

que diminui as restrições de ação dos atores políticos. Ou seja, a interação entre grupos sociais e instituições torna-se mais complexa e fortalecida na medida que os atores políticos necessitam estabelecer diálogo e atender demandas dos mais variados grupos que compõem a fonte de arrecadação da receita municipal. Por outro lado, quando há um contexto de composição da receita municipal, em especial em casos de recursos fartos, baseado na hegemonia intocável de uma atividade como o petróleo, entendemos que o município, ou, na verdade, seus policy makers, sofrem menos as pressões dos grupos na definição das agendas ou das políticas públicas justamente por possuírem receitas extraordinárias provenientes de fontes alheias às disputas políticas locais. Em suma, a ação dos grupos sociais, variável que, em última instância, explica as preferências alocativas dos poderes locais, apresenta menos poder de intervenção em localidades que apresentam dependência a uma atividade econômica e que possuem receitas que não passam pela tributação dos grupos sociais locais. Esse contexto tende a reforçar o quadro que preocupa os economistas que estudam o tema, que é a consolidação de um padrão de desenvolvimento sustentado por um recurso natural não-renovável que os municípios beneficiados pelos royalties vêm promovendo na última década. Em última análise, os recursos que poderiam promover um grande surto de desenvolvimento local acabam não se convertendo em benefícios para os moradores dessas localidades, mas sim gerando um padrão minimalista de gasto público.

Esclarecidos problema, objetivo e hipótese do trabalho, apresentaremos alguns dados que explicam de forma sucinta como funciona o sistema tributário dos municípios estabelecido pela Constituição de 1988. Como já é sabido, a Constituição de 88 foi marcada pela descentralização fiscal, o que permitiu um aumento significativo 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 a, 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.<sup>8</sup> Como podemos perceber, os recursos oriundos das transferências intergovernamentais, mais receita tributária foram ultrapassados pelos valores dos royalties. Ou seja, a crescente dependência dos recursos provenientes de apenas uma atividade econômica é bastante visível e reforçada. Sem dúvida esses números mostram a importância dos royalties para as receitas municipais, antes deficitárias. Mas, ao mesmo tempo, nos surpreendem por não representarem um surto desenvolvimento econômico dessas localidades, que ao contrário, acabam fortalecendo mais ainda os laços de dependência orçamentária com um repasse que tem prazo determinado para se esgotar.

Esse modelo é observado em quase todos os casos de municípios produtores de petróleo. De um lado a brutal redução da receita tributária, gerada pela saída de empresas e serviços que se observa nessas regiões (resultado da adoção de políticas que não favorecem a dinamização das atividades econômicas<sup>9</sup>) e pela preferência dos atores políticos na adoção de estratégias eleitorais que reduzam os impostos em função da vasta disponibilidade de recursos. Do outro, os royalties assumindo o papel de principal fonte de arrecadação. Essa combinação pode nos suscitar a clássica discussão municipalista promovida por Victor Nunes Leal<sup>10</sup>, já que, analogamente, as lideranças locais nos municípios produtores de petróleo optam por adotar estratégias que não visam superar as suas condições de dependência em relação aos poderes estadual e federal. Essa questão é observada na condescendência dos prefeitos em relação à cobrança de impostos. Segundo Rodrigo Serra e José Agostinho Leal, no artigo “Uma investigação sobre os critérios de repartição dos royalties petrolíferos”,

---

<sup>8</sup>Fonte: TCE-RJ e CIDE (2002)

<sup>9</sup>A guerra fiscal entre os municípios produtores de petróleo também contribui para esse cenário. A disputa pela instalação de empresas e serviços ligados à atividade petrolífera vem sendo travada com uma série de benefícios fiscais oferecidos pelas prefeituras.

<sup>10</sup>LEAL, Victor Nunes. *Coronelismo, enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil*. RJ: Nova Fronteira, 3.ed., 1997

Não há interesse em oprimir o contribuinte com impostos, já que é possível arrecadar com facilidade, dinheiro das indenizações do petróleo. No longo prazo, quando os royalties acabarem, caso seja dada pouca atenção à arrecadação tributária municipal, haverá uma cidade sem estrutura fiscal atualizada. (SERRA & LEAL 2003A IN: PIQUET, Rosélia. Petróleo, Royalties e Região. RJ: Garamond, 2003, RJ. p.171)

A partir desses dados, que serão mais bem expostos no terceiro capítulo, nos interessa provar através de um estudo desses dois casos que o tipo de arrecadação do município de Campos dos Goytacazes, ao contrário do que se observa em Niterói, restringe a atuação dos grupos sociais no controle das ações dos atores políticos. A menor mobilização de setores produtivos, em função da sua menor diversidade, e dos setores de classe média, além da quase completa ausência de um operariado, associada a grandes arrecadações permitem aos atores políticos tomarem decisões estratégicas que respondem quase que exclusivamente ao seu desejo de perpetuação no poder. Porém, vale ressaltar que não pretendemos discutir questões referentes à competição política ou algo semelhante. Nossa intenção, como já dissemos acima, é mostrar que padrões distintos de arrecadação inibem ou promovem a atuação dos grupos sociais, o que determina a formação das agendas e das alocações dos recursos municipais. Paralelamente, notamos também que os modelos de desenvolvimento como o de Campos costumam se auto-reforçar, o que não significa a impossibilidade da sua ruptura. Alertamos que não queremos fazer um estudo econômico detalhado sobre a produção de petróleo ou distribuição dos royalties. O que queremos é, através de um argumento inicial pluralista, mostrar que arrecadação e desenvolvimento nem sempre caminham juntos, e, ao mesmo tempo, argumentar que nem sempre a diminuição dos tributos garante a melhoria das condições de vida dos cidadãos. O estudo do caso do petróleo em Campos comparado a um caso situado quase em um extremo oposto tem como objetivo ilustrar essas premissas. Em suma, entendemos que os grupos de pressão encontram maior êxito nas suas demandas em conjunturas políticas que o seu papel econômico é decisivo para as tomadas de estratégia dos atores políticos. A pressão da sociedade ou dos agentes do mercado é relevante quando a pressão sobre os canais de arrecadação também é relevante. Segundo nossos pressupostos, quando esse quadro não se apresenta, os grupos de pressão perdem força e um possível ciclo de recessão está aberto.

### **1.3 - AS JUSTIFICATIVAS PARA A ESCOLHA DOS CASOS:**

O critério para a seleção dos casos foi pautado pelos seguintes dados. No caso de Campos, três fatores são fundamentais e chamam bastante atenção. O primeiro e mais importante é o número absoluto da receita de royalties dos municípios beneficiários. De longe, Campos recebe o maior montante de royalties desde 1997. Sendo assim, como o interesse da pesquisa passa pela análise dos municípios que se beneficiaram com essa nova fonte de arrecadação, o primeiro colocado na lista dos maiores recebedores sem dúvida nos serve como exemplo.

Quadro I

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](http://www.anp.gov.br) (Elaboração própria a partir dos dados)

O segundo dado que nos interessa diz respeito à evolução da composição da receita corrente do município de Campos de Goytacazes. Se no primeiro quadro notamos o crescimento significativo da receita total do município, o quadro abaixo nos mostra como o município de

Campos passou a compor suas fontes de receita através de uma progressiva dependência dos royalties.<sup>11</sup>

Quadro II

Composição das Receitas Correntes de Campos dos Goytacazes (1997 - 2001)					
	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).

Os números mostram que enquanto a arrecadação proveniente de tributos, que já era relativamente baixa em 1997, apresenta queda durante o período, o montante de royalties passa a significar mais da metade da arrecadação municipal. Isso significa que a produção de petróleo passa a ser a atividade que sustenta de forma hegemônica as receitas municipais, enquanto outras atividades econômicas que geram tributos perdem cada vez mais espaço na composição da receita corrente. No capítulo III, quando analisarmos outros indicadores sócio-econômicos como números de empregos formais, evolução dos estabelecimentos, composição do PIB municipal e sua participação no PIB do Estado (com a participação do petróleo e sem a participação do

---

<sup>11</sup> Até 1999 os royalties estavam alocados em outras receitas correntes. A partir de 2000, foram alocados em receita de contribuição. Fonte: TCE - RJ

petróleo), notaremos que há uma pequena evolução continuada desses indicadores de crescimento. Entretanto, essa evolução fica abaixo do potencial proporcionado pelo significativo incremento da receita municipal, principalmente se comparado a outros municípios do Estado que não apresentaram esse crescimento de receita, mas possuem indicadores mais bem-sucedidos do que Campos.

O terceiro fator que nos fez escolher Campos como nosso caso diz respeito à discussão já feita nesse capítulo. Mesmo apresentando sensíveis sinais de crescimento econômico, fato inquestionável diante de tantos recursos disponíveis, Campos não apresenta sinais de desenvolvimento econômico-social. Entre 1997 e 2001, período de grande crescimento da receita, o município que já não estava bem colocado no ranking do IDH do Estado, despencou mais dez posições, caindo do quadragésimo quarto posto, para o quinquagésima quarta colocação. Combinando os dados acima, reiteramos que a relação entre políticas públicas municipais promotoras de desenvolvimento e a diminuição da participação significativa de diversos setores econômicos na receita corrente municipal é o nosso elo de ligação com a perspectiva pluralista.

Niterói, por sua vez, foi selecionado como contraponto ao município de Campos por apresentar características que variam em relação ao padrão de arrecadação e ao resultado dos indicadores econômicos e sociais, além de apresentar uma menor receita total do que o município de Campos. Em termos de desenvolvimento econômico e social, Niterói permanece por mais de uma década na primeira colocação no ranking do IDH do Estado do Rio de Janeiro, mesmo sem ser o município que mais arrecada no Estado. Em segundo, e esse dado nos interessa em especial, este município é o único do Estado, fora a capital do Estado, que apresenta um percentual de receita tributária superior a 50% na sua receita corrente<sup>12</sup>. Por apresentar essa característica, que ilustra a maior complexidade da economia local e das formas de arrecadação desse município, Niterói nos servirá como contraponto ao modelo de desenvolvimento sustentado pela existência de uma atividade econômica hegemônica.

Em suma, esses dois municípios aparecem para nós como casos antitéticos nas variáveis que estamos analisando, ainda com o interessante dado de Campos ser um município com arrecadação maior do que Niterói. E estas antíteses se apresentam em duas ocasiões: no seu padrão de arrecadação - enquanto Campos possui quase a totalidade da sua receita proveniente de

---

<sup>12</sup>Fonte: Contas de gestão do Governador - TCE-RJ

recursos finitos de uma atividade industrial hegemônica, Niterói consolida sua base de arrecadação através de uma política fiscal baseada no dinamismo e diversificação das fontes de arrecadação local - e nos modelos de políticas públicas adotadas, que são facilmente verificadas quando comparamos os orçamentos municipais e os indicadores econômicos e sociais dessas duas localidades.

#### **1.4 - A NOÇÃO DE DESENVOLVIMENTO**

O termo desenvolvimento, por razões históricas, nos remete sempre à idéia positiva de um objetivo consensual de todas as nações modernas. Sem maiores questionamentos, na grande maioria das vezes desenvolver exprime um sinal de melhora, de evolução, aos moldes do ideal de progresso da racionalidade iluminista.

Entretanto, sabemos que o mesmo termo inserido em diferentes discursos assume significados distintos. Os aspectos qualitativos que norteiam o ideal de desenvolvimento para um economista neo-clássico certamente são diferentes da concepção de desenvolvimento de um economista keynesiano.<sup>13</sup>

Por isso a nossa tentativa de definição do que entendemos, ou não entendemos, como desenvolvimento. Não precisamos para isso fazer um panorama das principais vertentes teóricas que pautaram o discurso desenvolvimentista, tarefa já realizada em variadas pesquisas. Isso serviria apenas para tornar a leitura mais cansativa e fragmentada. Nosso principal objetivo no momento é diferenciar o termo crescimento econômico do termo desenvolvimento econômico.

Primeiramente, a noção de desenvolvimento adotada neste trabalho tem como pressuposto que o progresso econômico sempre foi o resultado do impulso promovido por classes e grupos sociais interessados em uma nova ordem econômica e social, e que este processo sempre “encontrou a oposição e a obstrução dos interessados na preservação do status quo, dos que usufruem benefícios e hábitos de pensamento do complexo social existente, das instituições e costumes prevalecentes” (BARAN, 1972 a, p.53). Ou seja, o desenvolvimento econômico sempre

---

<sup>13</sup>Sobre a história do pensamento econômico brasileiro e os diferentes discursos desenvolvimentistas, ver: BIELSCHOWSKY, Ricardo. *Pensamento econômico brasileiro*. RJ: Contraponto, 2000.

foi marcado por choques violentos, por movimentos de avanço e retrocesso, mas nunca um processo suave e harmonioso, desprovido de conflitos.

Por ser tratar de um processo de disputas sociais, entendemos que, para além das condicionantes estruturais, desenvolvimento econômico é um projeto político consciente, construído e implementado pelos grupos sociais, e o seu impedimento ou retardamento é resultado de uma posição política comprometida com o atraso econômico. No contexto desse trabalho, esse antagonismo é ilustrado pelo dualismo Oligarquia X Sociedade Plural.

Como entendemos que o desenvolvimento econômico é resultado de disputas e vitórias de projetos políticos, faz-se necessária a diferenciação entre crescimento e desenvolvimento. Sem maiores rodeios, definimos crescimento econômico como o resultado, ao longo do tempo, de um aumento da produção per capita de bens materiais. Por sua vez, desenvolvimento econômico é entendido neste trabalho como uma melhoria do bem-estar econômico e social. A confusão entre essas duas definições nos levaria a falsa idéia de que há desenvolvimento nos municípios produtores de petróleo em larga escala. Segundo Paul Baran,

Esta definição de crescimento econômico associado ao bem-estar é insatisfatória, pois não leva em conta a ponderável parcela do produto global que não tem influência sobre o bem-estar, qualquer que seja a definição que se adote para este... É insustentável a posição daqueles que encaram um acréscimo na produção de todos aqueles bens que comumente são trocados por moeda como significando uma melhoria do bem-estar econômico. Este pode ser grandemente aumentado por um acréscimo na oferta de bens e serviços que não são comumente trocados por moeda (escolas, hospitais, estradas, pontes...), enquanto grande número de bens e serviços que são comumente trocados por moeda não traz nenhuma contribuição ao bem-estar humano (remédios patenteados, salões de beleza, narcóticos...) (BARAN, 1972 b, p.53)

Outra forma de verificação apenas de crescimento econômico é a observação do aumento da utilização global dos recursos, sem que isso acarrete em alterações na estrutura social ou na organização tecnológica das atividades produtivas, isto é, a entrada no processo produtivo de recursos naturais que até então não participavam desse processo. Em síntese, o fundamental para que ocorra crescimento é a aplicação econômica do conhecimento técnico e o investimento líquido em unidades produtivas adicionais, nada mais do que isso.

Dessa forma, pode haver um grande surto de crescimento econômico sem que isso signifique melhoria das condições de bem-estar econômica, ao passo que as melhorias das condições de bem-estar econômico podem ocorrer, em situações excepcionais, sem a necessidade de ocorrência de crescimento econômico. A interação entre esses dois fenômenos e a compreensão das causas que explicam os sucessos e fracassos nessa relação só podem ser

atingidos a partir de uma perspectiva que considere os fatores políticos - grupos sociais e instituições - que organizam uma sociedade. Parece preferível, portanto, considerar o crescimento econômico como um aumento da produção de bens, sem procurar indagar se tais bens contribuem ou não para o bem-estar humano.

Por outro lado, desenvolvimento econômico tem um significado mais amplo. Bem próximo da nossa definição de desenvolvimento, encontramos a proposta do economista indiano Amartya Sen, um dos criadores do Índice de Desenvolvimento Humano, utilizado pela ONU como indicador de bem-estar econômico (SEN, 2000). De acordo com Sen, desenvolvimento econômico consiste na remoção dos vários tipos de restrições que limitam as escolhas e oportunidades das pessoas, que procuram essencialmente viver bem e por muito tempo. As realizações ao alcance de cada um dependem das oportunidades econômicas, das liberdades políticas, dos poderes sociais, da boa saúde, da educação básica, e dos incentivos e estímulos a sua iniciativa. As oportunidades sociais (sob a forma de serviços como educação e saúde) facilitam a participação econômica. E a oportunidade de participar no comércio e na produção permite gerar tanto a riqueza pessoal como os recursos públicos destinados a serviços sociais.

No terceiro capítulo, ao desenvolvermos a parte empírica, o indicador IDH será de fundamental importância para o desenvolvimento dos nossos argumentos. Por este motivo se fez necessária a referência ao autor que formulou este conceito.

## **1.5 - O ARGUMENTO PLURALISTA: TEORIA COMO PONTO DE PARTIDA.**

A discussão teórica nos proporciona o temido risco de realizarmos saltos bastante acima da base empírica na qual estamos sustentados. Na maior parte das pesquisas, os equívocos costumam ocorrer exatamente no momento do estabelecimento da relação entre o objeto de estudo e a teoria escolhida para análise. Diante desse desafio, pensamos que a discussão pluralista é o ponto fundamental que pode nos conduzir a conclusões empíricas correlatas à teoria adotada neste trabalho. Para nossa maior segurança, precavidamente recorreremos aos clássicos do tema para não executarmos divagações pretensamente novas e desajeitadas.

Para além da discussão sobre arrecadação e gastos municipais, podemos situar esse trabalho dentro de uma temática mais abrangente. De fato, a grande questão que norteia a pesquisa é a relação entre desenvolvimento econômico e conjuntura política. Essa relação, longe

de ser uma novidade, já pautou a agenda de discussões da teoria da modernização, do desenvolvimentismo cepalino, de vertentes do institucionalismo e de tantas outras escolas de pensamento.

Grosso modo, a idéia que hegemonizou o debate acadêmico durante grande parte do século XX foi a convicção na relação entre crescimento econômico e desenvolvimento das instituições políticas. Porém, há algumas décadas essa crença vem sendo questionada, e uma sucessão de exemplos vêm contribuindo para o seu fracasso<sup>14</sup>. Seguindo a linha dos trabalhos que questionam a tese fundamental da teoria da modernização, pretendemos contribuir para o debate estudando mais um caso onde não há a verificação da relação entre crescimento econômico - medido pelo incremento da receita - e desenvolvimento econômico-social e das instituições políticas.

No cumprimento de tal tarefa, o pluralismo aparecerá como a base, como ponto de partida da nossa argumentação. Entretanto, sabemos que o próprio debate no interior das vertentes pluralistas nos alerta para a diversidade de interpretações que são possíveis quando falamos em sociedades plurais. Na linguagem recorrente da Ciência Política, vemos que as várias formas de pluralismos aparecem como uma hidra de muitas cabeças. Segundo o cientista político Jean Leca,

...o pluralismo encontra-se ligado à democracia, seja para corrigir a tendência democrática à centralização e ao fortalecimento do Estado e ao mesmo tempo à privatização do indivíduo (versão toquevilliana), seja para permitir suprir a ausência de sentimentos melhores (virtuosos) em oposição aos interesses (versão madisoniana derivada de Montesquieu), seja para permitir a incorporação de grupos dominados que têm um direito a serem incluídos e que os dominantes têm interesse em incluir para contribuir para a utilidade pública (versão miliana), seja para diversificar a representação que foi reduzida à abstração do cidadão, e para limitar a soberania do Estado (versão de Laski), seja enfim para descrever (e defender) um sistema oposto à oligarquia (versão dahliana)... (LECA, 1995, p.47)

Dentro dessa variedade de perspectivas pluralistas que ora se complementam, ora se contradizem, a perspectiva de Robert Dahl nos servirá como referência. Mais adiante recorreremos de forma detalhada a este autor. Por agora, afirmamos que tão importante quanto explicitar o que entendemos como pluralismo, é também deixar claro que em nenhum momento pretendemos construir uma abordagem normativa, que entende democracia ou pluralidade social com um sinal positivo a priori. A discussão não será sobre qual é o melhor modelo, mas sim

---

<sup>14</sup>Dois exemplos: as ditaduras na América Latina que promoveram grandes surtos de industrialização e os casos do leste asiático.

sobre as condições necessárias para o desenvolvimento de arranjos políticos que sejam capazes de garantir o fortalecimento dos indicadores que medem desenvolvimento econômico dentro de uma estrutura capitalista de produção. A discussão não será travada entre o modelo de desenvolvimento ideal, ou sobre o modelo representativo ideal. E sim sobre as condições objetivas de desenvolvimento capitalista que estão sendo criadas nos municípios que estão sendo comparados.

Segundo Norberto Bobbio, o termo pluralismo não é novo. Nova seria a sua construção conceitual. A definição geral do conceito pode ser entendida da seguinte forma:

Que uma sociedade é tanto melhor governada quanto mais repartido for o poder e mais numerosos forem os centros de poder que controlam os órgãos do poder central... Uma das formas tradicionais para distinguir um governo despótico de um governo não despótico é observar a maior ou menor presença dos chamados corpos intermediários e, mais precisamente, a maior distribuição do poder territorial e funcional entre governantes e governados. (BOBBIO, 1994, p11)

A repartição do poder entre diversos pontos de poder caracteriza uma sociedade plural. Debater as definições de Poder seria uma tarefa bastante enriquecedora, porém de difícil execução nas linhas dessa dissertação. Todavia, não podemos nos privar do dever de tentar apresentar o que entendemos como os centros de poder de uma sociedade plural. Sabemos dos limites e das reais pretensões desse trabalho, por isso delimitamos cronologicamente e espacialmente a nossa definição de poder.

O nosso estudo é feito a partir de referenciais de uma economia de mercado capitalista, na virada do século XX para o XXI, em municípios do Estado do Rio de Janeiro. Centros de poder, entendidos como grupos de pressão, estão vinculados na nossa pesquisa à esfera produtiva, seja através dos interesses da burguesia local, do trabalhador local ou do poder público local. Admitimos a existência de diversos grupos que não estão inseridos diretamente dentro da estrutura produtiva capitalista em uma sociedade plural. Entretanto, nos interessa avaliar o poder de pressão exercido sobre a base material desses municípios; o poder dos agentes produtivos e a sua relação de negociação e conflito com os policy makers municipais. Na esfera municipal, nos interessa medir o grau de pluralização das forças produtivas que alavancam a economia municipal e a sua relação com as preferências de alocação dos recursos municipais. Ou seja, entendemos centros de poder como algo bem próximo de um fracionamento de classes, sendo a disputa travada entre os grupos que disputam vantagens na estrutura produtiva capitalista.

Resumidamente, as abordagens pluralistas, que estudam os grupos de pressão e as redes de relação dos atores políticos e sociais, têm como objetivo central considerar o papel dos aspectos informais para a compreensão dos processos decisórios e de implementação das políticas governamentais, rompendo assim com uma tradição formalista das análises institucionalistas. Segundo os defensores dessa perspectiva, “grupos formulam e estabelecem agendas; usualmente participam das decisões acerca das suas implementações; e, por fim, também são responsáveis muitas vezes pela própria implementação dessas agendas” (JOHN. a, 2000, p.66).

Essa perspectiva servirá como base teórica da análise dos dados empíricos neste trabalho. Isso porque entendemos que a arrecadação proveniente de apenas uma atividade econômica altamente hegemônica restringe a formação dos grupos de pressão, permitindo que os atores políticos tenham maior margem de ação perante a sociedade e os agentes produtivos. Entretanto, quando falamos em ação dos atores políticos, estamos recorrendo inevitavelmente a uma questão institucionalista, já que entendemos que a ação racional dos atores nas instituições é capaz de definir escolhas e as formas de execução das políticas públicas locais.

O neo-institucionalismo é uma abordagem que tem como premissa a idéia de que as instituições são arenas onde são definidas e realizadas as políticas públicas<sup>15</sup>. Certamente, quando flertamos com a escolha racional para mostrar que os atores políticos definem estratégias de ação que terão implicações na sociedade, estamos nos utilizando de um referencial institucionalista. Porém, repetidas vezes no trabalho enfatizamos o caráter pluralista da nossa reflexão. Por isso um esclarecimento teórico se faz necessário.

Primeiramente, não entendemos pluralismo e institucionalismo como perspectivas antagônicas. Como já dissemos anteriormente, nem o rigor formal das análises institucionais que advogam a idéia de um Estado transcendental por sobre a sociedade, nem o estruturalismo que reduz o Estado ao comitê executivo dos interesses de classe isoladamente contribuem para o enriquecimento das análises sociais. O ponto que nos interessa é a interação entre essas esferas, é a relação dialética que torna complexa e interessante a tarefa do pesquisador das ciências humanas. A dissociação entre esses espaços nos serve como instrumento metodológico e até mesmo como instrumento didático para a compreensão das temáticas sociais, entretanto isso não significa que essa separação seja sensível na realidade social. Instituições definem regras,

---

15 Adotamos uma definição mais abrangente sem negligenciar que existem vertentes neo-institucionalistas com especificidades próprias. Sobre a discussão neo-institucionalista, ver : HALL, Peter & TAYLOR, Rosemary. As

consolidam comportamentos, mas ao mesmo tempo em que atuam na composição da realidade social, elas emergem de uma realidade social que interage criando limites e impondo paradigmas historicamente construídos pelos grupos que compõem a estrutura social. E, se as instituições explicam o padrão de alocação dos recursos nas políticas públicas, precisamos estabelecer os fatores que explicam as instituições. Não queremos dizer com isso que há uma relação unilateral causal entre sociedade e instituições. Mas entendemos que a composição social e o papel dos grupos de pressão contribuem de forma decisiva para a explicação do comportamento dos atores políticos presentes nas instituições, que dialeticamente atuam na construção da realidade social do município. Por entendermos essa relação de forma dialética dissemos anteriormente que, apenas em última instância, nosso argumento é pluralista, pois a variável explicativa é a diversidade dos grupos de pressão nos municípios. Sendo assim, mesmo apresentada de forma paralela, essa ressalva quanto a um possível caráter institucionalista da nossa conclusão se fez oportuna, já que falamos explicitamente que a ação estratégica dos atores políticos nas instituições é o fator que acaba por definir o padrão de alocação dos recursos públicos. Em suma, o que queremos dizer é que ao partirmos de um pressuposto pluralista, é inevitável transitarmos pela reflexão institucionalista, pois a compreensão da temática políticas públicas passa invariavelmente pela relação entre sociedade e estado.

A partir das premissas descritas acima, o fenômeno ocorrido a partir do significativo aumento do pagamento dos royalties nos municípios, onde passaram a se apresentar ao mesmo tempo uma maior disponibilidade de recursos ao lado da piora dos indicadores de desenvolvimento social, é passível de compreensão se analisarmos os impactos políticos e sociais causados pelo surgimento de uma atividade econômica que foi capaz de reforçar os laços de dependência entre a prefeitura de Campos e um repasse constitucional com dia e hora para acabar em detrimento do poder de pressão dos grupos sociais que compõem o município.

Quando os economistas discutem intrigados sobre as causas que levam os municípios a opção de permanecerem submetidos aos laços de dependência fiscal em relação ao poder central, não promovendo uma política de desenvolvimento auto-sustentável inclusive nos momentos em que surgem as oportunidades de fortalecimento do desenvolvimento local, eles acabam desconsiderando as questões referentes às relações de poder e de disputa política local. De fato, economicamente seria uma incoerência pensar que indenizações destinadas aos municípios

---

*três vertentes do neo-institucionalismo*". Lua Nova 58, 2000.

justamente com o intuito de promover desenvolvimento da infra-estrutura local não estejam cumprindo seus objetivos. Porém, como já dissemos nas primeiras linhas do trabalho, as causas que explicam esse paradoxo são políticas. Uma das principais pesquisadoras do tema, a economista Rosélia Piquet afirma em um artigo publicado no livro “Petróleo, Royalties e Região”, de 2003 que:

É possível considerar que o potencial de benefícios para o desenvolvimento local advindo da exploração do petróleo, após quase três décadas de atividades, ainda está por ser avaliado. Pois, embora venha proporcionando à região grandes contribuições financeiras, pouco se conhece a respeito da influência das atividades diretamente decorrentes da indústria petrolífera. (PIQUET IN: PIQUET, Rosélia. (org.) *Petróleo, Royalties e Região*. RJ: Garamond, 2003. p.224)

Estudar alguns aspectos das influências da atividade petrolífera, em especial o impacto dela sobre os medidores de desenvolvimento social local é o objetivo quando buscamos desvendar quais os padrões de alocação dos recursos municipais. Em outras palavras, as duas perguntas que nos fazemos quando nos deparamos com nossos dados são: para onde é destinado todo esse dinheiro? E, sendo assim, porque esses recursos são alocados dessa forma?

O livro de Victor Nunes Leal, já citado acima, nos oferece inspiração para a formulação de boas respostas para a segunda questão. A tese central de Leal é que o coronelismo ou o mandonismo local não é resultado do poder desmedido das lideranças locais. Pelo contrário, ele é fruto da decadência econômica dessas elites locais, que sustentam a sua condição através do fortalecimento dos laços de dependência com os poderes estadual e federal. A penúria das receitas municipais reforçam cada vez mais o compromisso das lideranças locais com as alianças forjadas na esfera central, em detrimento da consolidação das alianças políticas locais e da formação de grupos capazes de negociar ou entrar em conflito com o poder estabelecido. Essa relação de dependência fiscal e apoio político entre poder local e poder central é denominada clientelismo. Não há dúvidas que o caso de Campos (e dos produtores de petróleo em geral) não pode ser caracterizado como clientelismo. Porém, o que nos interessa observar a partir de Leal é a relação existente entre uma economia atrasada baseada em uma atividade hegemônica (seja ela a produção de cana, café ou petróleo) e as ações dos atores políticos visando garantir a reprodução de um modelo de sociedade subdesenvolvido. “Coronelismo, enxada e voto” nos serve como elemento fundamental para nossa conclusão por ressaltar o papel dos fatores políticos na reprodução da miséria nos municípios brasileiros. Ao mostrar como as elites políticas, representadas pela figura do “coronel”, ganham com atraso e dessa forma comprometem-se com

a criação de obstáculos ao desenvolvimento, Leal nos inspira a ressaltar o caráter político que marca o subdesenvolvimento de municípios que já apresentam condições econômico-estruturais para promover grandes saltos desenvolvimentistas.

Por isso, ao citarmos Leal, é de fundamental importância deixarmos claro o que pretendemos. Não passa pelo escopo desse trabalho analisar as relações clientelísticas ou abordar o tema coronelismo propriamente dito. Ao citarmos a obra “Coronelismo, enxada e voto”, buscamos em uma referência clássica a discussão sobre a penúria fiscal dos municípios brasileiros e sobre como esse quadro cria e é criado por uma conjuntura política favorável à reprodução do subdesenvolvimento. O mais interessante na obra de Victor Nunes Leal para o nosso trabalho é resgatar uma perspectiva que trata da falta de desenvolvimento não somente como resultado das condicionantes econômicas, mas sim como resultado de estratégias e opções políticas vinculadas ao atraso. Em suma, Leal nos alerta que o atraso econômico dos municípios brasileiros é resultado de ações políticas voltadas para a perpetuação dessa condição. Entretanto, isso não significa que utilizaremos os conceitos de coronelismo e clientelismo quando tratarmos dos nossos casos.

Apenas como forma de ilustração, nos interessa a figura do coronel descrita por Leal. O “coronel” não é um homem rico. Porém, aos olhos do simples morador local ele é sem dúvida a figura mais poderosa da região. Apenas o fato de ser um proprietário já garante a ele esse status diante da pobreza sem remédio da população local. Obviamente, como já dissemos, esse cenário não pode ser transplantado para o caso de Campos dos Goytacazes nos dias atuais. Ainda se fosse no seu não tão longínquo passado rural, mesmo assim com ressalvas pela própria característica da economia campista no início do século XX. Mas a questão é que Campos é um município predominantemente urbano. Sendo assim, o que nos serve desse conceito é a possibilidade de entendermos um dado: o atraso local, a falta de autonomia fiscal<sup>16</sup> e os entraves ao desenvolvimento econômico promotor de um pluralismo social servem como garantias políticas para as lideranças locais que já estão no poder. Promover o desenvolvimento, atraindo novos grupos e alterando assim o jogo político que vem favorecendo a manutenção do *status quo* local é um risco que estrategicamente as lideranças locais podem evitar. Essa tendência é reforçada quanto mais o montante da arrecadação cresce independente do desenvolvimento. Essa receita proveniente de distribuição de royalties, a princípio promotora de desenvolvimento, acabou

---

16 Dois pontos merecem destaque nesta afirmação: autonomia fiscal e a idéia de atraso. Autonomia fiscal deve ser entendida como receita tributária própria. A idéia de atraso faz referência a perpetuação de atividades

permitindo a formação de um quadro político onde a certeza do recurso fácil se tornou um entrave ao desenvolvimento. A “carta-branca” do prefeito proporcionada pela transferência dos royalties perante os grupos ligados às atividades econômicas secundárias que refletem pouco impacto sobre a receita municipal - nos remete ao caráter anti-desenvolvimentista discutido na tese de Leal. Reiteramos que não faz parte do nosso objetivo analisar as alianças entre poder local e central, como faz Victor Nunes Leal ao desenvolver a noção de clientelismo<sup>17</sup>.

Quase que naturalmente acabamos associando clientelismo com oligarquização da política, entretanto, sabemos que são fenômenos complementares, mas que não devem ser confundidos. Sendo assim, a tese de Leal nos interessa à medida que combinamos ao pluralismo de Robert Dahl. Esquemáticamente, entendemos esse relação da seguinte maneira:

### **Oligarquias X Sociedade Plural**

*Sanções sócio-econômicas centralizadas* X *Demandas econômicas plurais*

*Atraso econômico* X *Desenvolvimento sócio-econômico*

Leal escreve sobre a formação de um círculo vicioso que tem sua origem na estrutura agrária brasileira. Resumidamente, poderíamos entender que ele atribui responsabilidade a essa estrutura por ela ser um modelo baseado na concentração do capital nas mãos de uma elite (oligarquia) que vive exclusivamente da produção de gêneros naturais. A pouca diversidade da produção impede a formação de um mercado interno e reforça a conjuntura política existente, que acaba por cumprir seu papel possibilitando a eleição dos defensores do modelo. Se utilizássemos esse exemplo, apenas retirando o termo estrutura agrária, poderíamos aplicá-lo sem maiores

---

hegemônicas e poder político concentrado nas mãos de elites tradicionais.

<sup>17</sup> Existiria, de fato, uma incoerência teórica se utilizássemos a noção de clientelismo nesse trabalho, pois, ao contrário dos municípios do período analisado por Leal, os municípios produtores de petróleo têm garantido constitucionalmente o recebimento de royalties, o que por si só já anularia o elemento básico do clientelismo que é a submissão política ao poder central como forma de garantir recursos às localidades.

restrições aos casos de produção de petróleo, ou aos casos de produção de gêneros naturais de um modo geral. Segundo o próprio autor,

Parece evidente que a decomposição do “coronelismo” só será completa quando se tiver operado uma alteração fundamental em nossa estrutura agrária. A ininterrupta desagregação dessa estrutura - ocasionada por diversos fatores, entre os quais o esgotamento dos solos, as variações do mercado internacional, o crescimento das cidades, a expansão da indústria... Assim como a estrutura agrária vigente contribui para a subsistência do coronelismo, também o coronelismo concorre para a conservação dessa mesma estrutura... Fecha-se então o círculo vicioso: no plano econômico, agricultura rotineira e decadente, indústria atrasada e onerosa, uma e outra empobrecendo sistematicamente o país; no plano político, sobrevivência do coronelismo. (LEAL, 3º ed., 1997, p.285)

Certamente alguns pontos precisam ser observados depois dessa citação. Primeiro, não temos a pretensão de estudar as alianças partidárias atuais entre lideranças locais, estaduais e federais ou a temática do coronelismo propriamente dita. Isso demandaria um outro trabalho de grande fôlego. Ressaltamos também que a obra de Leal nos serve para ilustrar uma tendência do fortalecimento da dependência municipal aos poderes centrais que remonta aos tempos coloniais. Obviamente, também sabemos que existem diferenças econômicas e sociais entre a produção rural e a atividade petrolífera. Mas o que nos chama atenção é que ambas promovem comportamentos políticos semelhantes ao não criarem incentivos à diversificação produtiva local. Por último, no caso analisado por Leal, havia uma necessidade de se iniciar um processo de industrialização que fosse capaz de dinamizar a economia e dar respaldo às transformações políticas necessárias para o surto desenvolvimentista. No caso de Campos, e nesse caso da economia do Estado do Rio de Janeiro, a necessidade talvez não seja de se iniciar um projeto de desenvolvimento, e sim de impedir o processo de desindustrialização pelo qual vem passando o Estado desde meados da década de 70. O grande equívoco talvez seja a ilusão de se acreditar que o petróleo seja a salvação para a economia do Estado e dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Pelo que os dados referentes ao desenvolvimento desses municípios produtores de petróleo nos mostram, a adoção desse modelo não vem garantindo a solução dos problemas. Pelo contrário, ele vem inserindo esses municípios, entre eles o caso de Campos, entre os municípios que mais acentuam a dependência a um único produto, causando retrocessos políticos que o país busca superar desde os esforços descentralizadores promovidos pela Constituição de 1988.

Um dos pressupostos do nosso argumento pluralista é a conotação progressista que atribuímos ao processo de desenvolvimento de uma ordem social pluralista. Esse processo é capaz de garantir que na medida que uma ordem social plural evolua, pelo menos de forma elementar, “alguns de seus membros cobrem uma participação nas decisões através de meios

mais apropriados a um sistema político competitivo do que a um hegemônico.” (Dahl, 2005.a, p.87). A análise de Leal critica os resultados políticos produzidos pela hegemonia de uma atividade econômica. Na mesma linha de análise, Robert Dahl, em Poliarquia, relaciona estruturas produtivas hegemônicas a modelos de sistema político hegemônico.

O monopólio sobre as sanções sócio-econômicas desfrutado pelos líderes hegemônicos é solapado, portanto, pelo próprio êxito de sua economia: quanto mais bem-sucedidos na transformação da economia (e, com ela, inevitavelmente, da sociedade) mais eles estarão ameaçados pelo fracasso político. Se permitirem que o seu monopólio sobre as sanções sócio-econômicas se fragmente e ainda assim quiserem conservar sua hegemonia política explorando seu monopólio da violência... Terão de enfrentar então as enormes limitações, custos e ineficácias de violência, coerção e compulsão na administração de uma sociedade avançada na qual são necessários incentivos e um comportamento complexo que não podem ser manipulados por ameaças de violência. (DAHL, 2005.b, p.88 )

Recorrendo aos dois clássicos, pretendemos desenvolver que a arrecadação centralizada em torno de uma atividade hegemônica, o petróleo, permite a formação de lideranças hegemônicas que se beneficiam de um modelo que visa inibir o avanço econômico e a conseqüente pluralização dos grupos de pressão. Não estamos com isso propondo que os sistemas políticos dos municípios produtores de petróleo tenham se tornado hegemônicos e promotores da coerção física. Porém, existem outros tipos de violência direcionada aos cofres municipais que acabam por atingir o cidadão. A corrupção, o sucateamento dos serviços públicos e o assistencialismo são exemplos de violência que não devem ser desprezados.

Ainda sobre a tese de Dahl, quando ele escreve sobre as “reivindicações de política competitiva” como resultado do avanço econômico que cria as condições para a construção de uma ordem social pluralista, ele resume a explicação que pretendemos utilizar neste trabalho. Sabendo, mais uma vez, que no nosso caso políticas competitivas dizem respeito ao grau de responsividade assumido pelos atores políticos perante os grupos capazes de pressionarem pelas suas demandas. Ou seja, os padrões de alocação dos recursos estão relacionados ao poder de negociação dos grupos nas formações das preferências e das agendas. Sendo assim, Dahl, ao falar sobre o monopólio das sanções sócio-econômicas nos serve como base para pensarmos da seguinte forma: o controle sobre a fonte principal da receita municipal, que independe dos gastos econômicos como promotor de desenvolvimento local e dos gastos sociais como resposta aos grupos organizados que habitam e são tributados no municípios, diminui consideravelmente os canais, 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” combinado ao recrudescimento do

poder de pressão dos grupos, resultado da diminuição da diversidade produtiva local, que acaba também por restringir. Nesse contexto, uma atividade econômica pode prosperar fortalecendo um modelo de política local que se beneficia e reforça o sistema. Parafraseando Victor Nunes Leal, fecha-se então um círculo vicioso.

Em suma, de forma simples e objetiva, entendemos que uma atividade de enclave de grandes proporções promoveu ao mesmo tempo o incremento da receita e 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 à medida que os atores 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, associado à tese de Leal, que entende que as oligarquias formam um círculo vicioso sustentado pelo atraso econômico, temos 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 econômica permite formar. O estudo do caso da produção de petróleo no norte fluminense petróleo comparado ao tipo de estrutura econômica e política que difere desse padrão nos serve como experimentação desse pressuposto.

## **II - NITERÓI E CAMPOS DOS GOYTACAZES: UM BREVE HISTÓRICO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS DESSES MUNICÍPIOS**

Antes da análise dos dados empíricos dos casos de Campos dos Goytacazes e Niterói, cabe dedicarmos um capítulo ao histórico de desenvolvimento econômico e social desses municípios. Para isso, tentaremos não fazer grandes divagações em extensos parágrafos. O que buscaremos fazer é mostrar as semelhanças da trajetória econômica que marcam os municípios antes da entrada da indústria petrolífera no norte-fluminense, tentando de certa forma desconstruir, com a apresentação de elementos históricos, a idéia de que os royalties tornaram-se a salvação para a crise que retrai o desenvolvimento do Estado do Rio de Janeiro desde meados da década de 1970.

Ressaltamos, então, que não pretendemos descrever os pormenores da história desses municípios. Este capítulo, ao contrário, tem como objetivo apenas mostrar alguns dados históricos que comprovam as raízes históricas dos elementos que compõem a crise econômica dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. Elementos esses que combinam aspectos políticos, gerados pela crise da fusão do Estado do Rio com o Estado da Guanabara, com aspectos econômicos-estruturais, gerados pela estagnação e desconcentração das atividades industriais no Brasil após o período do milagre econômico.

## **2.1 - O CASO DE NITERÓI**

O município de Niterói pertence à região metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, que conta ainda com a capital, Rio de Janeiro, Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaboraí, Itaguaí, Japeri, Magé, Mangaratiba, Maricá, Mesquita, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São Gonçalo, São João de Meriti, Seropédica e Tanguá. O município tem uma área total de 134,5 quilômetros quadrados, correspondentes a 2,4% da área da Região Metropolitana. De acordo com o censo de 2000, Niterói tem uma população de 458.465 habitantes, correspondentes a 4,2% do contingente da Região Metropolitana, com uma proporção de 87,2 homens para cada 100 mulheres. A densidade demográfica é de 3.408,7 habitantes por quilômetro quadrado, contra 1.909,7 habitantes por quilômetro quadrado da região. O município apresentou uma taxa média geométrica de crescimento, no período de 1991 a 2000, de 0,56% ao ano, contra 1,14% na região e 1,28% no Estado. Sua taxa de urbanização corresponde a 100,0% da população, enquanto, na Região Metropolitana, tal taxa corresponde a 99,3%. O principal acesso a Niterói é através da BR-101, da qual faz parte a Ponte Rio - Niterói e que segue rumo norte para

São Gonçalo. A RJ-104 também segue para São Gonçalo e conecta com a RJ-106, que acessa Maricá, a leste.<sup>18</sup>

### Mapa I



Fonte: TCE - RJ

A região de Niterói era primitivamente habitada pelos índios Tamoios, que foram surpreendidos pelos primeiros conquistadores franceses e portugueses. Naquele contexto, o Rio de Janeiro tornava-se presa fácil para os aventureiros que, após a chegada de Cabral, excursionaram pelo Atlântico Sul. Os franceses foram os primeiros a instalar-se nas ilhas e nas terras do continente ao longo da Baía de Guanabara.

Na ocasião da ocupação francesa no século XVI, os portugueses contaram com o apoio dos índios Tupiminós, comandados por Araribóia, enquanto os franceses foram ajudados pelos índios Tamoios. Com a expulsão dos franceses do território, o governador geral Mem de Sá doou em 1568 a sesmaria de São Lourenço e Caraí aos Tupimanós, expulsando os Tamoios das suas terras. Com isso, a tribo de Araribóia instalou-se nas encostas do Morro de São Lourenço, onde os índios passaram a cultivar pequenas roças de milho e mandioca e a promover uma pequena

---

<sup>18</sup>Fonte: TCE - RJ

indústria de cerâmica. Formava-se então a Vila de São Lourenço dos Índios, primeiro nome da região que posteriormente seria denominada Niterói.

Não tardou muito para que as sesmarias fossem dadas aos portugueses em aforamento, e estes começaram a usurpar as terras dos Tupiminós. Legiões de imigrantes eram atraídas pela fertilidade das terras e pela proximidade com a Baía de Guanabara, formando-se assim novos povoados como Icaraí, São Domingos e São Gonçalo, que não demoraram a prosperar com novas lavouras e pequenas indústrias.

No século XVIII o progresso econômico atingiu maiores proporções, e ao lado das fazendas com pequenas roças, desenvolveram-se engenhos de açúcar e aguardente, além de lavouras de cereais, mandioca, legumes e frutas. O comércio desenvolveu-se na mesma proporção que as atividades agrícolas, e as dezenas de barcos de transporte de gêneros comerciais e passageiros consolidavam o intercâmbio entre esta região e outras freguesias, como a cidade do Rio de Janeiro<sup>19</sup>.

O século XIX, com a vinda da família real para o Brasil, marcou um grande surto de desenvolvimento para a região, particularmente a freguesia de São João de Icaraí. Não demorou muito para que príncipe regente tivesse sua atenção voltada para a “banda d’alem”, sendo São Domingos o lugar escolhido para passar os seus momentos de lazer.

Em 1819, a “Vila de São Lourenço dos Índios”, foi reconhecida pelo governo reinol recebendo novo nome de “Vila Real da Praia Grande”. Já em 1834, o Ato Adicional conferiu autonomia à província do Rio de Janeiro perante o Distrito Federal, divisão essa que perdurou até 1975. Nesse contexto, Niterói foi elevada à condição de capital da Província do Rio de Janeiro, tendo recebido em 1841 o título simbólico de Cidade Imperial. O século XIX marcou também o início do processo de desenvolvimento do município, com destaque para as obras de urbanização e saneamento. Porém, ainda no fim do século XIX, o município viveu uma grande crise ocasionada pela Revolta da Armada durante o Governo do presidente Floriano Peixoto, que levou à destruição de bairros, à morte de milhares de pessoas e ao êxodo de grandes contingentes para zonas rurais da Província.

Em função dessa crise, a capital da Província foi transferida para Petrópolis em 1894, tendo retornado para Niterói apenas em 1902. Um plano de urbanização foi posto em prática com abertura de novas avenidas, embelezamento das áreas de lazer e reurbanização dos bairros

---

<sup>19</sup>Fonte: Estudo sócio-econômico do município de Niterói - TCE-RJ

antigos. Paralelamente, fatores econômicos propiciavam esse novo surto de progresso com a instalação de inúmeras fábricas, desenvolvimento do comércio, e aperfeiçoamento das comunicações rodoviárias, ferroviárias e marítimas. Ainda na primeira metade do século XX, o município expandiu seu território com a incorporação do distrito de Itaipu ao seu território, ampliando suas áreas e possibilidades de desenvolvimento. Paralelamente ao progresso econômico e social, o progresso cultural também marcou a cidade no sentido de desenvolvimento maior das artes e das ciências, o que permitiu que a cidade se tornasse um centro universitário de grande importância, com prosperidade também em outras esferas do ensino.

A segunda metade do século XX marcou um período de retração do desenvolvimento do Estado do Rio como um todo. Na década de 60, a capital federal foi transferida para Brasília, e o então distrito federal passou a se chamar Estado da Guanabara. Até 1975, Estado da Guanabara e Estado do Rio permaneceram separados, quando houve a fusão dos Estados. Envolvida em intensos e apaixonados debates, a crise política que marcou a fusão dos Estados foi acompanhada pela crise econômica que acentuou os problemas já existentes nos municípios da região.

## **2.2 - A FUSÃO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO COM O ESTADO DA GUANABARA E O PERFIL DE NITERÓI NOS DIAS ATUAIS.**

A fusão dos Estados do Rio de Janeiro e do Estado da Guanabara (antigo Distrito Federal) desperta até hoje acirradas discussões. Levada adiante com estranha rapidez pelo presidente Ernesto Geisel, o sonho antigo de uma parcela dos políticos cariocas e fluminenses não encontrou seu êxito sem enfrentar severos questionamentos. Se de um lado encontramos adeptos da fusão, como o economista Ronaldo Costa Couto, secretário de Planejamento do Governo Faria Lima e membro do grupo de trabalho que arquitetou a fusão, que entendia ser a fusão fundamental para os anseios de desenvolvimento do Estado da Guanabara que já se encontrava sufocado estruturalmente, do outro encontramos figuras como Francisco de Mello Franco, secretário de Planejamento do último governador da Guanabara, Chagas Freitas, que entendia que o golpe promovido por Geisel visava desestabilizar as figuras políticas que despontavam no cenário político favorável que a estrutura fiscal do Estado da Guanabara propiciava. A ascensão de lideranças do MDB na Guanabara e o sucesso alcançado por eles em suas administrações,

segundo Mello Franco, teriam levado Geisel a agir de forma rápida a fim de evitar a formação de uma base oposicionista sólida na ex-capital federal.

A disputa entre esses atores políticos acabaria criando efeitos na dinâmica econômica do Estado. Segundo Lia Hasenclever, quando tratamos da crise econômica verificada pelo decréscimo das atividades industriais no Rio de Janeiro, não devemos negligenciar o fato de que:

A fusão do Estado da Guanabara com o Estado do Rio de Janeiro, em 1975, atrasou o processo político interno fortemente controlado pelo governo federal, mediante intervenções, até os anos 80. Pode-se compreender, assim, que a tomada de consciência da nova unidade estadual, denominada simplesmente Estado do Rio de Janeiro, foi bastante tardia e que as preocupações desenvolvimentistas são muito recentes (HASENCLEVER, 2005. a, p. 46)

Ainda segundo Hasenclever,

Uma outra série de considerações no registro institucional deve ser levada em conta para uma melhor compreensão das condições e do contexto do lento declínio do Rio de Janeiro e de sua região circundante. Estamos nos referindo aqui à defasagem permanente entre as forças e representações políticas estaduais, cariocas e fluminenses, e a liderança política (partidos e alianças de partidos) na instância governamental e parlamentar federal. O professor Otávio Amorim Neto mostra com convicção que as dificuldades econômicas do Rio são diretamente ligadas à sua perda de influência no cenário político nacional (HASENCLEVER, 2005. b, p.46)

É evidente que somado a esses fatores, a crise industrial do Estado do Rio que se acentuou na década de 1970 tem como fator fundamental a desconcentração das atividades industriais por todo território brasileiro. A procura por mão-de-obra mais barata e por incentivos fiscais tem levado os empresários a buscarem novas regiões que possam oferecer custos de produção menores. Essa prática, de tão comum, ganhou o nada simpático nome de Guerra Fiscal.

Envolvido diretamente nessa conjuntura econômica, Niterói, antiga capital do Estado do Rio, vem conseguindo superar a crise econômica através de uma política fiscal que visa consolidar a sua base de arrecadação tributária, fortalecendo assim sua autonomia financeira. A construção da ponte Rio - Niterói, que liga o município à capital Rio de Janeiro, significou em um primeiro momento o esvaziamento econômico da cidade. Mas, posteriormente, a partir dos anos 80, a chegada de investimentos maciços do setor imobiliário, que encontrou no município a solução para o déficit habitacional verificado em áreas tradicionais da Zona Sul e da Zona Norte carioca, marcou a retomada do crescimento econômico local. A retomada da indústria naval no Brasil a partir dos anos 90 também favoreceu a cidade, que hoje abriga dois grandes estaleiros. Além dessas atividades, outros setores que se destacam são o da fabricação de alimentos, construção civil e indústria pesqueira, além dos serviços como clínicas particulares, escolas e

comércio. Na lista abaixo, estão enumeradas as principais empresas sediadas no município no ano de 2001.

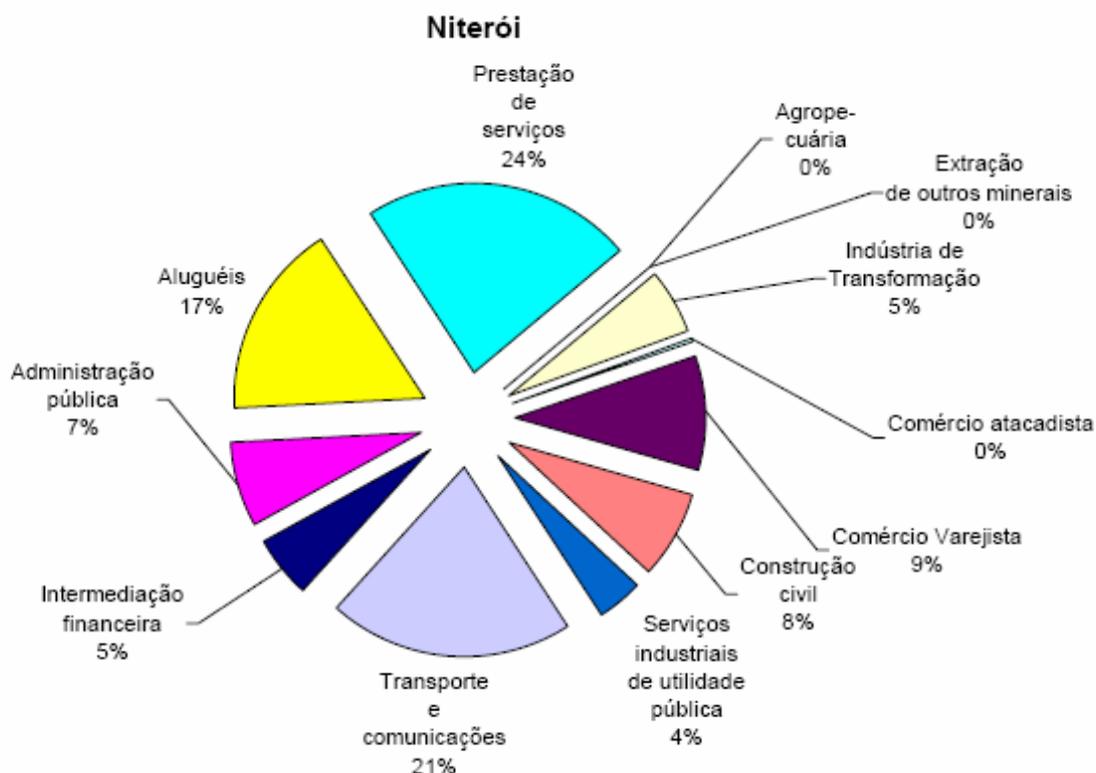
**Quadro III**

Empresa	Nº de empregados	Produtos
Beira Mar	180	Panificação e massas
Brasilamarras	70	Acessórios navais e de offshore
Conservas Sata Iria	130	Pescados e conserva
Construtora Fernandes Maciel	116	Prestação de serviços
Diagrama Engenharia	330	Construção civil
Dsnd Consub	Nd	Trabalhos de offshore
Editora O Fluminense	120	Jornais
Estaleiro Promar	Nd	Estaleiro
Fels Setal	300	Plataformas e acessórios
Fridusa Frigoríficos	92	Pescados e conservas
Imprensa Oficial	351	Edição e impressão de jornais
Instituto Vital Brasil	384	Remédios
Macro Meta Construções	189	Prestação de serviços
Marine Production Systems	165	Máquinas e equipamentos para prospecção e extração de petróleo
Marítima Construções Navais	95	Estaleiro
Moinho Atlântico	310	Farinha e farelo de trigo
Pinto de Almeida Engenharia	290	Construção civil
Quadrante Construções	120	Construção civil
R.G. Cortes Engenharia	105	Prestação de serviços
Semisa	300	Prestação de serviços
Soter	650	Construção civil

Fonte: TCE – RJ (Elaboração própria a partir dos dados do TCE – RJ – 2001)

O PIB do município atualmente gira em torno de 3 bilhões e meio e está sendo composto da seguinte forma.

## GRÁFICO I



Fonte: TCE – RJ – (Estudo socioeconômico 2001).

O que vale ressaltar é que a retomada econômica do município de Niterói vem se dando de forma gradativa, através da busca por novas vocações econômicas e com a entrada de novos serviços na cidade. A crise no município, que foi enfrentada por todos os municípios do Estado do Rio a partir dos anos 1970, vem sendo superada sem grandes picos de arrecadação, e sem uma atividade do tipo “carro-chefe” levando adiante a retomada do desenvolvimento. Campos, por sua vez, que apresenta dados históricos semelhantes, enfrentou a mesma crise e, principalmente a partir dos anos 90, trilhou um novo rumo de desenvolvimento local. A verificação dos bons resultados nos indicadores sociais e econômicos em Niterói que serão examinados no próximo capítulo poderão nos mostrar que o petróleo como atividade hegemônica é uma variável fundamental para compreendermos a mudança dos caminhos adotados pelos dois municípios na década de 1990 e nos conseqüentes resultados distintos que esses municípios vêm apresentando.

### 2.3 - CAMPOS DOS GOYTACAZES: BREVE PERFIL HISTÓRICO

O município de Campos dos Goytacazes situa-se geograficamente na região Norte Fluminense, onde este exerce papel de liderança econômica e cultural entre os municípios que compõem esta região. O município de Campos possui uma área total de 4.040 quilômetros quadrados, correspondentes a 41% da região norte-fluminense. De acordo com o censo de 2000, Campos tinha no início do século XXI uma população de 406.511 habitantes, com uma proporção de 93,5 homens para 100 mulheres. Sua densidade demográfica era de 100,6 habitantes por quilômetro quadrado, contra 71,4 por quilômetro quadrado da região. Ainda de acordo com os dados do IBGE de 2000, o município apresentou entre os anos de 1991 e 2000 uma taxa média geométrica de crescimento de 0,86% ao ano, contra 1,28% do Estado. Neste mesmo período, sua taxa de urbanização correspondia a 89% da população municipal, contra 85% de urbanização da região norte-fluminense<sup>20</sup>.

## MAPA II



Fonte: TCE - RJ

O território dos índios Goytacazes, onde se situa o atual município de Campos, teve na criação de gado a sua primeira atividade econômica de relevância. Até o século de XIX, a

---

<sup>20</sup>Fonte: Estudo sócio-econômico do município de Campos dos Goytacazes - TCE-RJ

pecuária e plantação de cana-de-açúcar representavam quase a totalidade das suas atividades econômicas. Principalmente ao longo do século XIX, com a chegada da ferrovia e com a riqueza promovida pela cultura canavieira, a cidade de Campos passou por grandes obras de urbanização e mecanização da produção de cana-de-açúcar.

A economia campista no século XX viveu fases de significativa diversificação. A construção civil, a indústria alimentícia, a indústria química, a indústria de minerais não-metálicos e o setor de serviços caminharam ao lado da atividade sucro-alcooleira na composição do PIB municipal. A distância da região metropolitana do Rio de Janeiro e a localização oposta ao centro de integração Rio - São Paulo sempre dificultaram a chegada de indústrias ao município, que mesmo diante das dificuldades geográficas sempre assumiu papel de destaque entre os municípios do interior do Estado do Rio.

Como todo Estado do Rio de Janeiro, os anos 80 marcaram o processo de estagnação da economia de Campos. A crise da atividade canavieira, que vem reduzindo progressivamente a sua produção até os dias atuais, contribuiu decisivamente para a crise local. A participação das atividades industriais decresceu nos anos 90, passando de 13,5% para 4,3%<sup>21</sup>, e os indicadores sociais acompanharam essa tendência. Segundo estudo de La Rovere e Carvalho,

A evolução dos indicadores de desenvolvimento humano do município de Campos nos mostra claramente a reversão da dinâmica econômica regional. No ranking do Estado, o município passou da vigésima oitava posição em 1970, para quinquagésima quarta em 2000. O IDH-M de Campos era de 0,611, situando-se abaixo da média estadual (0,657) mas acima da nacional (0,462). Após 30 anos, apesar de uma evolução positiva para 0,752, o IDH-M de Campos permanece inferior à média do Estado (0,802) e tornou-se também inferior à média nacional (0,769) (LA ROVERE & CARVALHO IN: HASENCLEVER, 2005, p. 75)

## **2.4 - OS “PETROREAIS” NO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES.**

A descoberta de petróleo na Bacia de Campos não é recente. Ainda na década de 70, com a crise do choque dos preços do petróleo, a PETROBRÁS começou a buscar meios de aumentar a produção interna a fim de reduzir os impactos da importação sobre a balança comercial. A reorientação dos investimentos para a exploração possibilitou a descoberta de petróleo em 1974 na Bacia de Campos, no litoral do Estado, que até os dias atuais permanece sendo a maior região produtora de petróleo do país. A área da Bacia de Campos tem cerca de 110 mil quilômetros quadrados e se estende do Estado do Espírito Santo até o município de Cabo Frio, no RJ.

---

<sup>21</sup>Fonte: CIDE-RJ

Espalhados por 512 campos de petróleo, estão em operação mais de mil poços de óleo e gás natural, 37 plataformas fixas e móveis de produção, gerando diariamente mais de 1,2 milhões de barris de óleo e 18,4 milhões de metros cúbicos de gás. O Estado do Rio, representado pela Bacia de Campos, respondeu por 96,9% da produção nacional em campos marítimos e por 82,5% da produção nacional total. Esses números mostram a dimensão da produção petrolífera no Estado.

**QUADRO IV**

<b>Ano</b>	<b>Produção de Petróleo (1) (mil barris)</b>	<b>Reservas provadas de Petróleo (milhões de barris)</b>	<b>Produção de gás natural (2) (milhões de m<sup>3</sup>)</b>	<b>Reservas provadas de gás natural (milhões de m<sup>3</sup>)</b>
<b>1993</b>	<b>153.082</b>	<b>3.868</b>	<b>2.842</b>	<b>64.597</b>
<b>1994</b>	<b>161.184</b>	<b>4.420</b>	<b>2.893</b>	<b>73.654</b>
<b>1995</b>	<b>170.619</b>	<b>5.234</b>	<b>3.165</b>	<b>82.924</b>
<b>1996</b>	<b>196.833</b>	<b>5.701</b>	<b>3.579</b>	<b>88.687</b>
<b>1997</b>	<b>218.016</b>	<b>6.154</b>	<b>3.876</b>	<b>94.203</b>
<b>1998</b>	<b>261.954</b>	<b>6.362</b>	<b>4.544</b>	<b>94.419</b>
<b>1999</b>	<b>308.892</b>	<b>7.104</b>	<b>5.528</b>	<b>104.904</b>
<b>2000</b>	<b>358.751</b>	<b>7.366</b>	<b>5.721</b>	<b>103.515</b>
<b>2001</b>	<b>380.466</b>	<b>7.376</b>	<b>5.968</b>	<b>106.246</b>
<b>2002</b>	<b>437.696</b>	<b>8.174</b>	<b>6.879</b>	<b>114.852</b>

Fonte: Agência Nacional do Petróleo – Elaboração própria a partir dos dados da ANP

Apenas na década de 90, mais especificamente a partir de 1997 com a criação da Lei do Petróleo, que será explicada em seus pormenores no próximo capítulo, os municípios da região tiveram um acréscimo significativo das suas receitas em função dos royalties petrolíferos. Campos tornou-se o principal beneficiário de royalties da região norte-fluminense e passou a acreditar assim ter encontrado sua nova vocação econômica que o conduziria a retomada do crescimento econômico, em crise desde o final dos anos 70. Setores da mídia e lideranças políticas locais

exaltaram (e exaltam) a entrada grandiosa de royalties, mas o que percebemos é a consolidação de um quadro que não estimula conclusões positivas sobre o impacto dos royalties nas economias locais nos últimos anos. Este trabalho, como já deixamos claro em outras ocasiões, visa compreender porque a atividade petrolífera, que poderia ser a resposta à crise econômica do município, vem acentuando a piora dos indicadores econômicos e sociais dessa localidade. Não obstante ao aumento da receita proveniente de um recurso natural exaurível, os indicadores de autonomia financeira, capacidade de extração tributária e medidores de qualidade de vida continuam em queda.

Segundo o economista Carlos Pacheco,

Com um maior investimento no setor petrolífero, a tendência é de que a produção venha a aumentar, gerando mais recursos, inclusive sob a forma de royalties e participações especiais. Estas duas fontes de recursos constituem-se em um dos principais benefícios da atividade de extração e produção de petróleo e gás, no que se refere ao incremento das receitas das localidades afetadas, e já começam a gerar efeitos positivos nas economias dos municípios fluminenses, os maiores beneficiados. As prefeituras passaram a dispor de fundos mais generosos para investimentos em obras de benfeitorias, asfaltamento de ruas, construção de escolas, postos de saúde, etc. Tais empreendimentos são necessários, mas é de importância fundamental que os gestores públicos organizem metas de governo capazes de garantir a continuidade deste crescimento econômico e de assegurar sustentabilidade do desenvolvimento na região uma vez que o petróleo é um recurso natural finito. (PACHECO, 2003 b, p. 26)

Na seqüência do mesmo trabalho, Pacheco ressalta que,

Surge daí a necessidade de aplicar com competência, segundo um planejamento estratégico de longo prazo, os generosos recursos oriundos das atividades exploratórias do petróleo, de forma a garantir, cessada a extração petrolífera, o desenvolvimento auto-sustentável das regiões. Isto seria possível investindo os recursos atuais em vocações produtivas das áreas beneficiadas, na execução de políticas de fortalecimento e na qualificação das estruturas internas, visando sempre a consolidação de um desenvolvimento original local, criando desta forma condições sociais e econômicas para a geração e a atração de novas atividades produtivas, dentro da perspectiva de uma economia aberta. (PACHECO, 2003 c, p.29)

A partir de uma perspectiva estritamente econômica, desconsiderando provisoriamente as questões políticas, é indiscutivelmente sensato pensar que esse aumento de arrecadação seria um gerador de melhorias econômicas. Mesmo assim, a visão positiva sobre a entrada de royalties na economia desses municípios mereceu a ressalva sobre como serão aplicados esses recursos. Mesmo sem atentar para fatores que permeiam a política local, essas ressalvas acabam servindo de inspiração para que cientistas políticos questionem a automaticidade das melhorias proporcionadas pelo aumento da receita municipal.

Em outro trabalho que trata do desenvolvimento local no Estado do Rio de Janeiro, a mesma perspectiva é adotada. A crença nas transformações econômicas recentes como condicionante para um crescimento do protagonismo das instâncias administrativas municipais e

das coletividades locais nas questões voltadas para o desenvolvimento econômico local está bastante presente. Não há dúvidas que a descentralização das receitas e a maior autonomia financeira das instâncias sub-nacionais são condições fundamentais para o desenvolvimento dos municípios. Porém, é preciso levar em consideração como tem sido arquitetada essa transferência de responsabilidades entre as esferas federais, estaduais e municipais, para que se evite a perpetuação da penúria municipal apenas com uma nova roupagem.

Segundo La Rovere e Carvalho, autores de um estudo sobre desenvolvimento local em Campos dos Goytacazes para o Programa de pesquisas sobre as transformações das configurações produtivas locais no Estado do Rio de Janeiro,

As virtudes da descentralização estão normalmente ligadas às vantagens da proximidade, que propicia um melhor conhecimento das realidades, dinâmicas e prioridades dos territórios. Ao mesmo tempo, permite uma maior participação e controle do poder público por parte dos atores econômicos e sociais municipais, propiciando, assim, melhor eficácia no uso dos recursos que são limitados. A proximidade, no entanto, não produz automaticamente esses resultados. Ela apenas facilita a construção de políticas mais adequadas às realidades locais e a ação das instituições representativas da sociedade. O conhecimento da realidade, base indispensável de políticas eficazes, necessita ser construído. As informações estão próximas, mas é necessário organizá-las, captá-las, estruturá-las e transformá-las em insumos para a idealização de políticas. Os atores, para se fazerem ouvir, necessitam estar organizados e ter consciência da importância da ação coletiva. (CARVALHO & LA ROVERE, IN: FAURÉ & HASENCLEVER (orgs.), 2001. p. 110)

É interessante notar que há a preocupação em não automatizar o processo desencadeado pela descentralização, como se esse fosse sempre levar a maior eficácia das políticas públicas. Entretanto, a justificativa dada para um possível fracasso não parece bastante consistente. Se as informações estão próximas e basta apenas aos grupos a tarefa de se organizar, já está implícito nesta idéia que as possibilidades de ação coletiva são determinadas pelo grau de consciência dos grupos sociais locais. Essa perspectiva culturalista recorre aos níveis de capital social e cultura cívica dos cidadãos locais, mas negligencia os aspectos sociais e institucionais que restringem o poder de pressão dos grupos. Ao atribuir as causas de um possível fracasso à tradição centralista do Governo Federal, que não preparou os municípios e os grupos locais culturalmente para as suas novas atribuições pós-Constituição 88, ignora-se que outros e novos fatores restritivos à ação dos grupos possam ainda estar presentes na relação entre poder local e grupos sociais.

O que este trabalho visa discutir é exatamente isso. Partindo de um pressuposto pluralista, pretendemos mostrar que a concentração de receita ocasionada pela hegemonia de uma atividade econômica dentro do município pode por fim aos benefícios da descentralização. O poder de pressão dos grupos ficaria restrito diante da preponderância de um grupo econômico local, e a

conjuntura para a formação de novas elites locais, apoiadas por um grupo hegemônico dominante, colocaria em xeque os anseios de participação de setores e grupos que não estivessem vinculados à atividade geradora da receita municipal. Dentro desse quadro, a receita municipal cresce, mas os indicadores de diversificação e desenvolvimento social permanecem estagnados ou, para espanto dos economistas, sofrem duras quedas. O caso de Campos após a enxurrada de royalties pode ilustrar bem o que acabou de ser dito.

Em suma, pretendemos mostrar que para além da descentralização das receitas para os municípios, é preciso levar em consideração como essas receitas estão sendo descentralizadas. O modelo dos royalties, mesmo sendo um recurso garantido constitucionalmente, por ser proveniente de uma atividade extrativa de um recurso não renovável pode acentuar a penúria financeira dos municípios produtores de petróleo quando este recurso for extinto, já que este modelo de arrecadação propicia a formação do quadro social e institucional que foi descrito acima. O desejo de autonomia municipal verificado na Constituição de 88, pelo menos nos casos dos royalties petrolíferos, vem dando lugar a formação de novas elites locais que se sustentam com a perpetuação do subdesenvolvimento local. A comparação que faremos a seguir entre os gastos municipais e os indicadores sociais entre Campos e Niterói espera confirmar esta nossa hipótese.

### **III - PETRÓLEO E PLURALISMO: PARTE EMPÍRICA.**

#### **3.1 - OS FUNDAMENTOS LEGAIS DA DISTRIBUIÇÃO DOS ROYALTIES DO PETRÓLEO 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.<sup>22</sup>

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.

Além das atribuições destacadas acima, ainda fica 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)

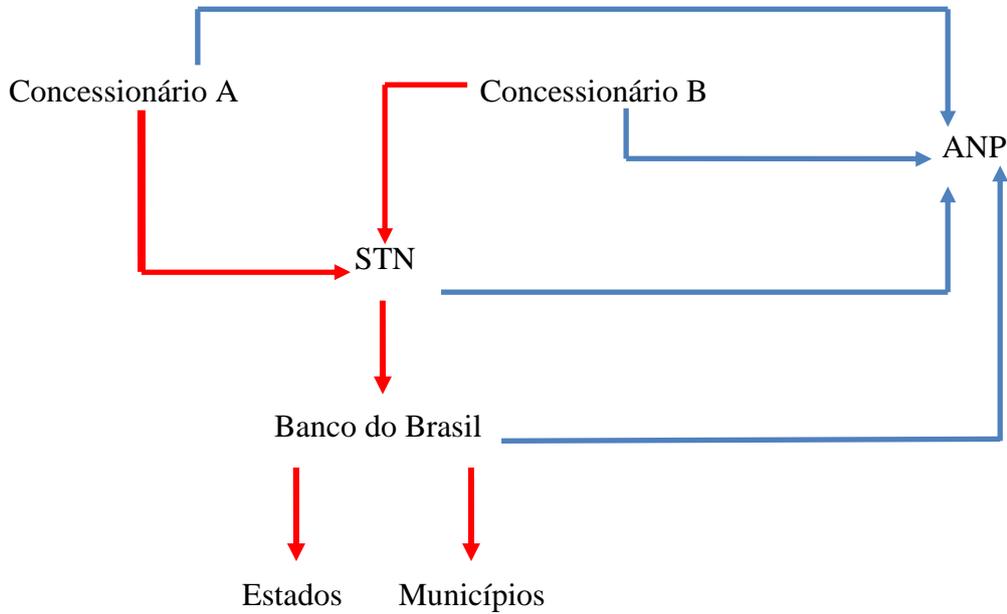
---

<sup>22</sup>Fonte: Site da Agência Nacional do Petróleo

Na figura I, vemos o resumo do fluxo do pagamento dos royalties em suas diferentes etapas:

### GRÁFICO II

Figura I



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 Federação<sup>23</sup>.

Ainda na década de 80, a lei 7.525, de julho de 1986, introduziu os conceitos de região geoeconômica, que define o recebimento e partilha dos royalties entre os municípios que façam 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.<sup>24</sup>

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.)

---

<sup>23</sup> Reflexões 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.”

<sup>24</sup> A 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.<sup>25</sup> É definido como Zona de Produção Principal o conjunto de municípios onde 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 a, p.32).

---

<sup>25</sup>Todos 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 este 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)

Todos esses números demonstram claramente o impacto do aumento da alíquota dos royalties somado ao crescimento da produção petrolífera proporcionado pela Lei do Petróleo nas finanças municipais. E foi a partir desses números que formulamos os problemas centrais desse trabalho. Já que observamos que o fenomenal aumento da arrecadação dos royalties, que rapidamente se tornaram principal fonte de receita para os municípios produtores de petróleo, em

especial no caso de Campos dos Goytacazes, e o modelo de desenvolvimento que esse município passou a apresentar depois do grande incremento da sua arrecadação, não foram acompanhados de um grande surto de desenvolvimento local. Sabemos que há uma vasta literatura, em especial na economia, que trata especificamente dos problemas relativos aos entraves e incentivos ao desenvolvimento. Necessariamente teremos que recorrer a elas, mesmo não sendo este trabalho um estudo de economia. Mas, como já afirmamos em outras passagens, o objetivo central é tentar responder as nossas hipóteses a partir das proposições teóricas pluralistas, buscando a partir da reflexão desse caso construir um mecanismo explicativo que possa contribuir para a compreensão das questões políticas que envolvem os problemas surgidos a partir do incremento da arrecadação. Esse mecanismo explicativo parte das fontes de arrecadação (carga tributária, repasse intergovernamental e royalties) dos municípios, buscando relacionar determinados tipos receitas com padrões específicos de alocação dos recursos públicos. No cerne dessa relação estão os grupos de pressão, com mais demandas em economias plurais e com menos canais de pressão em economias sustentadas por atividades hegemônicas. Além dos efeitos econômicos gerados por uma atividade dita “impulsionadora”, ou “promotora de desenvolvimento”, já bastante discutido pelos economistas que dominam a literatura que trata da produção de petróleo, a Ciência Política também pode contribuir apresentando questões que apontam para a discussão de quais políticas públicas são adotadas nessas regiões que têm muita receita e pouco desenvolvimento.

Apresentadas as bases legais para recebimento e fiscalização dos royalties, partiremos agora para a exposição das receitas municipais dos casos do trabalho; Campos e seus royalties e Niterói e sua carga tributária.

### **3.2- INDICADORES SOCIAIS E RECEITAS MUNICIPAIS.**

Os dados que serão apresentados variam principalmente no espaço de tempo entre o ano de 1991 e 2004. Cabe ressaltar que nos interessa investigar os números do município de Campos subsequentes à regulamentação da Lei do Petróleo, que vai do ano de 1997 até o ano de 2003. A delimitação desse período para investigação das nossas hipóteses se deu em função do volumoso aumento dos recursos municipais ocorrido nesse período, paralelamente à queda de posições no ranking que mede o IDH dos municípios do Estado do Rio de Janeiro sofrida por Campos dos Goytacazes.

### 3.2.1 -ÍNDICE DE DESENVOLVIMENTO HUMANO - IDH - CAMPOS E NITERÓI

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 município que ocupava a quadragésima quarta colocação no ranking de IDH do Estado do Rio de Janeiro caiu dez posições, 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.

#### QUADRO V

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 do orçamento municipal a partir de 1997, não ocorrido com tamanha desenvoltura nos outros municípios.

#### QUADRO VI

Evolução do Orçamento Municipal *per capita* de Campos dos Goytacazes 1994 – 2004

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
37,2	65,5	71,0	67,3	83,1	95,0	144	228	434	465	600

Fonte: Observatório Socioeconômico da região norte-fluminense

Quando comparamos municípios com a relação “orçamento/número de habitantes” semelhantes, podemos perceber que os números de Campos chamam atenção. Enquanto os municípios que apresentam números populacionais e orçamentários semelhantes aos de Campos encontram-se nas trinta primeiras colocações do Ranking Nacional de IDH - M, Campos dos Goytacazes posiciona-se acima da milésima colocação.

#### QUADRO VII

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,°
Florianópolis – SC	481	342	R\$ 1.406,00	0,881	4°
Porto Alegre – RS	1.586	1.360	R\$ 1.166,00	0,865	11°

Vitória - ES	447	292	R\$ 1.530,00	0,856	18°
Curitiba – PR	1.940	1.587	R\$ 1.222,00	0,856	19°
São Paulo – SP	10.593	10.434	R\$ 1.015,00	0,841	68°
Niterói – RJ	403	459	R\$ 877,00	0,886	3°
Santos – SP	491	417	R\$ 1.177,00	0,871	6°
Joinville – SC	419	429	R\$ 976,00	0,857	14°
Caxias do Sul – RS	370	360	R\$ 1.027,00	0,857	16°
Ribeirão Preto – SP	450	505	R\$ 891,00	0,855	22°
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

Entre os municípios produtores de petróleo do Estado do Rio, encontramos situações bastante parecidas com a de Campos. Grandes orçamentos, relação “orçamento/habitante” entre as maiores do País e colocações bem elevadas no ranking de IDH-M. Esses municípios, em especial os casos de Quissamã e Macaé, tendem a reforçar a nossa hipótese que propõe que o aumento da receita gerado por uma atividade hegemônica acaba por reforçar padrões de alocações dos recursos públicos em políticas públicas descomprometidas com a diversificação da base produtiva e conseqüentemente despreocupada com o fortalecimento das bases tributárias que possam garantir um desenvolvimento auto-sustentável diversificado e pluralista. Ainda nesse capítulo mostraremos como o aumento dos recursos disponíveis não significaram investimentos adequados em diversificação das fontes de arrecadação tributária alavancadas pelo aumento da economia local.

### QUADRO VIII

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	53,2	27.503	R\$ 1.934,00	0,723	2.573°

Barra*					
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

Niterói, por sua vez, apresenta números mais homogêneos na sua trajetória tanto financeira, quanto nos indicadores de desenvolvimento humano. No mesmo período de nove anos, o IDH cresceu 8,45%, passando de 0,817 em 1991 para 0,886 em 2000. Essa evolução garantiu a permanência na primeira posição do ranking estadual, e a subida para a terceira posição no ranking nacional.

#### QUADRO IX

	1991	2000
Índice de desenvolvimento humano municipal	0,817	0,886
Educação	0,908	0,960
Longevidade	0,717	0,808
Renda	0,827	0,891

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano - PNUD

Em relação aos números da receita municipal, enquanto as cifras de Campos aumentaram mais de 400 milhões em cinco anos, Niterói apresentou um incremento em torno de 120 milhões de reais entre os anos de 1997 e 2004. Porém, mais importante do que considerar os números absolutos, é observar no próximo item como evoluíram a composição das receitas nestes dois municípios.

### 3.2.2 - COMPOSIÇÃO DAS RECEITAS MUNICIPAIS

Neste item, ao trabalharmos com os tipos de receita municipal, adotaremos a seguinte classificação: **Royalties; Transferências intergovernamentais da União** (cota parte do FPM, ITR, IPI e IRRF, convênio SUS, FUNDEF, FNAS, e convênio PNAE) e do Estado (participação na receita do Estado, cota parte do ICMS e do IPVA) que são repassados ao município; **Impostos municipais** (IPTU, ISS - Imposto sobre serviços de qualquer natureza - e ITBI) e por último as receitas classificadas como taxas, multas, indenizações, dívida ativa, exercícios, receitas patrimoniais, entre outras.

Não é difícil perceber quando observamos os dados relativos ao orçamento de Campos que os royalties tornaram-se a grande fonte de recurso desse município. Não somente em Campos, mas em diversos municípios brasileiros que se beneficiam dos royalties, o montante das arrecadações cresceu vertiginosamente nos últimos anos. Municípios que antes viviam das transferências governamentais e que pouco produziam, hoje recebem fortunas decorrentes da produção de petróleo.

Com pequenas, mas significativas diferenças, o caso de Campos nos apresenta uma interessante situação. Ao contrário dos pequenos municípios que quase nada produziam, já verificamos no capítulo anterior que Campos dos Goytacazes sempre obteve números relativamente satisfatórios em relação ao desenvolvimento local. A entrada dos royalties obviamente marcou um grande incremento na arrecadação. Mas, ao contrário do poderíamos imaginar, a capacidade de extração tributária praticamente estacionou em números absolutos, e diminuiu acentuadamente em termos percentuais. A participação dos impostos municipais que era de 11% em 2000, reduziu para 3,8% em 2004.

**QUADRO X**

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

\*Em 2004 as Contribuições foram incluídas como receitas. Então incluem a previsão de arrecadação de 15,4 milhões no total dos R\$ 600 milhões do orçamento.

Fonte: TCE - RJ

O aumento da arrecadação municipal acompanhado da diminuição da arrecadação proveniente de tributos municipais pode nos indicar duas questões: a primeira é que a dependência aos royalties, recurso oriundo de uma atividade não renovável, cresce anualmente; a segunda é que esse recurso não vem promovendo diversificação e desenvolvimento de outros setores da economia local. A não reversão deste quadro poderá apontar para uma grave situação no futuro, onde a estabilização e depois declínio da produção de petróleo, prevista para daqui vinte anos, poderá levar a um desastre em termos econômicos do poder público municipal.

#### QUADRO XI

Tipos de Receita	2000 R\$ milhões	2001 R\$ milhões	2002 R\$ milhões	2003 R\$ milhões	2004 R\$ milhões
Transferências e Royalties	121 84%	206 90%	404 93%	431 93%	587 94%
Impostos Municipais +	23 16%	22 10%	30 7%	34 7%	35 6%

Taxas, Inden., etc					
Total	144	228	434	465	622

Fonte: Observatório Socioeconômico da região norte-fluminense

Segundo Roberto Pessanha, pesquisador do Observatório Socioeconômico da Região Norte-Fluminense,

O fim dos recursos dos royalties tenderá a provocar por si só, um esvaziamento das atividades produtivas de apoio e serviços vinculados ao setor do petróleo. Este fato gera como conseqüência redução de tributos locais. O atrativo de outras empresas prestadoras de serviço de engenharia, ensino e outras, hoje atraídas pelo apelo da existência de recursos no executivo municipal, também tenderão a se afastar se outras opções não forem planejadas para substituir, com movimentação de recursos o que hoje se dá com os royalties do petróleo... Não podem ser consideradas exageradas as projeções que imaginam um cenário de abandono de transformação em 'cidades fantasma' naquelas que vicejam como cidades ricas, se não houver um planejamento integrado entre estes municípios produtores visando criar alternativas econômicas para essa era pós-petróleo. (PESSANHA, 2004a, p. 32)

Em 1997, ano da regulamentação da Lei do Petróleo, a principal fonte de receita do município eram as transferências intergovernamentais, responsáveis por 71% da receita municipal. Dezenove por cento provinham dos tributos e apenas 10% eram decorrentes dos royalties. Em 2000, os impostos municipais já correspondiam a apenas 11% da arrecadação. Em 2004, menos de dez anos depois, os royalties (sem as participações especiais) contabilizavam 369 milhões, ou seja, o equivalente a 61% da receita municipal, enquanto os impostos passaram a representar menos de 4% da receita.

#### QUADRO XII

Tipo de Imposto	2000 R\$ milhões	2001 R\$ milhões	2002 R\$ milhões	2003 R\$ milhões	2004 R\$ milhões
IPTU	8 milhões 2,2%	5 milhões 2,2%	5,6 milhões 1,3%	6,1 milhões 1,3%	6,2 milhões 1%
ISS	7 milhões 3%	7 milhões 3%	12,9 milhões 3,1%	14 milhões 3,0%	15 milhões 2,5%
ITBI	1 milhão	1 milhão	1,2 milhão	1,3 milhão	1,5 milhão

	0,4%	0,4%	0,3%	0,3%	0,25%
Total	16 milhões	13 milhões	19,7 milhões	21,4 milhões	22,7 milhões

\*Percentual (%) em relação ao Orçamento total do ano

Fonte: Observatório Socioeconômico da região norte-fluminense

No quadro acima, verificamos uma intrigante situação tributária no município de Campos. A involução do percentual de arrecadação do ISS aparece como um dado a ser questionado. Se é fato que orçamento geral do município cresceu mais de quatro vezes, e desta forma a capacidade de investimento da Prefeitura pelo menos deve ter crescido na mesma proporção com contratação de obras e outros serviços, o crescimento da arrecadação de ISS não deveria estar ocorrendo na mesma proporção? A partir da simples observação dos dados, não verificamos a observação essa tendência. Exatamente por essa razão esse exemplo nos interessa, pois essa disparidade entre orçamento e arrecadação tributária está no cerne da nossa argumentação.

Os números relativos ao município de Niterói são menos expressivos em termos absolutos, além de não apresentarem grandes saltos nos últimos anos. Entre 1997 e 2002, enquanto a receita total de Campos teve um crescimento percentual de 542%, Niterói apresentou uma taxa de crescimento de sua receita em torno de 75%.<sup>26</sup> Por outro lado, quando verificamos o montante relativo à receita tributária, dado que nos indica diversificação e desenvolvimento das atividades econômicas, vemos que Niterói apresentou entre os anos de 1997 e 2001 uma variação entre 52% e 55% da sua receita proveniente de tributos. Em números absolutos, isso significa que em 2002, enquanto Niterói ocupava a primeira posição no ranking de arrecadação de tributos com 158 milhões anuais<sup>27</sup>, Campos arrecadava algo em torno de 25 milhões de impostos municipais, número quase insignificante perto do crescimento da receita do município do norte-fluminense. Em termos de receita *per capita*, enquanto Niterói ocupava a sexagésima primeira posição do ranking estadual com 688,63 reais por habitante, Campos apresentava um número de 1.265,05 por habitante. Em termos de despesa total, Campos também superava Niterói no início do século XXI, com números girando em torno de 390 milhões, enquanto Niterói tinha como despesa total algo em torno de 300 milhões. Exceto os números relativos à receita tributária e indicadores sociais, em todos os outros Niterói é superado por Campos em termos absolutos e percentuais. Esse dado

<sup>26</sup>Fonte: TCE-RJ

<sup>27</sup>A capital Rio de Janeiro não está incluída neste ranking.

econômico vem reforçar nossa hipótese pluralista que entende que há relação entre segmentação das atividades econômicas com o grau de desenvolvimento econômico e social.

### **3.2.3 -ROYALTIES E DIVERSIFICAÇÃO DA ECONOMIA**

Já vimos que o pagamento de royalties petrolíferos se tornou na década de 1990 um grande fenômeno gerador de receitas para muitos municípios brasileiros, em especial Campos dos Goytacazes. Já apresentamos também a base legal que regula a distribuição e a definição dos valores pagos aos respectivos beneficiários. Até agora neste capítulo leis e tabelas ilustraram as linhas do texto visando mostrar os aspectos técnicos que cercam a distribuição e os impactos orçamentários dos royalties petrolíferos. Neste item discutiremos os argumentos econômicos e políticos que justificam ou buscam legitimar o recebimento desses benefícios 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, 2003b, p.167). Nessa perspectiva, o royalty petrolífero é entendido como uma forma de se retirar as 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, 2003c, 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. Ainda sobre essa questão, mais adiante abordaremos questões referentes à teoria do desenvolvimento equilibrado. 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 a retração do desenvolvimento local (se considerarmos que a receita oriunda do petróleo tem data marcada para acabar). De acordo com os nossos referenciais teóricos, os estudos políticos sobre pluralismo podem nos ajudar a responder essas questões. Por isso citamos anteriormente as contribuições que a Ciência Política pode nos oferecer para a compreensão do fenômeno ocorrido no município de Campos dos Goytacazes.

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, destacadamente a relação entre os custos de tolerância e os custos de repressão de uma oposição, encontramos análises sobre a ordem socioeconômica, sobre padrões de clivagens, sobre níveis de desenvolvimento, sobre subculturas, entre outros. Seguindo um caminho distinto da literatura baseada na teoria da modernização - predominante 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; 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 modernização da 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. Reafirmamos 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 em Campos dos Goytacazes e a não ocorrência do mesmo fenômeno em Niterói tem relação com o tipo de arrecadação verificado nos municípios dependentes de praticamente uma fonte de receita. O grau de pluralidade de um município, medido em função das suas fontes de arrecadação, pode gerar padrões de investimento que visam segmentar e desenvolver progressivamente a economia local, 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.

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, 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 a, p. 09). 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 seus atores políticos 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.

### **3.3 - UMA REFERÊNCIA AOS ESTUDOS DAS REDES SOCIAIS: AS CONTRIBUIÇÕES DESSE NOVO MARCO PARA OS ESTUDOS URBANOS**

Os estudos sobre redes sociais são relativamente recentes no Brasil. De um modo geral, esses estudos visam analisar os tecidos relacionais dos atores políticos formados no interior dos estados, e também as relação entre os interesses públicos e privados mediados pelas redes sociais existentes (permeabilidade). Segundo Eduardo Cesar Marques, o estudo sobre redes sociais sucede nos tempos atuais duas tendências que já foram hegemônicas nos trabalhos sobre políticas estatais urbanas. Na década de 70, o marxismo estruturalista, que dominava o cenário intelectual, defendia a determinação das políticas estatais e das ações dos agentes sociais por mecanismos estruturais do modo do capitalista. Ao longo da década de 80, foi observada uma guinada em direção ao extremo oposto. Enquanto o marxismo dava primazia absoluta às determinações da estrutura econômica, relegando ao segundo plano as disputas políticas e os processos decisórios, os estudos antropológicos situaram o indivíduo dentro um contexto de plena liberdade de ação e decisão. De

acordo com as palavras do cientista político Lucio Kowarick, esse processo significou a substituição da estrutura sem sujeitos pelo estudo do sujeito liberado de qualquer constrangimento estrutural.

O podemos perceber nos trabalhos atuais, é que o estudo das redes sociais pretende preservar aspectos teóricos dessas duas perspectivas. Para Eduardo Marques, um dos principais estudiosos de políticas estatais no Brasil, o estudo das redes sociais pretende ser de certa forma a combinação dessas duas tendências. Nas palavras do próprio autor, essa nova proposta analítica pretende ser uma perspectiva que “incorpora os constrangimentos estruturais, a herança histórica das relações e instituições brasileiras, mas que deixa espaço para a análise dos atores e agentes sociais.” (MARQUES & BICHER, 2002, p.2)

Em um primeiro momento, a relação entre o pluralismo, teoria que norteia este trabalho, e o estudo de redes sociais não parece muito definida. O pluralismo baseia-se na contingência das disputas políticas, onde o processo decisório, que está no cerne da discussão, é entendido a partir dos conflitos abertos entre os grupos de pressão. Ou seja, formulações de agenda, de alternativas, decisões, implementações e avaliações de políticas públicas estão submetidas, de acordo com a perspectiva pluralista, aos desígnios dos grupos e atores e atores envolvidos no jogo político. Já o estudo de redes, ao analisar o tecido relacional, está comprometido com fatores permanentes presentes nas instituições que regulam o jogo político. Em outras palavras, essa perspectiva nos chama atenção para a disparidade de poderes como uma variável que pode interferir diretamente no resultado do processo decisório, mais do que a própria estratégia e pressão dos grupos sociais. Porém, pelo que lemos nas palavras de Marques supracitadas, o estudo sobre as redes sociais, mesmo não seguindo exatamente o pressuposto pluralista, também engloba a preocupação com a ação dos grupos. Mais uma vez, segundo Marques,

“Sob meu ponto de vista, parece ser imprescindível considerar tanto as estratégias dos atores e a contingência dos resultados quanto às desproporções de poder ancoradas nos instrumentos, (mesmo que imateriais) de poder que introduzem fortes tendências à estabilidade.” (Marques, 2000b, p.41)

Foi exatamente a combinação desses dois aspectos teóricos que nos chamou atenção nos estudos urbanos recentes, tornando assim necessária a referência dessa nova perspectiva neste trabalho. Porque ao contrário do que percebemos em trabalhos recentes do próprio Marques e de outros autores que vêm adotando esta linha de pesquisa, não entendemos que o estudo das redes sociais sirva como contraponto ao pluralismo. Pelo contrário, percebemos através de muitas

passagens de artigos que tratam do tema redes sociais que estes autores não estão formulando um contraponto, e sim uma proposta analítica que serve como complemento à interpretação pluralista. Novos elementos que apontam para a importância de fatores ligados a estrutura social e as instituições na definição das estratégias e capacidades de ação de grupos e atores políticos, mais do que uma refutação do pluralismo, significam uma contribuição à capacidade analítica do estudo de grupos sociais. O próprio Dahl no “Sobre a Democracia”, um dos seus estudos mais recentes, mesmo sem entrar por esse viés, nos alerta para a disparidade de poder existente entre os atores em sociedades marcadas por grande desigualdade econômica. O que o estudo de redes nos permite é justamente compreender detalhadamente como essas disparidades funcionam como fatores de intervenção nos momentos do ciclo de produção de políticas.

Em suma, o que pretendemos dizer é o seguinte: este estudo se baseia em uma perspectiva pluralista. O problema central do trabalho é que mesmo em contexto de receita abundante e condições econômicas favoráveis, verificamos que não há um surto de desenvolvimento econômico-social local no município de Campos como sempre se verifica de forma constante no município de Niterói. Nossa hipótese pressupõe que independente da condição econômica favorável, a concentração de receita gerada por uma atividade hegemônica cria condições políticas que não favorecem ao desenvolvimento e diversificação das atividades locais. Isso gera um padrão de alocação distinto dos recursos nos municípios. Enquanto o que possui uma atividade concentrada diminui o seu grau de pluralidade econômica, notada em função da queda brusca do percentual de receita tributária, o município que depende da receita própria gerada pelas atividades econômicas diversificadas apresenta maiores índices de investimento e melhores resultados em infra-estrutura e dados sociais. Em última análise, isso é notado pelos números do IDH desses municípios. O estudo de redes sociais nos permitiria compreender a dinâmica interna desse processo. Se o pluralismo nos garante afirmar que a diminuição da pluralidade e diversidade das atividades produtivas contribui decisivamente para a retração do desenvolvimento social local, o estudo das redes permitiria a compreensão dos meandros desse fenômeno, podendo mostrar como a concentração da receita em uma atividade econômica pode ser capaz de restringir a ação de grupos e atores vinculados a outros segmentos sociais.

Como já foi dito em outros momentos, este trabalho não tem a pretensão de desenvolver sociogramas capazes de ilustrar esse processo. Porém, é importante ressaltar que este estudo não pretende ir na contramão dos estudos urbanos recentes. Mesmo não utilizando o método das redes sociais, não pretendemos situar este trabalho como algo distante dessa realidade. Pretendemos

sim, criar um mecanismo explicativo a partir de um pressuposto pluralista que seja capaz de abrir caminhos para um estudo relacional capaz de explicar detalhadamente os processos de decisão que moldam esses padrões de alocação de recursos públicos municipais. O objetivo dessa dissertação, mais cauteloso do que ambicioso, foi dar o primeiro passo para esta possibilidade de análise.

### 3.4- ALOCAÇÃO DOS RECURSOS MUNICIPAIS

Já vimos no item anterior que uma análise do tecido relacional poderá nos servir, em um próximo estudo, como um eficiente instrumento metodológico capaz de elucidar os fatores políticos que determinam os padrões de alocação de recursos municipais. Como já dissemos, pretendemos nesse estudo apenas mostrar que há uma 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 a diminuição da diversificação econômica, mesmo em contextos de grande arrecadação, é acompanhada de queda nos indicadores de qualidade de vida local. Em forma de equação, explicamos essa relação da seguinte maneira:

**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 uma análise de uma das causas que levam os municípios produtores de petróleo, mesmo apresentando altos índices de arrecadação, a 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 do município de Campos dos Goytacazes.

Mesmo não organizando sociogramas, podemos apresentar dados que podem preliminarmente confirmar a relação entre a concentração de receita nos municípios produtores de petróleo e um padrão de alocação de recurso que não favorece a diversificação econômica e a melhoria da qualidade de vida local. Tanto na imprensa, como através da verificação dos resultados dos gastos sociais, percebemos que a aplicação dos royalties pouco tem contribuído para a formação de um novo panorama econômico no município de Campos. Reportagens como a publicada na Gazeta Mercantil reforçam essa 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, na internet, não faltam notícias referentes a multas decorrentes à 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)

Não é difícil encontrar reportagens comentando sobre a aplicação dos royalties no município de Campos. A seleção das duas expostas acima foi feita em função de uma representar um jornal com credibilidade perante a sociedade e a outra representar um órgão de fiscalização governamental. Acreditamos que seria mais interessante pegar dois exemplos emblemáticos entre as diversas reportagens do que expor uma gama de notícias que basicamente se repetem ao longo dos anos.

Se pegarmos os números referentes aos gastos sociais e econômicos do município de Campos e compararmos com o município de Niterói, 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<sup>28</sup>. 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

---

<sup>28</sup>Gabinete do Prefeito é classificado como atividade meio, assim como os gastos com Câmara Municipal, Secretaria do Governo e Administração. Apenas nos anos 2003 e 2004, os gastos com infra-estrutura foram alocados como gastos do gabinete do Prefeito. Por isso, nos quadros XVI e XVII foram feitas as correções para que não houvesse distorções.

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.

Para facilitar a compreensão desses números, basta olhar para os números do outro caso analisado. Em Niterói, no ano de 2001, o orçamento girava em torno de 270 milhões. Seis milhões foram destinados a secretaria de Indústria, Comércio e Turismo, e mais 4 milhões alocados na secretaria de desenvolvimento regional, o que contabiliza 3,7% do orçamento. Números também não muito elevados, mas razoavelmente altos se comparados aos 3 milhões investidos em 2004 em Campos com 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.

### QUADRO XIII

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

#### QUADRO XIV

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

#### QUADRO XV

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.

#### QUADRO XVI

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

### QUADRO XVII

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

Seguindo a definição de Flavio Rezende, citada no primeiro capítulo, podemos colocar os gastos com infra-estrutura junto com os gastos com desenvolvimento econômico, definindo-os como gastos econômicos. Pois bem, esses gastos 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 a, 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 b, 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.

Como podemos perceber ao longo do capítulo, os números e resultados referentes à educação, saúde e principalmente os investimentos econômicos são mais bem sucedidos no município que apresenta menor receita e menor concentração da origem dos recursos do que no município que apresenta maior receita e maior concentração da origem dos recursos. Em termos meramente econômicos, seria fácil estabelecer a relação entre a maior arrecadação e os melhores resultados econômicos e sociais. Entretanto, a análise de questões políticas nos oferece explicações 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? O caso de Niterói nos serve para excluir fatores ligados a economia nacional ou estadual, já que neste mesmo período houve um aumento do indicador de autonomia financeira, sustentado basicamente pelo aumento de arrecadação do ICMS municipal. Como já dissemos anteriormente, esses municípios sempre possuíram semelhanças demográficas e econômicas, e em um determinado momento assumiram padrões de desenvolvimento que cada vez mais se afastam um do outro. Enquanto no município do grande Rio verificamos o fortalecimento da receita tributária e a resultados econômicos e sociais plenamente satisfatórios, verificamos no município do norte fluminense que à medida que a receita se concentra em uma atividade do tipo “carro-chefe” os indicadores financeiros mostram declínio da capacidade de extração de tributos e queda nos índices que medem a qualidade de vida

local. Para nós, parece não haver dúvida que um dos fatores fundamentais que explica esse fenômeno é a 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, já que representam uma atividade econômica de interesse nacional. 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. No último item deste capítulo, debateremos esse tópico. Antes, apresentaremos uma breve exposição dos argumentos econômicos que acabam por criticar a eficácia de políticas de incentivo a atividades hegemônicas como forma de criar as condições para o desenvolvimento das outras atividades locais.

### **3.5 - ARGUMENTOS ECONÔMICOS: UMA CRÍTICA À TEORIA DO GRANDE IMPULSO**

Repetidas vezes reiteramos que este trabalho não é um estudo de economia. Entretanto, como o tema tratado exige, cabe dedicarmos algumas linhas a questões de viés econômico. Com todas as ressalvas que um não especialista merece, tentaremos expor brevemente uma crítica à teoria do desenvolvimento equilibrado.

A teoria do desenvolvimento equilibrado<sup>29</sup> propõe, grosso modo, que o desenvolvimento de uma economia precisa começar de uma só vez. Segundo os defensores dessa perspectiva, uma fábrica, seja ela qual for, não resistiria se estivesse inserida em um contexto de subdesenvolvimento (HIRSCHMAN, 1961). Ou seja, para que uma atividade industrial moderna sobreviva, é preciso que ela esteja situada num contexto de simultâneo desenvolvimento de outras atividades. Por este motivo, a teoria do desenvolvimento equilibrado está anexada à idéia de “grande impulso”. Um grande impulso econômico pode resultar de um ou de uns poucos grandes projetos. A realização desse grande impulso através de uma ou mais atividades implantadas em

---

<sup>29</sup>Segundo Hirschman, os principais autores dessa teoria são Rosenstein-Rodan, Nurkse, Lewis e Scitovsky.

uma economia subdesenvolvida seria capaz de promover a dinâmica de trocas entre as atividades produtivas à medida que um serviço começasse a demandar outros. Por fim, de acordo com Albert Hirschman, na teoria do desenvolvimento equilibrado, “o papel do Estado seria o de assegurar aquela simultaneidade de investimentos numa ampla variedade de empreendimentos”.

O grande trunfo político dos grupos ligados à produção de petróleo é a ênfase no processo de desenvolvimento econômico que pode ser proporcionado pelas atividades petrolíferas que chegam aos municípios. Já vimos que ao contrário do que preliminarmente poderíamos pensar, a grande entrada de royalties vem sendo acompanhada pela redução da autonomia financeira desses municípios produtores de petróleo. Além da redução da base tributária, também percebemos a piora dos indicadores de desenvolvimento econômico e social, que de acordo com a nossa hipótese está relacionado com a concentração da receita municipal em uma atividade hegemônica e a conseqüente perda da capacidade de pressão dos grupos não vinculados à produção de petróleo. Por um caminho distinto do que fizemos neste trabalho, também encontramos na economia vertentes que enxergam problemas no desenvolvimento baseado em atividades de impulso econômico.

Se pegarmos a definição da teoria do desenvolvimento equilibrado, veremos que o caso do petróleo se encaixa perfeitamente nos seus pressupostos. Acredita-se que essa atividade suplantará os empecilhos do contexto de subdesenvolvimento promovendo novas demandas por novos serviços, e acredita-se que o poder público garantirá o investimento simultâneo nas novas atividades econômicas que surgirem. Já vimos que o poder público não tem como tendência natural exercer esse papel; pelo contrário, ele vem reforçando a dependência em relação ao petróleo. Sendo assim, acaba por ocorrer o que os críticos ao desenvolvimento equilibrado chamam de padrão dualista de desenvolvimento. A passagem a seguir resume muito bem essa crítica:

Isto não é desenvolvimento, nem é sequer a enxertia de alguma coisa nova, que dá vida a uma velha. É um padrão de desenvolvimento absolutamente dualista, semelhante ao que em psicologia infantil é conhecido como atividade paralela. Há na verdade exemplos desta espécie de desenvolvimento; são, porém considerados falhas enormes, tanto do ponto de vista social, quanto do econômico. O contraste entre as comunidades indígenas do planalto e a economia litorânea dos espanhóis ocorre ao pensamento, bem como as menosprezadas plantações de tipo encravado e minerações que foram empreendidas em muitos países subdesenvolvidos por companhias estrangeiras, como unidades absolutamente autoconcentradas, bem longe do perigo de contaminação pela economia local. (Hirschman, 1961, p.86)

Sustentados pela crença na incapacidade de desenvolvimento sem uma atividade “carro-chefe” e sem a organização do Estado nos investimentos estratégicos, os defensores do modelo equilibrado estão gradativamente perdendo dados empíricos que possam reforçar seus

argumentos. Enquanto verifica-se melhor desempenho econômico em municípios como Niterói, onde não houve a introdução repentina de uma gigantesca atividade econômica estranha à dinâmica interna local, em Campos, exemplo maior da produção de petróleo no Brasil, consolida-se a tendência à concentração. Com os olhos ofuscados pelo brilho dos petroreais, políticos locais insistem em ignorar o quase certo fracasso do modelo de desenvolvimento que até agora trouxe poucos benefícios aos cidadãos dos municípios beneficiados pelos royalties.

Em suma, a crítica a teoria do desenvolvimento equilibrado nos oferece mais argumentos que apontam para falhas econômicas e sociais em regiões que adotam o petróleo como atividade hegemônica. Mesmo sem o aprofundamento da questão e sem o vínculo da discussão teórica com a nossa hipótese, esse tópico nos serviu como reforço da conclusão que apresentaremos a partir de agora.

### **3.6 - 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 por esses estudos de viés municipalista, os atores políticos que redigiram a Constituição de 1988 ficaram atentos a 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 na comparação entre os casos de Campos e Niterói, concluímos 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, poderia trazer maiores esclarecimentos. Porém, para este trabalho entendemos que a variável capaz de explicar os resultados tão distintos entre os dois casos está vinculada a concentração da receita em uma atividade econômica e o contexto político que essa variável acaba por criar.

A pesquisa sobre descentralização fiscal do cientista político Marcos Mendes<sup>30</sup>, procura demonstrar que há 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 à 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

---

<sup>30</sup>MENDES, 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](http://www.braudel.org.br)

considerados municípios pobres e 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.

Mas, seguindo uma perspectiva possível da leitura do grande clássico de Leal, o problema não está somente na transferência de recursos para os municípios. O problema está 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 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 recorrermos à obra 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, concluímos 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 seja apenas aumentando a receita, mas incentivando a 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”.

## **IV-CONCLUSÃO**

### **4.1 – REFLEXÕES CONCLUSIVAS**

O caso de Campos dos Goytacazes nos coloca diante de uma questão que norteia grandes debates acerca do futuro do Brasil: quais são os fatores que nos levam ao desenvolvimento? Quais empecilhos ainda contribuem para a perpetuação do subdesenvolvimento brasileiro?

Algumas lições parecem claras, e mesmo sem o mérito de termos descoberto essas lições, ao menos cumprimos o papel de enfatizá-las. Neste trabalho ressaltamos que os dilemas da sociedade brasileira são de ordem política, e, sendo assim, dificilmente conseguiríamos traçar um diagnóstico preciso das causas do subdesenvolvimento brasileiro sem considerarmos os arranjos políticos e sociais que compõem a nossa sociedade. Os estudos sobre as instituições, sobre as interações entre grupos e atores políticos, análises sobre partidos políticos, clientelismo, representatividade, elites políticas, ou seja, temas vinculados à Política são fundamentais para

conclusões e proposições que pretendam compreender e transformar o quadro social brasileiro.

Quando insistentemente citamos Victor Nunes Leal, fizemos isso para resgatar a idéia que inspira esse trabalho: o atraso econômico e social como projeto político. Leal, ainda na metade do século XX, momento de grande difusão das perspectivas estruturalistas, nos mostrou como os arranjos políticos produzem e reproduzem o subdesenvolvimento brasileiro, passando pelas esferas municipais, estaduais e federais. Sua conclusão alertava para a necessidade de desenvolvimento, mas, ao mesmo tempo, nos mostrava que desenvolvimento das forças produtivas não seria fruto apenas de uma transcendência de causas ligadas aos fatores produtivos, mas que era preciso reorganizar o cenário político brasileiro para que pudéssemos aproveitar as oportunidades de desenvolvimento que não eram escassas naquele contexto. E para isso precisávamos nos libertar dos limites impostos por um arranjo político comprometido com o atraso. Resgatando a tese de Leal, chegamos à conclusão mais abrangente deste trabalho: o subdesenvolvimento pode ser resultado de projetos políticos que se fortalecem mesmo em contextos onde há recursos econômicos disponíveis de forma abundante.

Outro ponto que trabalhamos de forma detalhada foi a contribuição da perspectiva pluralista para a compreensão do fenômeno ocorrido em Campos. Tendo como ponto de partida o trabalho de Robert Dahl, concluímos que atividades hegemônicas tendem a reforçar a perpetuação de estruturas sociais pouco plurais. Em nosso estudo, essa perpetuação pôde ser verificada pelos padrões de alocação dos recursos públicos em Campos, onde percebemos gastos significativamente inexpressivos em atividades econômicas promotoras de diversificação produtiva, mesmo sendo esse gasto primordial em localidades que recebem royalties.

A comparação de Campos com o município de Niterói nos possibilitou mostrar que mais relevante que a própria geração de recursos, talvez seja criar instrumentos capazes de garantir a aplicação eficiente dos recursos disponíveis. Para isso, é importante refletirmos sobre como esses recursos são gerados e repassados aos municípios, para que seja possível compreender os fatores que levam os atores políticos a agirem de forma deliberada em prol de políticas públicas descomprometidas com o desenvolvimento social.

Concluímos paralelamente que a conjuntura política formada pelo repasse de royalties cria um contexto bastante peculiar no município de Campos. Nesse aspecto, recorreremos à teoria pluralista para a construção de seguinte formulação: para evitar a ocorrência de fenômenos como Campos é fundamental que se incentive a consolidação de uma sociedade plural, que irá pressionar pela formação de uma agenda política comprometida com interesses dos diversos

grupos que compõem a sociedade. Por um lado a pluralidade social alavanca o desenvolvimento, e por outro evita que se fortaleça um padrão de arrecadação bastante volumoso decorrente de uma atividade hegemônica que acaba por restringir o poder de pressão dos grupos não vinculados à única atividade geradora de receita. Em outros termos, entendemos que a desconcentração do poder pela sociedade dificulta a perpetuação de grupos políticos vinculados ao subdesenvolvimento, pois o desenvolvimento econômico de uma sociedade capitalista demanda diversificação produtiva e social. Em casos como Campos, os entraves ao desenvolvimento acabam sendo reforçados por políticas públicas (ou pela ausência delas) descomprometidas com gastos econômicos e sociais, ao mesmo tempo em que os gastos mínimos com administração e as denúncias de corrupção crescem acentuadamente.

Por último, mas não menos importante, gostaríamos de destacar que a construção de hipóteses, mesmo não atingindo este patamar, deve ter como parâmetro a universalidade. Não temos a garantia de aplicação dos nossos pressupostos em casos de Estados Nacionais. Mas não deixa de ser intrigante que os países do Oriente Médio, da África ou a própria Venezuela apresentem características semelhantes em relação aos indicadores de corrupção, má utilização dos recursos públicos e índice de desenvolvimento humano. A perpetuação de elites políticas também é um dado que aproxima esses casos das nossas formulações teóricas. Entretanto, seria uma incoerência teórica concluir que a produção de petróleo é a variável que determina essas características. Como já dissemos, o estudo do caso de um município produtor de petróleo nos serviu como experimentação da hipótese que relaciona poder de pressão de dos grupos sociais com o padrão de alocação dos recursos públicos. Mas isso não significa que em qualquer situação em que haja produção de petróleo ocorra concentração de poder nas mãos de uma elite descomprometida com a diversificação social. Isso é facilmente percebido no caso de Campos, mas não podemos correr o risco de nos anteciparmos e transportarmos esse contexto para outras realidades, mesmo que aparentemente elas sejam semelhantes.

Por fim, concluímos ter atingido nosso objetivo ao trazermos à tona mais um elemento que enriquece o debate acerca do desenvolvimento brasileiro. A questão municipal, em especial os municípios beneficiários de grandes repasses intergovernamentais, pode nos servir como um rico objeto de estudo que nos leva a compreensão dos entraves políticos que impedem o desenvolvimento brasileiro. Através de idas e vindas, avanços e recuos, erros e acertos, acreditamos ter cumprido os objetivos do trabalho.

## V - REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA:

ALMOND, G. *Political Science: the history of the discipline*. IN: GODIN, R. & KINGLEMAN, H. *A new handbook of political science*. Oxford: Oxford University Press, 1996.

AMARAL, J. *Desenvolvimento regional endógeno em um ambiente federalista*. IN: *Planejamento e Políticas Públicas*. Brasília: IPEA, número 14, dezembro de 1996.

ANP. Agência Nacional do Petróleo. *Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo e do Gás*. RJ: ANP, 2002.

ARAÚJO, J. *Indústria de petróleo e economia do Rio de Janeiro*. IN: FREIRE, A.; MATTA, M.; SARMENTO, C. (COORD.). *Um estado em questão: os 25 anos do Rio de Janeiro*. RJ: FGV, 2001.

BARAN, P. *A economia política do desenvolvimento*. RJ: Jorge Zahar, 1972.

BARBOSA, D. *Guia dos Royalties do Petróleo e Gás Natural*. RJ: ANP, 2001.

BOBBIO, N. *As ideologias e o poder em crise: pluralismo, democracia, socialismo, comunismo, terceira via e terceira força*. Brasília: Ed. UNB, 1994.

..... *A teoria das formas de governo*. Brasília: Ed. UNB, 1998.

- ..... *A teoria das elites*. IN: *Curso de introdução à ciência política*. RJ, 1976.
- CASTELLAR, P. *Os impactos da quebra do monopólio da Petrobrás sobre a arrecadação dos royalties*. RJ: COPPE, 2001.
- CIDE. *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro*. RJ: CIDE, 1997.
- ..... *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro*. RJ: CIDE, 2001.
- DAHL, R. *Poliarquia: participação e oposição*. São Paulo: Edusp, 2005.
- ..... *Sobre a democracia*. Brasília: Ed. UNB, 2001.
- DUTRA, L & CECCHI, J. *Petróleo, Preços e Tributos: experiência internacional e política energética nacional*. RJ: Suma Econômica, 1998.
- FAURÉ, Y & HASENCLEVER, L (orgs.). *O desenvolvimento local no Estado do Rio de Janeiro*: RJ: E-papers, 2005.
- FEREJOHN, J. & PASQUINO, P. *The rational choice theory in the political science: concepts of rationality on political theories*. Revista Brasileira de Ciências Sociais: Vol. 16 número 45, 2001 pp. 05-24.
- GEORGE, A. & BENNET, A. *Case studies and theory development in the social science*. London: Cambridge MIT Press, 2005.
- HELD, D. *Models of democracy*. Stanford: Stanford University, 1996.
- HIRSCHMAN, A. *Estratégias do Desenvolvimento Econômico*. RJ: Fundo de Cultura, 1961.
- LA ROVERE, R. & CARVALHO, R. *Campos dos Goytacazes: os desafios da transformação de um epicentro regional*. IN: FAURÉ, Y. & HASENCLEVER, L. (orgs.) *O desenvolvimento local no Estado do Rio de Janeiro*. RJ: E-papers, 2005
- LEAL, J & SERRA, R. *Nota sobre os fundamentos econômicos da distribuição espacial dos royalties petrolíferos no Brasil*. IN: PIQUET, Rosélia (org). *Petróleo, Royalties e Região*. RJ: Garamond, 2003.
- LECA, J. *Tipos de pluralismo e viabilidade da democracia*. IN: REIS, E & FRY, P. *Pluralismo, espaço social e pesquisa*. SP: Hucitec, 1995.
- LIPSET, S. *Some social requisites of democracy: economic development and political legitimacy*. American Political Science Review, 1959;
- MARQUES, E. & BICHIR, R. *Estado e espaço urbano – Revisitando criticamente as explicações correntes sobre as políticas estatais no Brasil*. São Paulo: CEBRAP, 2002.
- MARQUES, E. *Redes sociais e poder no Estado Brasileiro: aprendizados a partir das*

*políticas urbanas*. Trabalho apresentado no XXVIII encontro da Anpocs, 2004.

MARX, K. *O método da economia política*. IN: Fernandes, F. *Marx e Engels*. São Paulo: Ática, 2001.

MENDES, M. Reforma Constitucional, *Descentralização Fiscal e Rent Seeking Behaviour: O caso dos municípios brasileiros*. SP: Instituto Fernand Braudel.

PACHECO, C. *A aplicação e o impacto dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios confrontantes na bacia de Campos*. RJ: UFRJ, 2003.

PIQUET, R(org.). *Petróleo, Royalties e Região*. RJ: Garamond, 2003.

PNUD. *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. Novo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Brasília: Pnud, 2001.

SANTOS, S. *Indenização do Petróleo: Transparência das Contas Públicas*. Niterói: EDUFF, 1997.

SEN, A. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SOUTO, A. *Como reconhecer um bom governo? O papel das administrações municipais na melhoria da qualidade de vida*. São Paulo: Polis, 1995.

SOUZA, C. *Políticas Públicas, Tipologias e sub-áreas*. Salvador: Fundação Luis Eduardo Magalhães, 2002.

..... *Reinventando o poder local: limites e possibilidades do federalismo e da descentralização*. SP: São Paulo em perspectiva, vol. 10 número 3, 1996. pp. 103 – 111.

TCE – RJ. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. *Estudos Socioeconômicos de Campos dos Goytacazes 1997 – 2001*. RJ: TCE-RJ, 2003.

..... *Estudos Socioeconômicos de Niterói 1997 – 2001*. RJ: TCE – RJ, 2003.