

O Gasto Público nos Municípios Produtores de Petróleo no Estado do Rio Grande do Norte: uma Avaliação dos Efeitos dos *Royalties* sobre o Desempenho das Finanças e das Políticas Públicas

Autoria: João Matos Filho, Maria Janaina Alves da Silva

RESUMO

Avalia os efeitos dos *royalties* sobre o desempenho das finanças e das políticas públicas nos municípios produtores de petróleo e gás natural no estado do Rio Grande do Norte a partir da aprovação da Lei 9.478/97, denominada “Lei do Petróleo”. Utiliza a teoria normativa do federalismo fiscal para caracterizar os principais tipos de transferências intergovernamentais, e os conceitos relacionados com a avaliação de políticas públicas sob o ponto de vista do gasto e do financiamento, com base nos quais constrói índices para mensurar os referidos efeitos. Verifica que os *royalties* foram responsáveis pelo crescimento das receitas e dos gastos sociais nos municípios pesquisados, porém isto não significou aumento automático no grau de autonomia das finanças municipais nem melhoria generalizada nas condições sociais da população. Ao contrário, trata-se de uma trajetória marcada por *caminhos* e *descaminhos*. *Caminhos*, que levam ao aumento do gasto em políticas sociais como educação, saúde, habitação e assistência social. *Descaminhos*, que levam à permanência de elevados graus de pobreza, de analfabetismo e de evasão escolar e ao recrudescimento de doenças de notificação compulsória, como tuberculose, dengue e hepatite.

Palavras-chaves: federalismo fiscal; descentralização fiscal; transferências intergovernamentais.

1 INTRODUÇÃO

A economia do setor público dos municípios brasileiros vem passando por profundas mudanças de natureza institucional e fiscal desde o início da década de 1980. As manifestações mais visíveis dessas mudanças foram a elevação dos municípios à categoria de entes autônomos da Federação; a ampliação das suas responsabilidades pela provisão de bens e serviços públicos; e, o aumento das transferências intergovernamentais.

Neste contexto, o crescimento das receitas e dos gastos públicos chamaram a atenção dos estudiosos das finanças públicas brasileiras, principalmente partir da promulgação da Constituição Federal de 1988 e da aprovação da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, denominada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF).

Em relação às regiões produtoras de petróleo, a regulação do aumento das receitas e dos gastos públicos foi objeto da lei 9.478/97, denominada Lei do Petróleo, que assegurou aos municípios produtores transferências adicionais de recursos, provenientes do recebimento de *royalties* e das participações especiais, que passaram a responder pela maior parte das receitas municipais.

No caso do Rio Grande do Norte, o volume de recursos recebidos por 07 (sete) dos 15 (quinze) municípios produtores de petróleo – para os quais existem séries históricas em todo o período analisado –, corresponderam a um total de R\$ 336,9 milhões no ano de 2005¹, o que representou, em média, R\$ 48 milhões por município, ou aproximadamente vinte e quatro vezes o valor das transferências intergovernamentais anuais normalmente recebidas pelos pequenos municípios do estado.

Diante desta realidade, o objetivo do presente trabalho é avaliar efeitos dos *royalties* em duas perspectivas: i) o grau de autonomia das finanças públicas, medido pela capacidade de arrecadação; pelo grau de dependência em relação às transferências intergovernamentais; pela capacidade de poupança; e, pelo grau de comprometimento das receitas com pessoal e encargos sociais; ii) o desempenho das políticas públicas, medido pelos indicadores de gastos e de qualidade da educação, da saúde, da habitação e da assistência social.

Apesar da existência de muitos estudos sobre as regiões produtoras de petróleo, as pesquisas até agora realizadas no Rio Grande do Norte não aprofundaram os aspectos relacionados com a magnitude, a direção e a natureza dos gastos públicos decorrentes das receitas públicas municipais, e, de modo particular, não avaliaram os seus efeitos sobre a autonomia financeira e as condições de vida da população nos municípios produtores petróleo e de gás natural no âmbito estadual.

Procurando contribuir para o preenchimento desta lacuna, os dados apresentados neste trabalho mostraram que os municípios que receberam os maiores valores de *royalties* não foram os que apresentaram os melhores índices no desempenho nas finanças públicas, na eficiência alocativa ou nos indicadores sociais. Ficou evidente que um maior aporte de recursos financeiros é, sem dúvida, uma condição necessária, porém não suficiente para garantir maior autonomia das finanças públicas municipais e efeitos positivos sobre a qualidade de vida da população.

Para contribuir para a compreensão desta problemática, o presente trabalho está dividido nos seguintes itens, além desta introdução: o item 2, trata dos conceitos de federalismo, descentralização fiscal e transferências intergovernamentais, tomados como referência teórica; o item 3, analisa a magnitude, a direção e os efeitos dos gastos sociais; e, o item 4, apresenta as considerações finais.

2 ECONOMIA DO SETOR PÚBLICO, FEDERALISMO FISCAL E TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS

Os pioneiros da economia do setor público e do federalismo fiscal, dentre eles Charles Tiebout (1956) e Wallace Oates (1972), reconheceram a descentralização fiscal e as transferências intergovernamentais como importantes instrumentos para aumentar a eficiência alocativa dos recursos públicos pelos governos dos estados e municípios e para a obtenção de melhoria do bem-estar social das populações residentes nesses locais.

Na proposta de Charles Tiebout, a descentralização fiscal seria um instrumento útil para levar o consumidor a revelar suas preferências por bens públicos. Estando os governos locais mais próximos dos usuários, poderiam eles não somente conhecer suas preferências, como serem por eles fiscalizados no cumprimento de suas responsabilidades democráticas perante a sociedade (Mendes, 2004, p. 424 – 425).

Para esse autor, cada governo apareceria com uma *cesta* diferente de bens públicos, dando oportunidade às famílias de escolherem aqueles bens de suas preferências. A descentralização apareceria, então, como uma forma de mimetizar o mercado, pois os governos locais seriam associados às firmas; as famílias seriam equiparadas aos consumidores; e, o “preço” dos bens públicos, equivaleria à carga tributária cobrada pelos governos locais.

Neste tipo de abordagem os governos sub-nacionais não somente teriam as condições de ofertar uma cesta de bens públicos, como arrecadar os tributos requeridos para financiá-la; a população residente, por sua vez, teria todas as informações necessárias para exercer o seu direito de fiscalizar e de exigir dos gestores públicos o cumprimento de suas responsabilidades em benefício do bem-estar social.

Diferentemente de Charles Tiebout, que pregava a competição, Wallace Oates examinou a possibilidade de cooperação entre os níveis de governo como estratégia para aumentar a eficiência da ação pública. Tratava-se de uma espécie de meio termo entre a administração pública centralizada e a descentralizada, que seria capaz de minimizar os defeitos da centralização e aproveitar as virtudes da descentralização.

Um setor público totalmente descentralizado não teria condições de implementar políticas macroeconômicas, nem garantir bens públicos com abrangência interestadual, como segurança e defesa nacionais. De forma análoga, um governo totalmente centralizado não teria condições de atender as preferências locais ou promover a responsabilização democrática, mediante o estímulo à fiscalização dos governos locais pelos cidadãos.

Apesar dos pontos positivos atribuídos à descentralização, a prática e os estudos posteriores demonstraram que esses efeitos poderiam ser neutralizados por problemas relativos à exportação de tributos, comportamentos oportunistas, regressividade tributária, captura dos recursos públicos, “guerra fiscal” e diversos tipos de externalidades negativas.

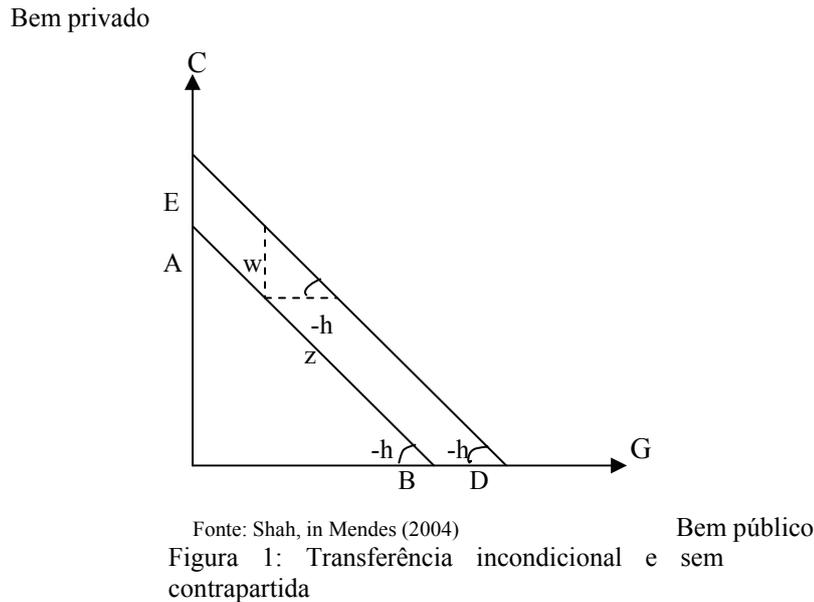
A teoria normativa foi então proclamada como o recurso teórico mais adequado para minimizar os efeitos negativos da descentralização fiscal, maximizar os seus benefícios e gerar um modelo ótimo de federalismo que atendesse, cumulativamente, as seguintes condições: maximização dos benefícios da concorrência entre os governos locais e da divisão de tarefas entre os níveis de governo; minimização das externalidades negativas e da cooperação entre os entes federativos; e, minimização dos desequilíbrios financeiros decorrentes da distribuição de renda entre as regiões e os municípios (MENDES 2004, p. 448 – 457).

Como conseqüência, a teoria normativa produziu um amplo leque de possibilidades para operacionalização de um modelo ótimo de federalismo, dentre as quais se destacaram três tipos fundamentais de transferências intergovernamentais: as transferências incondicionais, sem contrapartida; as transferências condicionais sem contrapartida; e, as transferências condicionais com contrapartida e ilimitada. Esses três tipos foram recentemente retomados estudados por MENDES (2004, p. 448 – 457), e são resumidos a seguir.

2.1 TRANSFERÊNCIA INCONDICIONAL SEM CONTRAPARTIDA

As transferências incondicionais sem contrapartida podem ser definidas como aquelas em que a esfera doadora não estabelece critérios específicos quanto ao local e a forma de aplicação dos recursos. Também não exige vinculação do montante recebido para gastos pré-determinados. São exemplos desse tipo de transferência os recursos repassados aos estados por conta da desoneração do ICMS nas exportações (Lei Kandir); e, os relativos à cota-parte do Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), com exceção das vinculações para educação e saúde.

A Figura 1, a seguir, ilustra este tipo de transferência. No eixo vertical estão os bens privados (C) e no eixo horizontal os bens públicos (G). O governo central transfere ao governo local um montante predeterminado de recursos (Z), sem exigir que eles sejam aplicados em um tipo específico de gastos. O resultado é um deslocamento paralelo da restrição orçamentária. Os recursos recebidos podem ser aplicados tanto na expansão do gasto público (G) quanto na redução da tributação local, que permitiria um aumento do consumo de bens privados (C) equivalente a $W = h.z$.



Além de diminuir o desequilíbrio vertical, as transferências incondicionais e sem contrapartida também servem para reduzir o hiato entre as regiões, reduzindo as diferenças existentes, como acontece no Brasil, onde as regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste (menos desenvolvidas) recebem transferências advindas da arrecadação das regiões Sul e Sudeste (mais desenvolvidas). De acordo com os critérios da partilha, os estados e municípios mais pobres, recebem proporcionalmente mais recursos do FPE e do FPM, do que os estados mais ricos.

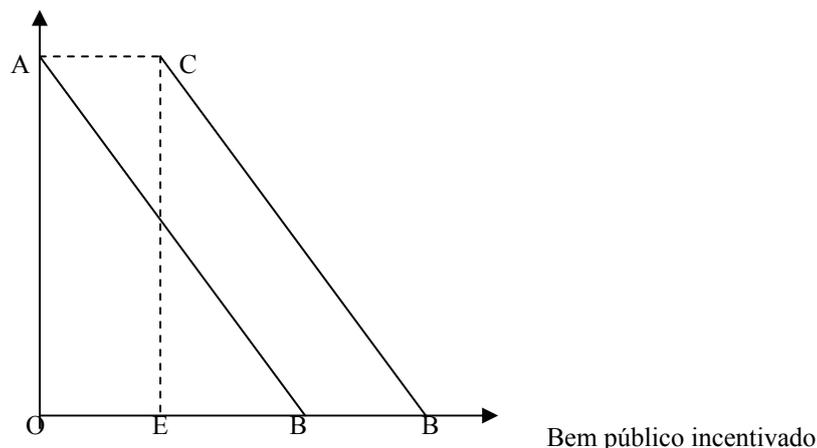
O intuito é reduzir essa desigualdade entre estados pobres e ricos, fazendo com que ambos sejam competitivos econômica e socialmente. Porém, há certa discordância em relação a esse assunto, já que as regiões mais desenvolvidas não concordam com esses benefícios direcionados às regiões menos desenvolvidas, pois eles teriam suas próprias vantagens comparativas (Mendes, 2004).

2.2 TRANSFERÊNCIA CONDICIONAL SEM CONTRAPARTIDA

As transferências condicionais e sem contrapartida são aquelas em que a esfera local ao receber o recurso transferido já tem predefinido em qual área deve ser aplicado o montante doado. Ao fazer a transferência, esfera originária já estabelece onde deve ser gasto o valor transferido, como por exemplo, o caso do Fundo de Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização dos Profissionais da educação (FUNDEB) em que o município beneficiário é obrigado a aplicar os recursos recebidos de acordo com os critérios estabelecidos pelo governo central.

Na Figura 2 a restrição orçamentária da esfera local é igual a AB. No entanto, quando o governo central transfere um montante $AC = OE$, este deve ser obrigatoriamente gasto na área pré-estabelecida pela esfera doadora, como acontece com os recursos do FUNDEB. Portanto, a restrição orçamentária da esfera local passa a ser ACD.

Outros bens públicos



Fonte: Shah, in Mendes (2004)
Figura 2: Transferência condicional e sem contrapartida

Esta é uma forma utilizada pelo governo central para garantir recursos aos municípios para que estes possam fornecer bens e serviços públicos às suas populações com um padrão mínimo que garanta o suprimento das necessidades básicas, principalmente para as parcelas mais pobres da população, que não conseguem usufruir dos serviços de origem privada.

2.3 TRANSFERÊNCIA CONDICIONAL, COM CONTRAPARTIDA E ILIMITADA

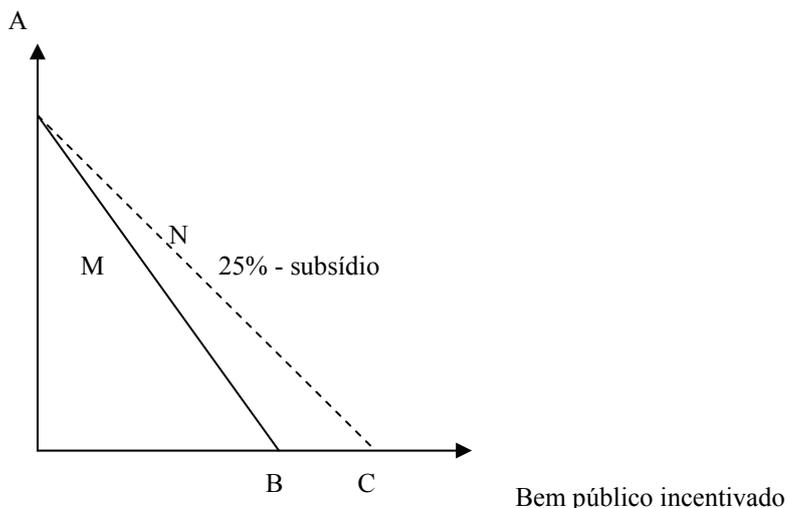
Transferências condicionais com contrapartida são definidas como aquelas em que a esfera central transfere um montante proporcional de recurso de acordo com o valor investido pela esfera local em determinada área incentivada. Esta é uma forma de incentivo às esferas locais para que elas invistam em bens e serviços públicos que venham a beneficiar as áreas condicionadas pelo governo central. Por serem ilimitadas, não têm um valor máximo estabelecido para transferência desses recursos. Por exemplo, a cada real investido pelo governo local, o governo federal transfere 25% para o mesmo como foram de incentivo (Mendes, 2004).

Deste modo o governo central subsidia os custos na prestação de bens e serviços públicos incentivado. Por exemplo, para cada valor que os municípios investem em políticas de preservação do meio ambiente, há um valor correspondente estabelecido pelo governo central e repassado aos municípios para subsidiar seus custos na área investida. Os benefícios poderão ser usufruídos por residentes e não-residentes.

Isto faz com que os municípios subsidiados sejam estimulados a dar continuidade aos seus investimentos públicos. Porém, há quem discorde deste tipo de transferência, pois elas tenderiam a beneficiar os municípios mais ricos que seriam privilegiados por terem mais recursos que serviriam como contrapartida, diferentemente dos municípios pobres em que seus recursos financeiros são poucos. O mesmo acontece com a divisão de recursos que segue o princípio da derivação.

A Figura 3, a seguir, ilustra este tipo de transferência, ao mostrar que a cada R\$ 100,00 gastos pelo governo local no controle de poluição, o governo central lhe transferiria R\$ 25,00. Como diz o autor acima referido, essa modalidade de transferência corresponde, na prática, a um subsídio que barateia o custo de provisão do bem público incentivado.

Outros bens públicos



Fonte: Shah, in Mendes (2004)

Figura 3: Transferência condicional com contrapartida e ilimitada

2.4 VARIEDADE, VIRTUDES E DEFEITOS DAS TRANSFERÊNCIAS INTERGOVERNAMENTAIS NO BRASIL.

Os três modelos teóricos acima apresentados são úteis para caracterizar a dinâmica das transferências intergovernamentais no Brasil. Todavia, as mudanças ocorridas no federalismo brasileiro a partir do início da década de 1980, caracterizaram um processo de descentralização fiscal complexo, descoordenado e irregular.

No início dos anos 1980, sob o signo da redemocratização, que se iniciou com a volta das eleições diretas para governadores e prefeitos das capitais, duas emendas constitucionais, de autoria, respectivamente, do senador Passos Porto (PDS – CE) e do deputado Aírton Sandoval (PMDB – SP), elevaram as receitas disponíveis dos municípios de 9% para 15% da arrecadação total, enquanto as receitas próprias elevaram apenas de 3% para 5% desse total (Afonso, 1996, p. 3).

Por outro lado, a Constituição Federal de 1988, não explicitou com suficiente clareza as atribuições e encargos das esferas subnacionais, face ao citado processo de descoordenação que ocorreu em uma federação heterogênea e de dimensões continentais como é o caso do Brasil, em grande parte comandado pelos estados e municípios (Buarque, 2002).

Além da tipologia geral anteriormente apresentada, as transferências intergovernamentais no Brasil também se caracterizam pela sua ampla variedade, entre as quais podem ser destacadas: as transferências constitucionais e legais, que são realizadas com recursos de diversas fontes, como o FPM; o FPE; o FUNDEB (que entrou em vigor no mês de janeiro de 2007, sucedendo o antigo FUNDEF); o ressarcimento do ICMS para os estados, previsto na Lei Kandir; a cota-parte dos Estados e Municípios no Imposto de Renda e no IPI; e, a cota-parte dos municípios no IPVA, no ICMS e no ITR; e, as transferências voluntárias, que resultam de convênios, acordos ou cooperação financeira entre a União, os Estados e os Municípios, e são realizadas por intermédio de convênios, cujo número e valor dependem das relações políticas e do poder de barganha dos governos municipais com os estaduais e com o federal, assim como das relações políticas e do poder de barganha dos governos estaduais com o governo central.

No conjunto, as transferências intergovernamentais trouxeram um aumento significativo no volume de recursos destinados às esferas sub-nacionais, assim como um

aumento no grau de liberalidade dos gestores públicos para aplicá-las nas áreas que fossem julgadas as mais adequadas, salvo algumas exceções como é o caso das transferências condicionais com ou sem contrapartida, como visto anteriormente.

Entretanto, as transferências intergovernamentais também têm seus defeitos. No caso das transferências negociadas, as esferas sub-nacionais nem sempre são beneficiadas, em virtude das barganhas existentes no meio político que são mais fortes e mais favoráveis aos municípios com maior força política ou aos estados cujas lideranças políticas ocupam cargos na alta direção do governo federal.

No caso particular dos *royalties*, os estudos realizados no estado do Rio Grande do Norte ainda não avaliaram as virtudes e os defeitos das transferências intergovernamentais. Por outro lado, a legislação brasileira não estabelece onde nem como deve ser aplicado o montante dos recursos transferidos, embora estabeleça que eles não devem ser aplicados no pagamento de dívidas públicas, interna ou externa, assim como na folha de pagamento de funcionários permanentes.

A descentralização fiscal pode contribuir para aumentar a autonomia, a eficiência na alocação dos recursos e a cooperação entre os governos locais. Entretanto, há necessidade de uma efetiva responsabilização democrática na aplicação desses recursos para que eles sejam bem alocados, favorecendo, sobretudo, o desenvolvimento local.

Por essa razão, as contribuições teóricas relativas à avaliação de políticas públicas do ponto de vista do financiamento, serão utilizadas, no item seguinte, para verificar a magnitude, a direção e os efeitos dos gastos sociais sobre as condições sociais da população residente nos municípios produtores de petróleo do estado do Rio Grande do Norte, em particular no que se refere à educação, saúde e saneamento, habitação e assistência social.

3 MAGNITUDE, DIREÇÃO E EFEITOS DOS GASTOS SOCIAISⁱⁱ

O objetivo deste item é analisar os gastos sociais nos 15 (quinze) municípios produtores de petróleo e gás natural no estado do Rio Grande do Norte, nas duas perspectivas anteriormente referidas, isto é: i) o grau de autonomia das finanças públicas, medido pela capacidade de arrecadação; pelo grau de dependência em relação às transferências intergovernamentais; e, pela capacidade de poupança; e, ii) desempenho das políticas sociais, medido pelos indicadores de gastos e de qualidade da educação, da saúde e saneamento, da habitação e da assistência socialⁱⁱⁱ.

3.1 GRAU DE AUTONOMIA DAS FINANÇAS PÚBLICAS MUNICIPAIS

3.1.1 – Capacidade de Arrecadação (CA)

A Capacidade de Arrecadação (CA) foi definida como a relação existente entre as Receitas Correntes (RC) e a população de cada um dos municípios (Pop.), que, neste trabalho, correspondem aos que são produtores de petróleo e gás natural no estado do Rio Grande do Norte ($CA = RC : Pop$).

O Quadro 1, a seguir, mostra uma grande amplitude na capacidade de arrecadação, com destaque para os municípios menores, que se encontram acima de R\$ 1.500,00 *per capita*, comparativamente aos municípios mais populosos que se encontram no estrato de R\$ 500,00 a R\$ 1.000,00 *per capita*. No entanto, esta elevada capacidade de arrecadação não

reduziu a dependência em relação às transferências intergovernamentais, principalmente nos municípios que recebem maior volume de *royalties* pode ser visto a seguir.

Quadro 1: Arrecadação *per capita*, segundo a média de 1999 a 2005 (preços de 2005).

Arrecadação <i>per capita</i> (R\$ 1,00)	Municípios
500 – 1.000	Açu, Apodi, Caraúbas, Mossoró, Upanema, Governador Dix-Sept Rosado, Pendências.
1.000 – 1.500	Areia Branca, Felipe Guerra, Carnaubais, Macau, Alto do Rodrigues.
1.500 – 2.000	Porto do Mangue.
Mais de 2.000	Guamaré.

Fonte: STN; UCAM – Campos; elaboração própria.
Deflator: IGP-DI, ano base 2005.

3.1.2 – Grau de Dependência (GD)

O Grau de Dependência é dado pela participação relativa das Transferências Intergovernamentais (TG) nas Receitas Correntes de cada município (RC) [$GD = (TG : RC) \times 100$]. O Quadro 2, a seguir, mostra que apesar do aumento das transferências intergovernamentais, o Grau de Dependência da maioria dos municípios é elevado, situando-se acima de 70%, o que, aliás, é uma característica da maioria dos municípios brasileiros.

Quadro 2: Grau de Dependência municipal (%), segundo a média de 1999 a 2005 (preços de 2005).

Grau de Dependência (%)	Municípios
(50 – 70]	Macau, Guamaré, Areia Branca, Alto do Rodrigues.
(70 – 90]	Alto do Rodrigues, Porto do Mangue, Pendências, Mossoró, Apodi, Carnaubais, Governador Dix-Sept Rosado, Felipe Guerra, Açu.
Mais de 90	Caraúbas, Upanema.

Fonte: STN; elaboração própria.
Deflator: IGP-DI, ano base 2005

Porém, como foi visto anteriormente, as receitas correntes dos municípios são elevadas, o que poderia apresentar um alto grau de investimento, apesar da dependência das transferências intergovernamentais. Mas isto não é o que ocorre, como será visto a seguir.

3.1.3 – Capacidade de Poupança (CP)

A Capacidade de Poupança (CP) é aqui definida como a participação relativa das Receitas Disponíveis (RD) após a realização dos gastos com Despesas Correntes (DC), ou seja, a relação entre a diferença das Receitas e Despesas em relação às Receitas Correntes totais [$CP = (RC - DC) / RC \times 100$].

Como pode ser observado no Quadro 3, a seguir, com exceção de Guamaré, todos os municípios da região petrolífera possuem capacidade de poupança abaixo de 20%, o que significa que os encargos estão subindo mais que proporcionalmente ao aumento das receitas, que os municípios estariam realizando despesas de custeio para além das suas próprias necessidades ou que estaria havendo alocação de recursos em políticas sociais, que poderia ter efeitos positivos sobre os indicadores sociais, o que será explorado no item seguinte.

Quadro 3: Capacidade de Poupança (%), segundo a média de 1999 a 2005 (preços de 2005).

Capacidade de Poupança (%)	Municípios
(10 – 15]	Pendência, Felipe Guerra, Upanema, Carnaubais, Areia Branca, Caraúbas, Porto do Mangue.
(15 – 20]	Apodi, Açú, Mossoró, Alto do Rodrigues, Governador Dix-Sept Rosado, Macau.
Mais de 20	Guamaré.

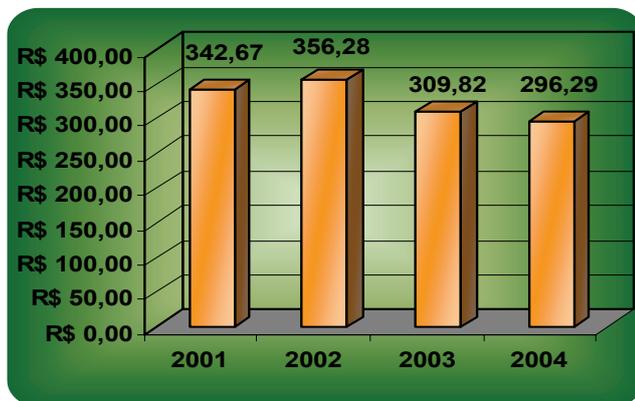
Fonte: STN; elaboração própria.

Deflator: IGP-DI, ano base 2005

3.2 DESEMPENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

3.2.1 Gastos com educação e cultura

A *Lei do Petróleo* fez com que os municípios produtores de petróleo e gás natural aumentassem exponencialmente as suas receitas. Todavia, o crescimento das receitas não se refletiu no aumento dos recursos alocados à educação pública. Ao contrário, os dados apresentados na Figura 4, abaixo, evidenciam que os gastos médios com educação e cultura por município e *per capita* nos 14 (quatorze) municípios produtores de petróleo e gás natural decresceram ao longo do período de 2001 a 2004^{iv}.

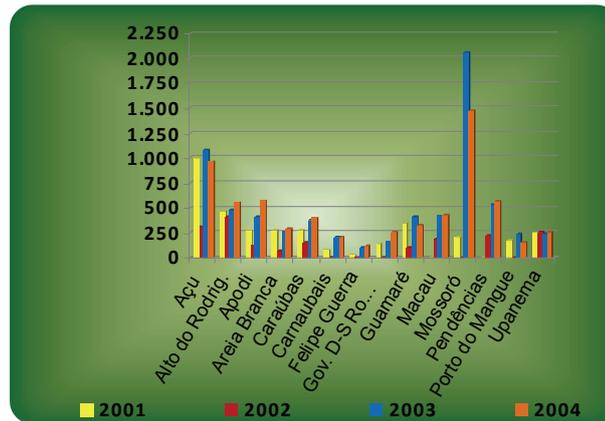


Fonte: STN; UCAM – Campos; elaboração própria

Deflator: IGP-DI, ano base 2005

Figura 4: Gastos médios municipais *per capita* com educação e cultura nos municípios produtores de petróleo no estado do Rio Grande do Norte, 2001 a 2004.

Tomando como referência a evasão escolar, que é um indicador básico para avaliar a qualidade da educação municipal, verifica-se, como mostra a Figura 5, abaixo, que existe uma tendência geral de aumento desse indicador^v em todos os municípios produtores de petróleo e gás natural no período de 2001 a 2004. Em síntese, o aumento do volume de recursos financeiros provenientes dos *royalties*, não significou um aumento dos recursos alocados às ações de educação e cultura, nem contribuiu para a melhoria da qualidade da educação. Entretanto, no caso da saúde, o comportamento foi diferente, como será visto a seguir.



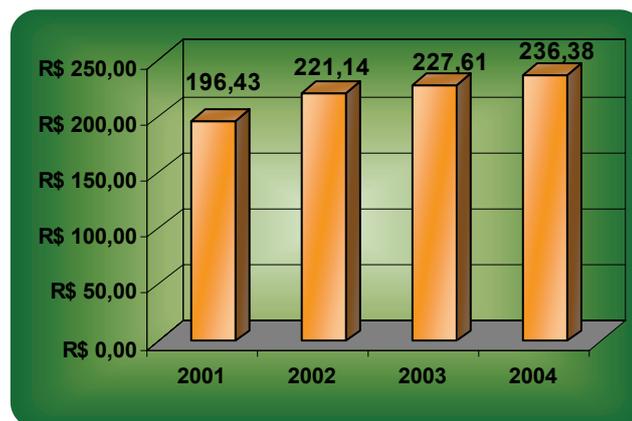
Fonte: anuários estatísticos do Rio Grande do Norte

Figura 5: Evasão escolar no ensino municipal de 2001 a 2004.

3.2.2 Gastos com saúde e saneamento

O processo de descentralização, intensificado com a Constituição Federal de 1988, também trouxe a municipalização da saúde no Brasil^{vi}. Com a aprovação da Emenda Constitucional 29, de 13 de setembro de 2000, ficou estabelecido que os Municípios deveriam destinar pelos menos 7% de suas receitas advindas de impostos para saúde, só que este percentual deveria ser aumentado anualmente, até atingir 15% em 2004. O resultado disso seria uma melhora na prestação de serviços de saúde, bem como, uma ampliação desses serviços (TEIXEIRA & BARROSO, 2003).

No caso específico dos municípios produtores de petróleo, os dados mostram que houve aumento, em termos reais, dos recursos alocados na rubrica saúde e saneamento. Como mostra a Figura 6, a seguir, os valores por município e *per capita* passaram de R\$ 196,43 em 2001, para 236,38 em 2004, em valores constantes de 2005, o que confirma o que foi dito acima.



Fonte: Anuário estatístico do Rio Grande do Norte

Deflator: IGP-DI, ano base 2005

Figura 6: Gastos médios municipais *per capita* com saúde e saneamento nos municípios produtores de petróleo no estado do Rio Grande do Norte, 2001 a 2004.

Além do aumento de recursos alocados na rubrica saúde e saneamento, são bastante conhecidos os avanços na saúde pública, particularmente no que se refere à queda da

mortalidade infantil e ao aumento da longevidade, decorrentes de uma melhor assistência às gestantes, do aumento da cobertura vacinal e do maior acesso a consultas diagnósticos e exames de diversos tipos.

Todavia, o que chama a atenção nos municípios produtores de petróleo, é o recrudescimento de um conjunto de doenças de notificação compulsória, como tuberculose, dengue e hepatite. Os dados relativos ao período de 2000 a 2005, apresentados na Tabela 1, a seguir, mostram o declínio das notificações até 2003, seguido de uma elevação no ano de 2004 e 2005, o que indica que apesar de terem receitas mais elevadas, os municípios produtores de petróleo seguem o padrão geral predominante no Rio Grande do Norte como um todo.

Tabela 1: Número de casos de doenças transmissíveis de notificação compulsória nos municípios produtores de petróleo do estado do Rio Grande do Norte, 2000 a 2005.

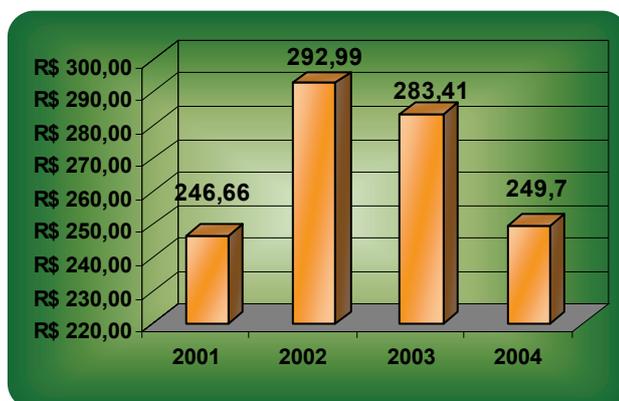
Anos	Número de casos por tipo de doença		
	Tuberculose	Dengue	Hepatite
2000	246	1.180	78
2001	242	2.477	48
2002	211	1.544	160
2003	188	574	65
2004	512	198	240
2005	-	457	153

Fonte: Anuário Estatístico do Rio Grande do Norte, 2000 – 2005.

3.2.3 Gastos com habitação e urbanismo

Na análise desse tópico sobre os gastos municipais *per capita* despendidos com habitação e urbanismo no período de 2001 a 2004, a Figura 7 mostra que há uma tendência crescente neste tipo de gasto nos dois primeiros anos apresentados, mas nos anos seguintes ocorre novamente uma redução, mantendo o mesmo patamar inicial.

Essa quase estagnação dos valores investidos em habitação e urbanismo acontece enquanto os cofres públicos recebem cada vez mais recursos, pois suas receitas correntes aumentam a olhos vistos todos os anos, porém, nem todos eles demonstram tendência positiva com relação a esse tipo de gasto



Fonte: STN; UCAM – Campos; elaboração própria.

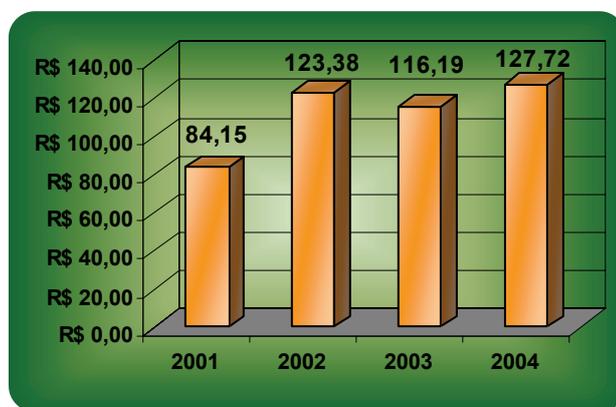
Deflator: IGP-DI, ano base 2005

Figura 7: Gastos médios municipais *per capita* com habitação e urbanismo nos municípios produtores de petróleo no estado do Rio Grande do Norte, 2001 a 2004.

Os dados apresentados acima não permitem constatar em que, exatamente, foram aplicadas as verbas, se investidas em infra-estrutura e construção de obras públicas como hospitais, escolas, pavimentação, casas populacionais ou em saneamento básico, aterro sanitários, entre várias outras atividades que poderiam ser feitas pela administração pública municipal.

3.2.4 Gastos com assistência social

Os gastos com previdência e assistência social despendidos pelos municípios norte-rio-grandenses produtores de petróleo na Figura 8, mostram que há nos municípios uma sensível tendência de aumento durante o período analisado, exceto no ano de 2003 onde houve uma sensível queda.



Fonte: Anuário estatístico do Rio Grande do Norte
Deflator: IGP-DI, ano base 2005

Figura 8: Gastos médios municipais *per capita* com assistência social nos municípios produtores de petróleo no estado do Rio Grande do Norte, 2001 a 2004.

É importante salientar que não se sabe ao certo se essa evolução se deve ao aumento do número de beneficiários ou ao aumento do valor dos benefícios pagos a estas pessoas. Também não é possível afirmar com esses dados se as mudanças se deram pelo fato de ter ocorrido um aumento nos serviços prestados de assistências social, através do aumento de novos profissionais ou até mesmo uma melhora na qualidade dos serviços prestados a população, como por exemplo, tentativas de reduzir a fome e a pobreza no município ou até mesmo problemas ligados a criança e ao adolescente, entre outras ações.

No atendimento à assistência social estão relacionados ações como, pagamentos de Benefícios de Prestação Continuada (BPC) aos portadores de deficiência, idosos, crianças e adolescente, também existem outros programas como o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), Brasil Crianças Cidadão (BCC) e outros programas criados pelo Governo Federal. (Castro & Cardoso Jr. 2005 p. 291).

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O referencial teórico e a análise do comportamento das finanças públicas e do desempenho das políticas sociais nos municípios produtores de petróleo e gás natural no estado do Rio Grande do Norte, no período subsequente à aprovação da Lei 9.478/97, também

conhecida como a Lei do petróleo, permitem agora verificar o grau de alcance dos objetivos inicialmente formulados e apresentar as considerações finais do trabalho.

Em primeiro lugar, quando analisados os dados sob o ponto de vista o grau de autonomia das finanças públicas municipais, verificou-se que a capacidade de arrecadação dos municípios produtores de petróleo chega a ser mais de vinte vezes a dos pequenos municípios do estado, embora a amplitude entre os municípios produtores seja bastante variável.

Em segundo lugar, quando analisados os dados sob o ponto de vista do desempenho das políticas sociais, verificou-se que houve aumento significativo em todos os gastos *per capita* municipais em todas as áreas, seja ela na educação e cultura, saúde, habitação e urbanismo e assistência social. Todavia, os indicadores sociais não evoluíram na mesma proporção.

Por último, mas não menos importante, ficou evidente que os recursos financeiros foram uma condição necessária, mas não suficiente para o alcance da eficiência, da eficácia e da efetividade das políticas públicas, visto que, mesmo com uma receita *per capita* superior na maioria dos municípios produtores de petróleo, eles não conseguem atender a demanda social por bens e serviços de qualidade.

Na realidade, a trajetória dos municípios produtores de petróleo é marcada por *caminhos* e *descaminhos* no desempenho das finanças públicas e na provisão de bens e serviços públicos. *Caminhos*, que levam ao aumento do gasto em políticas sociais como educação, saúde, habitação e assistência social. *Descaminhos*, que levam à permanência de elevados graus de pobreza, de analfabetismo e de evasão escolar e ao recrudescimento de doenças de notificação compulsória, como tuberculose, dengue e hepatite.

REFERÊNCIAS

AFONSO, Rui. Os municípios e os desafios da federação no Brasil. **São Paulo em Perspectiva**, São Paulo, Fundação SEADE, v. 10, n. 3, p. 3–10, 1996.

AGENCIA NACIONAL DO PETRÓLEO. **Participações Governamentais**. Disponível em: <http://www.anp.gov.br/doc/participacoes_governamentais/2005/2005.pdf>. Acesso em 17 out. 2007.

ANÁLISE DO BPR&R. **Muito royalty para pouco investimento**. In: Boletim Petróleo, *Royalties* e Região. Campos dos Goytacazes, nº 15, p. 3-4 mar. 2007. Disponível em: <<http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php>>. Acesso em: 02 jul. 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda, Secretaria do Tesouro Nacional. **Finanças do Brasil**. Receitas e Despesas dos Municípios (1989 – 1993), (1994 – 1996) e 2000. Disponível em: <http://stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/>. Acesso em: 15 mar. 2004.

_____. Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. **Presidência da República**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm>. Acesso em: 15 out. 2007.

BUARQUE, Sérgio C. **Construindo o Desenvolvimento Local Sustentável: metodologia e planejamento**. Rio de Janeiro: Garamond, 2002.

FERNANDES, Camila Formozo. **A Evolução da Arrecadação de Royalties do Petróleo no Brasil e seu Impacto sobre o Desenvolvimento Econômico do Estado do Rio de Janeiro.** 2007. f. 72. Monografia (Graduação em Economia) – Instituto de Economia. Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <<http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php>>. Acesso em 27 set. 2007.

INSTITUTO DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E MEIO AMBIENTE. **Anuário Estatístico do Rio Grande do Norte 2001.** Receitas e Despesas dos Municípios. Disponível em: <<http://www.idema.rn.gov.br/ae01/ae01.htm>>. Acesso em 11 jul. 2004.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Dados Regionais.** Contas nacionais. Disponível <<http://www.ipeadata.gov.br/ipeaweb.dll/ipeadata?179559000>>. Acesso em: 20 nov. 2007.

MATOS FILHO, João. **A descentralização das políticas de desenvolvimento rural: uma análise da experiência do Rio Grande do Norte.** 2002. 234p. Tese (Dourado em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2002.

MENDES, Marcos. In. BIDERMAN, Ciro; ARVATE, Paulo (Org.). **Economia do Setor Público no Brasil.** Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

_____. **Transferências intergovernamentais e captura de recursos Públicos nos municípios brasileiros** Disponível em <http://www.stn.fazenda.gov.br/Premio_TN/VIIIPremio/mh_permio_tefp.pdf>. Acesso em 18 nov. 2007.

NAZARETH, Paula Alexandra C. de Paiva. **Mudanças recentes nos padrões de financiamento dos gastos municipais no Brasil: o caso dos municípios do estado do Rio de Janeiro,** 2005. Disponível em: <<http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campus.br/index.php?cod=4>>. Acesso em: 27 set. 2007.

SERRA, Rodrigo Valente. In.: MENDES, Marcos (Org.). **Gasto público eficiente.** 91 Propostas para o desenvolvimento do Brasil. Rio de Janeiro: Topbooks, 2006
TEIXEIRA, Hugo Vocurca; BARROSO, Viviane Gonsalves. **Gasto Público com Saúde no Brasil: possibilidade e desafios.** Disponível em: <<http://www.abres.cict.fiocruz.br/docs/9.pdf>>. Acesso em 31 ago. 2007.

TEIXEIRA, Hugo Vocurca; BARROSO, Viviane Gonsalves. **Gasto Público com Saúde no Brasil: possibilidade e desafios.** Disponível em: <<http://www.abres.cict.fiocruz.br/docs/9.pdf>>. Acesso em 31 ago. 2007.

ⁱ Dados publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). O valor não corresponde ao total das receitas correntes dos 15 municípios petrolíferos, pois os municípios de Alto do Rodrigues, Areia Branca, Caraúbas, Felipe Guerra, Governador Dix-Sept Rosado, Macau, Pendências e Serra do Mel não tinham seus dados disponíveis no *site* da STN.

ⁱⁱ Por questão de espaço, não serão analisados, neste artigo, a alocação e os efeitos dos gastos públicos no Poder Legislativo, na administração e planejamento, infra-estrutura e em outras funções.

ⁱⁱⁱ Não foi possível incluir o município de Serra do Mel na análise dos gastos sociais, em virtude da indisponibilidade de dados no *site* da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

^{iv} Utilizou-se o período de 2001 a 2004, por ser este o período mais recente em que existem dados completos para todos os municípios e todos os anos na fonte pesquisada, a Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

^v Para se obter uma aproximação aos quantitativos de evasão escolar, subtraiu-se o número de matrículas finais do número de matrículas iniciais.

^{vi} Nazareth (2005)