

OS IMPACTOS DAS RECEITAS DAS RENDAS DO PETRÓLEO SOBRE A OPÇÃO DE FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS HABITACIONAIS E NA PRODUÇÃO DO ESPAÇO URBANO EM CAMPOS DOS GOYTACAZES E MACAÉ

THE IMPACT OF OIL REVENUES ON THE FINANCING OPTION OF HOUSING POLICIES AND THE PRODUCTION OF URBAN SPACE IN CAMPOS DOS GOYTACAZES AND MACAÉ

Resumo:

O crescimento das receitas orçamentárias dos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, potencializadas pelas rendas do petróleo, trouxe para o centro das discussões a qualidade dos gastos públicos destes municípios em prol de uma série de políticas públicas. O presente artigo tem por finalidade discutir as formas com que as administrações locais vêm optando por soluções diferenciadas para tratamento da questão habitacional em seus municípios. O texto enfatiza as experiências dos programas Morar Feliz e Minha Casa, Minha Vida, na tentativa de verificar como soluções autônomas ou em parcerias vêm repercutindo de formas diferentes na dinâmica política e social de cada município investigado. Por fim, este trabalho centra-se no esforço de compreender como a situação financeira excepcional vivenciada nestes municípios cria condições políticas para que os mesmos busquem, ou não, os mecanismos de financiamento intergovernamentais.

Palavras-chave:

Políticas habitacionais; Royalties; Programa Morar Feliz; Programa Minha Casa, Minha Vida; e Norte Fluminense

Abstract:

The growth of tax revenues in the municipalities of Campos dos Goytacazes and Macaé, potentialized by oil revenues, brought to the center of discussions the quality of public spending in these municipalities in favor of a series of public policies. This article aims to discuss how local governments have been choosing different solutions to treat the housing issue in their municipalities. The text emphasizes the experiences of the "Morar Feliz" and "Minha Casa, Minha Vida" programs, in an attempt to verify how autonomous or partner solutions have reflected, by different ways, in the political and social dynamics of each municipality investigated. Finally, this work focuses on the effort to understand how exceptional financial situation experienced in these municipalities create political conditions for the search, or not, of the intergovernmental funding mechanisms.

Keywords:

Housing Policies; Royalties; Morar Feliz program; Minha Casa, Minha Vida program and Northern Rio de Janeiro State.

Julio Cezar Pinheiro de Oliveira

Cientista Social - UENF

Mestre em Políticas Sociais - UENF

Doutor em Planejamento Urbano e Regional - IPPUR/UFRJ

Professor do IF Fluminense - Campus Avançado Cambuci

juliocpoliveira@outlook.com

zadas em prol das políticas habitacionais no âmbito das administrações locais dos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé. Deste modo, a reflexão aqui apresentada focaliza as relações políticas que são cultivadas no ambiente econômico extremamente favorável instituído pelo regime de partilha dos royalties e Participações Especiais¹ (PE) que privilegiou uma parte dos municípios do Norte Fluminense, por serem considerados produtores de petróleo.

As mudanças econômicas operacionalizadas na Região Norte Fluminense, influenciadas principalmente pela expansão da indústria do petróleo, instituíram uma nova dinâmica política e social junto aos municípios da região. O crescimento do recebimento de recursos oriundos dos royalties e das PE enriqueceu e ampliou consideravelmente a capacidade de intervenção dos municípios da região (SERRA, 2007). Este fato possibilitou que estes municípios passassem a ter um papel proativo na

I - Introdução

Este texto objetiva apresentar e discutir o desempenho das ações reali-

oferta de políticas públicas, sobretudo as de caráter social. A nova configuração econômica transformou as administrações municipais em importantes agentes do desenvolvimento local, onde a potencialização dos orçamentos municipais transformou, em alguns casos, o poder público municipal no grande indutor das dinâmicas econômicas locais.

“A Política Habitacional desempenha, neste estudo, um papel analítico central por ser considerada como parte de um conjunto de condicionantes políticos determinados pelo ambiente econômico de excepcionalidade [...]”

Neste contexto, chama atenção a centralidade que as políticas habitacionais vêm tendo frente às ações municipais nos dois mais importantes municípios da região: Campos dos Goytacazes e Macaé. Neste cenário, destaca-se a opção por políticas autônomas em Campos dos

Goytacazes, a partir da criação e manutenção de um amplo programa de oferta de moradias para a população pobre, nomeado Morar Feliz. No caso de Macaé, verifica-se a implantação do Programa Minha Casa, Minha Vida (PMCMV), por meio de parceria com o governo federal, como uma forma de equacionar a questão habitacional para os mais pobres no município. Com a adoção destes programas, a questão habitacional passa a desempenhar um papel central junto às administrações locais, principalmente pelo forte apelo social contido na oferta de moradia para a população (CARDOSO E JAENISH, 2013) e também pela possibilidade de pactuar arranjos políticos e eleitorais.

Diante do quadro de extrema carência social existente em ambos os municípios, não se pode desconsiderar que a montagem deste sistema econômico baseado no amplo financiamento dos poderes municipais pelas rendas do petróleo foi realizada sobre uma estrutura sociopolítica com fortes características tradicionais. Esta mesma estrutura remete sua consolidação ao passado agrário da região, que se baseou na monocultura da cana-de-açúcar, pecuária e no amplo emprego da mão de obra escrava, oportunizando a criação de uma sociedade amarrada aos valores arcaicos pela extrema hierarquização e segmentação social (CRUZ, 2003). Para Piquet (2007), o

desenvolvimento regional desta estrutura social peculiar encontrou na administração pública local um ambiente fértil para a permanência e intensificação de suas práticas, que, notadamente, se encontram reconhecidas nos traços do personalismo, patrimonialismo e clientelismo.

A Política Habitacional desempenha, neste estudo, um papel analítico central por ser considerada como parte de um conjunto de condicionantes políticos determinados pelo ambiente econômico de excepcionalidade vivenciado pelos dois municípios investigados, podendo ainda refletir lógicas políticas tradicionais e a composição de alianças políticas.

Este estudo foi estruturado a partir da realização de entrevistas junto aos ex-mandatários dos municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, buscando englobar os prefeitos que estiveram à frente das administrações locais, entre os anos de 1998 e 2012, e, também, representantes das atuais administrações locais que se encontravam diretamente vinculados à gestão de políticas habitacionais². As entrevistas objetivaram entender as motivações que levaram estes municípios a adotarem soluções diferenciadas para a questão habitacional, verificando como o recebimento das rendas do petróleo influenciaram nas decisões pelo investimento junto às questões sociais nos municípios investigados.

O passado agrário e a presença industrial na composição da realidade urbana de Campos e Macaé

A partir da instauração do novo marco da regulamentação do setor de petróleo e gás no Brasil, preconizado pela Lei 9748/97, os Municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, dentre outros, iniciaram um novo ciclo econômico, tendo o repasse das rendas do petróleo como principal elemento de sustentação das políticas públicas e sociais. No entanto, é importante frisar que estes mesmos municípios sofrem diferentes impactos da cadeia produtiva do petróleo sobre as suas organizações sociais e de infraestrutura.

Macaé vem recebendo, desde a década de 1970, um grande volume de investimentos devido à instalação da base operacional da Bacia de Campos, o que vem modificando profundamente o seu perfil populacional e econômico do município (PIQUET, 2007). Em Campos dos Goytacazes, município que se destaca como o maior recebedor dos royalties e PE em valores absolutos, a dívida histórica junto aos setores populares que foram alijados dos processos econômicos e políticos se tornou o maior elemento de pressão so-

cial sobre a estrutura urbana e das administrações municipais.

Neste sentido, a crise habitacional existente nestes municípios não reflete apenas a lógica excludente à formação do ambiente urbano brasileiro, mas, principalmente, os processos históricos vivenciados por cada um destes municípios analisados, sobretudo pela influência dos ciclos econômicos do setor sucroalcooleiro e da introdução da indústria do petróleo no contexto econômico e social da Região Norte Fluminense.

A autonomia do Programa Morar Feliz e a dependência dos royalties na manutenção dos programas sociais

As políticas habitacionais em Campos ganham relevo, na forma de uma política planejada e estruturada, somente com o lançamento do Programa "Morar Feliz", que nasce da promessa eleitoral de zerar o déficit habitacional no município durante a campanha de 2008. Para se ter uma ideia do impacto que o Morar Feliz produziu na produção habitacional do município, basta observar que o somatório da produção habitacional patrocinada pelo poder local entre os anos de 1998 e 2008 se resumiu a 1.667 unidades habitacionais, enquanto o Morar Feliz construiu 5.426 unidades habitacionais entre os anos de 2009 e 2014 ao cus-

to total de R\$ 357,5 milhões (ARRUDA, 2014).

O Programa Morar Feliz, até 2014, foi conduzido a partir de uma postura de afastamento de qualquer forma de outras fontes de financiamento de políticas habitacionais existentes no Brasil como, por exemplo, o PMCMV. Neste sentido, é interessante notar que, quando do lançamento do Morar Feliz, as contratações do PMCMV se encontravam em pleno funcionamento junto a prefeituras de todo o País, sendo justamente o público alvo do Programa as famílias com faixa de renda de 0 a 3 salários mínimos, faixa bastante semelhante à adotada pelo Morar Feliz.

Diante das informações apuradas junto aos informantes do setor público local, foi possível perceber que não houve interesse em fazer ações coordenadas junto ao programa do governo federal. Esta postura oficial se justificaria na pretensa "superioridade" que o programa local teria sobre as formas construtivas do PMCMV, e, também, pelo programa federal apresentar "trâmites burocráticos" que praticamente inviabilizariam formas cooperativas ou estabelecimento de parcerias (FIGURA 1). Até o final de 2014, o Programa Morar Feliz entregou 5.426 unidades habitacionais ao custo total de R\$ 357,5 milhões (ARRUDA, 2014).

Figura 1 - Organização Institucional de Funcionamento do Programa Morar Feliz



Fonte: Arruda (2014)

O Morar Feliz representa, para o grupo político que se encontra à frente do poder local, um compromisso firmado em campanha que, necessariamente, precisa ser alcançado por se constituir em uma síntese de suas preocupações para com as classes mais pobres. Este programa, a partir de uma escolha autônoma da administração municipal, privilegiou o setor privado quando lhe di-

recionou as decisões cruciais como formas construtivas, localização dos empreendimentos e serviços disponibilizados à população assistida³. Portanto, preserva-se da autonomia o seu potencial de instrumentalização política, onde os benefícios do programa são capturados como forma de benesses exclusivas da classe dirigente para com a população pobre do município, fechando, assim, o

ciclo de apoio político.

Desta forma, percebe-se que a autonomia financeira promovida pelos recursos dos royalties e das PE, nesta experiência de política, vem sendo instrumentalizada para criar uma marca de um grupo político local e consolidar um projeto baseado em um "pacto" político em prol da população pertencente aos segmentos de renda mais baixos.

As articulações políticas em torno de parcerias e a entrada do PMCMV como um projeto de parceria em Macaé

A atual configuração urbana de Macaé se constitui como um dilema, em grande parte, resultante dos múltiplos reflexos negativos ocasionados pela atividade petrolífera no município. Este fato reflete a ausência histórica de um planejamento urbano, principalmente no que se refere à constituição de uma cidade partida. Esta constatação foi feita pelo Sr. Riverton Mussi, ex-prefeito de Macaé, que verificou a existência de uma cidade extremamente enriquecida e moderna, servida de forma ampla por serviços públicos, que atendem diretamente aos anseios da parcela da população e do empresariado diretamente ligados aos efeitos dinamizadores da indústria do petróleo. De outro lado, existe, às margens desta cidade enriquecida, uma população extremamente empobrecida e com baixa qualificação profissional, que foi atraída, mas não inserida, pela economia do petróleo. Justamente esta população seria a responsável por pressionar o poder municipal pela necessidade de políticas urbanas e habitacionais que possuam o potencial de agregá-las ao ambiente urbano.

Ao crescimento desordenado do município, são imputadas grande parte das mazelas urbanas existentes hoje em Macaé. Segundo o Sr. Silvio Lopes, prefeito

do município por três ocasiões, o período que antecede à intensificação do recebimento dos royalties e PE foi fundamental para que as administrações locais se vissem diante de um quadro com pouca ou nenhuma possibilidade de intervir ou de preparar o município para os novos investimentos decorrentes do setor de petróleo. Para Silvio Lopes, o crescimento periférico do município se deu com base em três principais elementos: 1) intensificação das atividades econômicas do município; 2) alta atratividade de trabalhadores; e 3) baixa capacidade de reação do poder local.

Para o ex-mandatário, foi preciso escolher em qual sentido o desenvolvimento de Macaé seria direcionado. Portanto, quando se intensificaram os repasses das rendas para Macaé, a primeira grande preocupação foi a de criar a infraestrutura necessária para adequar o município às necessidades da indústria do petróleo. Neste sentido, não foi possível contemplar de forma ampla as questões sociais e urbanas, sendo estas secundarizadas, principalmente pela adoção do viés ideológico, que via o desenvolvimento social associado à criação de condições para otimizar o investimento privado em Macaé.

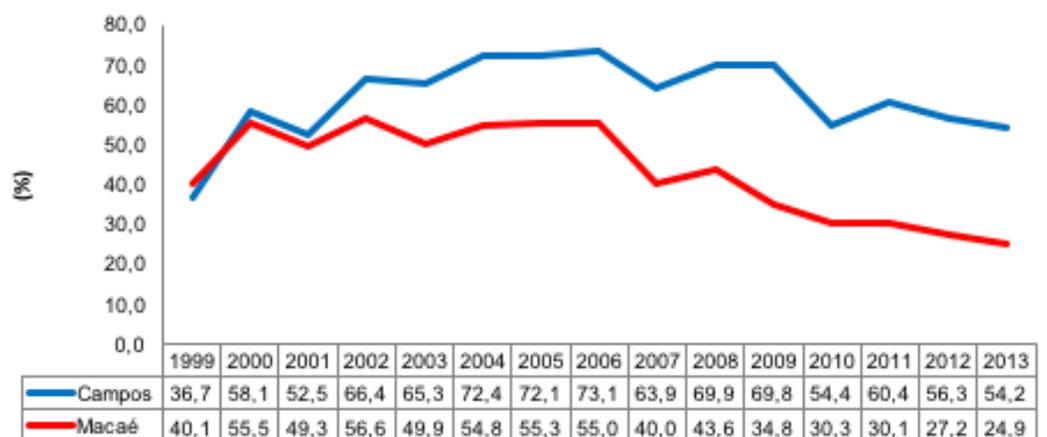
Para Riverton Mussi, esta lógica só foi rompida com a sua saída do grupo de

Silvio Lopes e a sua aproximação com o governo do Estado do Rio de Janeiro, fato este representado pela mudança de legenda do PSDB para o PMDB em 2006. Isto delimitou o fim do isolamento político do município e permitiu que houvesse um alinhamento da gestão local com as demais esferas de poder, sobretudo com o governo federal⁴.

A adesão ao PMCMV veio coroar as novas relações existentes entre a administração local e as esferas governamentais superiores, que passaram a ser pautadas por uma série de investimentos em políticas públicas e sociais. Assim, aproveitando parte das políticas sociais implementadas pelo governo do PT, foi possível desonerar o município de uma série de responsabilidades sociais, sobretudo junto aos programas de renda mínima e políticas habitacionais⁵, permitindo assim que o governo local conseguisse priorizar as ações de infraestrutura para a indústria do petróleo e também adotasse um viés social.

De forma paralela às mudanças na estrutura administrativa de Macaé, operacionalizou-se um importante movimento, por parte da gestão municipal, para diminuir a dependência dos recursos dos royalties e das PE na composição orçamentária do município (FIGURA 2).

Figura 2 - Participação dos Royalties e PE na Receita Orçamentária dos Municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé (%) entre 1999 e 2013



Fonte: Estudos Socioeconômicos TCE-RJ e InfoRoyalties-UCAM

A criação da Câmara Permanente de Gestão (CPG), desmantelada em 2015, fez parte de um pacote de medidas que visavam a atender exatamente a “modernização da gestão muni-

cipal” e a consequente diminuição da dependência das rendas do petróleo no orçamento municipal. Este órgão seria responsável por estabelecer as condições essenciais para firmar

parcerias e transferência de recursos com os demais níveis governamentais e proporcionar a criação do ambiente necessário para investimentos públicos e privados no município.

Os efeitos das políticas na dinâmica socioespacial nos municípios pesquisados

Uma das grandes críticas feitas ao PMCMV se concentra na excessiva vinculação do programa ao setor privado. Este setor teria então um papel preponderante frente a decisões de importantes questões, como a localização dos empreendimentos e a tipologia habitacional. Contudo, em Macaé, pelo fato da Política Habitacional estar baseada no instrumento do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), o poder público possui um relativo controle sobre estes empreendimentos, principalmente pelo fato de oferecer contrapartidas mediante a doação de terrenos. Mesmo assim, as críticas existentes no interior da gestão pública quanto à forma de condução da política habitacional em Macaé se dão pelo fato de esta ser uma política historicamente secundarizada pelo Executivo municipal. Por outro lado,

verifica-se na própria escolha da localização dos empreendimentos uma forma de agudizar a periferação da população assistida. Contudo, de acordo com o balanço do PMCMV em Macaé, até 2014, já haviam sido entregues 2.252 unidades habitacionais. O governo local em Macaé não estipulou uma meta rígida para a construção de habitações populares, porém o Plano Local de Habitação de Interesse Social de 2009 afirmou que serão necessárias 18.334⁶ unidades habitacionais para suprir a carência do município. Em Campos, o Morar Feliz vem desempenhando um papel expressivo na oferta de moradias, mas ainda se encontra longe de alcançar a meta de 10 mil moradias.

Neste sentido, é importante avaliar que as experiências de gestão pública das economias dos Municípios de Campos e Ma-

caé se distanciam na medida em que se verifica a utilização de instrumentos próprios de arrecadação e parcerias para a promoção de políticas públicas e sociais. Em Campos, a tomada de decisão política se deu em torno do uso deliberado dos recursos dos royalties e PE, conforme exaustiva propaganda do governo municipal como suporte ao financiamento das ações do Programa Morar Feliz, que foi estruturado como uma política habitacional totalmente autônoma. Já em Macaé, por se tratar de um programa federal o PMCMV foi previamente formatado, o Poder Local perdeu grande parte do seu papel de ordenador do território urbano em consequência da preservação da sua capacidade de investimento na adequação do seu território às condições necessárias à reprodução do capital.

Notas

¹ A Participação Especial é resultante do volume de produção e rentabilidade dos poços de petróleo, sendo aplicada à receita bruta da produção descontando os custos de produção e pagamento de royalties.

² As informações e dados deste artigo são oriundas da pesquisa de tese de doutoramento do autor intitulada “Poder local, royalties e política: Um Estudo Comparativo sobre a centralidade do Governo Local na definição das estratégias de enfrentamento da problemática habitacional nos Municípios de Macaé e Campos dos Goytacazes”, apresentada ao Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional da UFRJ em fevereiro de 2016.

³ O governo de Campos tem à sua disposição um órgão municipal, a Empresa Municipal de Habitação e Saneamento (EMHAB), que foi criado em 1992 exclusivamente para estruturar programas habitacionais e questões relacionadas a esta. Contudo, esta estrutura administrativa desde o lançamento do Morar Feliz foi colocada em um plano inferior no interior da administração pública.

⁴ O alinhamento político se deu principalmente na aproximação junto às figuras do então governador Sergio Cabral Filho, do PMDB, e do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, do PT, sendo que o Estado do Rio de Janeiro, a partir destas alianças políticas eleitorais, passou a ser um dos maiores beneficiários dos investimentos do governo federal principalmente em infraestrutura.

⁵ Anteriormente ao PMCMV, o Município de Macaé já havia aderido a parcerias junto ao Programa de Aceleração do Crescimento (PAC) a partir de investimento em urbanização de favelas e moradias populares. Este fato demonstra que houve uma reorganização interna da administração local em vista de dotar o poder público de capacidade administrativa para cumprir as exigências em forma de projetos e contrapartidas, como por exemplo, a criação do Plano Local de Habitação de Interesse Social (PLHIS), onde se estabeleceu que 1% dos recursos dos royalties seria utilizado em programas de Habitação de Interesse Social, algo que em Campos ainda não foi concretizado.

⁶ Estes dados foram apurados a partir das informações do déficit habitacional da Fundação João Pinheiro em 2008, que teve como base os dados quantitativos do CENSO do IBGE 2000, em conjunto com os dados qualitativos apurados pela Secretaria Municipal de Habitação de Macaé.

Referências

- ARRUDA, A. P. S. N. de. Política Habitacional e Direito à Cidade: a experiência do Programa Morar Feliz em Campos dos Goytacazes-RJ. 273 f. Tese (Doutorado em Sociologia Política), Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, Campos dos Goytacazes RJ, 2014.
- CARDOSO, A. L.; JAENISCH, S. T. Nova Política velhos desafios: problematizações sobre a implementação do Programa Minha Casa Minha Vida na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Revista e-metropoles, n. 18, 2014.
- CRUZ, J. L. V. Projetos nacionais, elites locais e regionalismo: desenvolvimento e dinâmica territorial no Norte Fluminense entre 1970 e 2000. 338 f. Tese (Doutorado em Planejamento Urbano e Regional), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2003.
- PIQUET, R. Indústria do petróleo e dinâmica regional: reflexões teórico-metodológicas. In: _____; SERRA, R. (Orgs.). Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 15-33
- SERRA, R. Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governos locais. In: PIQUET, R.; SERRA, R. (Orgs.) Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 77-110.