

Os Municípios “novos ricos” do petróleo são mais solidários com sua população?°

Denise Terra

Universidade Candido Mendes – Campos
denise@ucam-campos.br

Elzira Lúcia de Oliveira

Universidade Candido Mendes – Campos
elzira@ucam-campos.br

Gustavo Henrique Naves Givisiez

Universidade Candido Mendes – Campos
ghnaves@ucam-campos.br

Resumo

A CF de 1988 tornou os municípios brasileiros entes federativos, concedendo-lhes autonomia política e financeira. Se por um lado, a Constituição criou mecanismos que garantissem a ampliação das receitas municipais, por outro, o aumento dos encargos sociais sob tutela municipal e a recente tendência de recentralização de receitas exclusivas da União fragilizaram a sustentabilidade financeira dos municípios. Embora esta seja a regra para a maior parte dos municípios brasileiros, existem aqueles que são imunes a estas restrições e à tentativa de recentralização dado à peculiaridade de suas receitas. Este trabalho investigou quais os grupos socioespaciais do município de Campos dos Goytacazes se beneficiaram com o fundo público formado pelas rendas petrolíferas. O objetivo foi compreender como o poder público local administrou a autonomia em promover a equidade na distribuição dos seus recursos. Foi feito o levantamento e classificação dos investimentos em obras públicas, por meio de pesquisa documental; a definição das unidades socioespaciais, por meio de análise fatorial e localização espacial dos investimentos, a partir da análise de cartas temáticas e de modelos de regressão linear. Os principais achados indicaram que a folga orçamentária não se constituiu em um fator determinante da eficiência na alocação dos recursos públicos municipais em favor dos segmentos populacionais menos favorecidos.

Introdução

A Constituição de 1988 (BRASIL, 1988) tornou os municípios brasileiros entes federativos, concedendo-lhes autonomia política e financeira. Segundo SANTOS, COSTA e ANDRADE. (2000) o principal argumento favorável à descentralização, a afirmação do poder local é a autonomia na alocação dos bens públicos. Outros argumentos são o maior controle social e a abertura de canais de participação da população na formulação e implementação de políticas públicas.

Serra e Terra (2006) argumentam que, se por um lado, a Constituição de 1988 criou mecanismo que garantisse a ampliação das receitas municipais, por outro lado o aumento dos encargos sociais sob tutela municipal e a recente tendência de recentralização de receitas exclusivas da união fragilizam a sustentabilidade financeira dos municípios também potencializadas pela Lei Responsabilidade Fiscal.

Embora esta seja regra para a maior parte dos municípios, existem aqueles que são imunes a estas restrições e a tentativa de recentralização dado à peculiaridade de suas receitas. Entre

° Trabalho aprovado para apresentação e publicação nos Anais do X Colóquio Internacional sobre o Poder Local, Salvador, 11 a 13 de dezembro de 2006.

estes, ressaltam-se os que recebem significativas receitas oriundas de *royalties* e participações especiais em função da produção de energia e ou exploração de petróleo e recursos minerais.

Campos dos Goytacazes, localizado na região Norte-Fluminense (ver figura 1), é um exemplo dos municípios não impactados pela tendência nacional. Este município é o maior receptor de rendas petrolíferas, tendo recebido, em 2005, cerca de R\$ 670 milhões (cerca de 1500 R\$ per capita, ao ano). O orçamento municipal apresentou um crescimento de 4 vezes em termos reais nos últimos 10 anos e atualmente as rendas petrolíferas representam 73% de todo o orçamento municipal. Os recursos destinados aos investimentos, denominados contabilmente de despesas de capital, em que as obras públicas são um de seus principais itens, representam atualmente 31% do orçamento enquanto a média dos recursos destinados a investimentos dos demais municípios brasileiros é, em média, igual a 10,5% do total do orçamento¹. O orçamento *per capita* de Campos dos Goytacazes já pode ser comparado com o de algumas capitais e municípios de expressiva base produtiva do Brasil, como, por exemplo, Florianópolis (SC), Vitória (ES), Curitiba (PR), São Paulo (SP), Santos (SP) e Campinas (SP)².

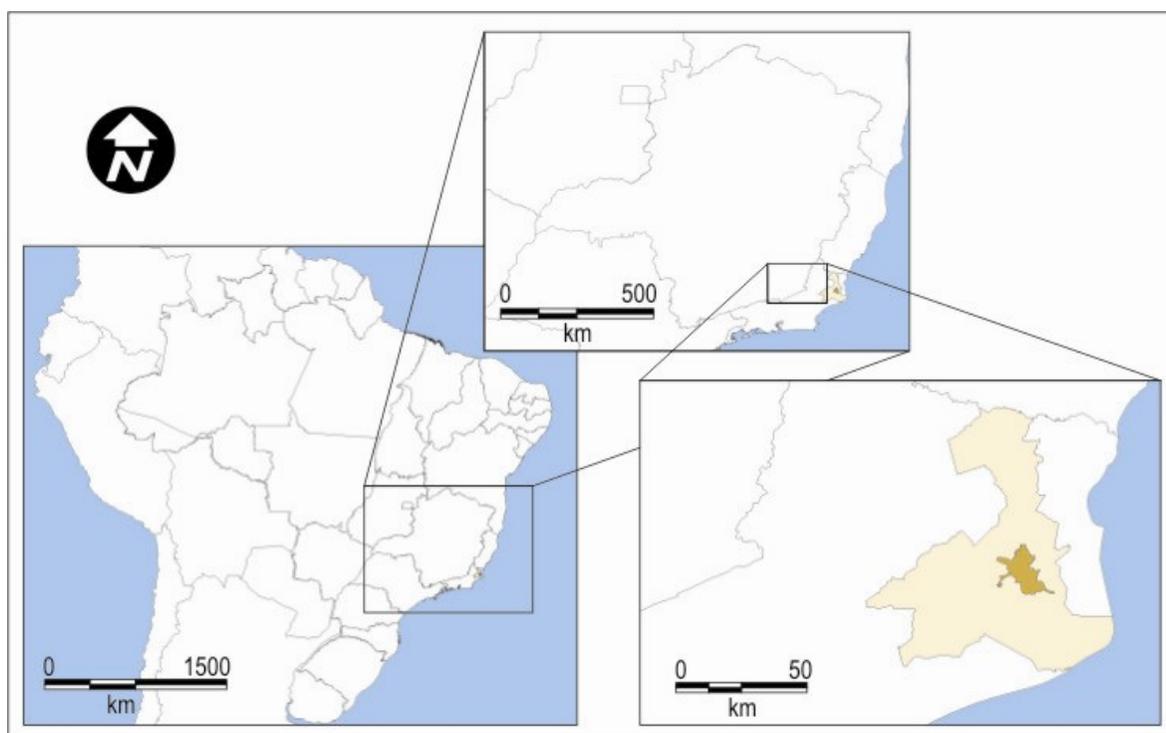


FIGURA 1: LOCALIZAÇÃO DO MUNICÍPIO DE CAMPOS DOS GOYTACAZES

Fonte: elaborado pelos autores do artigo

A proposta do presente estudo surge da vontade de se conhecer quais os grupos socioespaciais deste município vêm se beneficiando com este *fundo público*, formado pelas rendas petrolíferas. Pretende-se compreender como o poder público local administra o potencial redistributivo que lhes é peculiar, no intuito de promover a equidade na distribuição dos recursos. Neste sentido, cabe indagar quais são os grupos sociais que, no espaço urbano, se beneficiam do padrão de distribuição desses recursos.

Trata-se de investigar se as gestões municipais das cidades beneficiadas com as rendas petrolíferas são mais solidárias com a sua população menos privilegiada, negando, dessa forma, a “teoria da causação circular” verificada em estudos realizados por Vetter e Massena (1979), Santos (1980) e Marques e Bichir (2003)

Tais estudos apontam para o fato de que os investimentos em infra-estrutura urbana não vêm sendo utilizados como instrumento de política compensatória, mas ao contrário, tem servido para reforçar as desigualdades, influenciando o nível de distribuição interpessoal da renda real³ em benefício das classes de maior poder aquisitivo.

O Município de Campos dos Goytacazes é um caso particular devido a sua especificidade por ser o município que mais recebe *royalties* do petróleo. O expressivo volume de orçamento municipal seria capaz de reverter o efeito regressivo dos investimentos em infra-estrutura urbana? A proposta específica deste estudo é identificar quais grupos socioespaciais se apropriam dos benefícios dos investimentos em obras públicas em Campos dos Goytacazes de forma a responder a essa indagação.

Segundo Santos (2003, p.160), as obras públicas “são o item das despesas que melhor traduz a orientação da administração pública”. Pergunta-se: Qual tem sido a orientação das administrações públicas nesta área nas últimas três gestões? Houve alteração na lógica de distribuição espacial dos investimentos? As escolhas locacionais para a realização dos investimentos em obras públicas em Campos dos Goytacazes apresentam caráter progressivo ou regressivo?

O recorte temporal de análise compreende o período de 1993 a 2004. A escolha do período deriva de uma dupla determinação: i) No ano de 1993, foi promulgada a Lei federal nº 8.666 (BRASIL, 1993) que, substituindo o Decreto-Lei nº 2.300 de 1986 (BRASIL, 1986), altera substancialmente o arcabouço jurídico que regulamenta e institui as normas para licitações e contratos da Administração Pública, tornando acessível ao público um maior número de informações sobre a contratação; ii) A possibilidade de se trabalhar comparativamente três gestões municipais, com características distintas. A primeira sem significativos recebimentos de *royalties* (1993-1996), regidos pela Lei 7.990, de 28/12/89 (BRASIL, 1989) e Decreto 01, de 11/01/91; a segunda, com recebimentos de *royalties* regido por uma nova legislação, a Lei 9.478, de 06/08/97 (BRASIL, 1997), conhecida como “Lei do Petróleo” e Decreto 2.705, de 03/08/98 (BRASIL, 1998), conhecido como “Decreto das Participações Governamentais” (1997-2000). E, por fim, a gestão (2001-2004) com uma elevada arrecadação de *royalties*, regida pela mesma legislação anterior, mas favorecida pelo substancial aumento na produção de petróleo, que ocasionou uma acentuada elevação nos valores de *royalties* distribuídos entre as diferentes instâncias governamentais.

Antecedentes Teóricos

A Constituição Brasileira de 1988 constitui o marco inicial do processo de descentralização, entendido neste contexto, “como a transferência da autoridade e do poder decisório de instâncias mais elevadas para instâncias de unidades espacialmente menores” (ARAÚJO,

2000). Tais instâncias menores, especialmente os municípios, enfrentam o desafio de promover políticas públicas com alcance social significativo.

Embora essa transferência de poder de decisão não seja condição *sine-qua-non* para que ocorra o desenvolvimento local, a descentralização, sem dúvida, cria condições favoráveis para a formulação e implementação de políticas públicas municipais mais sintonizadas aos anseios da sociedade.

De uma forma geral o discurso em defesa da descentralização fundamenta-se principalmente na tese de que a afirmação dos governos locais é fator fundamental na eficiência da alocação dos bens públicos, pela democratização do acesso aos recursos. Desta forma, a eficiência alocativa acontece independente da localização ou da relação destes entes subnacionais com as esferas superiores de governo.

Outro aspecto relevante da argumentação daqueles que defendem a descentralização é que a esfera de poder de decisão local permite maior eficiência no atendimento das demandas e estimula a participação e o controle por parte das populações sobre as ações e programas de governo.

Por outro lado, os autores que se debruçam sobre este tema admitem que houve uma expansão da receita disponível e da arrecadação dos municípios após o processo de descentralização. No entanto, acreditam que na década de 90 o governo federal criou fontes alternativas de receitas a partir da exploração de tributos de uso exclusivo da esfera federal, tributos estes não compartilhados com os municípios (CPMF, COFINS, CSLL, etc). Adicionalmente é ressaltada a Lei de Responsabilidade Fiscal, que impõe severas restrições à capacidade de investimento dos entes sub-nacionais, gerando um quadro de pauperização dos municípios (SANTOS, COSTA e ANDRADE, 2000; BRAGA, 2001, ARAÚJO, 2001; SERRA e TERRA, 2006, entre outros).

Segundo Afonso (2006) a descentralização aumenta o poder dos governos locais, à medida que o esvazia na esfera estadual. Argumenta ainda que existe pouca clareza na definição das responsabilidades entre as esferas de governo. Contrariamente a tese dos autores anteriores, Afonso (2006) considera positiva a Lei de Responsabilidade Fiscal como mecanismo de controle e transparência dos gastos públicos e não como um fator limitador da autonomia de gestão.

Numa perspectiva de mais longo prazo, comparando as últimas quatro décadas e meia, é verificado que não apenas o governo central perdeu importância relativa, como também a esfera estadual (que tinha um peso relativo em 2004 inferiores aos de 1988, antes de implantado o atual sistema). Quem apresenta uma tendência clara e consistente de ampliação de importância relativa na federação brasileira são os governos municipais (AFONSO, 2006).

É verdade que a maior parte dos municípios brasileiros depende quase que exclusivamente das transferências de recursos do fundo de participação dos municípios – FPM por não apresentarem capacidade de geração de receitas próprias. De acordo com Santos, Costa e Andrade (2000) o critério de distribuição desse recurso premia os estados com maior número de municípios. Assim, uma concentração relativa de recursos é gerada naqueles municípios de pequeno porte e não direciona os recursos para aqueles municípios que realmente necessitam

de complementação financeira às suas receitas próprias para fazer frente aos gastos a que são responsáveis.

Existem, ainda que sejam minorias, municípios com elevado potencial arrecadatório, que não concentram esforços para geração de receitas próprias uma vez que possuem vantagens comparativas oriundas de compensação financeira pela exploração e uso de seus recursos naturais (utilização de recursos hídricos, exploração mineral e exploração de petróleo e gás). Estes municípios contam com elevados orçamentos em virtude do recebimento de receitas da exploração e uso de tais recursos. Municípios pertencentes a esta categoria constituem uma classe privilegiada uma vez que contam com uma significativa quantia de recursos e podem exercer o poder do poder local. Desta forma apresentam um potencial redistributivo pela capacidade de promover uma distribuição mais igualitária dos recursos seja por meio de uma criteriosa localização dos investimentos em obras e instalação de equipamentos públicos ou por meio de políticas sociais e de geração de emprego e renda.

Em que pese a importância da geração de receitas próprias e do *quantum* recebido por transferências do governo federal, a maior parte dos estudos não tem realizado uma adequada análise dos gastos públicos municipais, como alerta Afonso (2006).

A literatura nacional peca por concentrar esforços na investigação da receita e desprezar, ou mesmo ignorar, o padrão e o comportamento do gasto, a despeito da quantidade de informações disponíveis, inclusive atualizadas. Pior ainda no caso do debate macroeconômico que se limita ao cálculo da dívida líquida e de sua variação, da qual se infere as necessidades de financiamento. Ainda são poucas as pesquisas que se ocupam de estudar os fluxos medidos “acima da linha”, tomando por base os balanços e relatórios públicos – a despeito dos avanços trazidos pela Lei de Responsabilidade Fiscal. Além de explorar as oportunidades abertas pela maior transparência, uma adequada análise do gasto é necessária diante das sensíveis diferenças na divisão federativa, verificadas de um para outro bloco de contas, seja na classificação por natureza ou categorias, seja por funções e programas.

Neste sentido cabe indagar se a descentralização e a ausência de restrição orçamentária destes municípios privilegiados com rendas extraordinárias funcionam ou não como agentes de promoção da justiça social. Foi esta a principal questão motivadora da investigação empírica proposta neste trabalho.

Procedimentos metodológicos

Para atender aos objetivos propostos, foram realizados, em uma primeira etapa, dois procedimentos metodológicos distintos: o levantamento e classificação dos investimentos em obras públicas; e a definição das unidades socioespaciais. Em uma segunda etapa, foram identificados os espaços socioespaciais onde se localizam os investimentos, a partir da análise

de cartas temáticas e de modelos de regressão linear. A unidade espacial utilizada foram os setores censitários urbanos da sede do município baseados no Censo Demográfico 2000.

O levantamento e classificação dos investimentos em obras públicas foram realizados por meio de pesquisa documental no diário oficial do município de Campos (MONITOR CAMPISTA, 1834), baseado em adaptação da metodologia proposta por Marques e Bichir (2000). Nos jornais publicados entre 1993 e 2004 foram coletadas as informações de interesse das contratações de obras e aditamentos referentes a alterações de preços efetuados pela Prefeitura. As informações de interesse para o estudo (data do resultado da licitação, empresa vencedora, valor e tipo de obra, local da execução da mesma e secretaria que solicitou a obra) foram organizadas segundo as gestões, ora denominadas por *Gestão 1*: 1993/96; *Gestão 2*: 1997/00 e *Gestão 3*: 2001/04. A identificação do setor censitário onde as obras foram realizadas foi obtida por meio do endereço das mesmas, contido nos editais de licitação.

Para a identificação das unidades socioespaciais, adotou-se o método estatístico de análise fatorial por componentes principais. Este método, já é consagrado em estudos sobre análise de áreas sociais e de investimentos públicos (CORREA, 2004), bem como em estudos de consumo coletivo, renda do solo urbano e de segregação residencial (VETTER, MASSENA e RODRIGUES, 1979; VETTER et al., 1981; MARQUES, 1997; MARQUES e BICHIR, 2001).

A aplicação da análise fatorial considerou a seleção de variáveis representativas de duas dimensões de análise: i) status sócio-econômico (renda, educação presença de empregados domésticos, infra-estrutura dos domicílios, domicílios improvisados); e ii) status familiar (idade média das pessoas residentes, idade média dos chefes de domicílios, densidade domiciliar, e mulheres chefe de domicílio). É relevante ressaltar que as dimensões representativas do *status* do migrante e o *status* étnico são sugeridos por Corrêa (2004) como componentes importantes na definição de unidades espaciais de cidades brasileiras. Entretanto, como as variáveis utilizadas estavam limitadas àquelas disponibilizadas para os setores censitários, segundo o Censo Demográfico 2000 (FIBGE, 2003), as dimensões sobre migração e etnia não foram consideradas.

A adoção desta técnica permitiu a redução das variáveis para um único fator principal que explicou 60,74% das correlações entre o conjunto de variáveis e cujos *scores* foram utilizados para definição das unidades socioespaciais deste estudo (Tabela 1). Dessa forma, considera-se que o detalhamento e a homogeneidade alcançados pelo primeiro componente principal são suficientes e apropriados para categorizar as unidades socioespaciais na área urbana da sede do município. As variáveis utilizadas no modelo que estão associadas com o primeiro componente foram destacadas na tabela 2.

TABELA 1
 VARIÂNCIA EXPLICADA DOS FATORES RESULTANTES DO MODELO FATORIAL EXECUTADO
 SEGUNDO O MÉTODO DE ANÁLISE DAS COMPONENTES PRINCIPAIS. CAMPOS DOS GOYTACAZES,
 1993-2004

Componente	Eigenvalues Iniciais		
	Total	% da variância	% Acumulada
1	8,503	60,735	60,735
2	1,413	10,091	70,826
3	1,124	8,026	78,853

Fonte: Dados trabalhados pelos autores baseado em FIBGE (2003)

TABELA 2
 VARIÁVEIS ASSOCIADAS POSITIVAMENTE E NEGATIVAMENTE COM OS TRÊS PRINCIPAIS
 COMPONENTES PRINCIPAIS. CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1993-2004

Variável	Descrição	Correlação com a Componente		
		1	2	3
PIM	Idade média das pessoas residentes; Proporção de domicílios com o destino do lixo coletado	0,65	0,52	0,40
DLIX	por serviço de limpeza ou caçamba de serviço de limpeza Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios	0,71	-0,16	0,17
REA	particulares permanentes alfabetizadas Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios	0,88	0,32	-0,02
REM	particulares permanentes de 9 a 11 anos de estudo Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios	0,78	0,48	0,13
RED3	particulares permanentes com rendimentos de mais de 3 a 10 salários mínimos.	0,82	0,43	0,09
PDE	Densidade domiciliar; Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios	-0,56	-0,40	-0,32
REP	particulares permanentes com até 4 anos de estudo; Proporção de pessoas responsáveis pelos domicílios	-0,74	-0,61	-0,08
RED1	particulares permanentes com rendimentos inferiores a 1 salário mínimo.	-0,79	-0,54	0,09

Fonte: Dados trabalhados pelos autores baseado em FIBGE (2003)

A segunda etapa da metodologia identificou, por meio de análises estatísticas e visualização das cartas temáticas, associações entre a distribuição dos investimentos per capita, com as unidades socioespaciais identificadas pelo modelo de análise fatorial. Dessa forma, o pressuposto deste estudo é que as áreas sociais, identificadas para o ano 2000, representariam a estruturação socioespacial da cidade de Campos dos Goytacazes para todo o período de análise dos investimentos (1993-2004). Entende-se que esse pressuposto não compromete a fidedignidade dos resultados, pois os valores reais de investimentos per capita foram calculados tendo como denominador a população no setor censitário em 2000.

Para investigar estatisticamente a relação de causalidade entre as unidades socioespaciais e os investimentos per capita, foi aplicado um modelo de regressão linear. Elegeu-se como variável dependente os investimentos per capita e como variáveis independentes as categorias socioeconômicas do primeiro fator principal. Tal fator foi dividido em quatro categorias de

áreas sociais: baixa, média, média alta e alta. No modelo de regressão linear múltipla, especificado na seqüência, a categoria alta foi omitida e utilizada como referência.

$$Ipc_i = \beta_0 + \beta_1 * b_i + \beta_2 * mb_i + \beta_3 * ma_i + \varepsilon \quad \text{Equação 1}$$

Onde

Ipc	Investimento per capita no setor censitário i
β_0	Intercepto
b_i	Variável <i>dummy</i> para a área social baixa, no setor censitário i
β_1	Investimento per capita a ser acrescentado ao intercepto quando $b_i = 1$
m_i	Variável <i>dummy</i> para a área social média, no setor censitário i
β_2	Investimento per capita a ser acrescentado ao intercepto quando $m_i = 1$
ma_i	Variável <i>dummy</i> para a área social média alta, no setor censitário i
β_3	Investimento per capita a ser acrescentado ao intercepto quando $ma_i = 1$
ε	Erro do modelo

Resultados empíricos

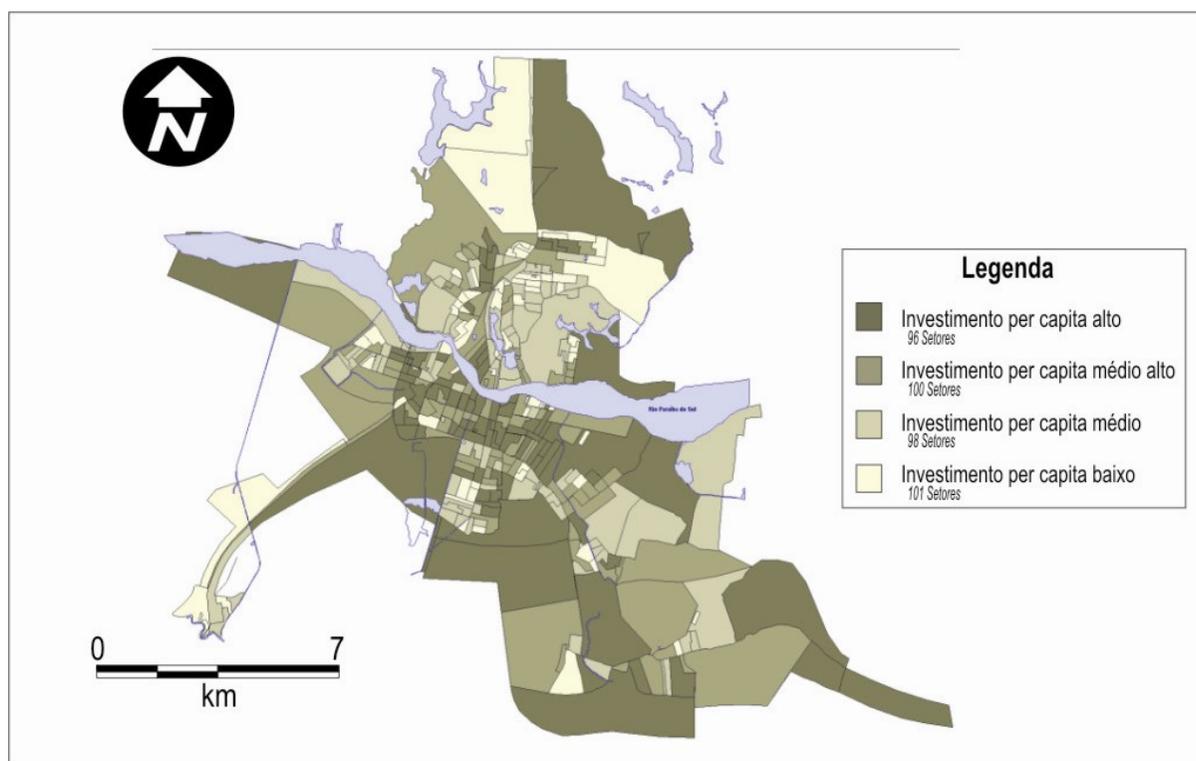


FIGURA 2: INVESTIMENTO EM REAIS PER CAPITA EM OBRAS PÚBLICAS. CAMPOS DO S GOYTACAZES, 1993-2004.

Fonte: elaborado pelos autores do artigo

A carta temática apresentada na figura 2 representa a distribuição espacial dos investimentos per capita. Os investimentos per capita por gestão e grupos socioespaciais dispostos na tabela 3 indicam que apenas na primeira gestão se verifica priorização de investimentos em áreas de baixo status socioeconômico. Proporcionalmente, os dois grupos de mais baixo status receberam 65,1% do total dos investimentos per capita na gestão. Por outro lado, as outras duas gestões (2 e 3) apresentam padrão de investimentos per capita totalmente inverso. Note-se que na gestão 2, os dois grupos de status socioeconômico mais elevado receberam 63,4% dos investimentos per capita, ao passo que o grupo em pior situação foi contemplado apenas com 19,2%. A distribuição dos investimentos per capita na gestão 3 também se concentra nos grupos mais privilegiados, ou seja, 56,8% dos investimentos totais per capita foram focalizados para os dois grupos mais elevados.

TABELA 3
INVESTIMENTO PER CAPITA POR GESTÃO, SEGUNDO GRUPOS ESPACIAIS. CAMPOS DOS
GOYTACAZES, 1993-2004

Grupos Espaciais	Gestão 1		Gestão 2		Gestão 3	
	Absoluto	%	Absoluto	%	Absoluto	%
Baixo status	17.586,55	40,8	10.998,09	19,2	24.266,85	18,5
Médio status	10.484,42	24,3	9.950,38	17,4	32.473,48	24,7
Médio Alto status	7.260,79	16,8	22.133,72	38,7	35.268,89	26,8
Alto status	7.798,04	18,1	14.114,07	24,7	39.469,75	30,0
Total	43.129,79	100,0	57.196,26	100,0	131.478,97	100,0

Nota: Valores reais em R\$, para maio de 2006, corrigido pelo IGPM.

Fonte: Dados produzidos e processados pelos autores a partir de pesquisa documental

Ressalta-se que as duas últimas gestões coincidiram com o período de substancial aumento das receitas de *royalties* e participações especiais, que afetaram significativamente as receitas do município. Esperava-se que a abundância de recursos *extras* contribuísse para melhoria no quadro das desigualdades socioespaciais do município negando a “teoria da causação circular” confirmada pelos estudos empíricos sobre a política de distribuição dos investimentos em infra-estrutura urbana no espaço realizados por Vetter e Massena (1979), Santos (1980) e Marques e Bichir (2003). Estes estudos apontam para o fato de que os investimentos em infra-estrutura urbana não vêm sendo utilizados como instrumento de política compensatória, mas ao contrário, tem servido para reforçar as desigualdades. Ao contrário do que se supunha previamente, este estudo corrobora com esta teoria.

A visualização, na Figura 3, da situação anterior não deixa dúvidas quanto ao direcionamento dos investimentos para os estratos mais privilegiados nas duas gestões mais recentes, especialmente na terceira gestão cuja concentração no estrato socioespacial mais elevado é muito acentuada comparativamente às demais gestões.

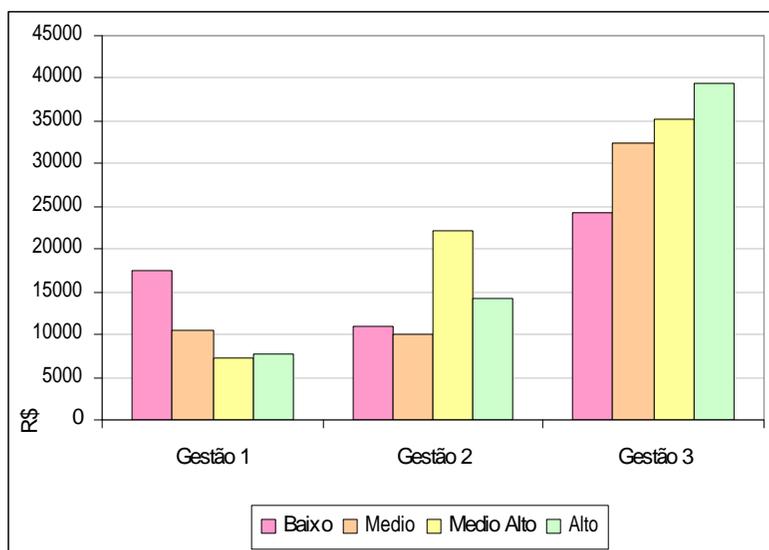


FIGURA 3: GRÁFICO DA EVOLUÇÃO DO INVESTIMENTO PER CAPITA POR GESTÃO MUNICIPAL. CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1993-2004

Fonte: Dados produzidos e processados pelos autores a partir de pesquisa documental

A aplicação dos investimentos per capita no modelo de regressão linear apresentado na equação 1 não teve um bom ajuste para nenhuma das três gestões (R^2 ajustado para a 1ª, 2ª e 3ª gestão iguais a 0,0292; 0,0040 e 0,0043, nesta ordem). Entretanto, a média dos investimentos per capita nas áreas sociais categorizadas como altas (intercepto dos modelos) é decrescido significativamente nas áreas sociais baixas na segunda e terceira gestões e acrescido significativamente na primeira (tabela 4, 5 e 6).

TABELA 4

COEFICIENTES E ESTATÍSTICAS DE TESTE PARA O MODELO DE REGRESSÃO APLICADO NA PRIMEIRA GESTÃO. CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1993-2004

Estimativa do parâmetro - Gestão 1						
Variável do modelo	Graus de liberdade	Estimativa do parâmetro	Erro padrão	Valor t	Probabilidade t	
Intercepto	1	82,085	23,716	3,460	0,0006	
B	1	109,074	33,811	3,230	0,0014	
M	1	31,876	33,811	0,940	0,3464	
MA	1	-3,163	33,811	-0,090	0,9255	
Média da variável dependente			116,25281	R² Ajustado	0,0292	

Fonte: Dados produzidos e processados pelos autores a partir de pesquisa documental

Os setores censitários categorizados como área social baixa, por exemplo, tem a média de investimento decrescida em 151,70 R\$/per capita, na terceira gestão, em relação aos setores censitários categorizados como áreas sociais alta, com alto nível de significância estatística (96%, Tabela 6). Entretanto, na primeira gestão os setores censitários categorizados com status social baixo tiveram seus investimentos acrescidos em 109,07 R\$ per capita, com significância estatística de 99,86% (Tabela 4). Ou seja, estatisticamente é válido afirmar que a primeira gestão, período político em que as rendas petrolíferas eram pouco significativas e incapazes de gerar diferenças estruturais marcantes no município de Campos, os investimentos per capita em obras públicas priorizaram as áreas sociais de baixo status. Ao contrário é válido também

afirmar que na terceira gestão, com abundância de recursos provenientes dos *royalties* do petróleo, as áreas sociais de baixo *status* socioeconômico tiveram seus investimentos decrescidos em 151,70 R\$ per capita em relação às áreas de alto *status* socioeconômico.

TABELA 5
COEFICIENTES E ESTATÍSTICAS DE TESTE PARA O MODELO DE REGRESSÃO APLICADO NA
SEGUNDA GESTÃO. CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1993-2004

Estimativa do parâmetro - Gestão 2						
Variável do modelo	Graus de liberdade	Estimativa do parâmetro	Erro padrão	Valor t	Probabilidade t	
Intercepto	1	148,569	48,386	3,070	0,0023	
B	1	-29,025	68,984	-0,420	0,6742	
M	1	-40,413	68,984	-0,590	0,5583	
MA	1	92,015	68,984	1,330	0,1831	
Média da variável dependente			154,16783	R² Ajustado	0,0040	

Fonte: Dados produzidos e processados pelos autores a partir de pesquisa documental

TABELA 6
COEFICIENTES E ESTATÍSTICAS DE TESTE PARA O MODELO DE REGRESSÃO APLICADO NA
TERCEIRA GESTÃO. CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1993-2004

Estimativa do parâmetro - Gestão 3						
Variável do modelo	Graus de liberdade	Estimativa do parâmetro	Erro padrão	Valor t	Probabilidade t	
Intercepto	1	415,471	52,216	7,960	<.0001	
B	1	-151,701	74,445	-2,040	0,0423	
M	1	-62,498	74,445	-0,840	0,4017	
MA	1	-32,114	74,445	-0,430	0,6664	
Média da variável dependente			354,39075	R² Ajustado	0,0043	

Fonte: Dados produzidos e processados pelos autores a partir de pesquisa documental

Finalmente, a figura 4 representa os setores censitários das áreas sociais de alto status socioeconômico que, receberam em cada uma das gestões, o maior investimento per capita. Apresenta também as áreas sociais de baixo status socioeconômico que receberam o menor investimento per capita. Desta maneira, foram localizadas espacialmente as áreas sociais mais e menos privilegiadas em cada uma das gestões analisadas.

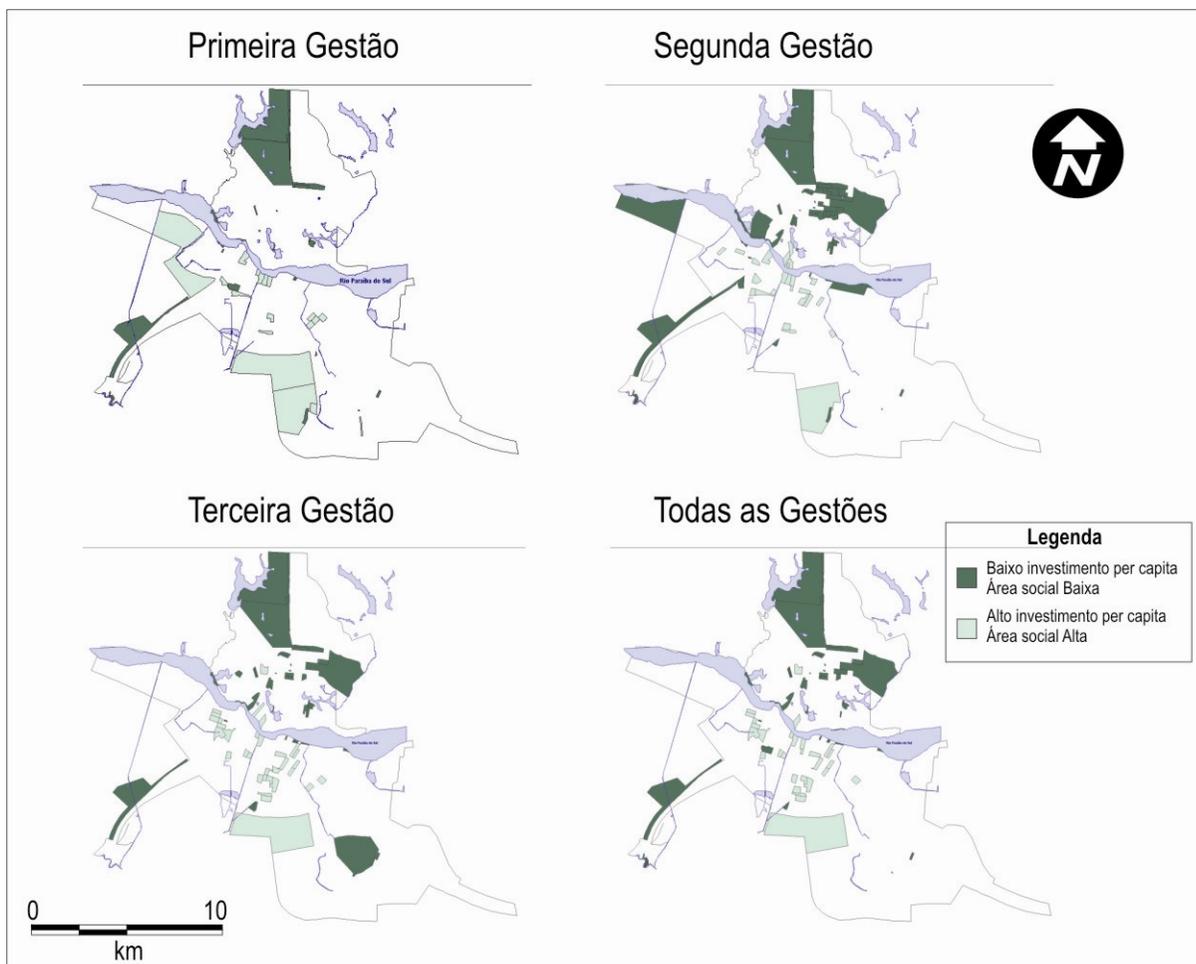


FIGURA 4: LOCALIZAÇÃO ESPACIAL DAS ÁREAS POLARIZADAS DE STATUS SOCIOECONOMICO E INVESTIMENTO PER CAPITA. CAMPOS DOS GOYTACAZES, 1993-2004

Fonte: Dados produzidos e processados pelos autores a partir de pesquisa documental

Considerações Finais

Embora Campos dos Goytacazes seja o município brasileiro que recebe o maior volume de *royalties* pela exploração de petróleo e gás em sua bacia sedimentar, não há indícios de que esta vantagem orçamentária em relação à média dos municípios brasileiros tenha se traduzido de forma significativa em justiça social.

Os investimentos públicos em obras, sejam obras de saneamento, pavimentação ou de construção de equipamentos públicos, realizados nas duas últimas gestões municipais, não foram alocados em áreas sociais menos favorecidas, não produzindo efeitos positivos na estrutura de renda real do município.

Os resultados da investigação empírica realizada neste trabalho sugerem que a folga orçamentária não se constitui em um fator determinante da eficiência na alocação dos recursos públicos municipais em favor dos segmentos populacionais menos favorecidos. Pelo contrário,

o exercício mostrou que a autonomia financeira associada a uma receita orçamentária elevada produziu um padrão de alocação de recursos públicos em benefício de segmentos populacionais de maior renda em detrimento daqueles de renda mais reduzida.

Note-se que na primeira gestão, que se supõe a ocorrência de alguma restrição orçamentária *vis-a-vis* às duas gestões subseqüentes, os recursos beneficiaram de forma clara os grupos socioespaciais de menor renda. Pode-se supor, dessa forma, que a primeira gestão analisada utilizou mais eficientemente a autonomia concedida pela descentralização, ao passo que as demais gestões, apesar do maior volume de recursos orçamentários, utilizaram o poder do poder local em favor de grupos socioespaciais de renda mais elevada.

Longe de pretender estabelecer verdades sobre o tema, este trabalho espera contribuir no debate já provocado por outros autores, além de ressaltar que existem outros fatores intervenientes na gestão mais eficiente dos recursos públicos por parte dos poderes locais. A descentralização contribuiu de forma bastante positiva, entretanto não é suficiente para produzir *per si* políticas sociais mais igualitárias. É necessário permitir a participação popular efetiva nas decisões de formulação e implementação das políticas. Mais que isso, é necessário que existam instancias de controle social, constituídas legitimamente, e que estas monitorem permanentemente a atuação do poder público local.

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, T. B. Descentralização das políticas públicas no Brasil: um destaque para a descentralização das políticas de apoio à reforma agrária. In: SOUZA, A. V.; MOUTINHO, L. M. G. *O desafio das políticas públicas diante da crescente importância do poder local*. Recife: Sapiendo, 2000. Cap. 5, p. 145-173.

BRASIL. *Decreto n. 2.705*, de 03 de agosto de 1998. Define critérios para calculo e cobrança das participações governamentais aplicáveis as atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural. Brasília: Senado Federal, 1998. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=149737>> Acessado em: 12/10/2006

BRASIL. *Lei n. 9.478*, de 06 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional e atividades relativas ao monopólio do petróleo. Brasília: Senado Federal, 1997. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=146676>> Acessado em: 12/10/2006

BRASIL. *Lei n. 7.990*, de 28 de dezembro de 1989. Institui compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais. Brasília: Senado Federal, 1989. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=133587>> Acessado em: 12/10/2006

BRASIL. *Lei n. 8.666*, de 21 de junho de 1993. Institui normas para licitações e contratos da Administração Pública. Brasília: Senado Federal, 1993. Disponível em: <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=102446>> Acessado em: 12/10/2006

BRASIL. *Decreto Lei n. 2.300*, de 21 de novembro de 1986. Dispõe sobre licitações e contratos da Administração Federal. Brasília: Senado Federal, 1986. Disponível em <<http://www6.senado.gov.br/legislacao/ListaPublicacoes.action?id=130756>> Acesso em: 12/10/2006

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil, 1988*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/legislacao/const/>> Acessado em: 12/10/2006

CORRÊA, R.L. *Análise de Áreas Sociais: Uma avaliação e questões*. Departamento de Geografia. UFRJ, circulação limitada, junho de 2004.

MARQUES, E. e BICHIR, R. Padrões de investimento estatal em infra-estrutura viária em São Paulo 1978-98. In: Encontro Brasileiro de Ciência Política, 2, 2000, São Paulo, SP.

MONITOR CAMPISTA. Campos dos Goytacazes: Prefeitura Municipal de Campos dos Goytacazes, 1834. Diário

SANTOS, A. M. P.; COSTA, L. S.; ANDRADE, T. A. Federalismo no Brasil: análise da descentralização financeira da perspectiva das cidades médias. Disponível em: <<http://www.nemesis.org.br/docs/thomp7.pdf>> Acesso em: 12-out-2006 In: NEMESIS, Núcleo de Estudos e Modelos Espaciais Sistêmicos.

SANTOS, A. M. S. P. *O Estado como agente modelador do espaço: o caso de Botafogo*. Rio de Janeiro: PUR/UFRJ, 156 p.1980 (Dissertação. Mestrado em Planejamento Regional)

_____. *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SERRA, R. V..e TERRA, D. C. T. Notas sobre a região petro-rentista da Bacia de Campos. In: CARVALHO, A. M e TOTTI, M. E. F. *Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense*. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p.275-307.

SERRA, R. V.; TERRA, D. C. T. Cidades médias petrolíferas como laboratório de pesquisa. In: SIMPÓSIO INTERNACIONAL SOBRE CIDADES MÉDIAS, 7, 2006, Uberlândia (MG). *Anais...* Uberlândia: UFU, 2006.

VETTER, D. MASSENA, R e RODRIGUES, E. Espaço, valor da terra e equidade dos investimentos em infra-estrutura no Município do Rio de Janeiro. In: *Revista Brasileira de Geografia*, vol 41 (1-2). 1979

VETTER, D., MASSENA, R. Quem se apropria dos benefícios das ações do Estado em áreas urbanas: seus determinantes e análise através da ecologia fatorial. *Espaço e Debates*, 1(4).1981.

¹ Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (Perfil e evolução das Finanças Municipais, 1998-2003)

² Os valores do orçamento *per capita* para o ano de 2003 foram: Campos dos Goytacazes-RJ (R\$1.077,99); Florianópolis-SC (R\$1.276,84); Vitória-ES (R\$1.469,06); Curitiba-PR (R\$1.147,88); São Paulo-SP (R\$989,04); Santos-SP (R\$1.175,92); Campinas-SP (R\$987,47,00). Vide *Boletim Petróleo, Royalties e Região*, ano1, n.1, setembro/2003. Disponível em <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br>

³ Adota-se neste trabalho a mesma definição de renda real de Titmus (1962) utilizada por Vetter et. al. (1979) que define renda real como o controle sobre os recursos escassos da sociedade. Dessa forma, a renda real de uma família varia não só em função do poder de compra de seu salário ou renda monetária. Varia também em função da oportunidade de acesso aos serviços públicos e privados, emprego e amenidades bem como a distância aos custos decorrentes da vida urbana, como poluição, violência e outras externalidades negativas.