

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES - UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DA CIDADE
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA
CIDADE

Irenice Aparecida Nunes de Sousa Deodato

ORÇAMENTO E GASTOS PÚBLICOS SOCIAIS: “O DESAFIO DA ABUNDÂNCIA”
NO MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ / RJ

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

Maio de 2018

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES - UCAM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO
DA CIDADE
CURSO DE MESTRADO EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA
CIDADE

Irenice Aparecida Nunes de Sousa Deodato

ORÇAMENTO E GASTOS PÚBLICOS SOCIAIS: “O DESAFIO DA ABUNDÂNCIA”
NO MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ / RJ

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes/RJ como requisito para a obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DA CIDADE.

Orientador: Prof. Valdir Júnio dos Santos, D.Sc.

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

Maio de 2018

FICHA CATALOGRÁFICA

Preparada pela Biblioteca da **UCAM – CAMPOS** 023/2018

Deodato, Irenice Aparecida Nunes de Sousa.

Orçamento e gastos públicos sociais: “o desafio da abundância” no município de Quissamã/RJ. / Irenice Aparecida Nunes de Sousa Deodato – 2018.

137 f.; il.

Orientador: Valdir Júnio dos Santos.

Dissertação de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade – Universidade Candido Mendes – Campos. Campos dos Goytacazes, RJ, 2018.

Referências: f. 120-135.

1. Orçamento público. 2. Gastos sociais. 3. Quissamã. I. Universidade Candido Mendes – Campos. II. Título.

CDU – 35.073.52(815.3)

Bibliotecária Responsável: Flávia Mastrogirolamo CRB 7ª-6723

ORÇAMENTO E GASTOS PÚBLICOS SOCIAIS: “O DESAFIO DA ABUNDÂNCIA”
NO MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ / RJ

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Cândido Mendes – Campos dos Goytacazes/RJ, como requisito para a obtenção do grau de MESTRE EM PLANEJAMENTO REGIONAL E GESTÃO DE CIDADES.

Aprovada em 15 de maio de 2018.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Valdir Júnio dos Santos, D.Sc. - Orientador
Universidade Candido Mendes

Prof.^a Ana Paula Serpa Nogueira de Arruda, D.Sc.
Universidade Candido Mendes

Prof.^a Ketnen Rose Medeiros Barreto, D.Sc.
Universidade Federal Fluminense

CAMPOS DOS GOYTACAZES, RJ

2018

DEDICATÓRIA

Ao meu Pedro, pelas muitas horas de ausências, pela minha impaciência, pelo meu estresse, por compreender que é importante para o crescimento profissional de mamãe. O meu infinito agradecimento. Mamãe ama mais que tudo!

AGRADECIMENTOS

Mais intenso do que cursar um mestrado, escrever uma dissertação, é escrever os agradecimentos.

A Deus, por sempre se fazer presente em minha vida e por colocar no meu caminho pessoas extraordinárias, que me ajudaram na subida de mais esse degrau do conhecimento.

Aos meus pais, Marlene e Jorge, o meu imenso agradecimento, por sempre acreditaram que eu poderia alçar voos mais altos e por me incentivarem a dar sempre o meu melhor e nunca me acomodar. Obrigada por tudo!

Ao meu orientador, Prof. Dr. Valdir Júnio dos Santos. Ah! Esse merecia uma página inteira! O meu muito obrigada por ter aceitado o meu convite, por ter acreditado que eu poderia, por me incentivar, por me mostrar que sou capaz. Por ter me corrigido sempre que necessário, porém sem nunca me desanimar.

Às minhas tias Lena e Marilza por acreditarem na minha capacidade e pela propaganda positiva que sempre fizeram a meu respeito. A César, pelas idas a Quissamã atrás do meu sonho.

Ao meu sobrinho Matheus, por me ajudar a capturar os dados, por livre e espontânea pressão.

Aos Professores do Mestrado, pela dedicação, competência, pelas muitas e significativas aprendizagens. Digo com propriedade que, por meio das aulas ministradas, aconteceu o meu encontro com a área de planejamento. O meu agradecimento especial à professora Ana Paula Serpa, pelas valiosas recomendações ofertadas para o desenvolvimento desta dissertação.

À Professora Ketnen Rose, por ter aceitado o convite para fazer parte da banca.

Aos meus amigos e companheiros de mestrado, principalmente à Gisele e ao Fernando, pelas angústias divididas, pelas idas “ao kibe”, pelos quilos a mais adquiridos e pelo incentivo, por me fazerem nunca desistir.

Aos amigos que não estavam no mestrado comigo, mas que me incentivaram e ajudaram no desenvolvimento desta dissertação, ajudaram na atenção ao meu Pedro e ouviram minhas angústias e medos, a minha eterna gratidão.

À Universidade Candido Mendes – Campos, por ter financiado uma parte desse Mestrado.

À Prefeitura Municipal de Quissamã, pela presteza no atendimento às minhas solicitações, disponibilizando toda a documentação necessária para a conclusão desta dissertação.

Aos meus alunos, por me “aguentarem” falando da dissertação! Vocês fazem parte desta conquista.

Às meninas da pós-graduação, Aparecida e Laysa, pelo profissionalismo e pela atenção.

Não poderia passar e esquecer dele, meu companheiro das madrugadas; dormia durante o dia e estava presente à noite: Finn Augusto! Meu filho de quatro patas, que chegou junto com o mestrado em minha vida.

A todas as pessoas que, de alguma maneira, me ajudaram a chegar até aqui.

Ninguém vence sozinho, e agradecer é fundamental. Portanto, a todos, o meu mais sincero agradecimento!

Não há pedra em teu caminho
Não há ondas no teu mar
Não há vento ou tempestade
Que te impeçam de voar
(Sá & Guarabira)

RESUMO

ORÇAMENTO E GASTOS PÚBLICOS SOCIAIS: “O DESAFIO DA ABUNDÂNCIA” NO MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ / RJ

É inegável que a descoberta de petróleo na Bacia de Campos alterou sobremaneira a configuração sócio-política-administrativa e econômica da Região Norte Fluminense, no estado do Rio de Janeiro. Nesse contexto, vinculado ao fato de a Constituição de 1988 ter permitido maior autonomia administrativa e financeira a estados e municípios, a presente pesquisa teve como objetivo analisar a composição dos gastos públicos sociais e orçamentários do período de 1999 a 2016 (analisando o período da abundância, estabilidade e queda nas taxas de recebimento) no município de Quissamã. Nesse cenário, esse município apresenta-se como um dos grandes beneficiários das rendas do petróleo, visto que, na década de 1990, a “febre emancipatória” que acometeu o estado do Rio de Janeiro também aportou nesse município, já com a abertura orçamentária e administrativa advinda da Constituição Federal. Para realizar a pesquisa, foram utilizadas uma revisão da literatura e informações disponibilizadas na base de dados governamentais FINBRA, dados do TCE-RJ e dados oferecidos pela Prefeitura Municipal de Quissamã /RJ, a partir de uma abordagem quantitativa. A análise desses dados e a verificação dos questionamentos levantados foram efetuadas a partir das referências teóricas que embasaram o trabalho. Os resultados da pesquisa apontam que, apesar do município ser altamente dependente dessas rendas, também necessita de outras fontes de recursos para dinamizar o seu desenvolvimento socioeconômico, tendo por princípio a equidade e a construção de padrões mais justos de redistribuição de acesso a bens e recursos públicos que visam a reparação de desigualdades sociais.

PALAVRAS-CHAVE: Orçamento Público. Gastos Sociais. Rendas Petrolíferas.

ABSTRACT

BUDGET AND SOCIAL PUBLIC EXPENDITURES: "THE CHALLENGE OF ABUNDANCE" IN THE COUNTY OF QUISSAMÁ / RJ

It is undeniable that the discovery of oil in the Campos Basin has greatly altered the socio-political-administrative and economic configuration of the North Fluminense region in the State of Rio de Janeiro. In this context, linked to the fact that the Constitution of 1988 allowed for greater administrative and financial autonomy for states and cities, the present study aimed to analyze the composition of public social and budgetary expenditures from 1999 to 2016 (analyzing the period of the abundance, stability and fall in rates of receipt) in the city of Quissamã. In this scenario, this county stands as one of the great beneficiaries of oil revenues, given that the "emancipatory fever" in the 90's, that affected the state of Rio de Janeiro, also contributed in this county, already with the budgetary and administrative opening coming from the Federal Constitution. In order to carry out the research, a literature review and information available at the FINBRA government data base, data from the TCE-RJ and data provided by the Quissamã Municipal Government / RJ were used, based on a quantitative approach. The analysis of these data and the verification of the questions raised were made based on the theoretical references that supported the work. The results of the research indicate that although the county is highly dependent on these incomes, it also depends on other sources of resources to boost its socioeconomic development, having as principle the equity and the construction of fairer patterns of redistribution of access to public goods and resources which seek to redress social inequalities.

KEY WORDS: Public Budget. Social Expenses. Oil income.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Localização do município de Quissamã no estado do Rio de Janeiro	47
Figura 2: Mapa da Região Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro	61
Figura 3: Evolução do IDH-M do município de Quissamã 1991-2010.....	68
Figura 4: Fixação de gastos a serem efetuados com educação em atendimento ao limite mínimo estabelecido em legislação para o exercício de 2016.....	113
Figura 5: Fixação de despesas a serem efetuadas com saúde em atendimento ao limite mínimo estabelecido em legislação para o exercício de 2016.....	114
Figura 6: Fixação de despesas a serem efetuadas com pessoal pelo Poder Legislativo em atendimento ao limite mínimo estabelecido em legislação para o exercício de 2016	115
Figura 7: Fixação de despesas a serem efetuadas com pessoal pelo Poder Executivo em atendimento ao limite mínimo estabelecido em legislação para o exercício de 2016	116

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Evolução populacional do município de Quissamã (mil).....	51
Tabela 2: Recebimentos de royalties pelos municípios do Norte Fluminense – julho de 2017 (Milhões).....	64
Tabela 3: Evolução da receita tributária própria do município de Quissamã 1999-2016 (Milhões).....	84
Tabela 4: Arrecadação de royalties e participação especial em valores correntes de 1999-2016 (Milhões)	88
Tabela 5: Evolução da arrecadação das receitas orçamentárias 1999-2016 (Milhões)	90
Tabela 6: Evolução das receitas orçamentárias do município de Quissamã 1999-2016 (Milhões).....	91
Tabela 7: Dependência orçamentária das rendas petrolíferas (Milhões).....	92
Tabela 8: Peso das receitas correntes arrecadadas no período de 1999-2016	94
Tabela 9: Transferências por função efetuadas pela União ao município de Quissamã 2007-2016 (Milhões)	95
Tabela 10: Composição dos gastos públicos por função 1999-2016 (Milhões)	99
Tabela 11: Composição dos gastos públicos por função 1999-2016 (Milhões) – (Conclusão).....	100
Tabela 12: Evolução dos gastos sociais em confronto com as despesas efetuadas no período de 1999-2016 (Milhões)	104
Tabela 13: Composição das despesas orçamentárias nos gastos com a função Assistência Social de 2007-2016 (Milhões).....	107
Tabela 14: Gastos efetuados com habitação no período de 1999-2016 (Milhões).109	
Tabela 15: Composição das despesas fixadas com os investimentos de 2002-2016 (Milhões).....	111

LISTA DE QUADROS

Quadro 1: Enquadramento legal da repartição dos royalties	58
Quadro 2: Percentual dos royalties para os municípios com produção na plataforma continental.....	63
Quadro 3: Percentual da participação especial para os municípios com produção na plataforma continental	65
Quadro 4: Evolução do IDH- M do Brasil, do estado do Rio de Janeiro e dos municípios do Norte Fluminense	66
Quadro 5: Evolução do PIB per capita dos municípios do Norte Fluminense – R\$ (2013).....	68
Quadro 6: Configuração da administração pública do município de Quissamã	72
Quadro 7: Configuração da administração pública do município de Quissamã no ano de 1999	73
Quadro 8: Lei orçamentária anual do município de Quissamã do exercício de 2016 (Milhões).....	78
Quadro 9: Classificação das despesas por função	97

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Composição do peso das receitas tributárias próprias de 1999-2016	86
Gráfico 2: Comparativo das rendas petrolíferas e os gastos sociais 1999- 2016 (Milhões).....	102
Gráfico 3: Gastos sociais em proporção com as despesas correntes no período de 1999-2016	106

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADH	Atlas do Desenvolvimento Humano
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
CF	Constituição Federal
E&P	Exploração e Produção
FINBRA	Finanças Brasileiras
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica
ERJ	Estado do Rio de Janeiro
IAA	Instituto do Açúcar e do Alcool
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IDHM	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal
IPTU	Imposto Predial Territorial Urbano
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISSQN	Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LOA	Lei Orçamentária Anual
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MTE	Ministério do Trabalho e Emprego
NF	Norte Fluminense
OMPETRO	Organização dos Municípios Produtores de Petróleo
ONG	Organização Não Governamental
PETROBRAS	Petróleo Brasileiro S.A.
ONU	Organização das Nações Unidas

PIB	Produto Interno Bruto
PNB	Produto Nacional Bruto
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PPA	Plano Plurianual
RAIS	Relatório Anual de Informações Sociais
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCE/RJ	Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro
TCU	Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	16
2 DESENVOLVIMENTO E GASTOS PÚBLICOS: DILEMAS E PARADOXOS.....	22
2.1 Contextualizando desenvolvimento: princípios norteadores	22
2.2 Desenvolvimento socioeconômico: convergências e dicotomias	29
2.3 Políticas de desenvolvimento: equidade e contextos de intervenção	33
2.4 Gastos públicos e desenvolvimento: a articulação necessária.....	40
3 FORMAÇÃO HISTÓRICA E SOCIOECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ.....	47
3.1 Formação histórica	47
3.2 Formação socioeconômica: da atividade agrícola ao Petróleo	50
3.3 Indústria do petróleo.....	52
3.3.1 A inserção da indústria do petróleo no Norte Fluminense.....	59
4 ORÇAMENTO E GASTOS PÚBLICOS SOCIAIS: O “DESAFIO DA ABUNDÂNCIA”	70
4.1 Administração e planejamento público.....	70
4.2 Finanças públicas	80
4.2.1 Valores recebidos pelo município de Quissamã provenientes das rendas petrolíferas.....	86
4.2.2 Evolução orçamentária do município de Quissamã	89
4.3 Composição dos gastos públicos sociais no município de Quissamã.....	96
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	117
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	120
APÊNDICES	136

1 INTRODUÇÃO

No final da década de 1990, com a quebra do monopólio estatal sobre a exploração de petróleo e gás, o território brasileiro passou a ter uma nova configuração no que diz respeito às compensações financeiras devidas nas três esferas de Governo. A Lei do Petróleo, Lei n. 9478, editada em 1997, aumentou, após esse ano, a alíquota pelo pagamento de royalties e criou as participações especiais, onde as receitas provenientes dessas rendas passaram a crescer de forma mais volumosas.

Nesse contexto, a Região Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro, que apresenta em sua composição quase a totalidade dos seus nove municípios como produtores¹, passou a receber volumes crescentes e significativos de recursos financeiros provenientes das rendas da indústria petrolífera. Os orçamentos desse conjunto de municípios apresentam somas volumosas e “invejáveis”, tornando os municípios altamente dependentes desses valores. Essa dependência demonstra a incapacidade desses municípios de aplicar esses recursos para a promoção da justiça intergeracional, conforme defende Serra (2005).

Em 2009, ocorreram vários debates acerca de uma possível redistribuição das rendas da indústria do petróleo para os demais entes federados, não somente para a recente descoberta área do pré-sal, mas também para as áreas pagas através do regime de concessão, representando, desta maneira, uma grande ameaça aos orçamentos públicos dos municípios pertencentes à zona de produção principal. Assim, seria inevitável um caos econômico e social e até mesmo a falência destes, tão dependentes desses recursos.

¹ O contexto da inserção Norte Fluminense como recebedora das rendas petrolíferas e como os municípios foram beneficiados com essas rendas serão discutidos no capítulo III.

É nesse contexto que está inserida a delimitação geográfica desta pesquisa, o município de Quissamã, recém-emancipado e já politicamente incluído no recebimento das rendas petrolíferas.

Com o propósito de contribuir para o entendimento dessas questões, esta dissertação busca desenvolver um estudo baseado em dados orçamentários – avolumados com as rendas petrolíferas – do período de 1999 a 2016, com o objetivo de analisar a composição dos gastos públicos sociais (analisando as seguintes áreas: educação e cultura; habitação e urbanismo; saúde e saneamento; trabalho e assistência; e previdência²), visualizando a equidade e a construção de padrões mais justos de redistribuição de acesso a bens e recursos públicos, que visam à reparação de desigualdades sociais.

Além disso, acrescenta-se que a presente pesquisa teve como fonte de motivação o fato de a pesquisadora ser professora da cadeira de Contabilidade Pública da Universidade Candido Mendes desde o ano de 2011. Complementa-se que ela atua na área pública desde 2007, quando foi Contadora terceirizada da então Secretaria Municipal de Assistência Social do município de Campos dos Goytacazes, o que a fez desenvolver o interesse pela área social. Desde 2012, também é servidora no setor de Contabilidade do Instituto Federal Fluminense.

Para tanto, em uma pesquisa científica, é necessário que se faça uma revisão de literatura sobre as principais teorias que norteiam o assunto a ser estudado. Essa fase é uma das mais difíceis para um pesquisador, tornando-se um trabalho investigativo minucioso para formar a base do conhecimento para toda a pesquisa.

Partindo desse pressuposto, Boccato (2006), enfatiza que:

[...] a pesquisa bibliográfica busca a resolução de um problema (hipótese) por meio de referenciais teóricos publicados, analisando e discutindo as várias contribuições científicas. Esse tipo de pesquisa trará subsídios para o conhecimento sobre o que foi pesquisado, como e sob que enfoque e/ou perspectivas foi tratado o assunto apresentado na literatura científica. Para tanto, é de suma importância que o pesquisador realize um planejamento sistemático do processo de pesquisa, compreendendo desde a definição temática, passando pela construção lógica do trabalho até a decisão da sua forma de comunicação e divulgação (BOCCATO, 2006, p. 266).

² A escolha por essas áreas de abrangência dos gastos sociais está assentada na definição de Teixeira (2001).

Segundo Barbetta (1999), nas pesquisas científicas, faz-se necessário uma criteriosa e objetiva coleta de dados, a fim de que os resultados sejam altamente confiáveis e, mais do que isso, capazes de serem analisados de modo a fornecer as informações adequadas e que irão buscar respostas às questões propostas pelo pesquisador.

A partir da revisão da literatura realizada por meio de teses, dissertações, artigos e livros, que abordam a temática da indústria do petróleo e seus impactos no desenvolvimento socioeconômico dos municípios que compõem a Região Norte Fluminense, foi constatado que existem poucas pesquisas diretamente relacionadas ao município de Quissamã/RJ e que o foco principal das análises sempre foi Campos dos Goytacazes e Macaé, por serem os maiores recebedores das rendas petrolíferas. Então, aproveitando esse fator, decidiu-se pesquisar esse município, pelos seguintes motivos:

- I. Município emancipado após a redemocratização do Brasil, possivelmente influenciado pela exploração do petróleo na Bacia de Campos e a oportunidade de recebimento das rendas petrolíferas;
- II. Expressivo aporte de recursos pós Lei do Petróleo, estando na posição de maiores recebedores das rendas petrolíferas do estado do Rio de Janeiro;
- III. Um dos maiores PIB per capita do estado do Rio de Janeiro;
- IV. Município que, assim como outros recebedores, está no centro das discussões, no que diz respeito à distribuição das rendas petrolíferas.

Após a escolha da bibliografia, fez-se também uma pesquisa documental no intuito de levantar as leis que definem os marcos regulatórios da indústria do petróleo no Brasil, e como estes são impactados nos recebimentos das rendas petrolíferas e sua aplicação pelos municípios contemplados. Procedeu-se à pesquisa documental com a análise dos Planos Plurianuais (PPA), da Lei Orçamentária Anual (LOA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e em sites do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ), da Agência Nacional do Petróleo (ANP), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) por meio do FINBRA, do Atlas do Desenvolvimento

Humano no Brasil (ADH), nos portais da transparência tanto da União quanto do município de Quissamã, na Fundação CEPERJ, no site DATAPEDIA e no Boletim Info Royalties.

Assim, após definir o recorte espacial da pesquisa, que é o município de Quissamã, fez-se necessário definir o recorte temporal. Optou-se então por estudar o período que começa em 1999, pós “Lei do Petróleo” que quebrou o monopólio da União na exploração e produção, criou as participações especiais e alterou as regras de compensações financeiras, aumentando assim a capacidade orçamentária desse município e o aumento na arrecadação das rendas petrolíferas. Diante desse importante cenário orçamentário, e por entender que o recebimento das rendas petrolíferas é o principal impacto da indústria do petróleo nesse município, procurase analisar o impacto da queda da arrecadação; por isso optou-se por estudar até o ano de 2016 (analisando o período da abundância, estabilidade e queda nas taxas de recebimento).

Após a definição dos recortes espacial e temporal, partiu-se para o trabalho de campo estruturado em entrevista com alguns gestores do município, já que a definição da população a ser estudada depende dos objetivos da pesquisa, do recurso disponível e das características que precisam ser levantadas (BARBETTA, 1999).

Essa entrevista foi elaborada com questões semiestruturadas direcionadas aos órgãos do Poder Executivo, sendo as Secretarias de Assistência Social e a Secretaria de Fazenda que, por estarem inseridas no contexto, compreendem toda a dinâmica socioeconômica municipal.

Esse contato com os representantes do poder público municipal teve como objetivo colher informações acerca das seguintes questões: analisar o peso de cada pasta na definição dos gastos públicos no que diz respeito ao desenvolvimento socioeconômico do município. Cabe destacar que o objetivo era efetuar entrevistas com as principais pastas que compõem os gastos sociais, porém não obteve êxito no retorno das solicitações.

A vivência na área pública levaria à formulação de algumas questões que essa dissertação pretende investigar através da pesquisa realizada. O primeiro ponto a ser questionado decorre do fato de a legislação que trata da aplicação dos royalties somente proibir com o pagamento dessas receitas as despesas com pessoal. O que nos leva a indagar: onde foram aplicadas as receitas provenientes

dos royalties no município de Quissamã nesse período analisado – levando em conta os setores sociais analisados?

Assim decorrem outras questões, como: já que as receitas provenientes dos royalties não podem ser usadas para pagamento de pessoal, esse valor é destinado a cobrir investimentos? Essas rendas são de muita influência nos orçamentos? Qual o grau de dependência do município no recebimento dessas rendas para aplicar na área social?

Para isso, tornar-se necessário identificar todas as receitas arrecadadas pelo município no período compreendido de 1999 a 2016 com o objetivo de separar as fontes e confrontar com as despesas executadas no mesmo período.

Para o tratamento dessas questões, um dos pontos mais importantes é o da legislação que rege a composição dos gastos públicos. Os artigos 156, 158 e 159 da Constituição Federal estabelecem a arrecadação de competência dos municípios e, sobre elas, o artigo 196 da mesma lei institui um teto mínimo para gastos com saúde pública.

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: (Incluído pela EMENDA CONSTITUCIONAL nº 29, de 2000).

Para responder aos problemas levantados, a pesquisa integrou duas abordagens: um estudo descritivo e um analítico sobre o tema, com o propósito de analisar e compreender os dados coletados na pesquisa documental.

A pesquisa em questão pretende contribuir para que o município de Quissamã, por meio da configuração da composição dos gastos públicos, no decorrer do período analisado, possa enraizar esforços para que suas receitas provenientes da arrecadação das rendas petrolíferas possam ser utilizadas sob a perspectiva abordada por Mendes (2013), em que os gastos públicos devem ser compatíveis com a demanda social, visto que, ao contrário, o orçamento e o financiamento público estariam contribuindo para a desigualdade social.

Esta dissertação está estruturada em cinco capítulos. Em seu primeiro capítulo, serão apresentadas as motivações para a realização desta pesquisa, enfatizando a relevância dos estudos sobre os impactos das rendas petrolíferas no desenvolvimento socioeconômico do município de Quissamã, e o percurso

metodológico percorrido demonstrando as técnicas utilizadas e o passo a passo da pesquisa.

No segundo capítulo, será apresentada uma revisão da literatura que embasou a análise do estudo de caso, discorrendo sobre o debate do desenvolvimento, atrelado ao desenvolvimento econômico e social, das teorias da configuração dos gastos públicos, dos conceitos de políticas públicas e sua implementação na área social.

No terceiro capítulo, será demonstrado o objeto de estudo desta dissertação: O município de Quissamã, sendo traçado o processo histórico do município da Região Norte Fluminense e apresentadas as bases econômicas alinhadas à economia açucareira como primeira atividade agrícola e industrial. Na sequência histórica, analisaremos a década de 1990 e o aprofundamento da crise da economia açucareira, com a sua conseqüente decadência. Com a exploração do petróleo na Bacia de Campos e o conseqüente pagamento das rendas petrolíferas, esse cenário culminou com a emancipação político-administrativa do município, demonstrando as transformações ocorridas a partir da nova estrutura administrativa e financeira em relação à dinâmica social e à produtividade tradicional. E, por fim, será apresentado também o cenário da influência exercida pela arrecadação das rendas petrolíferas na configuração municipal e da Legislação que define os marcos regulatórios no Brasil e no mundo, fazendo uma correlação com o dinamismo da indústria do petróleo.

No quarto capítulo, será analisado o impacto da indústria do petróleo na dinâmica social e econômica de Quissamã mediante os dados coletados nas entrevistas e nas fontes consultadas, comparando os resultados específicos ao contexto regional.

No quinto capítulo, serão expressas as considerações finais desta pesquisa e possíveis sugestões para o município de Quissamã frente aos recebimentos provenientes das rendas petrolíferas.

Desse breve contexto traçado aqui, acredita-se que, ao final da pesquisa, os objetivos propostos serão alcançados. Serão demonstradas também as limitações encontradas no desenvolvimento da pesquisa, contribuindo para que novos estudos possam ser realizados por meio dela.

2 DESENVOLVIMENTO E GASTOS PÚBLICOS: DILEMAS E PARADOXOS

Portanto, desde que se veja o desenvolvimento como “problema nacional”, o diagnóstico e a atuação prática implicam “querer coletivo” polarizado nacionalmente. [...] a democratização da renda, do prestígio social e do poder aparece como uma necessidade nacional (FERNANDES, 2008, p. 157).

Este capítulo faz uma revisão da literatura a respeito dos conceitos norteadores desta pesquisa, visando à busca do diálogo entre os autores. Como base para os temas essenciais deste estudo, faz-se necessário apresentar: o desenvolvimento, o desenvolvimento socioeconômico, a política pública e os gastos públicos.

2.1 Contextualizando desenvolvimento: princípios norteadores

O conceito de desenvolvimento não é único e tampouco se esgota na ideia de desenvolvimento econômico, visto que muitas vezes este parece ser sumarizado na conjugação genérica de crescimento econômico alinhado aos debates do Produto Interno Bruto (PIB), Produto Nacional Bruto (PNB) ou renda per capita. Desse modo, o debate nessa seara fica restrito apenas ao aspecto quantitativo, sendo muito incompleto tomar o desenvolvimento econômico como sinônimo de desenvolvimento (SOUZA, 1997, p. 14). Quando se pensa no bem-estar dos indivíduos, não resta dúvida de que existem muitas dimensões a serem solucionadas do que somente a questão monetária (SEN, 1999).

Para Fernandes (2008), o conceito de desenvolvimento articula-se ao debate do projeto nacional de desenvolvimento alinhado ao longo do tempo. Portanto, dentro dessa análise, o desenvolvimento não é:

[...] um “problema econômico”, e tampouco um “problema social”, um “problema cultural”, um “problema político”, etc. Ele possui o caráter de um problema macrosociológico, que afeta toda a organização da economia, da sociedade e da cultura e que diz respeito, essencialmente, a todo o “destino nacional”, a curto ou a longo prazo (FERNANDES, 2008, p. 156).

Uma das grandes questões colocadas na sociedade brasileira é o desenvolvimento nacional. Isso demonstra que, para compreender o sentido nesse processo, no caso brasileiro, faz-se necessário atentar para as especificidades históricas da realidade, relacionada com “a forma histórica pela qual os homens lutam socialmente pelo destino do mundo em que vivem” (FERNANDES, 2008, p. 146).

A concepção de desenvolvimento está, então, relacionada com “mudanças que constituem o meio fundamental de preservação do equilíbrio social” (FERNANDES, 2008, p. 147), indicando que o desenvolvimento não pode ser pensado como um problema isolado de determinada sociedade, mas que está intimamente ligado aos interesses, à política e às potencialidades econômicas das nações dominantes, surgidos em função da expansão do capitalismo comercial e financeiro.

Em um momento anterior à Revolução industrial, o desenvolvimento econômico era, basicamente, um processo de aglutinação de pequenas unidades econômicas e de divisão geográfica do trabalho. A classe comercial (considerada o agente dinâmico) era quem impulsionava o desenvolvimento, promovendo a aglutinação de unidades econômicas em mercados mais amplos. O aumento que resultava da produtividade contribuía especificamente para a concentração do capital pela classe dirigente comercial, gerando acumulação de capital financeiro pela classe comerciante. A acumulação de capital³ não resultava em desenvolvimento tecnológico da produção, assim o desenvolvimento era pensado em termos de ampliação das unidades produtivas com novas frentes de trabalho e a eliminação da concorrência (FURTADO, 1961).

Dessa forma, é importante destacar que o desenvolvimento não deve ser idealizado como um elemento isolado e articulado a uma determinada sociedade em um dado momento histórico. Portanto, esse padrão de desenvolvimento, em que o

³ Ianni (1988, p. 15) define acumulação de capital: “é o processo pelo qual uma parcela dos bens e serviços disponíveis numa economia, em determinado período de tempo, incorpora-se à capacidade produtiva dessa economia”.

crescimento econômico das nações está intimamente ligado aos interesses, à política e às potencialidades econômicas das nações dominantes, surgiu em função da expansão do capitalismo comercial e financeiro advindo da hegemonia inglesa com o advento da Revolução Industrial (FERNANDES, 2008).

Para Sen (1999), o desenvolvimento não é traduzido como uma “fórmula”, mas sim como elemento de “eliminação de privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer ponderadamente sua condição de agente”. Dessa forma, o conceito de desenvolvimento está atrelado à “expansão das liberdades” reais que as pessoas desfrutam, sendo estas bases constitutivas do bem-estar dos indivíduos em sociedade. Porém esse conceito de desenvolvimento é até um pouco ilusório, visto que a liberdade é pensada como poder, autonomia e autodeterminação, em que o crescimento do PNB (Produto Nacional Bruto) ou das rendas individuais são apenas meios para a expansão das liberdades desfrutadas pela sociedade (SEN, 1999, p. 17).

Furtado (1961) corrobora com a ideia de que a teoria do desenvolvimento econômico não cabe dentro das categorias de análise econômica, já que a mesma não pode explicar a dinâmica das mudanças sociais, senão de maneira limitada; porém a análise econômica é capaz de identificar alguns mecanismos do processo de desenvolvimento econômico.

Nesse contexto, Pinheiro (2012) completa que o conceito de desenvolvimento sofreu muitas mudanças desde a década de 1970:

A ampliação da visão social do processo de desenvolvimento brasileiro está em consonância com a ampliação da extensão do conceito de desenvolvimento, em nível mundial. Nos últimos quarenta anos, pelo menos, este conceito tem sofrido uma ampliação da extensão do seu conteúdo. Há muito, o termo “desenvolvimento” deixou de denotar somente fenômenos e processos estritamente econômicos, tais como o aumento do produto real per capita ou o aumento da produtividade dos fatores de produção. A partir dos anos 1970 incorporaram-se ao conceito de desenvolvimento diversas noções, que passam, inclusive, a justificar o aparecimento de novas expressões associadas ao desenvolvimento, como “desenvolvimento sustentável” e “desenvolvimento humano”. Grande parte dessas noções contribuiu para ampliar sobremaneira o conteúdo normativo do conceito de desenvolvimento, bem como para diminuir o seu grau de precisão. Não obstante, a meu ver, isso não acarreta necessariamente a inutilidade desse conceito como instrumento de análise nas ciências humanas e sociais aplicadas (PINHEIRO, 2012, p. 12).

Assim, entende-se que o processo de desenvolvimento é realizado por várias combinações de fatores de produção já existentes e que, para o desenvolvimento econômico, seria necessária a introdução de novas combinações, vislumbrando o aumento da produtividade do trabalho.

Em meio a essa linha de pensamento, a ideia de desenvolvimento econômico perde força, e entra em cena o debate do crescimento impregnando o conceito com dimensões qualitativas para suprir a satisfação do bem-estar e da qualidade de vida. Nessa linha de pensamento, Furtado afirma que:

Uma teoria do desenvolvimento deve ter por base uma explicação no processo de acumulação de capital. Isolando o avanço da técnica do processo acumulativo. [...] Ora, o processo de acumulação de capital não pode ser explicado mediante uma formulação puramente abstrata, pois está intimamente ligado ao sistema de organização da produção, às formas de distribuição e utilização da renda, à estrutura econômica (1961, p. 79).

A política econômica governamental concentra-se sobre o processo de acumulação de capital, considerado o fulcro do desenvolvimento, em que em todas as manifestações da época da industrialização articulava-se a interferência do Estado e a seus processos sociais, políticos e culturais, estes, muitas vezes, essenciais para que se possa interpretar os processos econômicos então presentes no cenário nacional (IANNI, 1988).

Dessa forma, para Furtado (1961), o debate do subdesenvolvimento articula-se, de modo endógeno, ao processo histórico autônomo, e não a uma etapa pela qual tenham, necessariamente, passado as economias que já alcançaram o desenvolvimento. Portanto, o subdesenvolvimento é um fenômeno específico que requer um esforço de teorização autônomo e um olhar atento sobre os países da América Latina impactados pela crise de 1930 e tiveram cortadas suas expectativas de exportação. Uma via de desenvolvimento possível foi a industrialização substitutiva com forte intervenção do Estado.

Nesse sentido, entende-se que a relevância do governo no desenvolvimento está relacionada à capacidade de incentivos para a acumulação dos determinantes do crescimento econômico. Essa interferência estatal está intimamente ligada ao fato de que, no início da década de 1980, ocorreu a adoção de políticas neoliberais, culminando na revisão do papel do Estado (POCHMANN, 2010). Já, para Sen

(1999), a liberdade é o ponto central para o processo de desenvolvimento e “também tem de ser amplamente aberta às pessoas da sociedade”, assim como o dever do Estado está apenas no mínimo e que esse mínimo deve ser elaborado de maneira eficiente e participativa, para que diferentes segmentos da sociedade tenham a possibilidade de imprimir uma agenda pública eficiente. Dessa forma, a dinâmica está pautada nas discussões abertas em que o:

[...] campo ideal para mais discussão pública sobre as alegações e contra-alegações das diferentes partes, e no teste da democracia aberta o interesse público de muito bem ter excelentes chances de vencer a ardorosa defesa da roda seleta dos interesses adquiridos. [...]o remédio tem de basear-se em mais liberdade – incluindo a liberdade de discussão pública e de decisões participativas sobre as políticas. Mais uma vez, uma liberdade de determinado tipo (neste caso, a liberdade política) pode ser vista como auxiliar da realização de outras liberdades (particularmente a da abertura da economia) (SEN, 1999, p. 148).

O pensamento de Sen (1999) diz que, para uma boa política pública, é necessária uma importante discussão em defesa do livre mercado captado por meio das políticas neoliberais. Nesse contexto, pode-se perceber que o Estado aparece com uma tendência monopolística, já que controla as possibilidades de poupança e de investimentos por medidas fiscais, cambiais e monetárias. Porém, não se configura como um capitalismo estatal, e sim como a expansão das forças produtivas, cabendo-lhe também o papel de criar, expandir e preservar as economias externas e exercer atividades destinadas a eliminar focos de crises e levar a sociedade ao desenvolvimento ordenado (IANNI, 1988).

É nítido que esse novo modelo estatal estava direcionando suas forças para formas de incentivos à acumulação do capital (SANTOS, 2017), e essa preocupação está presente na política econômica adotada na fase de aceleração da expansão industrial do Brasil⁴. Assim, o Estado é visto como um agente político e econômico capacitado em conduzir projetos de desenvolvimento⁵, tendo como objetivos não

⁴ Nesse período, o Brasil apresentava como plataforma desenvolvimentista um programa de substituição das importações, com objetivo de fazê-lo um país industrial e desenvolvido. “Iniciadas no período varguista, numa verdadeira confluência para a conjuntura ideológica do Plano de Metas alinhado ao projeto político de incluir de vez o Brasil nas rotas da globalização” (SANTOS, 2017, p. 238).

⁵ A partir dos anos de 1950 os grandes projetos de investimentos em diversas áreas estavam sob o controle do Estado brasileiro permitindo uma forma de integração regional (VAINER, 2007, p. 11).

apenas a expansão do produto e do emprego, mas também a busca para a superação dos desequilíbrios espaciais (PIQUET, 2007).

Desse modo, percebe-se que esse modelo é excludente e desperdiça muitas virtuosidades que existem no espaço nacional, apropriado somente para a parte do Brasil mais moderno, em que o desafio é promover uma mudança profunda para desmontar a máquina da desigualdade aqui instalada. Embora isso possa significar uma fonte de dinamismo e de modernização para as regiões privilegiadas e já integradas aos fluxos econômicos internacionais, para as demais regiões dá lugar à marginalização econômica com custos sociais intoleráveis.

Para Furtado (1961), o desenvolvimento está atrelado à ideologia do “desenvolvimento nacional”, na medida em que exige um processo de diferenciação nacional no quadro da economia mundial, e que, para haver desenvolvimento, é necessário individualizar-se e ter autonomia na capacidade de decisão, sem a qual não pode haver uma autêntica política de desenvolvimento. Nesse contexto, o Estado é o centro das decisões, ficando com o papel básico na consecução do projeto de desenvolvimento nacional. Essa acepção já era notada no projeto varguista quando este estabeleceu “como estratégia a articulação do enfrentamento político da pobreza e do trabalho” (SANTOS, 2017).

É preciso atentar que desenvolvimento é diferente de crescimento econômico, o que implica considerar no mesmo contexto o desenvolvimento produtivo e o desenvolvimento social, em que as dimensões qualitativas adquirem domínio, ou seja, a satisfação de um conjunto de requisitos de bem-estar e de qualidade de vida que poderia ser descrito como desenvolvimento local, que estariam ligados à cidadania, “as potencialidades e virtualidades do local” (OLIVEIRA, 2001).

Oliveira (2001) aponta que pensar desenvolvimento local como “qualidade ou âncora da cidadania” é um perigo, visto que, em muitas versões, é o nome do público e não o estatal que estaria posto como um “paradigma alternativo à sociedade plagada de conflitos por todos os lados”, porém articular as dimensões somente na cidadania estariam fadado ao fracasso. A difícil definição do desenvolvimento local esteve amolgada à dicotomia de que “tudo é desenvolvimento local, então nada é desenvolvimento local”. Dessa forma, devemos estar atentos à análise de que o global não é apenas a soma dos poderes locais e que “tudo isto nos leva a colocar que a potencialidade do local está além dele; a potencialidade da cidade, no capitalismo globalizado” (OLIVEIRA, 2001, p. 27).

Brandão (2014) reitera a crítica no sentido da bipolaridade “local – global” como escala única (monoescalar) para projetar o desenvolvimento, própria de uma formulação neoliberal. Esse autor analisa a dimensão espacial do subdesenvolvimento para reafirmar a importância das escalas intermediárias entre o local e o global e considera que a diversidade, a multiculturalidade, a própria extensão territorial brasileira, comumente considerada um entrave para o desenvolvimento brasileiro, ao contrário, pode significar um grande potencial para a retomada. E contextualiza que:

[...] o espaço local e regional tudo poderia, dependendo de sua vontade de autoimpulso. A capacidade do local de fundar e coordenar ações cooperativas e reflexões coletivas, baseada nas relações de reciprocidade entre os membros da comunidade local. Em escala global, a exacerbação do desenvolvimento desigual nas diversas nações e blocos de nações tem levado a crescentes diagnósticos e intervenções públicas compensatórias do processo reconcentrador (BRANDÃO, 2014, p. 46).

Corroborando com essa ideia, que “abandona-se a perspectiva do desenvolvimento nacional”, Piquet (2007) complementa que:

O nacional dá lugar ao local, e a gestão substitui o planejamento. Enquanto antes o debate se centrava em torno de questões sobre as desigualdades inter-regionais, sobre as carências de equipamentos urbanos de uso coletivo e sobre a racionalização do uso do solo, agora a questão regional –urbana remete ao campo da competitividade. Entra em moda o planejamento estratégico – inspirado e baseado no planejamento estratégico empresarial – no qual se advoga que as cidades devem ser administradas como se fossem empresas: todas competindo entre si para atrair investimentos ou turistas (2007, p. 27).

Nesse cenário, Furtado, em 1961, já enfatizava a questão do desenvolvimento ao afirmar que uma “autêntica política de desenvolvimento” apoiada na industrialização encontraria grandes dificuldades, uma vez que prevaleciam no País velhas ideologias e que, por conseguinte, essa ideia de desenvolvimento sem o aumento da inflação, com um menor custo social estaria descartada.

Cano apud Brandão (2014) discorda do pensamento que o desenvolvimento esteja vinculado à industrialização e contextualiza que a imobilidade da política de

desenvolvimento foi causada pelo neoliberalismo e que isso tem tido uma alta aceitação passiva, devido ao conformismo da burocracia e da classe política.

Assim, para finalizar essa ideia, Brandão:

[...] informa parcela majoritária das ações públicas em âmbito subnacional -, “proclama que bastaria cumprir as ‘exigências’ da globalização, desse novo imperialismo da ‘partilha dos lugares eleitos’, ajustando-se, adaptando-se e submetendo-se a essa inexorável “fatalidade”, para tornar-se um espaço receptivo e conquistador da confiança dos agentes econômicos mais poderosos [...] (2014, p. 35).

É devido a esse “pensamento único”, que invadiu o debate do desenvolvimento territorial, regional, urbano e local, que teria ocorrido o fim das escalas entre o local e o global. Foi mediante esse pensamento localista que o planejamento tornou-se altamente estratégico no momento em que converge para a elaboração de políticas públicas que foram implementadas nessa concepção teórica e analítica. Assim, desenvolvimento é diferente de crescimento econômico, implicando considerar no mesmo contexto o desenvolvimento produtivo e o desenvolvimento social (BRANDÃO, 2014).

Faz-se necessário um enfoque mais articulador das dimensões econômicas e sociais do processo de desenvolvimento, retirando da concepção e do desenho de políticas sociais o alvo exclusivo dos despossuídos, o que significa dizer que são meras políticas assistencialistas das desigualdades sociais, e trabalhar uma nova concepção no que se refere a conceber políticas sociais como promotoras de desenvolvimento econômico, de emprego e de trabalho. Deste modo, o próximo subitem irá abordar a questão do desenvolvimento econômico e social como uma questão que demanda uma concepção de políticas econômicas (pensando principalmente nas prioridades dos gastos públicos no campo do bem-estar social) como parte integrante do processo de desenvolvimento social (LAMPREIA, 1995).

2.2 Desenvolvimento socioeconômico: convergências e dicotomias

Falar das capilaridades do desenvolvimento no campo social, antes de mais nada, requer a superação da dicotomia entre desenvolvimento econômico e seus reflexos na área social, para enfrentar essa questão de iniquidade social de toda ordem, sem restringir somente à dimensão da pobreza e, a partir disso, forjar um

modelo de desenvolvimento capaz de promover mais justiça social (LAMPREIA, 1995).

Desenvolvimento econômico não é sinônimo de desenvolvimento, uma vez que esse se refere ao processo social de produção de bens em maior quantidade e de melhor qualidade, ponderando os custos e a função social dos processos em jogo. Dessa forma, o desenvolvimento deve alicerçar-se não somente nos mecanismos de maior eficiência econômica, mas também nos elementos de sustentabilidade dos processos sociais amplos em que estão inseridos. Portanto, o trato como o social é núcleo basilar da sustentabilidade do crescimento com equidade. O desenvolvimento não deve ser limitado ao crescimento e à modernização tecnológica como núcleo gerenciador (SOUZA, 1997).

Para Oliveira (2007), o termo “desenvolvimento” é constantemente defendido como sendo um processo que define um conjunto de critérios objetivos que “deve estar previsto quando se quer alcançar o bem-estar individual e coletivo”. E para atingir esse critério, seria necessária uma ação planejada de intervenção com vistas a avaliar as transformações de uma dada realidade. Portanto, essas propostas de desenvolvimento “costumam ser fontes constantes de críticas e fracassos, pois costumeiramente são pensadas e aplicadas por agentes externos como: organizações não governamentais (ONGs), Banco Mundial e Agências Governamentais” (OLIVEIRA, 2007, p. 15).

A Constituição da UNESCO (Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura) já alertava com bastante antecedência que o crescimento econômico é um fator indispensável, porém não é suficiente, onde é o vetor insubstituível para a paz e a segurança coletivas, evidenciando, assim, a preocupação já existente naquela época com o desenvolvimento na área social (WERTHEIN, 2001).

Assim, pressupõe-se que a ideia de desenvolvimento humano somente pode ser compreendida pelas tentativas de se construir uma concepção de desenvolvimento capaz de apreender as relações de interdependência entre as esferas econômicas, políticas e sociais, a partir da década de 50 (REZENDE, 2013).

Fernandes (2008) direciona suas críticas à incapacidade do Estado na intervenção do desenvolvimento social, em que esse processo acabou por impedir ou bloquear:

[...] a formação e o desenvolvimento de controles sociais democráticos. A riqueza, prestígio social e o poder ficam concentrados em alguns círculos sociais, que usam suas posições estratégicas nas estruturas políticas para solapar ou neutralizar as demais forças sociais, principalmente no que se refere ao uso do conflito e do planejamento como recursos de mudança sociocultural (FERNANDES, 2008, p. 149).

O diálogo com Furtado (1992) nos alimenta no sentido de que esse autor analisa o desenvolvimento assentado no fortalecimento da área social, cujo “objetivo estratégico seria remover os entraves à ação criativa do homem, que, nas condições de subdesenvolvimento, está caracterizada por anacronismos institucionais e por amarras de dependência externa” (FURTADO, 1992 apud REZENDE, 2013, p. 102).

A visão social do processo de desenvolvimento brasileiro teve sua ampliação com a extensão do conceito em nível mundial. No mínimo, nos últimos 40 anos, tem ocorrido uma profunda mudança na extensão do conceito e conteúdo. O termo “desenvolvimento” não é tão somente a denotação dos fenômenos e processos estritamente econômicos, identificados como o aumento da renda per capita ou da produtividade medida por meio dos fatores de produção. Foi a partir da década de 1970 que foram incorporadas ao conceito diversas noções, dentre elas os termos “desenvolvimento sustentável” e “desenvolvimento humano”, contribuindo para um conteúdo mais normativo do conceito de desenvolvimento (PINHEIRO, 2012).

Nesse contexto, é necessário delinear que, ao enfatizar as características e as capacidades pessoais, sob perspectiva do desenvolvimento como liberdade, percebe-se que é algo abrangente e multidimensional, já que contrasta com as visões tradicionais, que levam “o desenvolvimento ao crescimento do produto nacional, ao crescimento da renda pessoal, à industrialização, ao avanço tecnológico ou à “modernização social” (PINHEIRO, 2012, p. 9). Ao contrário desse pensamento, Sen (1999) demonstra que os aspectos do desenvolvimento humano não estariam relacionados à renda, já que a mesma não passa de um meio, e afirma que essa visão deturpada pode levar à avaliação equivocada do desenvolvimento.

Analisando a contextualização histórica do processo de desenvolvimento, pode-se afirmar que, no período da redemocratização do País, os movimentos das conjunturas políticas estão em crise, visto que o Estado está em crise, tanto no campo político quanto no econômico. Essa crise estatal é corroborada em decorrência de processos desenvolvimentistas anteriores, já que ocorreu o inchaço

do Estado devido ao seu crescimento demasiado e desordenador, pois era o provedor do desenvolvimento e culminou em um endividamento seguido pela intervenção no setor econômico devido à substituição das importações (SANTOS, 2017).

No início do século XXI, o Brasil, que se encontra em uma posição de economia periférica e dependente do centro do capitalismo mundial, tornou-se apenas um país a ser liderado, visto que, para protagonizar um padrão novo de desenvolvimento capaz de avanços nas forças produtivas em condições ambientais sustentáveis e sociais eficazes na repartição de oportunidades educacionais e de riqueza gerada, é necessário não se perder em aspectos considerados marginais, principalmente quando está correlacionado com a conversão para se consolidar uma nova política que seja “capaz de escrever a trajetória brasileira em novas bases econômicas, sociais e ambientais” (POCHMANN, 2010, p. 160-164).

Para alcançar a desejada meta do desenvolvimento econômico e social, é necessária a articulação entre termos de tecnologias e potencial produtivo. Com isso, ocorre uma revalorização no novo debate de aspectos não incluídos no pensamento econômico tradicional. Criou-se a ideia de que o crescimento gira em torno do “capital social” e com isso as possibilidades de o capital social e a cultura contribuírem para o desenvolvimento econômico e social. Contudo, a visão que aparece é a não viabilidade do desenvolvimento social acontecer sem crescimento econômico. Mas o mesmo, por sua vez, não terá caráter sustentável se não estiver apoiado em um intenso crescimento social. Não basta somente o crescimento para solucionar a pobreza, o que efetivamente o desenvolvimento social fortalece o capital humano, potencializa o capital social gerando estabilidade política que é a base para um crescimento sadio e sustentável (KLIKSBERG, 2001).

Em meio a esse contexto, Neves (2008) salienta que:

[...] Em se tratando de expressão de investimentos políticos na construção de princípios reordenadores da sociedade, o termo desenvolvimento social não é passível de definição geral. Seus conteúdos são devedores do contexto político, tanto do quadro de forças sociais e de lutas, como da estrutura de oportunidade para eleição ou emergência de questões e temas relevantes para redefinição de interesses e redistribuição de recursos. A concepção deve, portanto, ser da ordem da compreensão dos processos e jogo, dos atores em construção e reconhecimento político e das alternativas e constrangimentos que nessa arena se exprimem ou se revelam (NEVES, 2008, p. 7).

Desse modo, torna-se extremamente importante qualificar a intervenção política na arena social, desnudando as forças sociais presentes, as pautas de lutas, a redefinição dos interesses e a redistribuição dos recursos vislumbrando patamares de equidade compatível com a necessidade da população. Esse debate será aprofundado no próximo subitem, em que delineamos os elementos formadores das políticas públicas, vislumbrando o papel que desempenham na composição dos gastos públicos.

2.3 Políticas de desenvolvimento: equidade e contextos de intervenção

Para tentar entender o significado da palavra “política”, é necessário remeter-nos ao passado: política é o prenúncio da multiplicação de significados presentes nas diversas fases da história do Ocidente; é derivada de um adjetivo originado de polis – *politikós*- e refere à cidade, por conseguinte, ao urbano, ao civil, ao público e ao social. Por esse motivo, foi desencadeado que o conceito de política estaria vinculado ao poder do Estado no sentido de atuar, proibir, ordenar, planejar, intervir em um grupo social com o intuito de exercer o domínio (SHIROMA, EVANGELISTA, MORAES, 2007). Assim, percebe-se que, em seu conceito, estão inseridos os contextos teórico e ideológico, que levam ao entendimento de que seriam as “diretrizes, princípios norteadores de ação do poder público; regras e procedimentos para as relações entre poder público e sociedade, mediações entre atores da sociedade e do Estado” (TEIXEIRA, 2002, p. 2).

O processo de conceituação da política pública articula-se a um emaranhado de abordagens e questões. Dessa forma, torna-se impossível pensar na unicidade do conceito. A política pública é criada como um conjunto de ações desencadeadas pelo Estado, aqui referido nas três esferas de governo, com vista ao atendimento do bem-estar social.

E nesse processo, para definir o que é política pública no mundo moderno, as sociedades e Estados constituídos estão mais próximos da perspectiva dos que defendem a existência de uma autonomia relativa do Estado, em que o mesmo tem um espaço próprio de atuação, gerando determinadas capacidades, dentre as quais as condições para a implementação dos objetivos das políticas públicas (SOUZA C, 2006). Confirmando esse pensamento, que política pública está vinculada à intervenção estatal, Lowi (1985, p. 7) enfatiza que são “as regras formuladas por

autoridades governamentais que expressam intenção de influenciar o comportamento de cidadão individual ou coletivamente, mediante o uso de sanções positivas ou negativas”.

Assim, políticas públicas podem ser conceituadas como sendo o campo do conhecimento que busca, ao mesmo tempo, “colocar o governo em ação” e/ou “analisar essa ação”, propondo mudanças no curso das mesmas (SOUZA C, 2006). Nesse sentido, as políticas públicas são vistas como processo dinâmico que envolve lutas, mobilizações, alianças e coalizões de poder na composição de uma agenda pública. Os processos de lutas e de institucionalização dos mecanismos da participação na composição da agenda pública são importantes para se afastar de um projeto de sociedade unívoco de classe. Portanto:

É preciso entender composição de classe, mecanismos internos de decisão dos diversos aparelhos, seus conflitos e alianças internas da estrutura de poder, que não é monolítica ou impermeável às pressões sociais, já que nela se refletem os conflitos da sociedade (TEIXEIRA, 2002, p. 5).

Mesmo nas sociedades pré-capitalistas que não “privilegiavam as forças do mercado”, as políticas sociais possuíam alguma responsabilidade social; porém não existia a intenção da garantia do bem comum, o objetivo era somente o de manter a ordem e punir tudo que pudesse ser visto como uma ameaça para essa sociedade. E foi nesse processo que surgiram as primeiras iniciativas de algo que podemos nomear como política social. Essas iniciativas surgiram na passagem do período do capitalismo concorrencial para o monopolista, somando-se a isso algumas manifestações de filantropia e de caridade privadas, pontualmente caracterizadas como sendo “protoformas de políticas sociais” (BEHRING e BOSCHETTI, 2012, p. 47).

Os primeiros pensamentos do que seria configurado como “política social” estariam relacionados ao crescimento econômico do capitalismo, à luta de classes, “com a perspectiva de demonstrar seus limites e possibilidades na produção do bem-estar das sociedades capitalistas” (MISHRA, 1995 apud BEHRING e BOSCHETTI, 2012). Porém, essa não é uma postura homogênea, já que restringe as análises das políticas sociais a uma visão unilateral e empobrecida, conforme afirmam Behring e Boschetti:

[...] as análises unilaterais no campo da política social aquelas que situam a emergência de políticas sociais como iniciativas exclusivas do Estado para responder as demandas da sociedade e garantir hegemonia ou, em outro extremo, explicam sua existência exclusivamente como decorrência da luta e pressão da classe trabalhadora. Em ambas predominam a visão do Estado como esfera pacífica, desprovido de interesse e luta de classe (2012, p. 37).

Nessa perspectiva, a política social é tida como a reprodução da acumulação capitalista, tanto no campo econômico como no político, ou seja, as políticas sociais “assumem a função de reduzir os custos da reprodução da força de trabalho e elevar a produtividade”, bem como “são vistas como mecanismo de cooptação e legitimação da ordem capitalista, pela via da adesão dos trabalhadores ao sistema” (BEHRING e BOSCHETTI, 2012, p. 37).

Assim, as políticas sociais têm como principal objetivo dar respostas às demandas dos considerados vulneráveis dos setores marginalizados da sociedade, visando ampliar e efetivar os direitos de cidadania, interpretados por aqueles que ocupam o poder, para promover o desenvolvimento gestado pelas lutas sociais. Logo, para conseguir captar tais interpretações, deve-se partir de uma visão sólida de produção social do espaço, e de consensos que se estruturam em torno do ambiente construído (BRANDÃO, 2014), que complementa essa ideia de como a ação pública deve:

[...] prover externalidades positivas, desobstruir entraves microeconômicos e institucionais, deve regular e, sobretudo, desregular, a fim de garantir o marco jurídico e o sistema normativo, atuando sobre as falhas de mercado. Além dessas ações de melhoria do ambiente institucional, deve articular parcerias com o setor privado (BRANDÃO, 2014, p. 47).

Corroborando com esse pensamento e procurando meios para entender essa realidade, podemos complementar com a afirmação de que as políticas sociais e os padrões de proteção social são:

[...] desdobramentos e até mesmo respostas e formas de enfrentamento – em geral setorializadas e fragmentadas – às expressões multifacetadas da questão social no capitalismo, cujo fundamento se encontra nas relações de exploração do capital sobre o trabalho (BEHRING e BOSCHETTI, 2012, p. 51).

No Brasil, a política social está inserida no quadro das transformações associadas à Revolução de 30 e à Era Vargas, inscritas como uma agenda de intervenção estatal, constituída como um mecanismo institucional e de integração social (MELO, 2009). Para Melo, a política social é subsidiária dos imperativos do mercado político a ser pago com arranjos clientelísticos e corporativistas, que viabilizaram a industrialização a partir do segundo Governo Vargas.

Remontando um pouco à história recente do Brasil, podemos compreender que o liberalismo brasileiro não tinha espaço para as questões dos direitos sociais, o que só começou a ser modificado justamente a partir de 1930, devido à forte expansão, com taxas de lucros altas e ganhos de produtividade para as empresas, e com isso política social para os trabalhadores, erguendo o Estado social nos seus diferentes formatos históricos.

Após a Segunda Grande Guerra, os países capitalistas vivem período de crescimento mediante a modernização das estruturas sociais, pela busca da equidade econômica e pelo “Estado do Bem-Estar Social”. Nesse período, surgem várias teorias de desenvolvimento, que têm como influência as políticas públicas de base Keynesiana, em que o Estado compensava as fases recessivas dos ciclos econômicos e reduzia os desequilíbrios sociais e setoriais produzidos pela lógica do mercado, ou seja, o Estado era tido como agente político e econômico, apto a conduzir projetos de desenvolvimento articulados ao seu papel de produtor e regulador (PIQUET, 2007). Para entender um pouco todo esse processo, deve-se compreender como se dava o andamento histórico do período:

[...] o poder político as outras oligarquias agrárias e também um setor industrialista, quebrando a hegemonia do café, e com uma agenda modernizadora. O movimento de 1930 não foi a revolução burguesa no Brasil, com o incremento da indústria, como interpretaram muitos intelectuais e historiadores, mas foi sem dúvida um momento de inflexão ao longo do processo de constituição de relações sociais tipicamente capitalista no Brasil. Vargas esteve à frente de uma ampla coalizão de forças em 1930, que a historiografia caracterizou como um Estado de compromisso, e que impulsionou profundas mudanças no Estado e na sociedade brasileiras. [...] A agenda modernizadora no Brasil, [...], não comportou procedimentos decisórios democráticos, com o que as mudanças intensas desencadeadas a partir daí se deram sob uma ditadura, num processo de modernização conservadora (BEHRING e BOSCHETTI, 2012, p. 105).

É importante acrescentar que, apesar desse cenário, o Estado não reconhece a “questão social”; o que acontece é a classe dominante controlando a organização do proletariado utilizando elementos coercitivos como instrumentos de controle. O Estado encontra, como forma de manter a ordem, a repressão policial, visto as dificuldades na instituição de políticas sociais. Nesse contexto, a expansão da política social no Brasil foi “lenta e seletiva”, quando essa disputa implicou uma certa paralisia no campo social provenientes da instabilidade ocorrida no período⁶, que ficou marcado como a expansão lenta dos direitos, que ainda estavam no formato corporativista e fragmentado da era Vargas. Então, o golpe militar de 1964 implementou no País uma ditadura que durou 20 longos anos e que deu impulso a um novo período de modernização conservadora, em que o desenvolvimento nacional articulava-se à dinamização da:

[...] industrialização e urbanização aceleradas e, modernização do Estado brasileiro, inclusive com a expansão das políticas centralizadas nacionalmente. [...] O que se assistiu, na verdade, foi ao acirramento das contradições sociais no país, com a radicalização das expressões da questão social. [...] (BEHRING e BOSCHETTI, 2012, p. 15).

Nessa configuração, surgem muitas pressões para que ocorra uma reconfiguração do papel estatal e seus impactos na política social, articulados a uma reação da burguesia, como estratégia de alcance do desenvolvimento pleno das possibilidades do capital visto o esgotamento de seu papel civilizador. Com isso, surge um período de grande estagnação, a partir da década de 1970, criando uma nova condição para a implementação das políticas sociais, já que não foi possível escapar da profunda recessão. A cobertura da política social brasileira era conduzida de maneira tecnocrática e conservadora, em que direitos sociais eram reiterados e expandidos, enquanto os direitos políticos e civis eram restritos, formalizando assim apenas uma modernização da era Varguista. Conforme analisa Arretche:

⁶ A instabilidade do período foi marcada pelo suicídio de Vargas (1954) e a renúncia de Jânio Quadros (1961) (BEHRING e BOSCHETTI, 2012).

Foi um Estado dotado destas características que consolidou o Sistema Brasileiro de Proteção Social, até então um conjunto disperso, fragmentado, com reduzidos índices de cobertura e fragilmente financiado de iniciativas governamentais na área social. Esta forma de Estado moldou uma das principais características institucionais do Sistema brasileiro: sua centralização financeira e administrativa (1999, p. 114).

No decorrer da década de 1980, foram recuperadas as bases do Estado Federativo do Brasil, quando a democratização e a descentralização fiscal instituída pela Constituição Federal de 1988 alteraram profundamente as relações das naturezas das unidades governamentais. Essa Constituição sob a ordem neoliberal e descentralizadora transferiu para cada esfera de governo competências para a realização de sua gestão. Nesse contexto, os municípios passaram a ter ampla autonomia para a definição de suas políticas, como nas áreas de assistência social, do meio ambiente, da habitação, do saneamento, da produção agropecuária, do abastecimento alimentar, da educação, da saúde possuindo competência comum com a União e os Estados (TEIXEIRA, 2002). “Diferentemente de outros países, os municípios brasileiros foram declarados entes federativos autônomos, o que implica que um prefeito é autoridade soberana em sua circunscrição” (ARRETCHE, 1999, p. 114).

De acordo com essa afirmação, ocorreu uma redefinição de competências e atribuições da gestão pública das políticas sociais, que foram realizadas “sob as bases institucionais de um Estado federativo, o que significa dizer que o modo pelo qual os governos locais assumem funções de gestão de políticas públicas é inteiramente distinto daquele sob o qual elas foram assumidas no regime militar” (ARRETCHE, 1999, p. 114).

Para Brandão (2014), essas transferências de competências geram dentro a organização territorial elementos de dispersão, que dificultam a visão do todo, de um projeto nacional de desenvolvimento. Desse modo, devemos nos afastar de construtos teóricos associados a “vulgaridades analíticas e simplismos ideológicos que afirmam que as escalas intermediárias entre ‘o local’ e ‘o global’ estão perdendo sentido” (BRANDÃO, 2014, p. 29).

Nesse contexto, pode-se dizer que, como os estados e municípios passaram a ser dotados de autonomia política e fiscal, tornaram-se os grandes implementadores das políticas públicas, inclusive das sociais, mesmo que por

iniciativa própria ou por imposição da nova Constituição. Nesse cenário, o efeito das mudanças trazidas pela Constituição de 1988, no desenho institucional brasileiro, pode ser melhor compreendido analisando as afirmações de Arretche (1999), em que deixa claro que:

[...] não é suficiente que a União se retire da cena para que, por efeito das novas prerrogativas fiscais e políticas de estados e municípios, estes passem a assumir de modo mais ou menos espontâneo competências de gestão. Na mesma direção, a descentralização das políticas sociais não é simplesmente um subproduto da descentralização fiscal, nem das novas disposições constitucionais derivadas da Carta de 1988. Ao contrário, ela ocorreu nas políticas e nos estados em que a ação política deliberada operou de modo eficiente (ARRETCHE, 1999, p. 112).

Como foi por meio do processo de redemocratização da década de 1980, proveniente de um cenário econômico desfavorável, que grande parte da população encontrou a oportunidade esperada para fazer avançar as políticas sociais, essas demandas reprimidas, no período dos governos ditatoriais (1964-1985), tiveram repercussão nas pressões pela construção de um Estado verdadeiro de bem-estar social. Apesar disso, o peso do gasto social em relação ao produto interno bruto cresceu de maneira equivocada no País, conforme esclarece Pochmann:

[...] A Constituição Federal de 1988 estabeleceu novas bases para o desenvolvimento do Estado de bem-estar social mediante a diversificação dos atendimentos, a sofisticação dos conteúdos das políticas públicas e a ampliação da cobertura nos benefícios e na prestação dos serviços, direcionados cada vez mais à universalização (2010, p. 126).

A redemocratização, fruto da constitucionalização dos direitos, principalmente da justiça e da igualdade, permitiu um avanço significativo nos gastos sociais de maneira tal que influenciou positivamente no bem-estar da população. Porém, merece destaque o fato de que o avanço na expansão dos gastos sociais só foi possível graças ao neoliberalismo implementado no País pela “modernização e concentração das políticas econômicas em torno de diversos instrumentos de gestão monetárias, fiscal e financeira”, cujo objetivo esteve associado ao aperfeiçoamento da máquina pública (POCHMANN, 2010, p. 101). Esse debate será aprofundado no

próximo subitem, onde é possível perceber que sem gastos públicos não há política pública e nem tão pouco a promoção do desenvolvimento.

2.4 Gastos públicos e desenvolvimento: a articulação necessária

Muitos estudos teóricos e empíricos buscam compreender a dinâmica dos gastos públicos, porém são unânimes em apontar que não existe uma composição perfeita em como aplicar esses gastos para que gere desenvolvimento adequado. Existe ampla literatura que discute a relação entre o tamanho do governo e o crescimento econômico, porém é pouco discutida a composição dos gastos públicos e a consequência na taxa de crescimento de um país. Para Rocha e Giuberti:

Dois fatores justificam a importância de se olhar também a composição. Primeiro, enquanto tamanho do Governo é uma questão de escolha pública, sua composição é objeto de disputa política. A distinção entre gastos públicos “produtivos” e “improdutivos” e o estabelecimento de como um país pode melhorar seu desempenho econômico mudando a combinação entre os dois pode ajudar na acomodação dessa disputa [...] No longo prazo, apesar da ampla pesquisa sobre a relação entre tamanho do Governo e crescimento econômico, há uma literatura relativamente escassa discutindo a relação entre composição do gasto público e crescimento econômico. Na realidade, nem a teoria econômica nem a evidência empírica fornecem respostas claras para a questão de como a composição do gasto público afeta o crescimento econômico de longo prazo. A teoria desenvolve uma racionalidade para a provisão pelo Governo de bens e serviços públicos (2005, p. 1 e 4).

Um dos primeiros economistas a desenvolver uma relação ente gastos públicos e crescimento econômico, segundo Cândido Júnior (2011), foi Wagner (1890), que criou a hipótese de que o crescimento da renda per capita exige a participação do governo, a oferta de bens de maneira bem mais significativa, e complementa que essa hipótese estaria alicerçada nos seguintes aspectos:

- a) Os bens públicos são em grande parte bens superiores (parques, equipamentos escolares e hospitalares, autoestradas, etc.). Com o aumento da renda haveria maior demanda por esses bens.
- b) Mudanças demográficas com a redução da taxa de mortalidade exigem, dos países, maiores gastos com a população idosa.
- c) Países com população jovem e com alta taxa de natalidade necessitam de maiores dispêndios em educação (formação do capital humano).

d) Os programas de redistribuição de renda, seguridade social e seguro desemprego são responsáveis por aumento da importância das transferências nos orçamentos públicos (WAGNER, 1890 apud CÂNDIDO JÚNIOR, 2011, p. 235).

Nesse pensamento, fica claro que o efeito dos gastos públicos na economia é uma preocupação recorrente, principalmente em relação a como esses gastos impactam no crescimento econômico, reforçando a ideia de aumento da produtividade dos gastos públicos.

Uma das teorias contemporâneas para tentar explicar a expansão dos gastos públicos articula que essa expansão não ocorre por si só, haja vista que, para aumentar o bem-estar dos cidadãos, é necessário impor pesados custos sobre determinados grupos que arcam com a carga tributária e assim com os custos públicos para a manutenção de uma legislação favorável. E esse fato implica que os grupos beneficiários tendem a dar apoio político ao governo e aos seus programas de transferência de renda, enquanto os que financiam essa redistribuição tendem a pressionar o governo para que ocorra a redução dos tributos, ocasionando uma ação política de elevados custos. É notório que os cidadãos não vão querer pagar mais impostos para subsidiar as ações governamentais.

Mendes (2013, p. 153) critica que a grande maioria dos autores que discute o problema do gasto público no Brasil não considera nenhuma relação entre despesa pública e demanda social, levando em conta apenas o problema macroeconômico e esquecendo-se do microeconômico, que é justamente a demanda social. E acentua que a maneira mais adequada para compreender a demanda coletiva é por via de indicadores de “características socioeconômicas locais relacionando-os ao comportamento do gasto público”. Com isso, a evolução dos gastos públicos seguiria o comportamento da demanda social representada por bens e serviços públicos de acordo com a realidade econômica territorial específica. Mendes complementa que o papel do planejamento regional é exatamente o de tentar ser conciliador de uma melhor distribuição dos recursos com melhor uso dos gastos públicos na solução de problemas de natureza histórica e estrutural da sociedade. A relação entre os gastos públicos e as demandas sociais e regionais são de suma importância para a compreensão do orçamento público, para tentar equilibrar o social e a integração nacional e não somente o equilíbrio fiscal e financeiro.

Porém, esse processo de redistribuição das receitas entre os entes da federação, ocasionando perdas substanciais para a União, juntamente com o aprofundamento da crise fiscal e financeira estatal davam reforço para que ocorresse o processo de descentralização dos encargos entre as esferas governamentais, resultando em um processo de descentralização “forçada” de gastos na área social impulsionado pela diminuição das transferências da União para estados e municípios, visto que os mesmos se encontravam fortalecidos pela capacidade de gerar receitas próprias (OLIVEIRA, 1999).

Anteriormente à década de 1990, o Brasil detinha uma política de intensa participação dos governos nos investimentos em infraestrutura, porém, a partir das reformas liberais no início da década, dentre outras medidas, o Estado foi obrigado, em um curto período de tempo, a ajustar o equilíbrio orçamentário entre receitas e gastos, ocasionando a diminuição da participação do setor público na infraestrutura pública do País, visto que os gastos com seguridade social aumentaram vertiginosamente (SILVA e SANTOLIN, 2012).

Já Arretche e Vazquez (2009) citam que, como o Brasil é uma federação descentralizada, possuindo um alto grau de autonomia devido à transferência de responsabilidades da execução de um grande conjunto de políticas públicas aos governos subnacionais, o desempenho destas competências é afetado pela regulação e supervisão do governo federal, realidade associada a um modelo concentrador de autoridade. Para as autoras, as políticas centrais de bem-estar dos cidadãos brasileiros estão sob a competência dos governos municipais e complementam essa análise afirmando que a:

[...] estrutura estatal descentralizada, definida como aquela em que os governos subnacionais têm autonomia decisória sobre as políticas sob sua competência, devem apresentar expressiva variedade nos patamares de gasto ou nas políticas adotadas pelas unidades regionais/locais de governo. Em outras palavras, diversidade de políticas ou de patamares de gasto seria o resultado teórico e empiricamente compatível com a descentralização da autoridade sobre políticas (ARRETCHÉ e VAZQUEZ, 2009, p. 1).

O setor público trabalha com múltiplos centros decisórios da organização governamental, “combinando instrumento operado pelo governo central e outro administrado pelos governos subnacionais”, cujo processo de descentralização é presidido pela razão econômica central, que apresenta como característica a

otimização da relação existente entre as preferências dos agentes econômicos e o perfil do sistema fiscal. Isso traz como consequência a adoção do federalismo fiscal, pois distribui competências constitucionais fiscais entre os vários entes federados, na medida em que cada um, de modo autônomo, possa construir desenhos institucionais necessários para composição da dimensão da despesa (SILVA, 2005, p. 119). As alterações desses elementos provocam consequências no desenho do federalismo resultando em transformações no quadro de competências em escala nacional ou a capacidade fiscal de cada nível de governo para o atendimento das demandas.

Rezende (1997) analisa que um tema privilegiado na agenda pública do Brasil contemporâneo é a descentralização das políticas públicas e o papel dos governos no novo federalismo, visto que a Constituição de 1988 delineou superposições de competências entre esferas dos governos, o que ocasionou vários problemas de coordenação, que vêm se traduzindo em distorções alocativas⁷. Isso se dá uma vez que a incidência dos benefícios dos bens públicos e os custos dos impostos estão intimamente ligados às preferências dos indivíduos de diferentes regiões, permitindo assim que o nível de composição dos gastos públicos seja ajustado às preferências locais.

Com a promulgação da Constituição de 1988, foram criados significativos rearranjos das relações federativas traduzidos na redistribuição de competências tributárias, na redistribuição dos poderes e, principalmente, de recursos entre esferas governamentais, o que consideravelmente ampliou as transferências constitucionais para essas esferas, alterando a repartição do “bolo” tributário, fortalecendo a capacidade de financiamento de gastos, abrindo novas perspectivas para a redução da dependência de cobertura das políticas sociais pelo governo federal (OLIVEIRA, 1998).

Essas transferências constitucionais repassadas aos entes governamentais mediante a promulgação da Constituição de 1988 são fortemente criticadas por Mendes (2013), devido à desigualdade nos critérios para esses repasses, já que há vínculos à população e a renda per capita, em que:

⁷ Entende-se como função alocativa aquela que não pode ser auferida apenas pelo mercado; é uma alocação eficiente de recursos, na qual o Estado entra via fornecimento de bens públicos (RODRIGUES e TEIXEIRA, 2010, p. 424).

[...] os mecanismos de transferência tributária aloquem recursos que complementem as fontes de arrecadação própria local de proporcionem condições financeiras para os entes federativos proverem os bens e serviços públicos necessários à sociedade específica. Mas, analisando apenas a questão do equilíbrio (receita-despesa), não é possível avaliar se a demanda social está sendo mais ou menos atendida com os recursos disponíveis e os gastos executados em cada localidade (MENDES, 2013, p. 153).

Recentemente, o papel dos gastos públicos no crescimento econômico provém das teorias relacionadas ao crescimento endógeno, em que a política fiscal, as mudanças tecnológicas e o crescimento populacional são variáveis importantes inseridas em um modelo capaz de acionar um diferencial de crescimento apto a prolongar o período de convergência entre a renda per capita dos países (CÂNDIDO JÚNIOR, 2011).

Essa afirmação é complementada por Rezende (1997), no sentido de que a expansão dos gastos públicos influencia a elevação do bem-estar dos cidadãos, porém impõe pesados custos sobre determinados grupos que arcam com os mesmos, e que o desenho institucional passa a ser um componente importante no sentido de regular a ação política e que esses gastos refletem as preferências dos atores sociais. Diferentemente desse cenário, está Quissamã, visto que possui um orçamento vantajoso em relação a vários outros municípios de mesmo porte, no qual não há a necessidade de repassar esses custos aos cidadãos.

Rodrigues e Teixeira (2010) são mais enfáticos ao afirmarem que a acumulação dos determinantes do crescimento econômico está na capacidade do governo de dar incentivos direta e indiretamente, e que essa acumulação sofre influência dos gastos governamentais nas três esferas de governo. Os autores finalizam dizendo que:

[...] a incidência dos benefícios dos bens públicos e os custos dos impostos são, em geral, espacialmente limitados e as preferências dos indivíduos de diferentes comunidades com relação ao nível ótimo de provisão de um bem público não são necessariamente as mesmas. Permite-se, com a descentralização, que o financiamento dos serviços públicos recaia sobre seus usuários e que o nível de composição dos gastos públicos se ajuste às preferências locais (RODRIGUES e TEIXEIRA, 2010, p. 424).

Partindo desse pensamento, pode-se concluir que o maior problema são os acessos aos recursos. Devido a um processo de descentralização desordenado,

muitos entes públicos dependem de transferências para arcar com suas despesas, e estas muitas vezes são efetuadas considerando a posição política, o prestígio e a vinculação partidária, muitas vezes pelos interesses eleitoreiros e clientelistas. Logo, propor, formular e participar da gestão de alternativas de políticas públicas é um grande desafio para a sociedade civil, devido à forma de alocação dos recursos públicos (TEIXEIRA, 2002). Porém, ao que tudo indica, Quissamã não faz parte dessa desigualdade e possui capacidade orçamentária e financeira para arcar com seus gastos públicos.

Rezende (2006), analisando várias teorias sobre o gasto público, complementa que:

[...] A expansão de mecanismos de descentralização e de responsabilização política é associada ao aumento dos gastos nos governos locais [...] A descentralização dos poderes fiscais com maior autonomia para os governos subnacionais para decidirem “de forma independente” sobre suas políticas fiscais produziram restrições para a expansão dos gastos e da tributação (REZENDE, 2006, p. 12).

Essa teoria aborda o fato de que com a descentralização, esta tende a criar competição política e fiscal entre os governos locais e provavelmente uma diminuição nos gastos públicos. Porém, como impacto positivo, haveria a expansão das demandas por participação e inclusão nas políticas públicas.

Como o objetivo deste estudo é o de verificar a relação entre a composição dos gastos públicos na área social e o crescimento econômico dinamizado pelo recebimento das rendas petrolíferas pelo município de Quissamã, optou-se por analisar os gastos públicos sob a perspectiva abordada por Mendes (2013), que defende que os gastos públicos devem ser compatíveis com a demanda social, visto que, ao contrário, o orçamento e o financiamento público estariam contribuindo para a desigualdade social.

No próximo capítulo, será apresentado o objeto de estudo desta dissertação: o município de Quissamã. Inicialmente, se realizará um resgate histórico da configuração histórica e socioeconômica do Norte Fluminense, com o objetivo de apresentar a história da constituição e criação do município e sua importância no contexto regional.

Em seguida, será evidenciado um pouco da história da indústria do petróleo, ressaltando o entendimento de como essa indústria interfere na configuração social, política e econômica municipal, apresentando os seus impactos na composição e na configuração dos gastos públicos. Será demonstrado também, como a Legislação tem o poder de influenciar na forma de distribuição e aplicação das rendas petrolíferas.

3 FORMAÇÃO HISTÓRICA E SOCIOECONÔMICA DO MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ

3.1 Formação histórica

O município de Quissamã encontra-se localizado na Região Norte Fluminense do Estado do Rio de Janeiro. O município apresenta um único distrito sede, ocupando uma área total de 712,9 quilômetros quadrados, o que, segundo o TCE/RJ, corresponde a 7,3% da área da Região Norte Fluminense. Faz limite, ao norte, com o município de Campos dos Goytacazes, a oeste, com Conceição de Macabu, ao sul, com Carapebus e a leste, com o Oceano Atlântico. É município considerado novo, já que sua emancipação político-administrativa do município de Macaé aconteceu em 12 de junho de 1989.

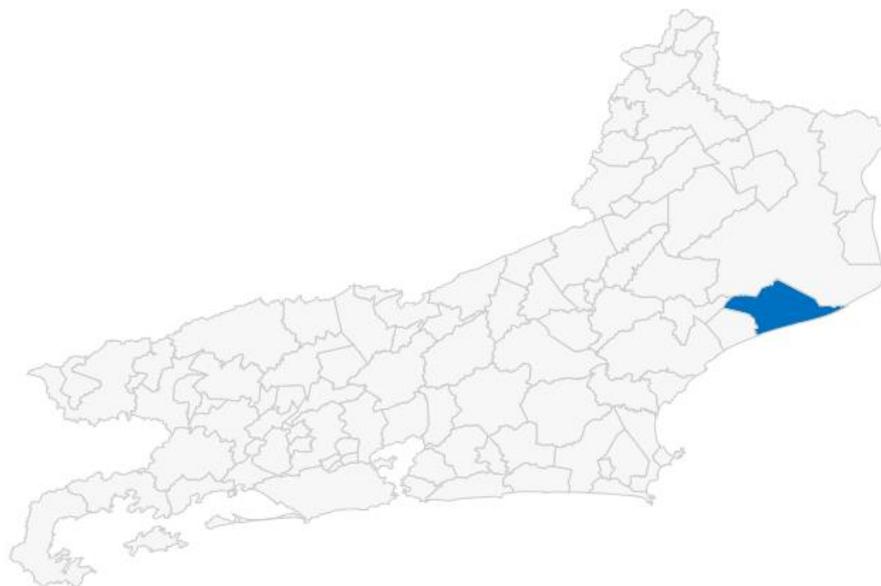


Figura 1: Localização do município de Quissamã no estado do Rio de Janeiro
Fonte: DATAPEDIA, 2018.

Com o surgimento das atividades de exploração de petróleo e posterior pagamento de royalties, o Norte Fluminense assistiu à criação de novos municípios, inclusive à emancipação de Quissamã em consequência do recebimento dos royalties do petróleo.

A história de Quissamã começa por volta de 9 de agosto de 1627, quando as terras compreendidas entre o Rio Macaé e o Cabo de São Tomé, aí incluídas, foram doadas em sesmarias aos 'Sete Capitães' (Miguel Aires Maldonado, Gonçalo Correa, Duarte Correa, Manoel Correa, Antônio Pinto, João de Castilho, Miguel Riscado) por Martim de Sá, em pagamento por serviços prestados à Coroa Portuguesa (TCE/RJ, 2016).

O nome Quissamã, dado ao município pelos Sete Capitães, teve sua origem, segundo consta, quando da viagem de exploração do grupo em 1832. Ao chegarem à Aldeia Nova, foram recepcionados por um grupo de índios, encontrando-se entre eles um negro. Esse fato lhes chamou a atenção e logo indagaram como aquele negro viera parar ali, tendo sido dito a eles que era forro da Nação Quissamã, na África (IBGE CIDADES, 2017).

A criação de gado é a primeira atividade econômica de que se tem notícia na região, isso por volta de 1633, e tinha como objetivo abastecer de carne a cidade do Rio de Janeiro. Durante um século, a criação de bovinos foi a principal atividade econômica local, da qual todos os proprietários, grandes ou pequenos, se ocupavam; percebe-se que, até então, o trabalho escravo era pouco utilizado.

A vila de Quissamã teve seu nascimento quando erigida a Capela Nossa Senhora do Desterro em um local denominado Furado, em 1694. A cultura da cana é introduzida na região de Campos dos Goytacazes por volta de 1750 e, assim, a pecuária cede lugar à monocultura açucareira. O primeiro engenho de açúcar de Quissamã foi erguido em 1798, junto à antiga sede da fazenda Machadinha. Essa cultura desenvolveu-se de tal maneira que a região chegou a ter sete engenhos de médio porte em suas fazendas, além de um elevado contingente de escravos.

O açúcar produzido em Quissamã era transportado em carros de boi até Macaé e de lá, por barco, até o Rio de Janeiro. Em função da conjuntura internacional e de fatores técnicos, os grandes proprietários de Quissamã decidiram implantar um Engenho Central, estimulados pelos debates em torno do assunto, tentando, dessa maneira, contornar a crise, melhorar a qualidade do produto e diminuir a mão de obra utilizada na produção. A partir daí, ocorre a construção dos

prédios e a importação do maquinário francês. Em 1877, foi inaugurado o Engenho Central, o primeiro da América do Sul em suas características, desativando assim os pequenos engenhos da região, passando todos os produtores a entregar sua produção ao Engenho Central.

Após a inauguração do Engenho Central, em 1843, deu-se início à abertura de um canal que facilitaria o transporte de produção desde Campos até o porto de Macaé e também serviria para sanear a região pantanosa de Quissamã, infestada de mosquitos propagadores da febre palustre. Somente em 1861 ocorre a inauguração do canal Campos-Macaé, sendo hoje o segundo maior canal construído do mundo, superado apenas pelo Canal de Suez. O canal entra em desuso como via de transporte apenas três anos após sua inauguração, em favor da estrada de ferro Macaé-Campos.

Assim, Quissamã conheceu, nos 50 anos seguintes, um desenvolvimento esplendoroso, com linha férrea entre as fazendas e o Engenho e, deste, com as cidades de Campos dos Goytacazes e do Rio de Janeiro.

Para compreender as mudanças na dinâmica de Quissamã, faz-se necessário entender o processo de formação histórico do Norte Fluminense, como bem descreve Pinto (2006):

Por volta de 1759, a pecuária cede lugar à monocultura açucareira, que é introduzida na região de Campos dos Goytacazes. Em 1798 Em 1873 o governo realizou, através do Ministério da Fazenda, um inquérito sobre o estado da grande e pequena lavoura em todo o país, objetivando receber subsídios para um melhor atendimento de suas reais necessidades. Conclui-se que os problemas que geravam o entorpecimento da lavoura [...] referiam-se à falta de conhecimentos profissionais, escassez de capitais, falta de estrada, elevados impostos de exportação e carência de braços (MARCHIORI, 1987, p. 20 apud PINTO, 2006, p. 17).

Pode-se então perceber que a Região Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro tem sua história econômica e social fortemente influenciada pela monocultura de cana de açúcar, sendo uma grande produtora, e que a economia da região sofreu profundas alterações provenientes da crise econômica mundial de 1929.

Para abrandar essa situação, após a Revolução de 1930, o governo criou o Instituto do Açúcar e do Alcool (IAA) para controlar a produção sucroalcooleira por

meio de cotas de produção, e a Região Norte Fluminense recebeu fortes incentivos, passando a ser a maior produtora de açúcar e álcool do País (PINTO, 2006).

Porém, esse cenário foi alterado novamente, visto que o estado de São Paulo, a partir da década de 1950, começa a produção sucroalcooleira com novos equipamentos e tecnologias, impactando diretamente na perda da região no mercado interno e externo, tendo como principal consequência a falência de várias usinas e o desemprego da população. Esse quadro tornou a região estagnada e esvaziada economicamente (PINTO, 2006).

3.2 Formação socioeconômica: da atividade agrícola ao Petróleo

A implantação da base operacional da Petrobras na região, mais precisamente na cidade de Macaé, no ano de 1977, contrariando todas as especulações de que seria na cidade de Campos dos Goytacazes⁸, provocou impactos significativos sobre a organização do espaço regional, representando uma ruptura na formação histórica da estrutura produtiva, tornando-se um marco inicial de um processo de grandes mudanças na estrutura produtiva dessa região (MONIÉ, 2003).

A descentralização administrativa, desencadeada no Brasil a partir da Constituição de 1988, dita como “Constituição cidadã”, permitiu aos estados e municípios uma maior autonomia administrativa e financeira, porém é inegável a maior dependência destes com respeito aos recursos provenientes da União. A Constituição reitera o monopólio da União sobre o petróleo e, ao buscar maior descentralização dos recursos provenientes da arrecadação do ICMS e outras origens, favorece a “febre emancipatória” no estado do Rio de Janeiro (PINTO, 2006).

É nesse cenário histórico, impulsionado pela descoberta do petróleo na Bacia de Campos, que a possibilidade de recebimento de royalties contribuiu com a luta pela emancipação do município no final dos anos 1980. Desta maneira, após atender a todos os trâmites legais, Quissamã foi desmembrado de Macaé pelo Projeto de Lei n. 62 de 1988.

Historicamente, o município de Quissamã tem sua economia pautada na agricultura, tendo como principal atividade a cana de açúcar. O lugar, caracterizado

⁸ Ver mais em Crespo (2003).

por um baixo crescimento populacional entre as décadas de 70 e 80, viu, com o início das atividades petrolíferas na Bacia de Campos, um boom no aumento populacional logo após sua emancipação.

Entre 1970 e 1980, pode-se verificar um crescimento negativo da população em 3,73%, o que significa uma perda de 373 habitantes, um padrão de baixo crescimento verificado em todo o Norte Fluminense. Entretanto, após a emancipação, o crescimento populacional contraria o quadro de estagnação, passando a apresentar um dos maiores crescimentos comparados ao estado do Rio de Janeiro e à Região Norte Fluminense.

Ao comparar o município de Quissamã com o estado do Rio de Janeiro, no período de 1991 a 2000 e de 2000 a 2010, percebe-se que o município cresceu 30,6% no primeiro período e 48,05% no segundo, que pode ser analisado pelo papel da imigração, impulsionada pela alteração do mercado de trabalho local, proveniente da implantação das atividades administrativas, conforme demonstrado na Tabela 1.

Tabela 1: Evolução populacional do município de Quissamã (mil)

	1970	1980	70-80(%)	1991	80-91(%)	2000	91-00 (%)	2010	00-10(%)
ERJ ⁹	8.994.802	11.291.631	25,53	12.787.376	13,24	14.367.083	12,35	15.989.929	11,29
Norte Fluminense	471.038	514.644	9,25	611.576	18,83	698.783	14,25	849.302	11,32
Quissamã	9.993	9.620	-3,73	10.467	8,80	13.668	30,6	20.242	48,05

Fonte: Elaboração própria por meio de dados do IBGE e CIDE, 2018.

Piquet (2012) observa que o surto demográfico, provocado pelo desenvolvimento das atividades petrolíferas no município de Macaé, a partir da instalação da Petrobras, fez com que toda a região fosse vista como um espaço dinâmico que oferecia postos de trabalhos, tendo como consequência um intenso fluxo migratório de população de baixa renda na esperança de rápida ascensão social e das expressões da questão social.

Monié (2003) salienta que sobre a expansão da população nas regiões com atividades petrolíferas:

[..] tiveram também efeitos múltiplos sobre a organização dos espaços. O aumento da produção dos hidrocarbonetos e os investimentos realizados paralelamente nas indústrias de base provocavam, geralmente, um forte aumento dos fluxos migratórios

⁹ ERJ significa Estado do Rio de Janeiro.

em direção às áreas produtoras e aos complexos industriais edificadas pelos Estados (MONIÉ, 2003, p. 258).

Os aspectos econômicos e as estratégias políticas do desenvolvimento, nos anos 1990, tiveram como resultado o reconhecimento de que o desenvolvimento implica mais que crescimento da produção material e deve satisfazer a objetivos mais amplos do bem-estar humano. O poder público nos municípios considerados produtores de petróleo, como é o caso de Quissamã, possui um orçamento privilegiado com um grande poder de intervenção na canalização desses recursos em prol da qualidade e do desenvolvimento econômico e social (CRUZ e PINTO, 2006).

No processo de retomada do desenvolvimento econômico do Norte Fluminense, cabe ressaltar que, somente a partir da quebra do monopólio da União, pela “Lei do Petróleo”, na exploração do petróleo, favorecendo a entrada de grandes companhias na região, é que essa atividade passa a ser encarada como uma esperança para o desenvolvimento regional, em que os governos locais viram a retomada da capacidade de investimentos em seus municípios.

Nesse contexto, é necessário acrescentar mais elementos a essa discussão, tais como os critérios que tornaram os municípios da Região Norte Fluminense recebedores das rendas petrolíferas. É necessário, portanto, fazer um breve levantamento histórico da implantação da indústria petrolífera brasileira, evidenciando os marcos regulatórios que gerem as formas de rateio das rendas. Para tanto, serão demonstradas todas as legislações pertinentes e apresentando as alterações das regras atuais pela divisão dos royalties e participações especiais e sua aplicação específica no Norte Fluminense.

3.3 Indústria do petróleo

O Brasil tem um longo período histórico articulado ao campo do petróleo¹⁰; porém o marco principal do desenvolvimento da indústria moderna no Brasil deu-se com a criação da Empresa Petróleo Brasileiro S.A – PETROBRAS, mediante a Lei 2.004 de 1953, que delegou o exercício exclusivo do monopólio à União sobre as atividades petrolíferas¹¹. A União detinha o montante de 51% das ações ordinárias, o que lhe concedia direito a voto.

O processo moderno de construção institucional do setor petrolífero no Brasil é indissociável das estratégias desenvolvimentistas dos períodos dos governos Vargas (1930-1945 e 1951-1954), sendo estes fortemente marcados pelas constantes intervenções governamentais nos rumos da economia brasileira. Dessa forma, o quadro formado articula-se às estratégias nacionalistas do governo ao estabelecer o monopólio estatal sobre as atividades petrolíferas, conforme afirma Farias:

[...] a história da mobilização em torno da participação do Estado brasileiro na exploração, produção e distribuição do petróleo e seus derivados se confundem com a própria história da exploração de petróleo no Brasil (2003, p. 16).

Remontando um pouco à história da campanha “o petróleo é nosso” – campanha que obteve expressivo apoio popular –, é possível perceber que esta configurou-se como uma importante estratégia sociopolítica vinculada ao monopólio estatal do petróleo, visto o desinteresse das empresas internacionais, já que o petróleo é altamente estratégico e, para sua exploração, é necessária uma tecnologia de ponta, em que optava-se por evitar a burocracia da ação do Estado como serviços públicos (TOLMASQUIM e PINTO JUNIOR, 2011).

Com o advento da Lei 2.004, de 1953, foi criada a obrigatoriedade de pagamento de royalties¹² aos estados e territórios brasileiros, onde estivessem localizadas as lavras de petróleo, xisto betuminoso e extração de gás. Assim, a edição da Lei 2.004 /1953 não alterou o conceito da temática da remuneração dos

¹⁰ O primeiro poço de petróleo no Brasil foi descoberto em 1897, em Bofete, no estado de São Paulo, produzindo dois barris de petróleo, porém não foi comercializado. Ver mais em Tolmasquim e Pinto Júnior (2011) e Lima (2003).

¹¹ A Constituição de 1934 concedeu ao Estado Nacional os direitos sobre os recursos minerais do subsolo brasileiro (TOLMASQUIM E PINTO JÚNIOR, 2011, p. 244).

¹² Royalty é uma compensação financeira devida à União pelas empresas que produzem petróleo e gás natural no território brasileiro: uma remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não renováveis (ANP, 2017).

Estado e Municípios diretamente impactados com a atividade petrolífera em seu território.

No tocante à distribuição e aplicação dos royalties, o primeiro marco regulatório apresentava como direcionamento a aplicabilidade preferencial das rendas do petróleo na produção de energia elétrica e pavimentação de rodovias, e o pagamento seria de 5% aos estados e territórios sobre o valor da produção terrestre de petróleo, xisto betuminoso e extração de gás natural, visto que, nessa época, ainda não havia sido descoberto o petróleo marítimo. Os municípios recebiam indiretamente a distribuição por meio dos Estados e territórios, onde ocorria a lavra e/ou a extração pelo volume produzido (SERRA, 2005).

Com a edição da Lei Federal n. 3.257 de 1957, os municípios passam a ser beneficiários diretos das indenizações, mantendo a mesma alíquota de 5% e respeitando a mesma repartição anterior: 4/5 aos Estados e Territórios e 1/5 aos Municípios onde ocorre a lavra ou extração (LEI FEDERAL n. 3257 de 1957).

Serra (2005, p. 146) analisa que "estes dispositivos, de 1953 e 1957, apontam para um viés localista na origem da política de distribuição das indenizações entre as esferas governamentais, na medida em que nada ficava com a União".

Até 1968, a exploração de petróleo era concentrada em terra. Nesse mesmo ano, a Petrobras faz a primeira descoberta de petróleo no mar, no campo de Guaricema, no litoral de Sergipe, inaugurando, assim a exploração *offshore*. Na década de 70, em meio à crise do petróleo, é descoberto o campo de Garoupa na Bacia de Campos¹³; entre 1984 e 1985, em águas profundas, na mesma bacia, o campo gigante de Albacora e o de Marlim, sendo o maior do País (LIMA, 2003). Com o início da produção *offshore*, foi editada a Lei 7.453 de 1985, que determinou o pagamento de royalties na atividade de exploração de petróleo e gás natural no mesmo percentual de 5%, porém com uma nova distribuição: 1,5% aos estados confrontantes com os poços; 1,5% aos municípios confrontantes com poços e àqueles pertencentes às áreas geoeconômicas dos municípios confrontantes; 1% ao Ministério da Marinha e 1% destinado a constituir um Fundo especial a ser distribuído entre todos os estados e municípios brasileiros (LEI FEDERAL n. 7.453 de 1985).

¹³ Piquet et al. (2017, p. 138) comentam que o procedimento de adotar para uma bacia o nome de uma cidade próxima ou acidente geográfico é internacionalmente seguido e regido pelo Código de Nomenclatura Estratigráfica, sendo a Bacia de Campos assim denominada em função de sua proximidade com a cidade de Campos dos Goytacazes.

Cabe ressaltar que, antes do ano de 1986, quando foi promulgada a Lei 7.525, não existia controle e fiscalização a respeito da aplicação dos royalties. Por essa Lei é que a competência de fiscalização desses recursos passou a ser do Tribunal de Contas da União (TCU) e os municípios começaram a receber os royalties (LEI FEDERAL n. 7.525 de 1986). Com a edição da Lei 7.525 de 1986, foram estabelecidas normas complementares para a execução do que preceituava o artigo 27 da Lei n. 2.004 de 1953, com nova redação dada pela Lei 7.453 de 1985. Foram introduzidos os conceitos de região geoeconômica¹⁴ e da extensão dos limites territoriais dos estados e municípios litorâneos da plataforma continental, ambos de competência do IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística) (PACHECO, 2003).

Serra (2007) observa que a conquista pelos Estados e Municípios em receber royalties das atividades *offshore* ligava-se a uma conjuntura política, pré-Constituição de 1988, em que a redemocratização e a descentralização fiscal seriam talvez as palavras de ordem no cenário nacional.

Em meio a esse contexto, Terra enfatiza que:

[...] as regras de rateio das rendas petrolíferas no Brasil priorizam mais a proximidade física ou a confrontação com as áreas de exploração e produção de petróleo na plataforma continental do que os reais impactos territoriais da indústria petrolífera. Essas particularidades fizeram a região da Bacia de Campos, que responde hoje por mais de 80% da produção de petróleo brasileira, transformar-se no “novo eldorado”, com municípios que apresentam as maiores receitas orçamentárias per capita do país (2007, p. 96).

No início da década de 90, e com a introdução de um modelo neoliberal na política econômica, o Governo Federal editou a Lei 9.478 de 1997, mais conhecida como “Lei do Petróleo”, acarretando a quebra do monopólio da Petrobras e também a regulação do setor com a instituição da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustível (ANP), modificando assim o papel do Estado nesse setor, que passa de produtor para regulador¹⁵.

¹⁴ Por área geoeconômica entende-se aquela faixa que se estende da forma contígua à área marítima até a linha limite da plataforma continental onde estiverem os poços de petróleo (LEMOS, 2008).

¹⁵ A Emenda Constitucional n.º 9 de 1995 alterou o artigo 177 da CF de 1988 reiterando o monopólio da União sobre o petróleo, mas permitindo que as atividades fossem contratadas junto a empresas públicas e privadas. A Lei 9.478 de 1997 regulamenta a EC n.º 9 de 1995 e definiu no artigo 5 que: “As atividades econômicas de que trata o art. 4º desta Lei serão reguladas e fiscalizadas pela União e

A principal mudança advinda da Lei 9.478 de 1997 foi que, apesar de o governo manter a titularidade das reservas de petróleo e gás¹⁶, as atividades de exploração e produção (E&P) passam a ser exercidas mediante o regime de concessão¹⁷. E após essa abertura que instituiu a livre concorrência no setor, o País passa a sediar mais de 50 empresas privadas voltadas à exploração e à produção de petróleo e gás (RAPPEL, 2003).

Porém as regras de aplicação desses recursos pelos entes recebedores não foram descritas em Lei, somente restrições como pagamento de pessoal e da dívida pública. O não cumprimento a esses regulamentos jurídicos assenta-se na perspectiva de que tais regras de aplicação não estão mais em vigor pelo fato de não terem sido mencionadas ao mesmo tempo em que vêm sendo corroboradas pelo próprio Tribunal de Contas da União e dos Estados que, na hora da fiscalização, observa apenas as restrições de uso e não as regras de aplicação. E os demais recursos destinados a Estados e Municípios provenientes da atividade petrolífera não possuem uma regulamentação que oriente a sua aplicação (TOLMASQUIM e PINTO JUNIOR, 2011).

A Lei 9.478 de 1997 produziu significativas mudanças na arrecadação da União, Estados e Municípios; introduziu novas compensações governamentais, tais como o bônus de assinatura¹⁸, o pagamento pela ocupação ou retenção de área¹⁹ e a participação especial²⁰, impactando positivamente os orçamentos nas três esferas de governo. Quanto ao pagamento e à distribuição das participações governamentais, houve um aumento de 5% para 10%.

poderão ser exercidas, mediante concessão, autorização ou contratação sob o regime de partilha de produção, por empresas constituídas sob as leis brasileiras, com sede e administração no País.”

¹⁶ Art. 3º da Lei 9478 de 1997: “Pertencem à União os depósitos de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos existentes no território nacional, nele compreendidos a parte terrestre, o mar territorial, a plataforma continental e a zona econômica exclusiva.”

¹⁷ Art. 23 da Lei 9478 de 1997: “As atividades de exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e de gás natural serão exercidas mediante contratos de concessão, precedidos de licitação, na forma estabelecida nesta Lei.”

¹⁸ Bônus de assinatura: valor fixo devido à União pelo contratado, a ser pago no ato da celebração e nos termos do respectivo contrato de partilha de produção (Art. 2, XII, da Lei 12351 de 2010).

¹⁹ Pagamento pela ocupação ou retenção de área: esse pagamento será efetuado anualmente, fixado por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco (SERRA, 2011).

²⁰ A participação especial foi criada mediante o Decreto 2705 de 1998, conhecido como Decreto das participações governamentais, regulamentou os artigos 45 a 51 da Lei 9478 de 1997 definindo os critérios para cálculo e cobrança das participações governamentais (PACHECO, 2003, p. 19). Cruz (2016) define participações especiais como taxas adicionais sobre o diferencial de produtividade das áreas mais rentáveis.

Um fato novo modificou a estrutura regulatória brasileira: a descoberta das jazidas do pré-sal²¹, constituindo um marco tanto para a indústria brasileira como para a indústria mundial do petróleo e gás. Essa nova descoberta alinhou-se a novas estratégias no que “tange ao potencial de participação no mercado mundial do petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos” (TOLMASQUIM E PINTO JUNIOR, 2011, p. 280). E essa descoberta deu lugar à necessidade de uma nova definição da repartição das rendas petrolíferas para contemplar a nova perspectiva de inserção internacional do Brasil.

Tolmasquim e Pinto Junior (2011) afirmam que existem diversos fatores que induziram as mudanças nos marcos regulatórios das indústrias nacionais de petróleo, passíveis de engendrar impactos de natureza diferenciada e demonstram como esses marcos foram alterados no cenário interacional:

Em alguns países, como a Noruega, foram os fatores, especialmente a baixa expectativa de novas descobertas e, mais recentemente, os aumentos de preços internacionais do petróleo bruto que levaram às mudanças mais recentes, dentre as quais se destaca a revisão do regime fiscal. Em outros países, como a Venezuela e o Irã, foram notadamente os fatores políticos que orientaram a revisão do arranjo institucional e do marco regulatório. Evidentemente, essas mudanças são reforçadas a partir dos ciclos de alta de preços internacionais. Implicando também mudanças no regime fiscal (TOLMASQUIM & PINTO JUNIOR, 2011, p. 2).

Esse novo marco foi criado pela Lei Federal n. 12.351 de 2010, que estabeleceu o modelo que será adotado no pré-sal e nas áreas estratégicas²², que será o de partilha. Como estratégia de maximização dos benefícios advindos dessas novas receitas, foi instituído o Fundo Social²³, levando em consideração as melhores práticas internacionais específicas à expansão dos capitais físico e humano, buscando evitar que somente essa geração usufrua dos benefícios dessas novas

²¹ Conforme Serra (2011), o termo pré-sal refere-se a um conjunto de rochas localizadas nas porções marinhas de grande parte do litoral brasileiro, com potencial para geração e acúmulo de petróleo. Convencionou-se chamar de pré-sal porque forma um intervalo de rochas que se estende por baixo de uma extensa camada de sal, que, em certas áreas da costa, atinge, espessuras de até 2.000.

²² Áreas estratégicas são regiões de interesse para o desenvolvimento nacional, delimitadas em ato do Poder Executivo, caracterizadas pelo baixo risco exploratório e elevado potencial de produção de petróleo, de gás e de outros hidrocarbonetos fluidos (Art. 2., V, da Lei 12.351 de 2010).

²³ É criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e de projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento (art. 47 da Lei 12.351 de 2010).

rendas. E as únicas participações governamentais nesse novo modelo serão os royalties e o bônus de assinatura²⁴ (LEI FEDERAL n. 12.351 de 2010).

Com a edição da Lei 12.351 de 2010, foram introduzidas novas alíquotas para o pagamento de royalties provenientes da exploração em terra e no mar, conforme demonstrado no Quadro 1.

Legislação			Royalties até 5 %		Royalties excedentes a 5 %	
			Terra	Mar	Terra	Mar
Lei 9478 /97		Estados produtores	70%	-	52,5%	-
Lei 12351/2010		Municípios produtores	20%	-	15%	-
		Municípios afetados	10%	-	7,5%	-
		Fundo Especial	-	-	25%	-
		Estados confrontantes	-	20%	-	20%
		Municípios confrontantes	-	17%	-	17%
		Municípios afetados	-	3%	-	3%
		Fundo Especial	-	20%	-	20%

Quadro 1: Enquadramento legal da repartição dos royalties

Fonte: Lei n. 9478 de 1997 com nova redação dada pela Lei 12351 de 2010²⁵.

A diferença entre a Lei n. 9478 de 1997 e o novo marco legal, a Lei n. 12.351 de 2010, está no regime de exploração. Na Lei n.9478 de 1997, o regime utilizado para exploração é o regime conhecido como concessão.

No regime de concessão, a empresa, ou o consórcio, contratado pela União assume o risco exploratório. No caso brasileiro, as empresas são contratadas por meio de licitações públicas, com regras claras e processos transparentes. O risco de investir e encontrar – ou não – petróleo ou gás natural é da empresa concessionária, que tem a propriedade de todo o óleo e gás descoberto e produzido na área

²⁴ No novo marco regulatório, adotando o regime de partilha, são suprimidos as Participações Especiais e o pagamento pela Ocupação ou Retenção de área, constituindo-se o *Government Take* pelo Bônus de Assinatura, pelos Royalties e pela fração governamental do Excedente em óleo (SERRA, 2011, p. 148).

²⁵ É importante ressaltar que essas distribuições abarcam os novos valores introduzidos na Lei 9478 de 1997.

concedida. Por esse modelo de contrato, a empresa concessionária paga participações governamentais (taxas), quais sejam: bônus de assinatura (na assinatura do contrato), pagamento pela ocupação ou retenção de área (no caso dos blocos terrestres), royalties e, em caso de campos de grande produção, a participação especial. Os contratos são assinados pela ANP em nome da União (ANP, 2017).

Já na Lei 12351 de 2010, o regime utilizado para exploração é o de partilha.

Na partilha da produção, a União e a empresa contratada para explorar uma área dividem (partilham) o petróleo e o gás natural extraídos daquela área. É o regime mais comum nos países e/ou áreas detentoras de grandes reservas e com grande volume de produção. Do total de óleo produzido pela empresa contratada, ela desconta os custos da exploração, do desenvolvimento de um campo e da extração (custo em óleo). O volume de petróleo e/ou gás restante, depois de descontados os investimentos, é o excedente em óleo. Esse excedente é dividido entre União e contratada, que também paga royalties relativos à sua parcela da produção. (ANP, 2017).

Conforme o exposto, hoje, no Brasil, vigora o regime regulador misto para a exploração e a produção de petróleo e gás natural, visto que a Lei nº 12.351 de 2010 implementou no País o regime de partilha de produção para as áreas do polígono do pré-sal e outras áreas que sejam consideradas estratégicas e para o restante do território – cerca de 98% da área total das bacias sedimentares brasileiras –; o que está em vigor é o regime de concessão estabelecido pela Lei nº 9.478 de 1997 (ANP, 2017).

Diante desse contexto, o resgate histórico da implantação da indústria petrolífera e a legislação que a define fazem-se necessários para entender e discutir o papel dessa indústria no Norte Fluminense e seus impactos nos municípios que a compõe. Portanto, no próximo subitem, será apresentada toda a história da inserção do Norte Fluminense como recebedor das rendas petrolíferas.

3.3.1 A inserção da indústria do petróleo no Norte Fluminense

A Região Norte Fluminense apresentou períodos áureos e decadentes, ocasionando, assim, a estagnação de sua economia, conforme relatam Piquet, Tavares e Monteiro:

Verifica-se, contudo, que, nos anos 1970, a região perdeu a posição de grande produtora, em decorrência, entre outros fatores, da criação, em 1975, do Programa Nacional do Alcool (Proálcool) – política adotada pelo governo brasileiro para fazer frente à brusca alta dos preços internacionais do petróleo, que abalou o mundo em 1973, no que ficou conhecido como “primeiro choque do petróleo”. Os produtores da região não acompanharam as mudanças tecnológicas modernizadoras que foram adotadas pelos principais empresários do setor no plano nacional, graças aos generosos financiamentos então concedidos pelo governo federal para que o parque industrial brasileiro fosse modernizado e estruturado (PIQUET, TAVARES, MONTEIRO, 2017, p. 136).

Com a descoberta de petróleo na Bacia de Campos, em 1974, em plena crise mundial do petróleo, no auge do regime ditatorial brasileiro, começaram a crescer as especulações e a grandeza dessa descoberta, que parecia indicar o prenúncio de um grande futuro para a região (CRESPO, 2003), visto que as atividades petrolíferas estavam sendo inseridas em uma região marcada pela produção da cana de açúcar e pela pecuária bovina em franco declínio. Esse cenário desembocou em transformações rápidas e radicais na organização do território (PIQUET, 2012).

Em relação à Bacia de Campos, Monié ressalta que:

[...] o crescimento da produção de petróleo e gás natural é contemporâneo de uma retração do Estado da esfera econômica, da emergência de novas formas de regulação e da crise das políticas tradicionais de planejamento regional. [...]. No caso das atividades petrolíferas, essa mudança é portadora de novas realidades que se exprimem na distribuição, às administrações locais, de volume expressivos dos royalties do petróleo e do gás natural (2003, p. 262).

Sobre os impactos, Piquet; Tavares e Monteiro (2017, p. 202) salientam que empreendimentos de grande porte, como a atividade petrolífera, acabam por provocar “fracos encadeamentos nos demais setores produtivos”, criando barreiras irradiadoras ao desenvolvimento regional. Dessa forma, os impactos da atividade petrolífera extrapolam a delimitação geográfica de sua atuação imediata (FERNANDES, TAVARES, CAMPOS, 2012).

Já Neto (2006) pontua que a principal mudança ocorrida no Norte Fluminense, com a instalação da indústria do petróleo, decorre do fato do município de Macaé ter se transformado no principal polo econômico e gerador de empregos da região. Contudo, as regras para rateio das rendas petrolíferas criaram para a

região um conjunto de municípios denominados “novos ricos”²⁶, devido às elevadas receitas auferidas.

A Região Norte Fluminense é composta de nove municípios, conforme demonstrado na Figura 2, sendo eles: Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé, Quissamã e São João da Barra (que estão localizados na denominada Zona de Produção Principal²⁷ da Bacia de Campos), Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana (localizados na denominada Zona de Produção Limítrofe²⁸ da Bacia de Campos). Essa configuração demonstra que cinco dos nove municípios têm uma maior participação no rateio final dos royalties e que os demais implicam em um baixo repasse, com a inexistência de recebimento de participações especiais.



Figura 2: Mapa da Região Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro
Fonte: Fundação Cide.

²⁶ Este termo é utilizado por Serra e Terra (2006) para enfatizar que são chamados assim devido ao fato de terem suas rendas petrolíferas imensamente reforçadas pela Lei do Petróleo.

²⁷ Zona de Produção Principal: conformada pelos municípios confrontantes e os municípios onde estiverem localizados três ou mais instalações dos seguintes tipos: instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural, excluindo os dutos; instalações relacionadas às atividades de apoio à exploração, à produção e ao escoamento de petróleo e gás natural, tais como: portos, aeroportos, oficinas de manutenção e fabricação, almoxarifados, armazéns e escritórios (Art. 4. da Lei 7525 de 1986).

²⁸ Zona Limítrofe (a de produção principal): conformada pelos municípios contíguos aos municípios que integram a Zona de Produção Principal, bem como os municípios que sofram as consequências sociais ou econômicas da produção ou exploração do petróleo e do gás natural (Art. 4. Da Lei 7.525 de 1986).

Diante desse cenário, Cruz complementa que:

[...] por serem classificados como *produtores*, ou pertencentes à Zona de Produção Principal, passaram a receber somas milionárias de *royalties* e participação especiais. Com exceção de Macaé e, inicialmente, Rio das Ostras, a inserção desses municípios na economia regional do petróleo dá-se, inicialmente, pelo usufruto das compensações financeiras, uma vez que não possuem instalações físicas diretamente vinculadas às atividades de E&P. [...] cuja maioria beneficia-se, exclusivamente, das rendas, e não de atividades econômicas diretamente vinculadas ao Complexo (2015, p. 37).

Nessa região, a atividade de exploração e produção acontece na Plataforma Continental²⁹, e apresenta legislação própria, diferente do que regula a exploração em terra, constituindo assim duas maneiras de pagamento de royalties: em terra, conforme estabelecido na Lei 2.004 de 1953, que regulava que 4% do valor da produção terrestre seriam pagos aos estados e 1% aos municípios em que se realizasse a lavra, e a segunda após a descoberta do petróleo no mar, regulada pela Lei 9.478 de 1997, com um percentual mínimo de 5% e máximo de 10 % sobre a produção. O Quadro 2 apresenta os percentuais adotados para a distribuição e pagamento dos royalties sobre a produção na plataforma continental, que é o contexto em que está inserida a Região Norte Fluminense.

²⁹ De acordo com a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar, a plataforma continental de um Estado compreende o leito e o subsolo das áreas submarinas que se estendem para além do seu mar territorial, em toda a extensão do prolongamento natural do seu território terrestre, dentro de limites mínimos e máximos (MINISTÉRIO DA RELAÇÕES EXTERIORES, 2018).

Royalties até 5 %	Royalties excedentes a 5 %
20% estados confrontantes	20% para os estados confrontantes
17% municípios confrontantes	17% para os municípios confrontantes e
3% para os municípios que sejam afetados pelas operações	3% para os municípios que sejam afetados pelas operações
de embarque e desembarque de petróleo, de gás natural	de embarque e desembarque de petróleo, de gás natural
e de outros hidrocarbonetos fluidos	e de outros hidrocarbonetos fluidos
20% para constituição de fundo especial, a ser distribuído	20% para constituição de fundo especial, a ser distribuído
entre estados e o Distrito Federal	entre estados e o Distrito Federal
20% para constituição de fundo especial a ser distribuído	20% para constituição de fundo especial a ser distribuído
entre os municípios	entre os municípios
20% para a União, a ser destinado ao Fundo Social	20% para a União, a ser destinado ao Fundo Social

Quadro 2: Percentual dos royalties para os municípios com produção na plataforma continental

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei 9.478 de 1997 e alterações, 2018.

É necessário salientar que os municípios pertencentes à zona de produção principal (Campos dos Goytacazes, Carapebus, Macaé, Quissamã e São João da Barra), além de receberem os royalties até 5%, recebem também o excedente a 5%. E os demais municípios (Cardoso Moreira, Conceição de Macabu, São Fidélis e São Francisco de Itabapoana) recebem somente os royalties até 5%.

Conforme demonstrado no Quadro 2 e apresentado na Tabela 2, os municípios pertencentes à zona de produção principal, além de receberem os royalties até 5%, recebem também o excedente a 5%. Quissamã aparece em terceiro lugar, com um recebimento acumulado, de janeiro a julho de 2017, no valor de R\$ 32.354.474,97, perdendo apenas para os maiores recebedores, que são Macaé (R\$ 225.451.852,58) e Campos dos Goytacazes (R\$ 202.869.781,62) e São João da Barra, que apresentou um montante recebido de R\$ 47.399.095,80; esses valores não contemplam as participações especiais. “Essas novas modalidades de receitas arrefecem a pressão sobre os serviços públicos e equipamentos urbanos, bem como possibilitam a reversão das mesmas em políticas sociais e de geração de emprego e renda”, conforme enfatizam (GIVIZIEZ e OLIVEIRA, 2003).

Tabela 2: Recebimentos de royalties pelos municípios do Norte Fluminense – julho de 2017 (Milhões)

BENEFICIÁRIOS	VALOR (R\$)			
	Royalties até 5%	Royalties excedentes a 5%	Total	Acumulado em 2017
Macaé – RJ	RJ 25.599.122,67	7.992.115,45	33.591.238,12	225.451.852,58
Campos dos Goytacazes – RJ	RJ 3.453.894,18	24.732.486,83	28.186.381,01	202.869.781,62
São João da Barra - RJ	RJ 2.368.679,57	4.176.288,63	6.544.968,20	47.399.095,80
Quissamã - RJ	RJ 2.123.643,74	2.498.310,30	4.621.954,04	32.354.474,97
Carapebus - RJ	RJ 1.796.929,32	373.828,48	2.170.757,80	15.301.111,35
São Francisco de Itabapoana - RJ	RJ 631.965,46	-	631.965,46	4.385.691,64
São Fidelis - RJ	RJ 611.579,47	-	611.579,47	4.244.213,26
Conceicao de Macabu - RJ	RJ 530.035,55	-	530.035,55	3.678.317,69
Cardoso Moreira - RJ	RJ 448.491,60	-	448.491,60	3.112.423,75

Fonte: Elaboração própria a partir de dados da ANP, 2017.

Esses municípios com expressivos aportes de recursos, provenientes das atividades petrolíferas, apresentam-se completamente diferenciados da realidade brasileira ou até mesmo do restante do estado do Rio de Janeiro, sendo atrelados no dia a dia à abundância temporária de recursos, visto que o petróleo é um recurso finito, com o intuito de promoverem “níveis mais elevados de condições de vida antes de ocorrerem possíveis alterações prejudiciais aos seus interesses” (SERRA e TERRA, 2006).

Existe também o pagamento das participações especiais sobre a receita líquida de campos petrolíferos, em que conste um expressivo volume de produção. Essa modalidade de pagamento apresenta critérios próprios de distribuição. Tanto para a distribuição dos royalties como das participações especiais, os critérios de distribuição seguem os estabelecidos pelo IBGE, que criou o conceito de área geoeconômica, que é a base para definição de área produtora e área confrontante. Esses critérios são direcionados aos estados e municípios. O Quadro 3 demonstra os percentuais adotados para o pagamento das participações especiais sobre a produção petrolífera.

Participação Especial - Lei 9478 de 1997
42% à União, a ser destinado ao Fundo Social
34% para o estado onde ocorrer a produção em terra ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção
5% para o município onde ocorrer a produção em terra ou confrontante com a plataforma continental
9,5% para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre estados e o Distrito Federal
9,5% para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre os municípios

Quadro 3: Percentual da participação especial para os municípios com produção na plataforma continental

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei 9.478 de 1997 e alterações, 2018.

Faz-se necessário acrescentar que a atividade da indústria do petróleo na Bacia de Campos, especificamente nos municípios pertencentes à Região Norte Fluminense, produziu impactos em toda a configuração econômica e social, e essa distribuição dos royalties e sua influência nos municípios beneficiários podem ser assim explicadas:

Por ser a legislação brasileira referente à distribuição dos royalties extremamente generosa com os municípios que abrigam empreendimentos do setor até mesmo com aqueles que são apenas confrontantes com jazidas localizadas na plataforma continental marítima, os cofres públicos desses municípios nada têm a reclamar, pelo contrário, têm a agradecer. Se as administrações públicas locais aplicam de modo inadequado os fartos recursos que lhes são repassados, sem que representem melhorias para a população e sem um efetivo controle quanto ao meio ambiente, essas são questões não específicas ao setor petrolífero ou às empresas que nele operam. São questões que terão de ser enfrentadas por meio de demandas e exigências diretamente dirigidas às administrações municipais (PIQUET, 2012, p. 167).

Nesse sentido, é importante apresentar os indicadores sociais, aqui demonstrados pelo Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M)³⁰, que é

³⁰ O Índice de Desenvolvimento Humano também é utilizado para aferir o nível de desenvolvimento humano em municípios, denominando-se IDH-Municipal ou IDH-M e, embora meça os mesmos fenômenos – educação, longevidade e renda –, os indicadores levados em conta não são mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores. A metodologia do IDH-M foi desenvolvida por um grupo de pesquisadores da Fundação João Pinheiro e do IPEA para um estudo

um apontador do grau de desenvolvimento de determinado município. Pela lógica, espera-se que municípios mais ricos apresentem maior IDH-M. Fazendo um comparativo dos municípios pertencentes à Região Norte Fluminense, é possível perceber, por meio do Quadro 4, que, em 2010, somente o município de Macaé apresentou o índice maior que a média do estado do Rio de Janeiro e do Brasil.

Espacialidade	1991	2000	2010
Brasil	0,493	0,612	0,727
ERJ	0,573	0,664	0,761
Campos dos Goytacazes	0,505	0,618	0,716
Carapebus	0,412	0,579	0,713
Cardoso Moreira	0,386	0,52	0,648
Conceição de Macabu	0,483	0,615	0,712
Macaé	0,534	0,665	0,764
Quissamã	0,406	0,561	0,704
São Fidelis	0,449	0,590	0,691
São Fco. de Itabapoana	0,344	0,503	0,639
São João da Barra	0,484	0,548	0,671

Quadro 4: Evolução do IDH- M do Brasil, do estado do Rio de Janeiro e dos municípios do Norte Fluminense

Fonte: Elaboração própria a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano, 2017.

O IDH-M resulta da combinação de três dimensões, tais como as citadas por Santos (2003):

Longevidade: medida pela esperança de vida ao nascer (número médio de anos que as pessoas viveriam a partir do nascimento) da seguinte forma: (valor observado do indicador limite inferior) / (limite superior). Os limites inferior e superior equivalem a 25 e 85 anos, respectivamente.

Educação: medida por uma combinação da taxa de alfabetização e a taxa combinada de matrícula nos níveis de ensino fundamental,

médio e superior. Utiliza-se a frequência à escola como *proxy* de matrícula, o que evita problemas com a duplicidade de contagem (se a pessoa se matricula em mais de uma instituição de ensino) e as desistências ocorridas após a realização de uma matrícula. A taxa de alfabetização, com peso de 2/3, se refere ao percentual das pessoas acima de 15 anos de idade alfabetizadas, ou seja, que sabem ler e escrever, pelo menos, um bilhete simples. A taxa bruta de matrícula tem peso 1/3, trata-se da razão entre o número total de pessoas de todas as faixas etárias que frequentam os cursos de ensino fundamental, médio e superior e a população de 7 a 22 anos.

Renda: medida pela renda per capita média ajustada (RFPC) para adequação dos valores limites da fórmula de obtenção do IDH-Renda. Os valores de \$ 40.000 PPC (Paridade do poder de compra) e \$ 100 PPC estabelecidos pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) foram convertidos para os valores limites de R\$ 1.559,24 e R\$ 3,90, utilizando-se, para isso, a relação entre o PIB per capita em \$ PPC do Brasil, no ano 2000, e a renda familiar per capita média mensal do Brasil, em reais, apurada pelo Censo Demográfico de 2000. A renda per capita é a razão entre o somatório da renda per capita de todos os indivíduos e o número total desses indivíduos. A renda per capita de cada indivíduo é definida como a razão entre a soma da renda de todos os membros da família e o respectivo número de membros. Os valores estão expressos em reais de 1º agosto de 2000.

Faz-se necessário destacar que, entre o período de 2000 e 2010, intervalo de tempo em que esses municípios começaram a receber quantias mais vultosas a título de rendas petrolíferas, percebe-se que o município de Quissamã, apesar de ser considerado produtor, cresceu menos do que, por exemplo, o município de São Francisco de Itabapoana, que não é considerado um município produtor. É mister ressaltar que o IDH-M dos municípios do Norte Fluminense evoluíram, demonstrando assim a melhora dos indicadores, porém permanecem abaixo da média estadual e nacional, o que não permite concluir que, além de terem crescido, se desenvolveram economicamente (TCE/RJ, 2006).

Apesar do município de Quissamã receber as rendas provenientes da indústria do petróleo há anos, os índices de desenvolvimento humano ainda estão abaixo da média nacional e estadual, significando que muito ainda necessita ser feito, conforme demonstrado na Figura 3.

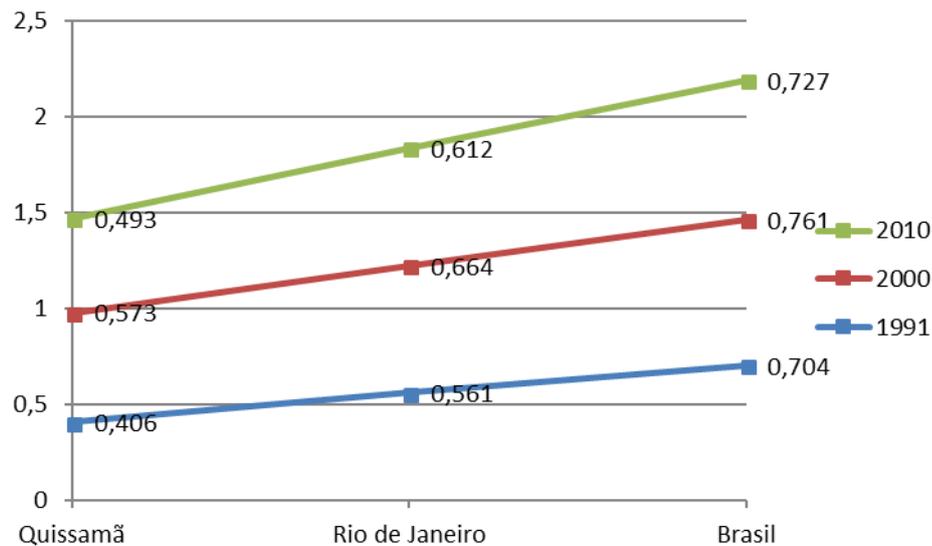


Figura 3: Evolução do IDH-M do município de Quissamã 1991-2010
 Fonte: Elaboração própria a partir do Atlas do Desenvolvimento Humano, 2017.

Aproveitando a apresentação do IDH-M, é importante ressaltar os aspectos econômicos e, para tanto, é necessário acrescentar dados da composição do Produto Interno Bruto (PIB) dos municípios já mencionados.

Município	PIB total (R\$)	PIB per capita (R\$)
Campos dos Goytacazes	58.249.456	122.063,03
Carapebus	859.832	59.555,05
Cardoso Moreira	289.192	22.953,59
Conceição de Macabu	262.438	18.067,05
Macaé	19.181.481	85.462,97
Quissamã	4.853.659	223.042,26
São Fidelis	604.913	16.038,20
São Fco. de Itabapoana	1.381.387	33.369,25
São João da Barra	7.230.430	212.966,61

Quadro 5: Evolução do PIB per capita dos municípios do Norte Fluminense – R\$ (2013)
 Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do Estudo Socioeconômico do TCE-RJ, 2016.

Esse indicador representa a soma de todos os bens e serviços que foram produzidos em um dado período, porém considera apenas o consumo final dos cidadãos, governos e empresas. É importante deixar claro que os municípios que possuem o PIB total ou per capita elevado não significa dizer, portanto, que a riqueza produzida seja distribuída igualmente pela população local. O Quadro 5 apresenta os dados do PIB total e do per capita para o ano de 2013.

Os municípios do Norte Fluminense, por apresentarem como característica uma elevada contribuição da indústria petrolífera, conforme dados do Estudo Socioeconômico do TCE-RJ (2016), respondem por 15% do PIB estadual. Apesar disso, somente Campos dos Goytacazes e Macaé possuem o maior PIB total, visto que o estado do Rio de Janeiro responde por 70% da produção nacional de petróleo. Já Quissamã apresenta o maior PIB per capita da região, perdendo apenas para o município de Porto Real, em função da recuperação das atividades do setor automobilístico (TCE/RJ, 2016).

No próximo capítulo, serão apresentados os impactos relacionados à indústria petrolífera na configuração do desenvolvimento e dos gastos públicos no município de Quissamã na área social. Inicialmente, apresentará os dados financeiros dos recebimentos das rendas petrolíferas em confronto com as receitas auferidas, tentando interpretá-los no contexto regional. Em seguida, serão mostrados os resultados obtidos nas entrevistas com o intuito de averiguar onde e como são aplicados os recursos provenientes das rendas petrolíferas.

4 ORÇAMENTO E GASTOS PÚBLICOS SOCIAIS: O “DESAFIO DA ABUNDÂNCIA”

Neste capítulo, pretende-se analisar a relação entre as rendas petrolíferas e os gastos públicos e como essa composição influencia no desenvolvimento social do município de Quissamã. Para tanto, serão utilizados os dados coletados in loco, ou seja, coletados por meio de visitas ao município, tais como: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual do período de análise deste estudo.

Foram recolhidos também dados secundários em sites como: Portal da Transparência do Governo Federal, Secretaria do Tesouro Nacional (FINBRA), Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE/RJ), Boletim Info Royalties.

É mister ressaltar a importância das entrevistas realizadas para o arcabouço conceitual deste capítulo e os dados coletados para a construção da realidade do município estudado.

4.1 Administração e planejamento público

Silva (2012) conceitua administração como sendo o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do governo. Nota-se, portanto, que administração e governo, apesar de próximos, possuem conceitos distintos, já que a Administração Pública é a titular e a executora dos serviços públicos.

A Constituição Federal de 1988, já em seu artigo 18, apresenta que a organização política e administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. Portanto, a administração pública está relacionada diretamente a esses órgãos e aos seus poderes, conforme apresentado:

Art. 18. A organização político-administrativa da República Federativa do Brasil compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, todos autônomos, nos termos desta Constituição.

§ 1º Brasília é a Capital Federal.

§ 2º Os Territórios Federais integram a União, e sua criação, transformação em Estado ou reintegração ao Estado de origem serão reguladas em lei complementar.

§ 3º Os Estados podem incorporar-se entre si, subdividir-se ou desmembrar-se para se anexarem a outros, ou formarem novos Estados ou Territórios Federais, mediante aprovação da população diretamente interessada, através de plebiscito, e do Congresso Nacional, por lei complementar.

§ 4º A criação, a incorporação, a fusão e o desmembramento de Municípios, far-se-ão por lei estadual, dentro do período determinado por lei complementar federal, e dependerão de consulta prévia, mediante plebiscito, às populações dos Municípios envolvidos, após divulgação dos Estudos de Viabilidade Municipal, apresentados e publicados na forma da lei (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

Cumprir destacar que a Constituição Federal apenas diz como deve ser a administração pública, dividida em direta e indireta³¹, não definindo, portanto, como deverá ser a sua composição. Essa composição fica a cargo dos respectivos gestores públicos, e é natural que cada gestor queira compor o seu quadro administrativo de forma tal que melhor represente seu planejamento estratégico de governo, assim como é definido na CF:

Art.37 : A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998) (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

A configuração da administração pública do município de Quissamã encontra-se demonstrada no Quadro 6, conforme a Lei Orçamentária Anual do exercício de 2016:

³¹ As entidades públicas da administração direta são aquelas constituídas dos serviços dos órgãos integrantes da entidade administrativa centralizada (ministérios, secretarias, órgãos legislativos, tribunais judiciários, ministério público), e as entidades públicas da administração indireta compreendem as categorias de entidades, dotadas de personalidade jurídica própria, que executam os serviços descentralizados (BEZERRA FILHO, 2011, p. 19).

ADMINISTRAÇÃO DIRETA PODER LEGISLATIVO	ADMINISTRAÇÃO DIRETA PODER EXECUTIVO	ADMINISTRAÇÃO INDIRETA
Plenário da Câmara Secretaria da Câmara	Secretaria Municipal de Governo Coordenadoria de Comunicação Social, Coordenadoria Municipal de Cultura e Turismo Coordenadoria Especial de Guarda Municipal e Trânsito Coordenadoria Municipal de Transporte Procuradoria Geral do Município Controladoria Geral do Município Secretaria Municipal de Esporte e Lazer Secretaria Municipal de Administração Secretaria Municipal de Fazenda Sec. Mun. Desenv. Econ., Urbanismo, Trabalho e Renda Secretaria M. de Obras e Serviços Públicos Secretaria Municipal de Educação Secretaria Municipal de Assistência Social Fundo Municipal de Assistência Social Fundo Municipal de Saúde Secretaria Municipal de Saúde Secretaria Mun. de Meio Ambiente, Agricultura e Pesca Fundo Municipal de Desenvolvimento Econômico Fundo Municipal de Conservação Ambiental Fundo Municipal de Direitos da Criança e Adolescente Fundo Municipal de Cultura	Empresa Pública Mun. de Hab. de Quissamã Fundo Municipal de Habitação

Quadro 6: Configuração da administração pública do município de Quissamã
 Fonte: Elaboração própria a partir da Lei Orçamentária Anual de n. 1566 de 2015 do município de Quissamã.

Para efeito comparativo, apresentamos a configuração da administração pública do município de Quissamã no ano de 1999, quando o município apresentava um modesto orçamento e uma tímida arrecadação das rendas petrolíferas.

Por meio do Quadro 7, percebe-se que, no ano de 1999, o município não possuía órgão da administração indireta.

Administração Direta Poder Legislativo	Administração Direta Poder Executivo
Plenário da Câmara Secretaria da Câmara	Secretaria Municipal de Assuntos do Gabinete Secretaria Municipal da Promoção Social Secretaria Municipal da Administração Secretaria Municipal de Fazenda Secretaria Municipal de Educação e Cultura Secretaria Municipal de Turismo, Esporte e Lazer Secretaria Municipal de Saúde Secretaria Municipal de Agricultura e Desenvolvimento Econômico Secretaria de Assuntos Jurídicos Secretaria de Meio Ambiente

Quadro 7: Configuração da administração pública do município de Quissamã no ano de 1999

Fonte: Elaboração própria mediante a Lei Orçamentária Anual n.494 de 1998 do município de Quissamã, 2018.

Cabe ressaltar também que a medida que o município fora crescendo e a arrecadação em seus cofres aumentando, foi necessária uma adequação da composição de sua administração, com o intuito de alcançar o objetivo de prestar um melhor serviço à sociedade. Devido a essa não uniformidade e não obrigatoriedade por parte da Constituição Federal e autonomia dada aos gestores, a composição da administração pública, durante o decorrer dos períodos, dificulta um pouco a análise dos dados coletados.

Com a Constituição Federal de 1988, os municípios passaram a constituir-se “entes governamentais”, ocorrendo, assim, uma descentralização administrativa e financeira, conforme descrito no artigo 30 da referida Carta Magna:

Art. 30. Compete aos Municípios:

- I - legislar sobre assuntos de interesse local;
- II - complementar a legislação federal e a estadual no que couber;
- III - instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei;
- IV - criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual;
- V - Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial;
- VI - manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e de ensino fundamental; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
- VII - prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população;
- VIII - promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano;
- IX - promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

Desta maneira, os municípios, agora entes federados, passaram a apresentar os mesmos direitos e deveres do regime federativo comparados aos estados, tornando as relações administrativas e orçamentárias frágeis e diretamente com o governo federal (REZENDE, 1995, p. 7).

Giaconomi (2010) destaca que o tema orçamentário mereceu destaque nas discussões para a promulgação da Constituição Federal de 1988, pois representava muitas prerrogativas parlamentares perdidas durante o período ditatorial, reforçando a concepção que associa o planejamento e o orçamento a um mesmo elo. E para tanto, institui como competência do Poder Legislativo a iniciativa das seguintes leis, conforme descrito no art. 165 da Constituição Federal:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

- I - o plano plurianual;
- II - as diretrizes orçamentárias;
- III - os orçamentos anuais (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

O Plano Plurianual (PPA) é o primeiro instrumento de planejamento da administração pública, e estabelece, de forma regionalizada, diretrizes, objetivos e metas da administração pública para as despesas de capital, e outras delas decorrentes, e para as relativas aos programas de duração continuada (QUINTANA

et al., 2011, p. 8). Conforme descrito no artigo 165 da Constituição Federal de 1988 em seus §§ 1º e 4º,

§ 1º A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

§ 4º Os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

Os parágrafos citados acima da CF demonstram que o Plano Plurianual será elaborado em forma de lei e sua iniciativa é do Poder Executivo, cabendo ao Poder Legislativo a votação e a aprovação. E, para isso, é necessária a obediência aos prazos estabelecidos pelo inciso I do § 2º do artigo 35 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT):

O projeto do Plano Plurianual, para vigência até o final do primeiro exercício financeiro do mandato presidencial subsequente, será encaminhado até quatro meses antes do encerramento do primeiro exercício financeiro e devolvido para sanção até o encerramento da sessão legislativa (ADCT, 1998).

Destaca-se que o PPA servirá de base para a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e da Lei Orçamentária Anual (LOA), portanto é o instrumento de maior relevância à estrutura do planejamento (QUINTANA et al., 2011, p. 9).

Para um melhor entendimento, apresenta-se o Plano Plurianual, que é um instrumento de médio prazo, do município de Quissamã para o período de 2014-2017:

Lei n.º 1375 de 16 de outubro de 2013.

Dispõe sobre o Plano Plurianual para o período de 2014-2017.

A Câmara Municipal decreta e eu sanciono a seguinte Lei:

Art.1º - Esta lei institui o Plano Plurianual para o quadriênio 2014-2017, em cumprimento ao disposto no art.165, parágrafo 1º, da Constituição Federal, estabelecendo, para o período, os programas com seus respectivos objetivos, indicadores e custos da administração municipal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, na forma dos Anexos I, II e III.

Art.2º - O PPA prevê um montante de R\$ R\$ 1.020.000.000,00 (um bilhão e vinte milhões de reais) explicitado em programas, ao longo dos anos 2014 a 2017, de modo a permitir adequada coordenação e articulação entre os entes governamentais municipais na busca de satisfação das demandas do povo quissamaense.

Art.3º - A exclusão ou alteração de programas constantes desta lei, bem como a inclusão de novos programas serão propostas pelo Poder Executivo, através de Projeto de Lei de Revisão do Plano ou Projeto de Lei, específico.

Art.4º - A inclusão, exclusão ou alteração de ações orçamentárias no Plano Plurianual poderão ocorrer por intermédio da Lei orçamentária anual ou de seus créditos adicionais, apropriando-se ao respectivo programa, as modificações consequentes.

Parágrafo Único – De acordo com o disposto no caput deste artigo, fica o Poder Executivo autorizado a adequar as metas físico-financeiras das ações orçamentárias para compatibilizá-las com as alterações de valor ou com outras modificações efetivadas na Lei orçamentária anual.

Art.5º Fica o Poder Executivo autorizado a alterar, incluir ou excluir produtos e respectivas metas das ações do Plano Plurianual, desde que estas modificações contribuam para a realização do objetivo do Programa.

Art.6º O Poder Executivo enviará à Câmara de Vereadores, até o dia 15 de abril de cada exercício, relatório de avaliação dos resultados da implantação deste Plano.

Art. 7º São partes integrantes desta Lei os seguintes anexos:

Anexo I Demonstrativo das Fontes de Financiamento do PPA.

Anexo II Demonstrativo de Programas – sintético

Anexo III Demonstrativo dos Programas e Ações de Governo por órgão e unidade – físico e financeiro.

Art. 8º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação (PREFEITURA MUNICIPAL DE QUISSAMÃ).

Após a elaboração, votação e publicação do PPA, o primeiro documento gerado é a Lei de Diretrizes Orçamentárias, que serve como um balizador na elaboração do orçamento anual (QUINTANA et al., 2011, p. 14). Conforme descrito no § 2º da CF de 1988:

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

Ao fixar a hierarquia dos processos de planejamento do orçamento, a CF 88 determinou que as peças orçamentárias deveriam relacionar-se e também a obrigatoriedade de publicidade, corroborada com a edição da Lei n. 101/2000,

intitulada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF)³². A grande novidade trazida pela LRF foi a exigência de acesso público dos demonstrativos e documentos, descritos no art.5º:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º;

II - será acompanhado do documento a que se refere o § 6º do art. 165 da Constituição, bem como das medidas de compensação a renúncias de receita e ao aumento de despesas obrigatórias de caráter continuado;

III - conterá reserva de contingência, cuja forma de utilização e montante, definido com base na receita corrente líquida, serão estabelecidos na lei de diretrizes orçamentárias (LRF 101/2000).

³² A Lei complementar 101 de 2000, mais conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Essa lei foi publicada como Lei Complementar em atendimento ao disposto no artigo 163 da Constituição Federal de 1988, cujo objetivo é tratar das finanças públicas, já que a Lei 4320 de 1964 trata de Orçamento e Contabilidade Pública.

RECEITAS POR CATEGORIAS ECONÔMICAS ³³		DESPESAS POR CATEGORIAS ECONÔMICAS ³⁴	
Receitas Correntes Valor (R\$)		Despesas Correntes Valor (R\$)	
1.1 Receita Tributária	6.502.000,00	1. Pessoal e Encargos Sociais	98.988.408,08
1.2 Receita Contribuições	655.800,00	2. Juros e Encargos da Dívida	1.105.000,00
1.4 Receita Patrimonial	827.305,00	3. Outras Despesas Correntes	73.939.983,91
1.5 Transferências Correntes	193.944.915,00	Total das Despesas Correntes	174.033.391,99
1.6 Outras Receitas Correntes	3.158.100,00	Despesas de Capital	
Total das Receitas Correntes	205.088.120,00	1. Investimentos	4.423.900,01
Receitas de Capital		2. Inversões Financeiras	1.000,00
2.1 Alienação de Bens	268.700,00	3. Amortização da Dívida	1.000.000,00
2.2 Amortização de Empréstimos	1.000,00	Total das Despesas de Capital	5.424.900,01
2.3 Transferências de Capital	6.700,00	Reserva de Contingência	5.541.708,00
Total das Receitas de Capital	276.400,00		
Total Geral da Receita	205.364.520,00		
(-) Dedução de receita para formação do FUNDEB ³⁵	-20.364.520,00		
Total da Receita Líquida	185.000.000,00	Total Geral da Despesa	185.000.000,00

Quadro 8: Lei orçamentária anual do município de Quissamã do exercício de 2016 (Milhões)

Fonte: Elaboração própria a partir da Lei n.1566 de 2015 do município de Quissamã.

³³ O artigo 11 da Lei 4320/ 64 diz que, ao ingressarem nos cofres públicos, os recursos financeiros serão classificados por natureza e codificação própria, em duas categorias econômicas: Receitas Orçamentárias Correntes e de Capital.

³⁴ Conforme a Secretaria do Tesouro Nacional as despesas públicas são classificação quanto a categoria econômica em Correntes e de Capital.

³⁵ A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF 101 de 2000) no artigo 2º do inciso IV surge com um conceito importante e que servirá de parâmetros para várias informações da gestão pública: Receita Corrente Líquida, que é o somatório de todas as receitas classificadas como correntes e com algumas deduções que depende do órgão onde está sendo elaborado o Orçamento. Em nível municipal, como é o caso em estudo, será deduzido da receita corrente o valor da receita para formação do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), contribuição plano seguridade do servidor e as compensações financeiras entre regime de previdência.

No Quadro 8, apresenta-se o Orçamento do município de Quissamã para o exercício de 2016, conforme Lei Municipal n.1566 de 30 de dezembro de 2015, com o objetivo de estimar as receitas e fazer uma fixação para as despesas. A Lei Orçamentária Anual apresenta o orçamento propriamente dito, e é com base nela que as despesas do exercício serão executadas. Conforme o estabelecido na Constituição Federal de 1988,

§ 8º A lei orçamentária anual não conterà dispositivo estranho à previsão da receita e à fixação da despesa, não se incluindo na proibição a autorização para abertura de créditos suplementares e contratação de operações de crédito, ainda que por antecipação de receita, nos termos da lei (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988).

Portanto, somente matéria orçamentária deverá figurar no orçamento, na qual nenhuma outra determinação poderá constar, salvo as exceções discriminadas no mesmo artigo. É importante destacar que a Lei Orçamentária Anual será constituída em uma única peça para toda a administração e que os valores previstos para arrecadação da receita deverão ser os mesmos fixados para a execução da despesa.

Analisando a referida lei³⁶, pode-se perceber que o município destinou 53,50% do total das receitas a serem arrecadadas, que perfazem um total de R\$ 185.000.000,00 (cento e oitenta e cinco milhões) para o pagamento de pessoal³⁷ (que compreende o grupo de despesas pessoal e encargos sociais).

Apesar de os gastos com pessoal encontrarem-se dentro do limite estabelecido pela LRF³⁸, que é de 60%, para um município de porte pequeno e com

³⁶ Conforme estabelecido no artigo 165 da Constituição Federal: § 5º A lei orçamentária anual compreenderá: I - o orçamento fiscal referente aos Poderes da União, seus fundos, órgãos e entidades da administração direta e indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público; II - o orçamento de investimento das empresas em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto; III - o orçamento da seguridade social, abrangendo todas as entidades e órgãos a ela vinculados, da administração direta ou indireta, bem como os fundos e fundações instituídos e mantidos pelo poder público.

³⁷ Art. 18. Para os efeitos desta Lei Complementar, entende-se como despesa total com pessoal: o somatório dos gastos do ente da Federação com os ativos, os inativos e os pensionistas, relativos a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência (LRF 101 DE 2000).

³⁸ A Lei de Responsabilidade Fiscal 101 de 2000 estabelece em seu Art. 19. Para os fins do disposto no *caput* do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir

população de 22.261 habitantes (conforme estimativa do FINBRA, 2016), podem ser considerados elevados, enquanto os valores destinados a investimentos públicos representam apenas 0,02%. Conforme destacam Reis e Santana,

[...] a aplicação dos royalties deve buscar potencializar a capacidade da economia local em manter o desenvolvimento quando os recursos tiverem sido exauridos, recomendando como foco a sua utilização em investimento fixo e a formação de recursos humanos (2014, p. 92).

Um dos grandes questionamentos das pesquisas teóricas realizadas para estudar municípios considerados petro-rentista³⁹ aponta justamente este fator: os recursos são empregados em sua grande maioria em despesas com pessoal em vez de serem utilizados para investimentos públicos. Terra já alertava que:

os municípios [...] estão, em maior ou menor grau, custeando a máquina pública com as rendas petrolíferas, o que pode significar um risco de insolvência financeira já que as rendas petrolíferas variam de acordo com o câmbio e o preço internacional do petróleo, [...]. A utilização das rendas petrolíferas em custeio pelos gestores públicos também fere o princípio da justiça intergeracional, defendido por Serra (2003), e que deveria orientar a aplicação destes recursos, já que se trata de rendas provenientes de um recurso mineral não renovável (2007, p. 129).

4.2 Finanças públicas

A autonomia financeira é tão importante quanto a administrativa, visto que os municípios passaram a administrar a sua política fiscal. Para tanto, foi disciplinado pela Lei de Responsabilidade Fiscal (LC 101 de 2000) um requisito primordial da responsabilidade na gestão fiscal: o ente público deverá efetuar a previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional.

A forma pela qual o Estado Federal se organiza e a distribuição de competência entre a União, os Estados e os Municípios é a que se denomina de pacto federativo. No caso brasileiro, o pacto federativo instaurou-se com o advento da nova Constituição e cuidou de estabelecer a competência comum entre os entes federados. Portanto, para que o ente público possa ter receitas, deverá instituir,

discriminados: I - União: 50% (cinquenta por cento); II - Estados: 60% (sessenta por cento); III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

³⁹ Expressão utilizada por Serra (2005) para designar o conjunto de municípios beneficiários do recebimento das rendas petrolíferas, no qual Quissamã se encontra.

prever e promover a efetiva arrecadação de todos os tributos de sua competência constitucional. Assim é atribuição dos municípios a arrecadação dos tributos de sua competência e a aplicação exclusivamente em programas e ações governamentais.

Corroborando com essa discussão, Silva contextualiza que:

A adoção do federalismo fiscal implica distribuição de competências constitucionais fiscais entre os diferentes níveis de governo, para que cada um, de modo autônomo, e na medida de suas competências e capacidade de financiamento, possa construir desenhos institucionais capazes de disciplinar os procedimentos de contribuição e gestão tributária, transferências fiscais, composição e dimensão da despesa (2005, p. 119).

E a Constituição Federal de 1988, no seu artigo 156, diz que os tributos de competência municipal são:

- I - propriedade predial e territorial urbana;
- II - transmissão "inter vivos", a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis, por natureza ou acessão física, e de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia, bem como cessão de direitos a sua aquisição;
- III - serviços de qualquer natureza, não compreendidos no art. 155, II, definidos em lei complementar.

Corroborando com o artigo 156 da Constituição Federal de 1988, foi implementada no município de Quissamã a Lei n. 142 de 30 de dezembro de 1991, que institui o Código Tributário e regula os direitos e obrigações que emanam das relações jurídicas referentes aos tributos de competência municipal. No artigo terceiro, são apresentados os tributos que integram o sistema tributário municipal:

- I- Impostos
 - a) sobre a propriedade predial e territorial urbana⁴⁰;
 - b) sobre a transmissão inter vivos a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis;⁴¹

⁴⁰ O Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana – IPTU incide sobre a propriedade, o domínio útil ou a posse de bem imóvel por natureza ou acessão física como definido na lei civil, localizado na zona urbana do município. Essa definição consta no artigo 32 da Lei. 5.172 /1966 (Código Tributário Nacional) e no artigo 8 da Lei 142/1991 (CÓDIGO TRIBUTÁRIO DO MUNICÍPIO DE QUISSAMÃ, 1991).

⁴¹ Conforme o artigo 30 da Lei 142/1991 (CT Quissamã), o Imposto sobre a transmissão de inter vivos – ITBI incide sobre: I - compra e venda e retrovenda; II - a dação em pagamento; III - a permuta; IV - enfiteuse e subenfiteuse; V - a instituição de fideicomisso; VI - a instituição de usufruto, uso e habitação; VII - os mandatos em causa própria ou com poderes equivalentes para a transmissão de bem imóvel ou de direito a ele relativo e seu substabelecimento; VIII - a arrematação ou adjudicação

- c) sobre serviços de qualquer natureza⁴²;
- d) sobre vendas a varejo de combustíveis líquidos e gasosos.

II - Taxas

- a) decorrentes das atividades do Poder de Polícia do Município;⁴³ (LEI MUNICIPAL N. 142).
 - b) decorrentes de atos relativos à utilização, efetiva ou potencial, de serviços públicos específicos e divisíveis⁴⁴.
- III - Contribuição de melhoria.

A Lei 4320 de 1964⁴⁵ já estabelecia, em seus artigos 51 e 53, o direito de cobrança com base em duas ações governamentais: a instituição de tributos e a sua inclusão no orçamento mediante lei (LEÔNCIO DA SILVA, 2012). Reforçando essa ação, a Lei de Responsabilidade Fiscal em seu artigo 11 diz que:

Art. 11- Constituem requisitos essenciais da responsabilidade a gestão fiscal, a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação (LEI FEDERAL 101/2000).

É necessário que o ente público realize o lançamento do crédito tributário, ou seja, as receitas orçamentárias provenientes dos tributos (impostos, taxas e

em leilão, hasta pública ou praça, bem como a respectiva cessão de direitos; IX - a transferência de bem ou direito do patrimônio de pessoa jurídica para o de qualquer um de seus sócios, acionistas ou respectivos sucessores; X - a transferência de bem ou de direito ao patrimônio de pessoa jurídica para pagamento de capital; XI - as tornas ou reposições que ocorram; XII - a transferência de direito sobre construção em terreno alheio, ainda que feita ao proprietário do solo; XIII - a cessão de direito à herança ou legado; XIV - a cessão dos direitos de opção de venda, desde que o optante tenha direito à diferença de preço e não simplesmente à comissão; XV - a instituição, a translação e a extinção de qualquer direito real sobre bem imóvel, exceto os direitos reais de garantia e as servidões pessoais; XVI - a rescisão ou o distrato de cessão de promessa de compra e venda, ou de promessa de cessão; XVII - a cessão física quando houver pagamento de indenização; XVIII - qualquer ato judicial ou extrajudicial inter vivos não especificado neste artigo que importe ou se resolva em transmissão, a título oneroso, de bens imóveis por natureza ou acessão física ou de direitos reais sobre imóveis, exceto os de garantia; XIX - a cessão de direitos relativos aos atos mencionados no inciso anterior. § 1º - É devido também o imposto: I - quando o vendedor exercer o direito de prelação; II - no pacto de melhor comprador; III - na retrocessão; § 2º - Equipara-se ao contrato de compra e venda, para efeitos fiscais: I - a permuta de bens imóveis por bens e direitos de outra natureza; II - a permuta de bens imóveis por outros quaisquer bens situados fora do território do Município.

⁴² Entende-se por Imposto sobre a prestação de serviços de qualquer natureza aqueles que tem como ato gerados a prestação de serviço ainda que esses não se constituam como atividade preponderante do prestador (definição dada pela Lei Complementar Nº 116, 31 de julho de 2003).

⁴³ Entende-se como poder de polícia as seguintes taxas: a) localização e funcionamento de estabelecimento; b) funcionamento de estabelecimento em horário especial; c) exercício do comércio eventual, ambulante e feirante; d) execução de obras particulares; e) publicidade; f) ocupação de áreas em vias e logradouros públicos.

⁴⁴ Pela prestação de serviços públicos concedidos ou permitidos entende-se: a) taxa de utilização de terminal rodoviário; b) taxa de vistoria de veículo de transporte coletivo; c) taxa de vistoria de táxi.

⁴⁵ A Lei 4.320 de 1964 é uma lei de direito financeiro; portanto, estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

contribuições de melhoria), sendo importante destacar que o não pagamento, pelo contribuinte, dessas receitas permite ao ente a inscrição em Dívida Ativa, que é conceituada no artigo 39 da Lei n. 4320 de 1964:

Art. 39. Os créditos da Fazenda Pública, de natureza tributária ou não tributária, serão escriturados como receitas do exercício em que forem arrecadados, nas respectivas rubricas orçamentárias.

§ 1º Os créditos de que trata este artigo, exigíveis pelo transcurso do prazo para pagamento, serão inscritos, na forma da legislação própria, como Dívida Ativa, em registro próprio, após apurada a sua liquidez e certeza, e a respectiva receita será escriturada a esse título.

§2º Dívida Ativa Tributária é o crédito da Fazenda dessa natureza, proveniente de obrigação legal relativa a tributos e respectivos adicionais e multas, e Dívida Ativa não Tributária são os demais créditos da Fazenda Pública.

Portanto, para uma análise mais concreta do esforço tributário do município, faz-se necessário incluir os recebimentos a título de Receita da Dívida Ativa Tributária, porém os dados até o exercício de 2008 não eram separados entre dívida ativa tributária e não tributária; como não foi possível efetuar essa separação, os dados são apresentados pelo FINBRA pelos valores “cheios”, não sendo possível separar os que são referentes a tributos. Então, a título de análise, foi efetuado um comparativo das receitas tributárias, e foi levado em consideração que o recebimento da dívida ativa reflete o esforço tributário do município em arrecadar as receitas próprias. Como a receita da dívida ativa foi lançada no ano de ocorrência do fator gerador do tributo como receita corrente tributária, no momento da arrecadação desses recursos, essas receitas serão classificadas como outras receitas correntes, corroborando com o descrito no artigo 35 da Lei 4320 de 1964, amplamente discutido anteriormente.

Tabela 3: Evolução da receita tributária própria⁴⁶ do município de Quissamã 1999-2016⁴⁷ (Milhões)

Ano	IPTU	IRRF	ITBI	ISSQN	TAXAS	DÍVIDA ATIVA
1999	149.259,82	0	27.029,22	347.782,70	16.899,00	27.232,00
2000	161.135,60	0	21.143,61	539.446,35	19.463,69	123.320,47
2001	158.565,15	0	51.181,64	732.574,97	20.242,35	98.364,55
2002	191.008,23	805.362,04	30.881,41	1.125.631,85	25.578,58	101.555,12
2003	298.763,87	1.241.024,72	65.007,84	1.726.878,28	33.310,32	87.747,22
2004	314.559,20	1.988.654,46	87.702,80	2.009.690,53	40.023,69	79.278,08
2005	314.559,20	1.078.448,84	177.229,49	2.138.265,76	34.244,17	104.874,45
2006	338.838,77	1.516.398,87	37.273,32	1.748.651,78	12.441,46	84.821,64
2007	438.360,16	1.680.718,64	30.749,67	3.430.080,93	17.314,76	148.413,88
2008	499.565,12	2.457.621,17	81.005,84	5.167.851,29	15.042,35	95.400,24
2009	568.557,31	1.553.599,26	78.701,33	2.472.094,40	32.295,17	43.783,78
2010	542.984,91	1.872.351,26	142.291,81	3.402.268,82	35.577,36	103.366,81
2011	585.992,36	2.313.117,53	147.723,40	6.046.048,29	42.725,35	149.342,94
2012	605.028,02	3.326.639,59	186.525,50	5.994.413,85	69.288,95	227.514,52
2013	656.565,36	4.784.880,39	193.610,55	3.256.201,55	111.299,85	160.806,53
2015	763.824,09	3.012.014,24	122.101,07	2.395.788,90	151.382,68	231.529,24
2016	854.900,34	5.075.113,29	117.491,57	1.895.237,78	157.301,08	212.913,65
Total	7.442.467,51	32.705.944,30	1.597.650,07	44.428.908,03	834.430,81	2.080.265,12

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FINBRA, 2018.

Pela Tabela 3, é possível verificar que o esforço tributário do município de Quissamã em arrecadar as receitas, ditas próprias, previstas na Constituição Federal, vem crescendo gradualmente ao longo dos anos. Nota-se que o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) possui maior representatividade, o que pode ser justificado pelo aumento de empresas prestadores de serviços instaladas no município, muito influenciado pelo fato de o artigo 3º da Lei complementar 116 de 2003⁴⁸ apontar que o serviço considera-se prestado e o

⁴⁶ Entende-se como receitas tributárias aquelas provenientes da arrecadação de tributos, tais como impostos, taxas e contribuição de melhoria. Conforme estabelecido na Constituição Federal de 1988, em seu artigo 156, essas receitas são tidas como próprias, ou seja, é obrigação do ente público, no caso o município, empenhar-se em arrecadá-las.

⁴⁷ Não foram disponibilizados no FINBRA os dados relativos ao exercício de 2014.

⁴⁸ O artigo dessa Lei sofreu nova redação mediante a Lei complementar 156 de 2016, porém, para efeito desta pesquisa, ainda é considerada a redação antiga, pelo fato de a Lei ter entrado em vigor no final do ano de 2016: Art. 3º O serviço considera-se prestado e o imposto devido no local do

imposto devido no local de estabelecimento do prestador, portanto, mesmo se o serviço não foi prestado no município de Quissamã, o imposto era devido.

O Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), apesar de apresentar um aumento significativo no decorrer do período analisado, vem perdendo seu peso no decorrer dos anos, provavelmente pelo fato que, para sua cobrança, é necessário que o objeto de cobrança, ou seja, o imóvel, esteja cadastrado na Secretaria Municipal de Fazenda, e como trata-se de um município pequeno pode ser que nem todos os imóveis estejam com cadastros; nesse caso, também contam os programas de isenção⁴⁹.

É importante destacar que, no ano de 2011, o valor arrecadado de ISSQN alcançou as cifras de R\$ 6.046.048,29, representando 66,18 % do valor arrecadado a título de receitas próprias tributárias. A partir do ano de 2002, passou a fazer parte da composição da receita tributária própria a arrecadação proveniente de Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF), que antes era contabilizado como transferências correntes da União, o que dificulta a comparação da evolução do peso dos diferentes componentes dos tributos pertencentes à composição da receita tributária própria do município.

Os recebimentos provenientes da arrecadação da dívida ativa vêm crescendo gradativamente, o que demonstra o esforço do município em cobrar as inadimplências e em aumentar os recursos dos cofres públicos. Pode-se observar que, no ano de 2015, talvez muito influenciado pela queda da arrecadação das

estabelecimento prestador ou, na falta do estabelecimento, no local do domicílio do prestador, exceto nas hipóteses previstas nos incisos I a XXV, quando o imposto será devido no local: (Redação dada pela Lei Complementar nº 157, de 2016).

⁴⁹ Conforme o artigo 27, da Lei 142 de 1991, consideram-se isentos do pagamento do IPTU: I - ao imóvel de propriedade de ex-combatente, utilizado exclusivamente para sua residência; II - aos imóveis cedidos gratuitamente para uso da União, do Estado e do Município; III - aos imóveis pertencentes a entidades desportivas, desde que utilizados em suas finalidades essenciais; IV - ao prédio de natureza estritamente residencial, com área não superior a cinquenta metros quadrados. Inciso IV com redação determinada Lei nº 0348 de 01.11.95, que isenta das taxas do Art. 102, I e II; V - aos imóveis pertencentes às associações educacionais, regularmente constituídas, sem fins lucrativos; VI - aos imóveis de propriedade das entidades religiosas; VII - aos imóveis pertencentes às prestadoras de serviços de assistência social regularmente constituídas e sem fins lucrativos; VIII - aos imóveis pertencentes às associações de classe, sem fins lucrativos. Incisos V, VI, VII e VIII, com redação determinada pela Lei nº 0235 de 09.09.93, produzindo os seus efeitos a partir de 01.01.94; IX - fica isento todo contribuinte, pessoa física proprietário ou possuidor de um (1) único imóvel cuja renda em conjunto com os demais membros de sua família seja de até três (3) salários mínimos. Inciso IX com redação determinada pela Lei nº 378, de 12.04.96 (O Parágrafo único do Art. 104 isenta de taxa de Serviços Urbanos os contribuintes do inciso IX)* (Dec. 019, de 18.04.96 regula o procedimento para o pedido de isenção de IPTU e TSU).

rendas petrolíferas, o valor recebido foi da ordem de 0,03% de toda a receita tributária.

Diante desse cenário, cabe ressaltar que, quando o assunto é receita própria municipal, existe um grande potencial a ser explorado, visto que os municípios recebedores das rendas petrolíferas tendem a acomodar e muitas vezes apresentam um descaso na promoção de medidas para aumentar a arrecadação.

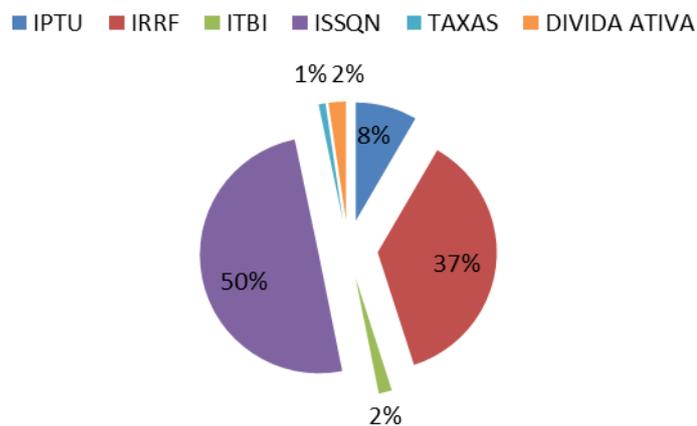


Gráfico 1: Composição do peso das receitas tributárias próprias de 1999-2016
 Fonte: Elaboração própria a partir de dados da FINBRA, 2018.

Por meio do Gráfico 1, é possível confirmar o fato de o ISSQN apresentar uma maior representatividade no peso das receitas tributárias próprias. Cabe ressaltar que, de toda a arrecadação própria arrecadada pelo município, no período de 1999 a 2016, 51% (mais da metade do valor arrecadado) foi proveniente das receitas de ISSQN e que 37% são provenientes do IRRF, cuja realidade não representa um esforço tributário.

4.2.1 Valores recebidos pelo município de Quissamã provenientes das rendas petrolíferas

Desde da década de 1970, a atividade petrolífera na Bacia de Campos alterou sobremaneira a configuração econômica regional. Assim, é mister relatar que, desde o processo no qual ocorreu a colonização do Norte Fluminense até a vinda da indústria petrolífera, a principal atividade econômica dessa região era a indústria açucareira. Com a chegada da indústria do petróleo, essa configuração foi alterada,

tanto economicamente quanto socialmente, visto que as receitas provenientes das rendas petrolíferas⁵⁰ têm injetado significativos recursos financeiros no município.

Remontando o histórico de arrecadação, o município de Quissamã recebe royalties e participação especial desde o ano de 1999, logo após a edição da Lei do Petróleo, passando a ter o maior PIB per capita da Região Norte Fluminense em 2013.

⁵⁰ Entende-se, nesta pesquisa, como rendas petrolíferas as provenientes dos repasses dos royalties e das participações especiais.

Tabela 4: Arrecadação de royalties e participação especial em valores correntes de 1999-2016 (Milhões)

	Royalties + PE⁵¹	Royalties + PE⁵²
Ano	Rio de Janeiro	Quissamã
1999	254.040.687,39	15.900.697,84
2000	906.980.569,40	32.271.214,42
2001	1.096.716.770,29	33.598.003,95
2002	2.032.752.876,77	48.529.278,63
2003	2.797.885.702,20	63.064.726,98
2004	3.280.531.928,85	66.083.508,29
2005	4.076.261.003,70	72.982.583,90
2006	5.103.986.235,00	91.565.639,24
2007	4.473.574.661,97	124.388.669,93
2008	6.585.271.650,44	146.649.730,18
2009	5.772.400.501,35	90.969.685,66
2010	5.767.425.074,22	90.508.817,62
2011	7.311.314.622,26	94.410.013,75
2012	8.417.928.052,25	106.949.297,46
2013	8.229.013.792,99	94.737.917,01
2014	8.194.875.491,77	95.103.720,48
2015	4.864.219.346,38	54.621.192,70
2016	3.841.249.429,93	40.089.495,04
Total	83.006.428.397,16	1.362.424.193,08

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do INFO ROYALTIES de 1999 a 2016.

A Tabela 4 demonstra os valores arrecadados pelo município no período de 1999 a 2016⁵³. Essas rendas petrolíferas, conforme descrito no artigo 20 §1º da

⁵¹ As participações especiais são rendas petrolíferas imprevisíveis, visto que dependem de vários fatores para que sejam transferidas aos municípios beneficiários, tais como preços do petróleo no mercado internacional, variação do câmbio e até mesmo acidentes em plataformas e outros que venham a interromper a produção de petróleo (LEI FEDERAL n. 9478 de 1997).

⁵² Utilizamos nesta pesquisa apenas as receitas das rendas petrolíferas (royalties + participações especiais) provenientes das Transferências Intergovernamentais da União, excluindo desse total, nesse momento, as receitas estaduais, que, de acordo com o art. 9º da Lei 7.990 de 1989, os Estados devem repassar aos municípios 25% de sua receita de royalties.

⁵³ O Manual de Contabilidade Aplicado ao Setor Público admite duas classificações para a receita de royalties, uma para a União, outra para os demais entes. A União deve classificá-la como receita corrente, de origem patrimonial (art. 20, inc. V a IX, CF). Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, por sua vez, também classificam os royalties como receita corrente, mas originada de transferências correntes, da espécie intergovernamental.

Constituição Federal de 1988, não são identificadas como tributos e nem como repasses da União aos municípios; são tratadas como compensações financeiras oriundas da exploração de jazidas de óleo e gás, mensalmente, como é o caso dos royalties, e trimestralmente, como é o caso das participações especiais. É notório que o município de Quissamã não é um dos maiores recebedores de rendas petrolíferas do estado do Rio de Janeiro, visto que sua arrecadação anual não chega a 1% da arrecadação do estado.

É importante ressaltar que os critérios de distribuição dos royalties contemplam mais alguns municípios do que outros, sendo os que estão mais próximos das áreas de produção e com mais instalações relacionadas à indústria petrolífera são os maiores beneficiados.

4.2.2 Evolução orçamentária do município de Quissamã

O município de Quissamã, conforme já apresentado anteriormente, é fruto da “febre emancipatória” que acometeu o estado do Rio de Janeiro, bem expressivo na Região Norte Fluminense, no início dos anos 90. Foi fundamental para a economia do novo município a arrecadação de royalties e participações especiais, principalmente após a aprovação da Lei do Petróleo de 1997, já que as regras para o rateio das rendas petrolíferas baseiam-se em um determinismo geográfico⁵⁴, que favorecem, assim, os municípios confrontantes com a bacia petrolífera. Segundo Serra e Terra (2006), o conjunto dos grandes beneficiários dos royalties da Bacia de Campos não formam uma região produtora, porém uma região petro-rentista. Deste modo, a dependência estaria atrelada aos royalties e não à produção de petróleo. Diante desse cenário, apresenta-se a evolução das receitas orçamentárias⁵⁵ do município de Quissamã no período de 1999 a 2016, no intuito de analisar o crescimento das receitas em confronto com o aumento da arrecadação das rendas petrolíferas.

Em conformidade com o artigo 35 da Lei 4320 de 1964,

⁵⁴ No artigo intitulado “O Sequestro das rendas petrolíferas pelo poder local: a gênese das quase sortudas regiões produtoras” (SERRA, 2007), o autor faz um breve, porém esclarecedor relato de como foi efetuada a divisão das áreas para a distribuição das rendas petrolíferas associadas à exploração e à produção de petróleo e gás no País.

⁵⁵ Conforme preconiza o art. 57 da Lei 4320 de 1964: “Ressalvado o disposto no parágrafo único do artigo 3º desta lei, serão classificadas como receita orçamentária, sob as rubricas próprias, todas as receitas arrecadadas, inclusive as provenientes de operações de crédito, ainda que não previstas no Orçamento.”

Art. 35. Pertencem ao exercício financeiro:

I - as receitas nele arrecadadas;

II- as despesas nele legalmente empenhadas (LEI .4.320/1964).

Portanto, entende-se como receitas orçamentárias aquelas que foram arrecadadas dentro do exercício financeiro, independentemente de pertencer a esse exercício. Equilibrar as receitas e despesas em um orçamento público representa um grande paradoxo.

Tabela 5: Evolução da arrecadação das receitas orçamentárias 1999-2016 (Milhões)

Ano	Receitas Orçamentárias
1999	30.787.591,63
2000	53.528.390,35
2001	69.788.673,15
2002	93.275.021,15
2003	120.845.052,57
2004	119.976.346,90
2005	122.578.870,83
2006	135.813.678,90
2007	187.625.381,10
2008	227.399.273,50
2009	168.956.039,61
2010	190.871.667,36
2011	212.608.348,01
2012	242.225.633,65
2013	271.248.623,84
2015	214.085.878,23
2016	188.204.426,84
Total	2.649.818.897,62

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FINBRA, 2018.

Na Tabela 5, estão apresentados os dados que demonstram a evolução das receitas orçamentárias do município de Quissamã. No entanto, podemos observar que o crescimento anual, bastante acentuado, do orçamento municipal se deve principalmente à arrecadação das rendas petrolíferas, porém cabe ressaltar que as receitas próprias e as demais transferências constitucionais de União e Estado têm um impacto considerável na evolução do orçamento municipal.

Tabela 6: Evolução das receitas orçamentárias do município de Quissamã 1999-2016 (Milhões)

Ano	Receita Corrente		Royalties + Participação	Receitas Orçamentárias
	Própria	Outras Receitas		
1999	565.783,06	14.321.110,73	15.900.697,84	30.787.591,63
2000	789.822,89	20.467.353,04	32.271.214,42	53.528.390,35
2001	1.697.172,76	34.493.496,44	33.598.003,95	69.788.673,15
2002	3.953.381,33	40.792.361,19	48.529.278,63	93.275.021,15
2003	7.626.272,24	50.154.053,35	63.064.726,98	120.845.052,57
2004	5.701.582,26	48.191.256,35	66.083.508,29	119.976.346,90
2005	5.549.678,04	44.046.608,89	72.982.583,90	122.578.870,83
2006	5.044.930,85	39.203.108,81	91.565.639,24	135.813.678,90
2007	7.158.039,09	56.078.672,08	124.388.669,93	187.625.381,10
2008	10.143.042,89	70.606.500,43	146.649.730,18	227.399.273,50
2009	5.453.055,94	72.533.298,01	90.969.685,66	168.956.039,61
2010	7.126.990,99	93.235.858,75	90.508.817,62	190.871.667,36
2011	11.614.723,75	106.583.610,51	94.410.013,75	212.608.348,01
2012	11.651.506,84	123.624.829,35	106.949.297,46	242.225.633,65
2013	9.376.711,00	167.133.995,83	94.737.917,01	271.248.623,84
2014	ND	ND	95.103.720,48	ND
2015	8.966.419,13	150.498.266,40	54.621.192,70	214.085.878,23
2016	11.060.604,76	137.054.327,04	40.089.495,04	188.204.426,84
Total	113.479.717,82	1.269.018.707,20	1.362.424.193,08	2.649.818.897,62

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FINBRA e do INFO ROYALTIES, 2018.

Porém, ao analisar a Tabela 6, fica evidenciado que o crescimento anual, bastante acentuado, do orçamento municipal se deve principalmente às rendas provenientes do petróleo e que, no ano de 2008, devido à alta do preço internacional do petróleo e, conseqüentemente, o aumento da arrecadação, essa dependência foi mais acentuada. Isso significa que, de todas as receitas que adentraram nos cofres municipais no referido ano, a grande maioria foi proveniente das rendas petrolíferas, demonstrando, assim, que o orçamento municipal é extremamente dependente dessas rendas.

A dependência orçamentária frente à arrecadação das rendas petrolíferas assenta-se na indagação de que elas representam uma dualidade para os municípios beneficiários, como é o caso de Quissamã, visto que, além de permitir uma maior autonomia na execução das políticas públicas, causam um grau muito elevado de dependência desses recursos (TERRA, 2006). É importante ressaltar que o significativo repasse de recursos de royalties e participações especiais não promoveu, em Quissamã, uma redução da dependência orçamentária. Essa afirmativa fica bem clara ao se analisar a comparação das receitas orçamentárias com as rendas petrolíferas. O que pode ser observado também, por meio da Tabela 7, é que quanto maior a arrecadação das rendas petrolíferas maior a dependência orçamentária.

Tabela 7: Dependência orçamentária das rendas petrolíferas (Milhões)

Ano	Receitas Orçamentárias	Royalties + Participação	%
1999	30.787.591,63	15.900.697,84	51,65
2000	53.528.390,35	32.271.214,42	60,29
2001	69.788.673,15	33.598.003,95	48,14
2002	93.275.021,15	48.529.278,63	52,03
2003	120.845.052,57	63.064.726,98	52,19
2004	119.976.346,90	66.083.508,29	55,08
2005	122.578.870,83	72.982.583,90	59,54
2006	135.813.678,90	91.565.639,24	67,42
2007	187.625.381,10	124.388.669,93	66,30
2008	227.399.273,50	146.649.730,18	64,49
2009	168.956.039,61	90.969.685,66	53,84
2010	190.871.667,36	90.508.817,62	47,42
2011	212.608.348,01	94.410.013,75	44,41
2012	242.225.633,65	106.949.297,46	44,15
2013	271.248.623,84	94.737.917,01	34,93
2015	214.085.878,23	54.621.192,70	25,51
2016	188.204.426,84	40.089.495,04	21,30
Total	2.649.818.897,62	1.267.320.472,60	47,83

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FINBRA e do INFO ROYALTIES, 2018.

No ano de 2008, essa dependência atingiu o valor de 65%, muito influenciado pela arrecadação vultosa das rendas petrolíferas. Nesse cenário, é possível perceber que as rendas petrolíferas surgem como receitas expressivas nos orçamentos públicos e que não possuem uma vinculação, o que permite ao município uma maior capacidade de promover políticas públicas que visem o bem comum da população. Porém, é necessário lembrar que as receitas advindas das rendas petrolíferas são de volume incerto devido ao preço de referência do petróleo:

[...] para fins de cálculo dos royalties e participações especiais poderá ser o preço real médio de venda ou o chamado preço mínimo fixado pela ANP, aplicando-se aquele que for maior. Para se calcular esse preço utiliza-se também como referência o preço do petróleo Brent utilizado no Reino Unido. Outras variáveis são levadas em consideração para esse cálculo, como: teor de enxofre e taxa de câmbio para o dólar (BARBOSA, 2011, p. 136-140).

Então, como existe essa volatilidade do preço do petróleo, altamente influenciado por crises econômicas internacionais ou guerras entre países produtores e que venham a afetar direta ou indiretamente os municípios que são dependentes dessas rendas, contudo, é contundente demonstrar que, no ano de 2016, devido à queda na arrecadação das rendas petrolíferas, ocorreu também a queda na porcentagem de dependência da receita orçamentária, que passou a ser de 21,3%.

Para exemplificar melhor essa situação, efetuou-se um desmembramento das receitas arrecadadas pelo município estudado, no intuito de verificar a real influência dessas rendas na arrecadação e como elas são representadas em um todo.

Os dados observados na Tabela 8 demonstram evidências consideráveis de que essas rendas foram, durante muitos anos, a principal fonte de recursos do município, como no ano de 2007, em que 66% das receitas arrecadadas pelo município foram provenientes das transferências de royalties e participação especial pela União. Apenas ocorreu uma diminuição dessa relação de dependência a partir de 2013, quando foi evidenciada a queda da arrecadação em decorrência da baixa no preço do petróleo no mercado internacional⁵⁶. Para Serra (2006) e Pacheco (2003), a queda na arrecadação a partir de 2014, proveniente da crise enfrentada, é

⁵⁶ No artigo intitulado “Que crise é essa? A queda na arrecadação das rendas petrolíferas nos municípios da região produtora do Estado do Rio de Janeiro” (CRUZ, 2015), o autor apresenta um panorama dos municípios beneficiados com as rendas petrolíferas após a queda da arrecadação proveniente da queda do barril do petróleo internacional.

prejuízo de que esses municípios necessitam buscar formas de diversificação da economia, para que estejam preparados para período de estagnação ou até mesmo do fim da produção de petróleo e gás natural nos campos de exploração.

Tabela 8: Peso das receitas correntes arrecadadas no período de 1999-2016

Ano	Tributárias	Patrimonial	Royalties	Contribuições	Outras	Transf.	
						União	Estado
1999	1,7	0,1	49,6	0	0	7,4	41,2
2000	1,4	0,1	58,5	0	3,3	6,3	30,4
2001	1,4	1,1	51,5	0	3,1	7,2	36,2
2002	1,5	1,9	49,7	0	2,9	6,2	37,8
2003	1,7	3,5	54,5	0	1,3	5,1	33,9
2004	2,1	1,4	55,6	0	1,8	6,2	33,1
2005	2,2	1,4	62,8	0	1,7	6,3	25,6
2006	2,7	1	64,4	0	1,5	5,7	24,8
2007	3	0,8	66,8	0,2	5	4,2	20
2008	3,7	0,8	64,4	0,2	1,2	4,8	21,1
2009	2,8	0,4	56,2	0,3	2,4	6,9	31
2010	3,1	0,6	50,6	0,2	1,9	6,6	36,8
2011	4,3	1,2	46	0,2	1,9	7,2	39,2
2012	4,2	0,6	47,1	0,2	1,9	7,5	38,4
2013	3,3	0,5	42,2	0,2	1,7	7,6	44,4
2014	4,8	0,8	41	0,2	2,7	8,1	42,4
2015	3,4	0,9	33,1	0,4	1,7	10,5	50
2016	4,3	1,1	23,7	0,4	1,7	20,5	48,1

Fonte: Elaboração própria por meio de dados do FINBRA, 2018.

Porém, é notório perceber que o município não tem elevado o esforço em favor da arrecadação própria. No ano de 2016, as receitas tributárias representavam 4,3% da receita corrente total arrecadada, o que é algo preocupante. Podemos observar que a relação da dependência das rendas petrolíferas, devido à crise nesse setor, diminuiu, porém aumentou a relação de dependência das transferências que o estado do Rio de Janeiro faz para o município. A título de exemplo, no ano de 2016, alcançou a ordem de 48,10%, significando que, do total das receitas arrecadadas pelo município, quase a metade foram provenientes de

repasse pelo Estado das transferências constitucionais e legais. Cabe destacar que o estado do Rio de Janeiro encontra-se em uma profunda crise, então cabe ao município buscar um maior esforço tributário para assim garantir suas receitas e conseguir a consecução de suas políticas.

Tabela 9: Transferências por função efetuadas pela União ao município de Quissamã 2007-2016⁵⁷ (Milhões)

Ano	Saúde ⁵⁸	Educação	Habitação ⁵⁹	Assistência
2007	839.377,80	355.984,45		753.166,00
2008	1.215.495,24	576.910,40		892.664,00
2009	1.548.961,99	306.192,22	699.999,93	1.022.689,00
2010	1.728.052,95	767.505,52		1.409.272,00
2011	3.893.953,76	502.582,10		1.722.411,00
2012	6.479.982,08	649.188,77		2.498.777,00
2013	6.294.981,45	1.065.904,10		3.164.636,00
2014	6.394.789,67	1.773.121,42		3.379.807,00
2015	6.351.866,29	837.014,66		3.220.836,00
2016	8.757.231,77	647.859,11		2.879.684,00
Total	43.504.693,00	7.482.262,75	699.999,93	20.943.942,00

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do Portal da Transparência da União, 2018.

Corroborando com o fato de o município necessitar de um maior esforço tributário para arrecadar as receitas próprias, a Tabela 9 vem demonstrar que as

⁵⁷ Não foi possível analisar o período de 1999 a 2006, pela impossibilidade de encontrar os dados separados. Nas transferências referentes à função educação, não estão contemplados os valores do FUNDEB, e sim as transferências efetuadas pela União, que envolvem os seguintes programas: Apoio à alimentação escolar na educação básica (PNAE), Dinheiro direto na escola para a educação básica (PDDE) e Apoio ao transporte escolar (PNATE). As transferências da função Assistência Social referem-se aos programas de transferências de rendas, tais como: Bolsa Família, PETI, em que esses recursos não podem ser utilizados para o pagamento das despesas públicas, sejam elas correntes, sejam de capital.

⁵⁸ A Emenda Constitucional Nº 29/2000 e a Lei Complementar Nº 141/2012, que a regulamentou, dispõem que os recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios destinados às ações e serviços públicos de saúde e os transferidos pela União para a mesma finalidade serão aplicados por meio de fundo de saúde, que será acompanhado e fiscalizado por Conselho de Saúde.

⁵⁹ No ano de 2009, a União, por meio do Ministério das Cidades, firmou um convênio com a Prefeitura Municipal de Quissamã, cujo objeto era a urbanização de assentamentos precários na comunidade de Vila Operária do Carmo. O valor a ser repassado foi de R\$ 700.000,00 (setecentos mil reais), tendo como contrapartida do município o valor de R\$ 806.781,01 (oitocentos e seis mil, setecentos e oitenta e um reais e um centavo). A vigência desse convênio foi de 28/12/2007 até 30/11/2011 e teve como concedente a Caixa Econômica Federal – FNHS (Portal da Transparência da União).

outras transferências efetuadas pela União possuem destinação próprias para sua execução; são as chamadas “ verbas carimbadas”, visto que os gastos a serem efetuados por elas têm destino própria e que esse fator possui bastante relevância na consecução dos objetivos das políticas públicas.

4.3 Composição dos gastos públicos⁶⁰ sociais no município de Quissamã

O Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, por meio dos estudos socioeconômicos elaborados anualmente, traz à baila dados relevantes da execução orçamentária dos municípios do Estado. Por esse estudo, é possível analisar, por exemplo, a autonomia financeira e o grau de investimentos efetuados.

É bem verdade que os gastos públicos, de modo geral, cresceram significativamente, muito em decorrência de fatores como crescimento populacional, fatores demográficos e até mesmo envelhecimento da população (COSTA DA SILVA, 2012). Nesse contexto, devido ao grande grau de dependência orçamentária das rendas petrolíferas, é necessário verificar qual é o comportamento e a composição dos gastos públicos no que alude à equidade e a padrões mais justos de redistribuição de bens e recursos públicos no município de Quissamã.

Muitos estudos defendem uma aplicação das rendas petrolíferas em prol da manutenção das condições de vida e de sustento das gerações futuras quando da finitude da exploração e produção do petróleo, porém faz-se necessário visualizar as necessidades de melhoria das populações hoje. Não existe nenhum dispositivo legal que obrigue a administração pública municipal a utilizar os recursos provenientes das rendas petrolíferas nos setores sociais. Assim, como os gestores possuem grande liberdade para emprego desses recursos, vislumbramos que sejam empregados no bem-estar da população, elevando o gasto na promoção de um desenvolvimento social, já que a função da administração pública é a eficiência de uma prestação de serviço de qualidade para a população.

A Portaria n. 42 de 1999, do Ministério do Orçamento e Gestão, para fins de classificação, as despesas orçamentárias⁶¹ são destacadas de acordo com as

⁶⁰ No ano de 2016, foi editada uma Emenda Constitucional nº 95, mais conhecida como Emenda do Teto dos Gastos Públicos, que limita por 20 anos os gastos públicos e tem como objetivo o equilíbrio das contas públicas por meio de um rígido mecanismo de controle de gastos. Essa Emenda foi implementada para atender à União.

⁶¹ Segundo Bezerra Filho (2012) despesas orçamentárias, ou simplesmente despesas públicas, constituem o conjunto dos gastos públicos autorizados por intermédio do orçamento ou de créditos

funções do governo, levando em consideração a relação dos programas a serem desenvolvidos no período. Rezende (2001) ressalta que a classificação das despesas por função é necessária para uma maior efetividade da implantação da técnica do orçamento programa, que tem por objetivo o aumento da eficácia e da eficiência na programação dos dispêndios públicos. Já Souza (2007) enfatiza que a finalidade básica é mostrar as realizações do ente governamental no desenvolvimento social e econômico da sociedade, conforme demonstrado no Quadro 9.

Classificação das despesas por funções	
1- Legislativa	15-Urbanismo
2- Judiciária	16-Habitação
3- Essencial à Justiça	17-Saneamento
4- Administração	18-Gestão Ambiental
5- Defesa Nacional	19-Ciência e
6- Segurança Pública	Tecnologia
7- Relações Exteriores	20-Agricultura
8- Assistência Social	21-Organização
9- Previdência Social	Agrária
10-Saúde	22-Indústria
11-Trabalho	23-Comércio e Serviço
12-Educação	24-Comunicações
13-Cultura	25-Energia
14-Direitos de Cidadania	26-Transporte
	27-Desporto e Lazer
	28-Encargos Especiais

Quadro 9: Classificação das despesas por função

Fonte: Elaboração própria a partir de Rezende (2001) e Souza (2007).

No contexto das despesas existentes, para a análise efetuada nesta pesquisa, cujo objetivo é analisar o orçamento e a composição dos gastos públicos na área social no município de Quissamã, somente serão levados em consideração os gastos sociais, que, segundo Rezende (2001), são Assistência Social, Previdência Social, Saúde, Educação, Cultura, Urbanismo, Habitação e

Saneamento⁶², por entender que esses dispêndios são necessários na promoção dos bens e serviços para a coletividade.

Nesta pesquisa, foram consideradas como despesas públicas as legalmente empenhadas, em atendimento ao artigo 35 da Lei 4320 de 1964, já mencionado anteriormente, e por entender que é no momento do empenho que é criada, para o ente público, a obrigação de pagamento. Esse entendimento é afirmado pelo que complementa Bezerra Filho:

[...] empenho de despesa é o ato emanado de autoridade competente que cria para o Estado obrigação de pagamento pendente ou não de implemento de condição [...] (BEZERRA FILHO, 2012, p. 170).

Em um primeiro momento, fez-se um levantamento, mediante o FINBRA, de todas as despesas empenhadas e por função⁶³, com o objetivo de verificar a composição da efetivação dos gastos, conforme demonstrado na Tabela 10 abaixo:

⁶² A Lei Complementar n. 2 de 2006 do município de Quissamã, que instituiu o plano diretor de desenvolvimento sustentável e estabelece diretrizes e normas de ordenamento físico-territorial e urbano, uso, ocupação e parcelamento do solo em seu artigo 13 classifica como políticas sociais aquelas que visam prover benfeitorias e serviços de lazer, educação, saúde e habitação de interesse social à população de forma a garantir e promover equidade social e qualidade de vida.

⁶³ A Lei 4320 de 1964 define quatro classificações diferentes para a despesa pública, a saber: a institucional, a funcional, a programática e a por natureza. (GIACOMONI, 2002, p.93). Nesta pesquisa, optou-se por analisar as despesas por função, pelo fato de apresentarem um melhor entendimento da execução dos gastos públicos.

Tabela 10: Composição dos gastos públicos por função 1999-2016 (Milhões)

Ano	Legislativa	Judiciária	Administração	Assistência Social	Saúde	Saneamento	Educação	Cultura	Urbanismo	Habitação	Trabalho	Gestão Ambiental	Agricultura
1999	0	0	3.886.645,72	3.216.110,03	4.078.210,50	0	4.876.767,84	0	0	0	0	0	0
2000	0	0	5.575.245,18	5.252.506,03	10.480.578,72	0	10.845.620,63	0	0	0	0	0	0
2001	0	0	9.499.260,32	8.023.546,46	12.925.624,47	0	11.984.712,33	0	0	0	0	0	0
2002	2.373.798,60	248.210,95	16.782.987,22	3.893.813,93	18.545.566,25	4.216.877,13	13.502.645,49	419.970,02	5.731.482,00	1.220.919,52	849.714,74	4.103.470,71	4.116.453,16
2003	3.593.409,84	434.798,20	23.103.271,48	6.194.820,18	19.820.291,09	6.509.939,77	18.456.577,91	1.938.743,37	10.684.251,44	1.438.210,66	1.187.570,80	2.816.845,71	7.778.671,69
2004	4.262.471,32	569.615,08	26.408.205,62	8.079.315,26	23.723.863,12	4.329.993,76	21.527.529,71	1.392.480,65	10.862.774,78	2.340.254,52	1.199.763,83	3.154.636,75	7.215.712,29
2005	4.090.458,84	433.920,30	22.047.388,04	7.146.906,65	27.719.929,32	6.169.915,76	20.423.864,92	2.007.827,96	4.477.232,80	1.693.131,99	1.234.963,55	82.447,80	5.754.885,94
2006	3.303.791,52	517.989,62	24.294.663,71	10.457.275,23	28.953.498,78	9.920.462,88	22.818.112,57	5.851.833,50	8.878.874,23	0	1.476.647,36	1.421.630,47	6.199.269,52
2007	3.501.524,51	527.025,22	39.403.743,95	11.042.037,47	35.410.856,92	12.478.555,76	27.134.889,39	10.743.386,89	10.145.551,67	0	2.297.054,78	4.592.773,13	1.214.198,79
2008	4.136.128,19	567.625,17	55.234.004,30	15.763.790,41	44.630.293,17	14.790.999,23	31.230.511,20	10.467.321,42	29.514.985,58	0	3.117.236,02	1.037.976,66	5.698.258,22
2009	5.506.587,80	922.673,00	40.063.112,90	10.056.337,80	38.525.998,90	11.095.260,20	35.697.672,70	6.884.762,30	6.399.967,60	2.077.966,80	1.820.894,00	0	4.500.959,10
2010	4.912.688,70	976.274,00	48.717.252,60	8.869.661,00	40.340.490,80	3.614.815,60	35.549.392,60	6.917.827,30	12.632.454,20	2.550.828,40	2.114.318,00	148.306,00	1.531.188,70
2011	0	1.024.819,08	55.020.261,31	9.507.571,33	47.917.761,94	3.089.281,38	42.702.199,11	7.871.548,57	11.483.718,74	2.768.882,17	2.131.767,47	0	2.231.540,12
2012	7.852.287,20	1.208.411,27	67.096.495,61	11.883.798,06	50.134.914,19	5.461.687,46	46.946.228,14	9.263.982,34	18.418.561,77	3.769.430,15	2.695.266,85	0	3.898.054,49
2013	0	1.049.391,24	62.001.729,40	11.368.360,20	56.975.767,28	1.709.542,69	54.212.132,79	4.500.088,35	19.003.340,51	571.661,02	2.751.936,05	0	1.788.860,49
2015	0	1.258.746,72	43.464.419,58	9.336.137,73	54.831.876,15	1.007.459,66	54.448.786,65	1.202.038,62	19.828.989,85	123.830,65	2.118.943,19	0	400.275,45
2016	0	828.531,94	33.486.479,40	8.342.182,65	57.835.833,57	653.353,40	42.863.240,34	754.548,95	13.681.264,55	0	1.981.853,87	0	62.340,00
	43.533.146,52	10.568.031,79	557.124.015,12	131.942.007,90	545.366.941,48	85.048.144,68	467.513.783,52	70.216.360,24	181.743.449,72	18.555.115,88	26.977.930,51	17.358.087,23	52.390.667,96

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados do FINBRA, 2018.

Tabela 11: Composição dos gastos públicos por função 1999-2016 (Milhões) – (Conclusão)

Ano	Indústria	Comércio e Serviços	Comunicações	Transporte	Desporto e Lazer	Encargos Especiais	Energia
1999	0	0	0	0	0	0	0
2000	0	0	0	0	0	0	0
2001	0	0	0	0	0	0	0
2002	2.200.000,00	25.560,00	1.122.734,92	5.906.987,40	4.933.221,00	0	383.542,25
2003	3.463.931,00	88.149,12	1.537.320,95	7.040.982,33	6.547.746,00	0	316.971,53
2004	1.330.739,36	140.238,59	1.082.654,69	2.220.503,38	6.036.641,95	13.685,37	401.139,38
2005	1.406.217,94	4.519.420,78	1.464.209,05	5.696.344,44	1.377.814,59	533.448,17	0
2006	2.213.189,69	688.539,84	1.732.755,26	4.990.948,88	3.221.461,34	108.028,50	0
2007	8.006.267,56	506.241,00	2.745.605,34	6.420.155,26	3.791.431,72	134.248,64	0
2008	5.215.435,87	632.731,34	3.779.379,08	6.880.307,41	4.682.981,82	31.028,31	0
2009	1.725.516,00	239.089,80	0	6.068.478,70	2.924.975,70	32.368,50	0
2010	1.175.841,30	284.950,00	0	5.778.563,80	4.054.715,10	2.402.548,90	0
2011	4.239.634,28	146.800,00	0	5.909.450,77	3.518.841,25	1.720.646,33	0
2012	8.878.658,68	151.339,00	0	6.424.910,56	4.819.349,24	1.903.910,21	0
2013	7.086.531,84	0	0	7.145.312,57	3.259.234,56	1.369.737,83	0
2015	148.753,10	0		5.869.172,50	3.629.434,30	681.191,19	0
2016	24.759,06	0	0	5.165.544,79	2.533.613,80	848.767,88	0
	47.115.475,68	7.423.059,47	13.464.659,29	81.517.662,79	55.331.462,37	9.779.609,83	1.101.653,16

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FINBRA, 2018.

Ao efetuar a análise da Tabela 10 e 11, percebe-se nitidamente que os maiores gastos no período analisado encontram-se concentrados na manutenção da máquina pública (administração), na ordem de R\$ 557.124.015,12, seguidos pelos gastos com saúde, no valor de R\$ 545.366.941,48, e com educação, no valor de R\$ 467.513.783,52. Porém, muitos estudos revelam que, à medida que as rendas petrolíferas começaram a ingressar nos orçamentos municipais, ocorreu uma tendência ao aumento das despesas com custeio, que são justamente as necessárias à manutenção da máquina pública, tais como pagamento de pessoal, aquisição de materiais diversos e tudo o mais necessário para o bom funcionamento do órgão e, por consequência, para uma boa prestação de serviços à população (COSTA DA SILVA, 2012, p. 16).

Mediante essas informações, entende-se que o aumento das receitas proporcionado pelo recebimento das rendas petrolíferas altera as preferências de gastos dos municípios, ao invés de educação se gasta mais com saúde. E, à medida que o recebimento dessas rendas vai tendo um aumento muito expressivo, o urbanismo passa a ser o item eleito para receber mais recursos entre as demais despesas sociais, no montante de R\$ 181.743.449,72, mais do que a assistência, que foi da ordem de R\$ 131.942.007,90. Os demais setores sociais recebem poucos recursos em geral, sendo habitação e trabalho aqueles que menos receberam em todos os anos do período estudado.

Alinhado ao debate em defesa de uma aplicação dos royalties que permita a manutenção das condições de vida e sustento para as gerações futuras, quando da finitude desses recursos, faz-se necessário levar em consideração as necessidades da população hoje e a maneira pela qual os entes públicos buscam cumprir essa premissa. No caso específico de Quissamã, podemos observar que, como não existe nenhum dispositivo legal obrigando a administração a utilizar as rendas petrolíferas nos setores sociais, os gastos são realizados de acordo com os interesses dos governos naquele momento. Por exemplo, no exercício de 2016, ocorreram gastos na ordem de R\$ 13.661.264,50 em urbanismo e nada foi gasto com habitação.

Serra (2006) acentua que os critérios para distribuição dos royalties são distorcidos, já que levam a um “sobrefinanciamento” de um pequeno grupo de municípios. Argumenta também que esses municípios apresentam grandes orçamentos e que, com isso, tendem a expandir os gastos públicos, porém

reduzindo a qualidade e relaxando no uso dos tributos locais. O autor complementa que esses recursos estão sendo utilizados amplamente em gastos correntes, o que acarreta uma baixa capacidade de favorecimento às próximas gerações, visto que é um recurso natural não renovável.

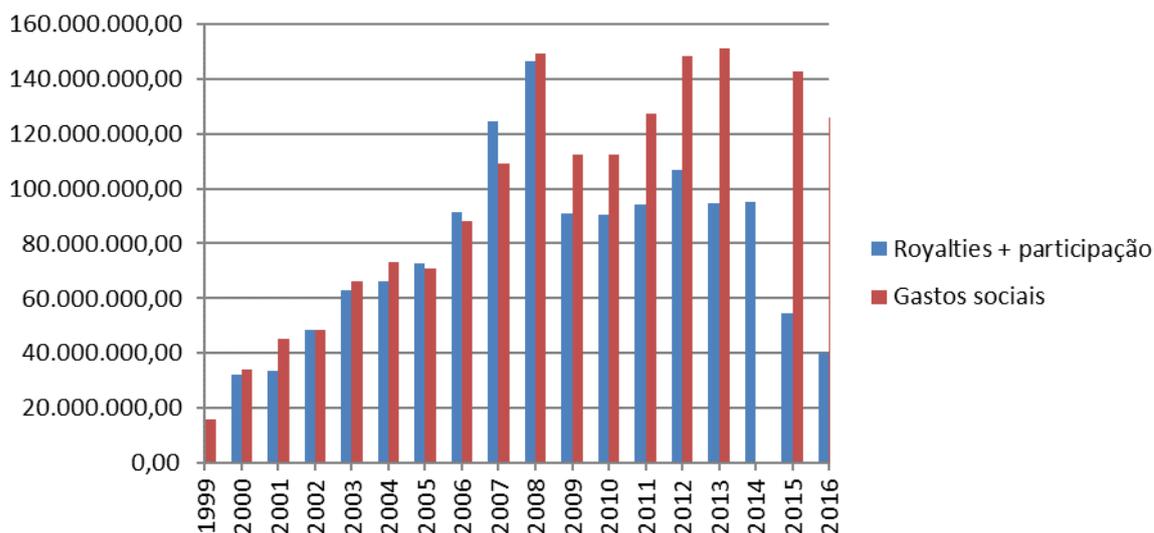


Gráfico 2: Comparativo das rendas petrolíferas e os gastos sociais 1999- 2016 (Milhões)
Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FINBRA e do Boletim Info Royalties

Pelo Gráfico 2, podemos observar que, se o município tivesse como receitas somente as provenientes das rendas petrolíferas, as mesmas não pagariam os gastos públicos nas áreas específicas que representam a área social. Foi nesse contexto que começaram as grandes indagações desta pesquisa:

Como mensurar os gastos pagos com os recursos provenientes das rendas petrolíferas?

Como separar dos gastos as transferências vinculadas para áreas específicas?

Como avaliar os gastos em educação e saúde visto que para esses são determinados um mínimo pela Constituição Federal?

No intuito de tentar responder essas indagações, começou-se a levantar, com os dados coletados, o que estaria previsto no orçamento para ser pago com os recursos provenientes das rendas petrolíferas na tentativa de evidenciar por meio dos gastos efetivamente pagos. Porém não foi possível separar de todo o período estudado, visto que as peças orçamentárias não apresentam essa separação. Como o objetivo deste estudo é o de verificar a relação entre a composição dos gastos

públicos na área social dinamizado pelo recebimento das rendas petrolíferas pelo município de Quissamã, optou-se por analisar os gastos públicos sob a perspectiva abordada por Mendes (2013). O autor defende que os gastos públicos devem ser compatíveis com a demanda social, visto que, ao contrário, o orçamento e o financiamento público estariam contribuindo para a desigualdade social. Partindo desse pensamento, passou-se a analisar a influência das rendas petrolíferas nas áreas de: educação e cultura, saúde e saneamento, assistência e trabalho, habitação e urbanismo.

Em um primeiro momento, foi efetuado um levantamento da composição dos gastos sociais no peso das despesas orçamentárias⁶⁴, conforme a Tabela 12:

⁶⁴ Conforme o Manual Contábil aplicado ao setor público (MCASP 7. Edição), despesa orçamentária é toda transação que depende de autorização legislativa, na forma de consignação de dotação orçamentária, para ser efetivada.

Tabela 12: Evolução dos gastos sociais em confronto com as despesas efetuadas no período de 1999-2016 (Milhões)

Ano	Despesas orçamentárias	Educação e Cultura	%	Habitação e Urbanismo	%	Saúde e Saneamento	%	Assistência e Previdência	%	Trabalho	%	Total	% da despesa total
1999	27.749.473,68	4.876.767,84	17,57%	3.551.622,41	12,80%	4.078.210,50	14,70%	3.216.110,03	11,59%	0	0,00%	15.722.710,78	56,66%
2000	51.456.980,57	10.845.620,63	21,08%	7.289.227,39	14,66%	10.480.578,72	20,37%	5.252.506,03	10,21%	0	0,00%	33.867.932,77	65,82%
2001	65.793.788,46	11.984.712,33	18,22%	12.198.667,12	18,54%	12.925.624,47	19,65%	8.023.546,46	12,19%	0	0,00%	45.132.550,38	68,60%
2002	90.194.413,04	13.922.615,51	15,44%	6.952.401,52	7,71%	22.762.443,38	25,24%	3.893.813,93	4,32%	849.714,74	0,69%	48.380.989,08	53,64%
2003	122.635.531,54	20.395.321,28	16,63%	12.122.462,10	9,88%	26.330.230,86	21,47%	6.194.820,18	5,05%	1.187.570,80	0,94%	66.230.405,22	54,01%
2004	125.891.080,03	22.920.010,36	18,21%	13.203.029,30	10,49%	28.053.856,88	22,28%	8.079.315,26	6,42%	1.199.763,83	1,01%	73.455.975,63	58,35%
2005	118.280.328,84	22.431.692,88	18,96%	6.170.364,79	5,22%	33.889.845,08	28,65%	7.146.906,65	6,04%	1.234.963,55	0,90%	70.873.772,95	59,92%
2006	137.048.972,90	28.669.946,07	20,92%	8.878.874,23	6,48%	38.873.961,66	28,37%	10.457.275,23	7,63%	1.476.647,36	0,82%	88.356.704,55	64,47%
2007	180.095.548,00	37.878.276,28	21,03%	10.145.551,67	5,63%	47.889.412,68	26,59%	11.042.037,47	6,13%	2.297.054,78	0,97%	109.252.332,88	60,66%
2008	237.410.993,40	41.697.832,62	17,56%	29.514.985,58	12,43%	59.421.292,40	25,03%	15.763.790,41	6,64%	3.117.236,02	1,79%	149.515.137,03	62,98%
2009	174.542.621,80	42.582.435,00	24,40%	8.477.934,40	4,86%	49.621.259,10	28,43%	10.056.337,80	5,76%	1.820.894,00	1,00%	112.558.860,30	64,49%
2010	182.572.117,00	42.467.219,90	23,26%	15.183.282,60	8,32%	43.955.306,40	24,08%	8.869.661,00	4,86%	2.114.318,00	1,05%	112.589.787,90	61,67%
2011	201.284.723,85	50.573.747,68	25,13%	14.252.600,91	7,08%	51.007.043,32	25,34%	9.507.571,33	4,72%	2.131.767,47	0,85%	127.472.730,71	63,33%
2012	250.807.285,22	56.210.210,48	22,41%	22.187.991,92	8,85%	55.596.601,65	22,17%	11.883.798,06	4,74%	2.695.266,85	1,15%	148.573.868,96	59,24%
2013	234.793.626,82	58.712.221,14	25,01%	19.575.001,53	8,34%	58.685.309,97	24,99%	11.368.360,20	4,84%	2.751.936,05	1,17%	151.092.828,89	64,35%
2015	198.350.055,34	55.650.825,27	28,06%	19.952.820,50	10,06%	55.839.335,81	28,15%	9.336.137,73	4,71%	2.118.943,19	1,25%	142.898.062,50	72,04%
2016	169.062.314,20	43.617.789,29	25,80%	13.681.264,55	8,09%	58.489.186,97	34,60%	8.342.182,65	4,93%	1.981.853,87	0,08%	126.112.277,33	74,60%
Total	2.567.969.854,69	565.437.244,56	22,02%	223.338.082,52	8,70%	657.899.499,85	25,62%	148.434.170,42	5,78%	26.977.930,51	1,05%	1.622.086.927,86	63,17%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FINBRA 1999-2016, 2018.

Podemos observar na Tabela 12 que, durante o período estudado, 63,17% dos gastos públicos foram efetuados nas áreas sociais em conjunto. Percebe-se também que, das áreas analisadas, as que tiveram maior influência nos gastos públicos foram justamente as duas que são legitimadas na Constituição Federal: saúde⁶⁵ (25,62%) e educação⁶⁶ (22,02%). Esse fato pode ser verificado por meio do dispositivo da Lei n.1539 de 2 de dezembro de 2015 - Lei de Diretrizes Orçamentárias do município de Quissamã para o exercício de 2016, conforme abaixo:

Art. 25. - Além de destinar os quantitativos vinculados legalmente às prioridades da educação sob responsabilidade do Município, a Lei Orçamentária para o exercício fiscal de 2016 deverá explicitar ações que promovam o acesso da população à educação, proporcionando, em especial, assistência ao transporte escolar e nutrição ao educando; bolsas de estudo para cursos fora da oferta do Município; ampliação de vagas para acolher a população na faixa da Educação Infantil e do Ensino Fundamental e valorizar o mérito do trabalhador da educação, garantindo-lhes curso de atualização e desenvolvimento profissional.

Art. 28. - Além de destinar os quantitativos vinculados legalmente às prioridades da saúde sob responsabilidade do Município, a Lei Orçamentária de 2016 deverá identificar ações específicas para a saúde da família; a vigilância em saúde; a prevenção e assistência odontológica; o atendimento ambulatorial, emergencial e hospitalar; e para a educação e promoção à saúde.

Para complementar essa discussão, optou-se por efetuar um comparativo com todos os gastos sociais efetuados pelo município de Quissamã, no período analisado, em proporção com as despesas correntes, já que são as provenientes da manutenção e do funcionamento da máquina pública.

⁶⁵ Arts. 156, 158 e 159, quinze por cento dos impostos arrecadados pelo município devem ser destinados às ações e serviços de Saúde pública. (CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988). Nos termos do artigo 77 do ADCT, a partir do exercício de 2004, os municípios devem aplicar, no mínimo, 15% (quinze por cento) do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b, e § 3º da Constituição Federal em ações e serviços de saúde.

⁶⁶ Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. A Emenda Constitucional n. 14/96 deu novo impulso a essa área, com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (FUNDEF).

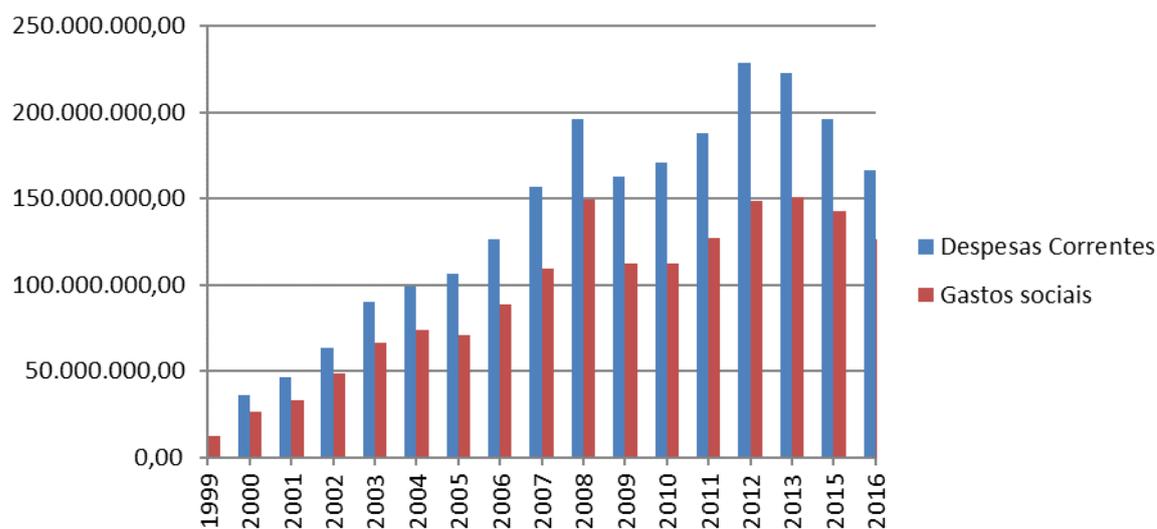


Gráfico 3: Gastos sociais em proporção com as despesas correntes no período de 1999-2016

Fonte: Elaboração própria por meio de dados do FINBRA 1999-2016.

Pelo Gráfico 3, é possível perceber que os gastos sociais comprometem a maior parte das despesas correntes do município. Ao longo do período analisado, percebe-se que, à medida que os anos foram passando e as despesas aumentando, os gastos sociais foram gradativamente sendo diminuídos.

Tabela 13: Composição das despesas orçamentárias nos gastos com a função Assistência Social de 2007-2016 (Milhões)⁶⁷

Ano	Despesas	Transferências da		
	Orçamentárias	União	Assistência	%
2007	180.095.548,00	753.166,00	11.042.037,47	5,74%
2008	237.410.993,40	892.664,00	15.763.790,41	6,29%
2009	174.542.621,80	1.022.689,00	10.056.337,80	5,21%
2010	182.572.117,00	1.409.272,00	8.869.661,00	4,12%
2011	201.284.723,85	1.722.411,00	9.507.571,33	3,90%
2012	250.807.285,22	2.498.777,00	11.883.798,06	3,78%
2013	234.793.626,82	3.164.636,00	11.368.360,20	3,54%
2015	198.350.055,34	3.220.836,00	9.336.137,73	3,13%
2016	169.062.314,20	2.879.684,00	8.342.182,65	3,29%
Total	1.828.919.285,63	20.943.942,00	208.806.392,72	10,39%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FINBRA e do Portal da Transparência da União, 2018.

Cabe ressaltar que, nas entrevistas realizadas, foi possível verificar que, na área de assistência social, o município tem tentado realizar políticas sociais capazes de melhorar a qualidade de vida dos munícipes, dando condições para serem inseridos no mercado de trabalho, seja no próprio município, seja fora. Porém, fica nítido que o orçamento destinado à assistência é muito pequeno, conforme observado na Tabela 13; destes recursos utilizados, a maior parte é empregada no acolhimento de crianças, já que não há transferência da União para esse programa.

Na Tabela 13, está demonstrado que excluindo das despesas orçamentárias os valores referentes às transferências recebidas da União para os programas de transferência de renda, os gastos na função assistência social não ultrapassam 10% de todas as despesas efetuadas. Esse fato corrobora com as palavras da Secretária de Assistência Social:

O orçamento destinado é muito pequeno. Nas reuniões de todas as secretarias é o primeiro a ser cortado, eu tenho que ficar pedindo aos secretários uma “sobra” para tentar melhorar o meu. Caso a secretaria possuísse um orçamento “mais folgado”, nós

⁶⁷ Foi utilizado o período de 2007 a 2016, devido à intenção de comparar as receitas orçamentárias com as transferências recebidas da União para Assistência. No Portal da Transparência da União, somente apresentam-se disponibilizados a partir desse ano.

conseguiríamos fazer uma melhor política de transferência de renda, visto que grande parte de nosso orçamento é custeado com os recursos advindos das rendas petrolíferas e as transferências vindas da União possuem destinação, já que são para o Bolsa Família e o Benefício de Prestação Continuada. Porém, dentro dessas limitações, estamos tentando criar uma boa rede de proteção social, mas é preciso mais recursos. O orçamento destinado para o ano de 2018 caiu de sete milhões (2017) para 3 milhões e, com essas somas, não é possível fazer muito. Mas estamos na luta todos os dias (2018).

Porém, dentro das dificuldades de recursos apontadas, existem boas políticas tanto para jovens e idosos como para crianças. Há programas de transferências municipais de renda que visam auxiliar esses usuários pelo período em que se encontram em vulnerabilidade.

Outro fator relevante é o de existir um déficit habitacional elevado; não há construção de casas populares, e o plano municipal de habitação não atende à demanda, o que ocasiona um gasto elevado de aluguel social pagos com recursos próprios destinados à assistência. Essa falta de construção de casas populares fica nítida quando observamos individualmente a função Habitação no período analisado e confrontamos com as despesas executadas, conforme apresentado na Tabela 13.

Tabela 14: Gastos efetuados com habitação no período de 1999-2016 (Milhões)

Ano	Despesa Orçamentária	Habitação	%
1999	27.749.473,68	0	0,00%
2000	51.456.980,57	0	0,00%
2001	65.793.788,46	0	0,00%
2002	90.194.413,04	1.220.919,52	1,35%
2003	122.635.531,54	1.438.210,66	1,17%
2004	125.891.080,03	2.340.254,52	1,86%
2005	118.280.328,84	1.693.131,99	1,43%
2006	137.048.972,90	0	0,00%
2007	180.095.548,00	0	0,00%
2008	237.410.993,40	0	0,00%
2009	174.542.621,80	2.077.966,80	1,19%
2010	182.572.117,00	2.550.828,40	1,40%
2011	201.284.723,85	2.768.882,17	1,38%
2012	250.807.285,22	3.769.430,15	1,50%
2013	234.793.626,82	571.661,02	0,24%
2015	198.350.055,34	123.830,65	0,06%
2016	169.062.314,20	0	0,00%
Total	2.422.969.611,98	18.555.115,88	7,65%

Fonte: Elaboração própria a partir de dados do FINBRA, 2018.

Observando os dados apresentados na Tabela 14, é possível verificar que há realmente um déficit habitacional no município e que esses gastos num todo representam somente 7,65 % de todas as despesas executadas no período. Isso demonstra que o fato de utilizar a aplicação das rendas provenientes do petróleo para melhorar a qualidade de vida da população presente e de deixar um legado para o futuro ainda está longe de acontecer.

Esse fato é corroborado pela Secretária de Fazenda, no sentido de que, com a queda da arrecadação das rendas provenientes do petróleo a partir de 2014, foi necessário efetuar ajustes nos gastos públicos, o que é notório no orçamento como um todo.

Serra (2005) defende que os municípios deveriam aplicar as rendas provenientes da indústria petrolífera na promoção da justiça intergeracional:

A promoção da justiça intergeracional, ou, pelo menos, o não comprometimento das gerações futuras, deve ser alvo de toda política de desenvolvimento. Os investimentos em saúde, educação, infraestrutura básica e produtiva, qualificação profissional, modernização da máquina administrativa, diversificação produtiva, entre outros poderiam, rigorosamente, ser defendidos como ações de desenvolvimento, e por que não, ações também sensíveis em relação às gerações futuras (SERRA, 2005, p. 70).

Partindo desse pensamento, a Tabela 15 demonstra que o município de Quissamã, nos primeiros anos pós Lei do Petróleo, apresentava em seu orçamento uma composição de despesas com investimento razoável, apesar de apresentar um volume bem abaixo das despesas com pessoal, porém de cunho significativo. No ano de 2002, por exemplo, do total de despesas fixadas totais, que era de R\$ 75.000.000, 32%, ou seja, R\$ 24.477.584 seriam destinados à aquisição de investimentos. Isso levando em consideração os valores que seriam arrecadados a título de rendas petrolíferas.

Tabela 15: Composição das despesas fixadas com os investimentos de 2002-2016 (Milhões)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Despesas Correntes															
Pessoal e Encargos	21.025.000,00	33.816.100,00	49.238.000,00	42.894.280,00	43.218.868,00	46.321.300,00	62.284.300,00	72.905.900,00	68.735.335,60	72.862.944,00	75.470.415,00	103.832.122,00	106.435.100,00	120.465.666,00	98.988.408,00
Juros e Encargos da Dívida	1.000,00	0,00		0,00	3.000,00	44.000,00	20.000,00	26.000,00	24.600,00	26.053,86	100.000,00	137.200,00	400.000,00	1.105.000,00	1.105.000,00
Outras Despesas Correntes	27.245.416,00	32.206.900,00	47.337.100,00	37.418.350,00	68.032.377,00	70.974.000,00	78.754.600,00	78.815.300,00	78.979.084,40	83.771.421,70	92.344.287,00	99.465.021,00	113.980.200,00	96.967.533,90	73.939.984,00
Total das Despesas Correntes	48.271.416,00	66.023.000,00	96.575.100,00	80.312.630,00	111.254.245,00	117.339.300,00	141.058.900,00	151.747.200,00	147.739.020,00	156.660.420,00	167.914.702,00	203.434.343,00	220.815.300,00	218.538.200,00	174.033.392,00
Despesas de Capital															
Investimentos	24.477.584,00	21.804.300,00	40.611.800,00	16.967.500,00	13.916.755,00	17.978.700,00	26.201.100,00	37.812.800,00	18.522.980,00	19.737.688,10	21.665.498,00	33.264.656,96	15.983.700,00	16.740.800,00	4.423.900,00
Inversões Financeiras	750.000,00	372.700,00	100,00	701.870,00	250.000,00	6.000.000,00	1.000.000,00	500.000,00	50.000,00	52.955,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00	1.000,00
Amortização da Dívida	1.000,00	0,00	13.000,00	18.000,00	19.000,00	292.000,00	300.000,00	20.000,00	8.000,00	8.472,80	498.800,00	1.000.000,00	1.000.000,00	1.020.000,00	1.000.000,00
Total das Despesas de Capital	25.228.584,00	22.177.000,00	40.624.900,00	17.687.370,00	14.185.755,00	24.270.700,00	27.501.100,00	38.332.800,00	18.580.980,00	19.799.115,90	22.165.298,00	34.265.656,96	16.984.700,00	17.761.800,00	5.424.900,00
Reserva de Contingência	1.500.000,00	1.800.000,00	2.800.000,00	2.000.000,00	2.560.000,00	2.890.000,00	3.440.000,00	1.920.000,00	1.680.000,00	1.782.419,55	1.920.000,00	2.300.000,00	2.200.000,00	2.200.000,00	5.541.708,00
Total das Despesas Fixadas	75.000.000,00	90.000.000,00	140.000.000,00	100.000.000,00	128.000.000,00	144.500.000,00	172.000.000,00	192.000.000,00	168.000.000,00	178.241.955,00	192.000.000,00	240.000.000,00	240.000.000,00	238.500.000,00	185.000.000,00

Fonte: Elaboração própria através da LOA do município no período de 2002-2016, 2018.

Ao longo dos anos, muito provavelmente influenciada pela queda de arrecadação das rendas petrolíferas, essa relação vai sendo diminuída. Pode-se observar que, para o ano de 2016, das despesas totais fixadas no valor de R\$ 185.000.000, apenas 2% seriam destinados à aquisição de novos investimentos.

Alinhada a esse debate, Terra (2007) complementa que as rendas petrolíferas vêm custeando a máquina pública, o que pode significar um risco de insolvência financeira “já que as rendas petrolíferas variam de acordo com o câmbio e o preço internacional do petróleo”. Salaria também que essa dependência fica comprometida devido a vários fatores que podem vir a acontecer, como paralisação de plataformas e diminuição no volume produzido.

É necessário complementar que, segundo Serra (2005), o ideal seria que os municípios empregassem os recursos provenientes das rendas petrolíferas em investimentos, o que garantiria um legado para as gerações futuras, já que o petróleo é um recurso finito. A Lei n. 4320/64 classifica como investimentos:

Artigo 12§ 4º Classificam-se como investimentos as dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.

Então, diante da crise instalada na arrecadação das rendas petrolíferas a partir de 2014, fica nítido que a preocupação do município é manter os limites mínimos estabelecidos pela legislação, sejam na saúde, na educação e nas despesas com pessoal, conforme apresentado nas figuras demonstradas abaixo:

Unidade Gestora: CONSOLIDADO

Função	Subfunção	Programa	Descrição	Valor Previsto
Gastos na Manutenção do Desenvolvimento do Ensino:				
12			EDUCAÇÃO	20.094.000,00
	361		ENSINO FUNDAMENTAL	13.873.000,00
		0026	ENSINO FUNDAMENTAL	13.873.000,00
	365		EDUCAÇÃO INFANTIL	5.939.000,00
		0025	EDUCAÇÃO INFANTIL	5.939.000,00
	366		EDUCAÇÃO DE JOVENS E ADULTOS	282.000,00
		0047	JOVENS E ADULTOS ALFABETIZADOS	282.000,00
			Total das Contas Retificadoras da Receita FUNDEB	20.364.520,00
TOTAL				40.458.520,00

GASTOS COM O ENSINO		
Valor Legal Mínimo:	25,00%	27.073.850,00
Valor Aplicado:	37,36%	40.458.520,00

Figura 4: Fixação de gastos a serem efetuados com educação em atendimento ao limite mínimo estabelecido em legislação para o exercício de 2016
 Fonte: Lei Orçamentária Anual do exercício de 2016.

Na Figura 4, está demonstrado que, dos valores a serem arrecadados a título de receitas próprias, 37% serão destinados para custear os gastos com educação. Cabe ressaltar que esse valor está acima do limite mínimo, que é de 25%.

Unidade Gestora: CONSOLIDADO

Função	Subfunção	Programa	Descrição	Valor Previsto
Gastos com Custeio das Despesas com Saúde:				
10			SAÚDE	20.800.689,01
	122		ADMINISTRAÇÃO GERAL	2.347.000,00
		0036	GESTÃO ADMINISTRATIVA	2.347.000,00
	301		ATENÇÃO BÁSICA	3.126.000,00
		0010	ATENÇÃO BÁSICA	3.126.000,00
	302		ASSISTÊNCIA HOSPITALAR E AMBULATORIAL	14.341.689,01
		0013	ATENDIMENTO EM MÉDIA E ALTA COMPLEXIDADE	12.741.397,01
		0053	REABILITAÇÃO FÍSICA	417.292,00
		0056	SORRISO SAUDÁVEL	1.183.000,00
	304		VIGILÂNCIA SANITÁRIA	986.000,00
		0060	VIGILÂNCIA EM SAÚDE	986.000,00
TOTAL				20.800.689,01

GASTOS COM A SAÚDE		
Valor Legal Mínimo:	15,00%	16.244.310,00
Valor Aplicado:	19,21%	20.800.689,01

Figura 5: Fixação de despesas a serem efetuadas com saúde em atendimento ao limite mínimo estabelecido em legislação para o exercício de 2016
 Fonte: Lei Orçamentária Anual do exercício de 2016.

Na Figura 5, está demonstrado que, dos valores a serem arrecadados a título de receitas próprias, 19,21% serão destinados para custear os gastos com saúde. Salienta-se que esse valor está acima do limite mínimo que é de 15%. Isso é um ponto positivo, já que demonstra que o município estaria tentando, pelo seu esforço tributário, contribuir para um melhor atendimento à população.

As Figuras 6 e 7 apresentam os valores expressivos que serão utilizados para financiar as despesas de pessoal, demonstrando que, mesmo o município cumprindo o limite estabelecido na legislação para esses gastos, estes consomem mais que uma política pública. Isso é uma questão a ser analisada, visto que é necessário pensar no desenvolvimento de políticas que promovam o bem comum.

Unidade Gestora: Todas do Poder LEGISLATIVO

RECEITAS CORRENTES		
Código	Descrição da Conta	Valor
1000.00.00.00	RECEITAS CORRENTES	205.088.120,00
1100.00.00.00	RECEITA TRIBUTÁRIA	6.502.000,00
1200.00.00.00	RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	655.800,00
1300.00.00.00	RECEITA PATRIMONIAL	827.305,00
1700.00.00.00	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	193.944.915,00
1900.00.00.00	OUTRAS RECEITAS CORRENTES	3.158.100,00
	(-) DEDUÇÕES E EXCLUSÕES DA RECEITA	(20.364.520,00)
	(-) DEDUÇÕES DE RECEITA PARA FORMAÇÃO DO FUNDEB	(20.364.520,00)
TOTAL DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA		184.723.600,00
DESPESAS COM REMUNERAÇÃO - (Poder: LEGISLATIVO)		
Código	Descrição da Conta	Valor
3.0.00.00.00.00	DESPESAS CORRENTES	7.365.436,08
3.1.90.11.00.00	VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL	5.784.786,08
3.1.90.13.00.00	OBRIGAÇÕES PATRONAIS	1.580.650,00
TOTAL DA DESPESA		7.365.436,08
	6% Sobre as Receitas Correntes	11.083.416,00
	Percentual Orçado com Pessoal	3,99

Figura 6: Fixação de despesas a serem efetuadas com pessoal pelo Poder Legislativo em atendimento ao limite mínimo estabelecido em legislação para o exercício de 2016
 Fonte: Lei Orçamentária Anual do exercício de 2016.

Unidade Gestora: Todas do Poder EXECUTIVO		
RECEITAS CORRENTES		
Código	Descrição da Conta	Valor
1000.00.00.00	RECEITAS CORRENTES	205.088.120,00
1100.00.00.00	RECEITA TRIBUTÁRIA	8.502.000,00
1200.00.00.00	RECEITAS DE CONTRIBUIÇÕES	655.800,00
1300.00.00.00	RECEITA PATRIMONIAL	827.305,00
1700.00.00.00	TRANSFERÊNCIAS CORRENTES	193.944.915,00
1900.00.00.00	OUTRAS RECEITAS CORRENTES	3.158.100,00
	(-) DEDUÇÕES E EXCLUSÕES DA RECEITA	(20.364.520,00)
	(-) DEDUÇÕES DE RECEITA PARA FORMAÇÃO DO FUNDEB	(20.364.520,00)
	TOTAL DA RECEITA CORRENTE LÍQUIDA	184.723.600,00
DESPESAS COM REMUNERAÇÃO - (Poder: EXECUTIVO)		
Código	Descrição da Conta	Valor
3.0.00.00.00.00	DESPESAS CORRENTES	91.705.972,00
3.1.90.04.00.00	CONTRATAÇÃO POR TEMPO DETERMINADO	1.825.600,00
3.1.90.11.00.00	VENCIMENTOS E VANTAGENS FIXAS - PESSOAL CIVIL	72.881.012,00
3.1.90.13.00.00	OBRIGAÇÕES PATRONAIS	16.423.160,00
3.1.90.91.00.00	SENTENÇAS JUDICIAIS	100.000,00
3.1.90.92.00.00	DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	124.500,00
3.1.90.94.00.00	INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES TRABALHISTAS	454.700,00
3.1.90.96.00.00	RESSARCIMENTO DE DESPESAS DE PESSOAL REQUISITADO	14.000,00
3.3.90.34.00.00	OUTRAS DESPESAS DE PESSOAL DECORRENTES DE CONTRATOS DE TERCEIRIZAÇÃO	83.000,00
	(-) EXCLUSÕES DO GASTO COM PESSOAL	(679.200,00)
3.1.90.91.00.00	(-) SENTENÇAS JUDICIAIS	(100.000,00)
3.1.90.92.00.00	(-) DESPESAS DE EXERCÍCIOS ANTERIORES	(124.500,00)
3.1.90.94.00.00	(-) INDENIZAÇÕES E RESTITUIÇÕES TRABALHISTAS	(454.700,00)
	TOTAL DA DESPESA	91.026.772,00
	54% Sobre as Receitas Correntes	99.750.744,00
	Percentual Orçado com Pessoal	49,28

Figura 7: Fixação de despesas a serem efetuadas com pessoal pelo Poder Executivo em atendimento ao limite mínimo estabelecido em legislação para o exercício de 2016
 Fonte: Lei Orçamentária Anual do exercício de 2016.

Conforme estabelecido na legislação, esses gastos serão efetuados com os valores arrecadados a título de receitas próprias, o que demonstra que o esforço da arrecadação tributária e das transferências que a União efetua, com exceção das rendas provenientes dos royalties, serão destinadas ao cumprimento desses limites, o que pode ocasionar a inviabilidade de gastos em outras áreas.

Observa-se que a perspectiva da justiça intergeracional, como defende Serra (2005), não é cumprida já que os recursos dos royalties não cumprem efetivamente sua função, apesar da evidência das melhorias no município ao longo do período analisado.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O roteiro apresentado nesta pesquisa foi seguido de maneira a alcançar o objetivo proposto de analisar a composição dos gastos públicos sociais com a aplicação das rendas petrolíferas na geração do bem-estar populacional, por meio de dados orçamentários. Para tanto, dentro dos recortes espacial e temporal selecionados, foram destacadas, para a contextualização e análise desta pesquisa, três situações importantes: as receitas próprias, as transferências provenientes das rendas petrolíferas e a composição dos gastos públicos, visto que o município de Quissamã é um dos beneficiários dessas rendas pelo fato da “sorte geográfica”, que permite um orçamento vultoso.

Cabe destacar que, apesar da Constituição Federal de 1988 ter conferido aos municípios uma maior autonomia mediante o processo de descentralização, o pacto federativo estabelecido vem sendo modificado, tornando, com isso, a atuação dos municípios mais engessada.

Por meio da análise das receitas próprias, foi possível constatar que o município não possui um esforço tributário em prol da arrecadação das receitas estabelecidas pela Constituição Federal no período analisado, que foi de 1999 a 2016. Em relação às receitas arrecadadas pelo município, estas representavam apenas 3.36%, o que significa dizer que, caso somente tivesse arrecadado essas receitas, não haveria condições de promover o bem-estar da coletividade.

Pelos dados coletados ao longo do período analisado, foi possível verificar que ações foram implementadas para uma melhor arrecadação, porém não podemos deixar de destacar as dificuldades impostas à arrecadação das receitas próprias, como a complexidade e os custos para efetuar os levantamentos necessários para identificar o contribuinte, visto que o IPTU, por exemplo, tem como fato gerador o imóvel e, para tanto, o mesmo precisa estar cadastrado na Secretaria

de Fazenda Municipal. É bem sabido que nem todos os contribuintes possuem seus imóveis regularizados, o que demanda uma maior fiscalização e, proporcionalmente, mais custos com pessoal.

Destacamos também que, por ser um município pequeno, talvez não apresente um dinamismo econômico capaz de arrecadar os tributos próprios de maneira que possuam um peso significativo nas receitas municipais. Este fato está muito atrelado à dependência em relação às transferências recebidas tanto da União como do Estado, o que “acomoda” o esforço tributário próprio.

Por meio da análise das transferências da União provenientes das rendas petrolíferas, foi possível perceber, assim como os demais municípios que possuem esse tipo de renda, a grande dependência para a execução de seus orçamentos em todos os períodos analisados. É bem verdade que essa dependência foi aumentada à medida que os valores arrecadados foram ficando mais significativo.

Contudo, é mister ressaltar que, a partir de 2013, com a crise no setor petrolífero influenciada pela queda do preço internacional do petróleo, pela queda da produção, pelos escândalos na Petrobras, a dependência em relação a essas rendas foi diminuindo, porém o Estado passou a ser o maior provedor do município.

Em relação ao ponto mais importante desta pesquisa, os gastos públicos, pode-se observar que os municípios não possuem uma polarização na composição dos gastos, que sua grande preocupação é cumprir os limites estabelecidos na Lei de Responsabilidade Fiscal e que, com isso, as áreas de maiores gastos são saúde e educação.

Vale ressaltar que, apesar de o município ser dependente das rendas provenientes do petróleo para a execução de seu orçamento, somente essas rendas não são capazes de promover o bem-estar social no município de Quissamã, visto que indicadores sociais ligados ao desenvolvimento humano apresentaram melhorias, porém não foi possível afirmar que esse fato tenha relação com o recebimento das rendas petrolíferas. Contudo, Serra (2006) destaca que os recursos provenientes da exploração das rendas petrolíferas sejam utilizados na busca por uma fonte alternativa de energia, para a preservação do meio ambiente e para a formação do capital humano, pelo fato de se tratar de um recurso natural finito e que as gerações futuras deveriam ser compensadas pelo seu uso hoje.

Conclui-se que, como a legislação é muito branda em relação à aplicação dos recursos oriundos das rendas petrolíferas, pode ocorrer uma falta de preparo dos

gestores, o que necessitaria de uma maior motivação para que os investimentos dessas rendas fossem voltados para o desenvolvimento e para promover a justiça intergeracional, de maneira que a população fosse menos dependente de programas de assistência e de recursos provenientes do petróleo.

Esta pesquisa encontrou algumas limitações, como o fato de não conseguir identificar com precisão os gastos efetuados com os recursos provenientes das rendas petrolíferas. Como não teve a pretensão de esgotar o tema, por sua dimensão e complexidade, o assunto poderá ser analisado de diversas vertentes, aprimorando, assim, as reflexões aqui levantadas.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ANP. Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/>>. Acesso em: 31 de ago.2017.

ARRETCHE, Marta T. S. Mitos da descentralização: mais democracia e eficiência nas políticas públicas. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, ano 11, n. 31, jun. 1996.

_____. **Estado Federativo e Políticas Sociais: determinantes da descentralização**. São Paulo: Fapesp; Rio de Janeiro: Revan, 2000.

_____. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 18, n. 2, p. 17-26, 2004.

ARRETCHE, Marta T. S; VAZQUEZ, Daniel. **Descentralização, instituições políticas e autonomia: padrões de gasto dos governos locais no Brasil**. 2009. Disponível em: <http://www.unsam.edu.ar/profesores/ricardogutierrez/LASA09_Arretche&Vazquez.pdf>. Acesso em: 28 set. 2017.

BARBETTA, P. A. Obtenção de dados. In:_____. **Estatística aplicada às ciências sociais**. 3. ed. Florianópolis: Edufsc, 1999. p. 15-35.

BARBOSA, Décio H. (coord.). **Guia dos Royalties do Petróleo e do Gás Natural**. Rio de Janeiro: ANP, 2001. 156 p.

BARRETA, Emanuele Moura; CANAN, Silvia Regina. Políticas públicas de educação inclusiva: avanços e recuos a partir dos documentos legais. In: SEMINÁRIO DE PESQUISA EM EDUCAÇÃO DA REGIÃO SUL, 9., 2012, Caxias do Sul. **Anais eletrônicos...** Caxias do Sul: ANPED, 2012. p.1-15. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/173/181>>. Acesso em: 02 out. 2016.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: fundamentos e história**. Rio de Janeiro: Cortez, 2011.

BEZERRA FILHO, João Eudes. **Orçamento aplicado ao setor público**. Abordagem simples. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

BOCCATO, Vera Regina Casari. Metodologia da pesquisa bibliográfica na área odontológica e o artigo científico como forma de comunicação. **Revista Odontol. Univ. Cidade São Paulo**, São Paulo, v. 18, n. 3, p. 265-274, 2006.

BRANDÃO, Carlos. Desenvolvimento, Territórios e Escalas Espaciais: levar na devida conta as contribuições da economia política e da geografia crítica para construir a abordagem interdisciplinar. In: RIBEIRO, Maria Teresa Franco e MILANI, Carlos R. S. (Orgs.). **Compreendendo a complexidade socioespacial contemporânea: o território como categoria de diálogo interdisciplinar**. Salvador: Editora da UFBA, 2008. p. 1-21.

BRANDÃO, Carlos. **Território & Desenvolvimento: as múltiplas escalas entre local e o global**. Campinas: Unicamp, 2012.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília DF: Senado Federal, 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 9, de 9 de novembro de 1995. Da nova redação ao art. 177 da Constituição Federal, alterando e inserido parágrafos.

_____. Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

_____. Lei n. 12.304, de 02 de agosto de 2010. Autoriza o Poder Executivo a criar a empresa pública denominada Empresa Brasileira de Administração de Petróleo e Gás Natural S.A. - Pré-Sal Petróleo S.A. (PPSA) e dá outras providências.

_____. Lei n. 12.734, de 30 de novembro de 2012. Modifica as Leis no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e n.12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha.

_____. Lei n. 12.858, de 09 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a lei n. 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências.

_____. Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal.

_____. Lei nº 7.525, de 27 de julho de 1986. Estabelece normas complementares para a execução do dispositivo no art. 27, da lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação da lei nº 7.453 de 27 de dezembro de 1985, e dá outras providências.

_____. Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989. Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF). Republicada no Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 de janeiro de 1990.

_____. Lei nº 9.478, de 06 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.

_____. Lei nº. 12.351, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.

_____. Lei nº. 2.004, de 3 de outubro de 1953. Dispõe sobre a Política Nacional do Petróleo e define atribuições do Conselho Nacional do Petróleo, Institui a Sociedade Anônima e dá outras providências.

BRITO, Flaviane de Souza; GUALBERTO, Andreza R.; NETO, Romeu e Silva. Impactos iniciais da crise do petróleo de 2014 nos municípios do Circuito Espacial do Petróleo do Estado do Rio de Janeiro. In: ENCONTRO NACIONAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL, 17., 2017, SÃO PAULO. **Anais eletrônicos...** São Paulo: ENANPUR, 2017. p. 1-19. Disponível em: <http://anpur.org.br/xviienanpur/principal/publicacoes/XVII.ENANPUR_Anais/ST_Soes_Tematicas/ST%202/ST%202.10/ST%202.10-10.pdf>. Acesso em: 03 fev. 2018.

CÂNDIDO JUNIOR, José Oswaldo. Os gastos públicos no Brasil são produtivos? **IPEA: Planejamento e Políticas Públicas**, n. 23, p. 233-260, jun. 2001.

COSTA FILHO, Nilton. **A maldição do petróleo: a difícil sincronia entre rendas petrolíferas e desenvolvimento no município de Presidente Kennedy/ES.** 2016. 103 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) - Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2016.

CRESPO, Nelson. E Campos dos Goytacazes perde a corrida do petróleo. In: PIQUET, Rosélia (Org.). **Petróleo, Royalties e Região.** Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 239-256.

CRUZ, José Luiz Vianna; PINTO, Ana Beatriz Manhães. Quissamã: um município petrorrentista. In: PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo. **Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância.** Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 319-346.

CRUZ, José Luiz Vianna. Modernização produtiva, crescimento econômico e pobreza no Norte Fluminense (1970-2000). In: PESSANHA, R. M.; NETO, R. S. **Economia e desenvolvimento no Norte Fluminense.** Campos dos Goytacazes: WCT Editora, 2004. p. 77-116.

CRUZ, José Luiz Vianna. Que crise é essa? A queda na arrecadação das rendas petrolíferas nos municípios da região produtora do Estado do Rio de Janeiro. **Boletim Petróleo, Royalties e Região,** Campos dos Goytacazes, RJ, ano 12, n. 48, p. 2-5, jun. 2015.

CRUZ, José Luiz Vianna. Dinâmica socioeconômica e territorial do estado do Rio de Janeiro contemporâneo. In: GERSCHMAN, Silvia; SANTOS, Angela Moulin S. Penalva (Orgs.). **Saúde e Políticas Sociais no Rio de Janeiro.** Rio de Janeiro: FIOCRUZ, 2016.

FARIAS, Patrícia. Nacionalismo e participação popular na campanha "O petróleo é nosso". In: PIQUET, R. (Org.). **Petróleo, Royalties e Região.** Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 13-37.

FERNANDES, Florestan. **Sociedade de classes e subdesenvolvimento.** 5 ed. São Paulo: Global, 2008.

FERNANDES, Joseane de Souza; TAVARES, Denise Cunha; CAMPOS, Mauro Macedo. Mobilidade populacional e as novas espacialidades urbanas: municípios da OMPETRO, Rio de Janeiro (2000-2010). **Revista EURE,** Chile, Santiago, PUC, v. 41, n. 123, p. 53-80, maio 2015.

FONTES, Grazielly dos Anjos. **Direito do petróleo.** Minas Gerais: D'Plácido, 2017.

FURTADO, Celso. **Desenvolvimento e subdesenvolvimento**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

GIVISIEZ, Gustavo Henrique Naves; OLIVEIRA, Elzira Lúcia. A pobreza e a riqueza nas cidades do petróleo. In: PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo. **Petróleo e Região no Brasil**: o desafio da abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. p. 139-168.

GOLDENBERG, Mirian. **A arte de pesquisar**: como fazer pesquisa qualitativa em Ciências Sociais. 8. ed. Rio de Janeiro: Record, 2004. 107p.

GOMES, Rosana de Souza. **A Influência dos royalties de petróleo no gasto social**: o caso dos municípios do Estado do Rio de Janeiro. 2007. 104 f. Dissertação (Mestrado em Saúde Pública) – FIOCRUZ, Escola Nacional de Saúde Pública, 2007.

IANNI, Octavio. **Estado e Capitalismo**. São Paulo: Brasiliense, 1988.

INFO ROYALTIES. Disponível em: <<https://inforoyalties.ucam-campos.br/>>. Acesso em: 01 set. 2017.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em <www.ibge.gov.br>. Acesso em: 01 ago. 2017.

KERBAUY, Maria Teresa Miceli. Federalismo, descentralização e democracia. **Revista Estudos de Sociologia**, v. 6, n. 10, p. 51-61, 2001. Disponível em: <<https://periodicos.fclar.unesp.br/estudos/article/download/180/177>>. Acesso em: 28 ago. 2017.

KLIKSBERG, Bernardo. **Falácias e mitos do desenvolvimento social**. São Paulo: Cortez, 2001.

LAMPRÉIA, Luiz Felipe. Relatório Brasileiro de Desenvolvimento Social. **Estudos Avançados**, v. 9, n. 24, 1995. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/S0103-40141995000200003>>. Acesso em: 17 ago. 2017. É 1995, foi erro de digitação

LEMOS, Linovaldo Miranda. **O papel das políticas públicas na formação de capital social em municípios “novos ricos” fluminenses**: o programa “saúde da família” de Quissamã e o orçamento participativo de rio das ostras. 2008. 265 f. Tese (Doutorado em Geociências) - Instituto de Geociências, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

LIMA, Haroldo. **Petróleo no Brasil: a situação, o modelo e a política atual**. Rio de Janeiro: Synergia, 2008.

LOUREIRO, Walter Luiz de Mello et al. A indústria do Petróleo em Macaé: características e impactos socioeconômicos sob a ótica do desenvolvimento sustentável. **Vértices**, Campos dos Goytacazes, RJ, v. 16, n. 2, p. 189-220, maio/ago. 2014.

LOWI, T. J. The State in Politics: The Relation Between Policy and Administration. In: NOLL, Roger G. (Org.). **Regulatory Policy and the Social Sciences**. Califória: University of California Press, 1985. p. 67-105.

MELO, Marcus André. As setes vidas da agenda pública brasileira. In: RICO, Elisabete (Org.). **Avaliação de políticas sociais: uma questão em debate**. 3ª ed. São Paulo: Cortez, 2001.

MENDES, Constantino Cronemberger. **Gastos Públicos, Desigualdades Regionais e Arranjos Federativos**. Disponível em: <<https://ren.emnuvens.com.br/ren/article/view/12>>. Acesso em: 17 ago. 2017.

_____. Relação entre Gastos Públicos e Crescimento Econômico: uma análise com dados do Painel para o Nordeste. **Revista de Economia do Nordeste**, v. 44, n. 162, p. 50-57, jan./mar. 2009.

_____. **Relações ente Gastos Públicos, Demanda Social e Arranjos Federativos: o caso do Nordeste**. Disponível em: <https://www.bnb.gov.br/projwebren/Exec/artigoRenPDF.aspx?cd_artigo_ren=1369>. Acesso em: 17 ago. 2017.

MONIÉ, Frédéric. Petróleo, industrialização e organização do espaço regional. In: PIQUET, R. (Org.) **Petróleo, royalties e região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003. p. 257-285.

MORAES, Lívia Louzada. **Os Desafios da escassez: O papel da arrecadação tributária no município de Campos dos Goytacazes até a dependência dos royalties do petróleo**. 2016. 95 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) - Programa de Pós-Graduação em Planejamento Regional e Gestão de Cidades, Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2016.

NETO, Romeu Silva. Indústria e desenvolvimento na região Norte Fluminense: crescimento econômico e o problema da extrema heterogeneidade econômico-

regional no Estado do Rio de Janeiro. In: CARVALHO, A. M; TOTTI, M. E. F (Orgs.). **Formação Histórica e Econômica do Norte Fluminense**. Rio de Janeiro: Garamond, 2006. p. 225.

NEVES, Delma Pessoa. **Desenvolvimento Social e Mediadores Políticos**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2008.

OLIVEIRA, Fabrício. **Evolução, Determinantes e Dinâmica dos Gastos Social no Brasil: 1980/1996**. Brasília: Ipea / TD, N649, 1999.

OLIVEIRA, Francisco de. **Aproximações ao enigma: o que quer dizer desenvolvimento local?** São Paulo, Pólis; Programa Gestão Pública e Cidadania/EAESP/FGV, 2001. 40p.

OLIVEIRA, L. A Importância do Royalties de Petróleo e da Participações Especiais para as Finanças do Estado do Rio de Janeiro e Municípios Fluminenses. **Conjuntura e Informação**, RJ, n. 21, p. 3-5, fev./abr. 2003.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 5. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013. 832 p.

OLIVEIRA, V. L. Liberdade e poder em Amartya Sen: uma leitura crítica. **Desenvolvimento em Questão**, ano 5, n. 9, p. 9-31, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/comocitar.oa?id=75250902>>. Acesso em: 22 ago. 2017.

PACHECO, Carlos Augusto Góes. **Avaliação de distribuição e de utilização de recursos das participações governamentais no Brasil**. 2007. 336 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Energético) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

PACHECO, Maria de Fátima. **Pão e peixe: perspectiva de inclusão social em Quissamã RJ**. 2003. 86 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades) - Universidade Cândido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2003.

PINHEIRO, M. M. S. **As Liberdades Humanas como Bases do Desenvolvimento: Uma análise conceitual da abordagem das capacidades humanas de Amartya Sen**. [S.l.]: IPEA, 2012.

PINTO, Ana Beatriz Manhães. **Desemprego e políticas sociais em Quissamã: o desafio do desenvolvimento com cidadania**. 2006. 98 f. Dissertação (Mestrado em Planejamento e Gestão de Cidades) - Universidade Candido Mendes, Campos dos Goytacazes, 2006.

PÌQUET, R. (Org.) **Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.
_____. **Petróleo e Desenvolvimento regional no Brasil**. In: MONIÉ, F.; BINSZTOK, Jacob (Orgs.). **Geografia e Geopolítica do Petróleo**. Rio de Janeiro: Mauad X, 2012.

PÌQUET, R.; CRUZ, J. L. V.; VILANI, R. M. (Orgs.). **O desafio da abundância: 10 anos do Boletim Petróleo, Royalties e Região**. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

PÌQUET, R.; TAVARES, E.; MONTEIRO, J. Perfil do emprego nos setores açucareiro e petrolífero do Norte Fluminense no período de 1970 a 2000. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 38, n. 132, p.131-148, abr./jun. 2017.

POCHMANN, Marcio. **Desenvolvimento e perspectivas novas para o Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

POSTALI, Fernando Antonio Slaide; NISHIJIMA, Mareslei. **Distribuição das rendas do petróleo e indicadores de desenvolvimento municipal no Brasil no ano 2000**. Disponível em: <www.scielo.br/pdf/ee/v41n2/a10v41n2.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2018.

QUISSAMÃ (Município). Lei Complementar nº002 de 13 de novembro de 2006. Institui o *Plano Diretor* de Desenvolvimento Sustentável do Município de *Quissamã* - RJ, e estabelece diretrizes e normas para o ordenamento físico-territorial e urbano, o uso, a ocupação e o parcelamento do solo. Disponível em: <https://quissama.rj.gov.br/arquivos/legislacao/002_2006_plano_diretor_quissama.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. Lei n ° 142 de 30 de dezembro de 1991. Institui o Código Tributário do Município de Quissamã e dá outras providências. Disponível em: <https://quissama.rj.gov.br/arquivos/.../142_1991_codigo_tributario_quissama.pdf>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. Lei nº 1.004 de 13 de dezembro de 2007. Lei de Diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos do Município relativo ao exercício financeiro de 2008. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 1.011 de 27 de dezembro de 2007. Estima a Receita e fixa despesa do município de Quissamã para o exercício financeiro de 2008. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 1.083 de 18 de novembro de 2008. Lei de Diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos do Município relativo ao exercício financeiro de 2009. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 1.101 de 29 de dezembro de 2008. Estima a Receita e fixa despesa do município de Quissamã para o exercício financeiro de 2009. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 1.133 de 03 de dezembro de 2009. Fica instituído, os termos desta Lei, O PPA- Plano Plurianual do Município de Quissamã relativo aos ciclos de planejamento e orçamentação 2010-2013, em cumprimento ao disposto no artigo 165, parágrafo 1º, da Constituição Federal. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 1.134 de 09 de dezembro de 2009. Lei de Diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos do Município relativo ao exercício financeiro de 2010. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 1.147 de 28 de dezembro de 2009. Estima a Receita e fixa despesa do município de Quissamã para o exercício financeiro de 2010. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 1.203 de 29 de novembro de 2010. Lei de Diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos do Município relativo ao exercício financeiro de 2011. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 1.204 de 29 de novembro de 2010. Dispõe sobre a LEI GERAL MUNICIPAL DE QUISSAMÃ em conformidade com os artigos 146, III, d, 170 IX e 179 da Constituição Federal e a Lei Complementar Federal 123/06 alterada pela Lei Complementar Federal 128/08, e dá outras providências. Disponível em: <www.leigeral.com.br/files/exportFromView/2457> Acesso em: 27 mar. 2018.

_____. Lei nº 1.223 de 10 de janeiro de 2011. Estima a Receita e fixa despesa do município de Quissamã para o exercício financeiro de 2011. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 1.270 de 18 de novembro de 2011. Lei de Diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos do Município relativo ao exercício financeiro de 2012. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 1.281 de 20 de dezembro de 2011. Estima a Receita e fixa despesa do município de Quissamã para o exercício financeiro de 2012. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 1.337 de 23 de novembro de 2012. Lei de Diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos do Município relativo ao exercício financeiro de 2013. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 1.346 de 27 de dezembro de 2012. Estima a Receita e fixa despesa do município de Quissamã para o exercício financeiro de 2013. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 1.375 de 16 de outubro de 2013. Fica instituído, os termos desta Lei, O PPA- Plano Plurianual do Município de Quissamã relativo aos ciclos de planejamento e orçamentação 2014-2017, em cumprimento ao disposto no artigo 165, parágrafo 1º, da Constituição Federal. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 1.379 de 14 de novembro de 2013. Lei de Diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos do Município relativo ao exercício financeiro de 2014. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 1.396 de 20 de dezembro de 2013. Estima a Receita e fixa despesa do município de Quissamã para o exercício financeiro de 2014. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 1.435 de 11 de dezembro de 2014. Lei de Diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos do Município relativo ao exercício financeiro de 2015. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 1.438 de 12 de janeiro de 2015. Estima a Receita e fixa despesa do município de Quissamã para o exercício financeiro de 2015. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 1.539 de 02 de dezembro de 2015. Lei de Diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos do Município relativo ao exercício financeiro de 2016. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 1.566 de 30 de dezembro de 2015. Estima a Receita e fixa despesa do município de Quissamã para o exercício financeiro de 2016. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 490 de 12 de novembro de 1998. Lei de Diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos do Município relativo ao exercício financeiro de 1999. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 493 de 24 de novembro de 1998. Fica instituído, os termos desta Lei, O PPA- Plano Plurianual do Município de Quissamã relativo aos ciclos de planejamento e orçamentação de 1999-2001, em cumprimento ao disposto no artigo 165, parágrafo 1º, da Constituição Federal. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 494 de 24 de novembro de 1998. Estima a Receita e fixa despesa do município de Quissamã para o exercício financeiro de 1999. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 541 de 25 de outubro de 1999. Lei de Diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos do Município relativo ao exercício financeiro de 2000. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 556 de 27 de dezembro de 1999. Fica instituído, os termos desta Lei, O PPA- Plano Plurianual do Município de Quissamã relativo aos ciclos de planejamento e orçamentação 2000-2003, em cumprimento ao disposto no artigo 165, parágrafo 1º, da Constituição Federal. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 557 de 27 de dezembro de 1999. Estima a Receita e fixa despesa do município de Quissamã para o exercício financeiro de 2000. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 612 de 11 de dezembro de 2000. Lei de Diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos do Município relativo ao exercício financeiro de 2001. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 623 de 28 de dezembro de 2000. Fica instituído, os termos desta Lei, O PPA- Plano Plurianual do Município de Quissamã relativo aos ciclos de planejamento e orçamentação 2001-2004, em cumprimento ao disposto no artigo 165, parágrafo 1º, da Constituição Federal. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 624 de 28 de dezembro de 2000. Estima a Receita e fixa despesa do município de Quissamã para o exercício financeiro de 2001. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 671 de 04 de dezembro de 2001. Fica instituído, os termos desta Lei, O PPA- Plano Plurianual do Município de Quissamã relativo aos ciclos de planejamento e orçamentação 2002-2005, em cumprimento ao disposto no artigo 165, parágrafo 1º, da Constituição Federal. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 674 de 20 de dezembro de 2001. Lei de Diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos do Município relativo ao exercício financeiro de 2002. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 684 de 28 de dezembro de 2001. Estima a Receita e fixa despesa do município de Quissamã para o exercício financeiro de 2002. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 727 de novembro de 2002. Lei de Diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos do Município relativo ao exercício financeiro de 2003. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 738 de 30 de dezembro de 2002. Estima a Receita e fixa despesa do município de Quissamã para o exercício financeiro de 2003. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 793 de 26 de dezembro de 2003. Lei de Diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos do Município relativo ao exercício financeiro de 2004. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 794 de 30 de dezembro de 2003. Estima a Receita e fixa despesa do município de Quissamã para o exercício financeiro de 2004. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 836 de 30 de dezembro de 2004. Estima a Receita e fixa despesa do município de Quissamã para o exercício financeiro de 2005. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 872 de 27 de dezembro de 2005. Fica instituído, os termos desta Lei, O PPA- Plano Plurianual do Município de Quissamã relativo aos ciclos de planejamento e orçamentação 2006-2009, em cumprimento ao disposto no artigo 165, parágrafo 1º, da Constituição Federal. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 877 de 28 de dezembro de 2005. Lei de Diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos do Município relativo ao exercício financeiro de 2006. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 879 de 05 de janeiro de 2006. Estima a Receita e fixa despesa do município de Quissamã para o exercício financeiro de 2006. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 918 de 18 de dezembro de 2006. Lei de Diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos do Município relativo ao exercício financeiro de 2007. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº 930 de 29 de dezembro de 2006. Estima a Receita e fixa despesa do município de Quissamã para o exercício financeiro de 2007. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei nº de 11 de dezembro de 2004. Lei de Diretrizes gerais para a elaboração dos orçamentos do Município relativo ao exercício financeiro de 2005. Prefeitura Municipal de Quissamã.

_____. Lei Orgânica do Município de Quissamã de 1990. Disponível em: <https://www.quissama.rj.gov.br/arquivos/legislacao/Lei%20Org%C3%A2nica%20Municipal_1990_j02344_-_lei_organica_quissama.pdf>. Acesso em: 27 mar. 2018.

RAPPEL, Eduardo. A Exploração econômica do pré-sal e os impactos sobre a indústria brasileira de petróleo. In: PIQUET, Rosélia (Org.). **Mar de Riqueza, Terras de Contrastes: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: Mauad X/ Faperj, 2011. p. 49-77.

REZENDE, F. C. Descentralização, Gastos Públicos e Preferências Alocativas dos Governos Locais no Brasil (1980-1994). **Dados**, Revista de Ciências Sociais, v. 40, n. 3, p. 413-440, 1997.

REZENDE, F. C. Gastos Públicos e Transformações Recentes no Papel do Estado Nacional: uma análise comparada entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. **Novos Estudos**, v. 1, n. 62, p. 123-140, 2002.

_____. Fatores Políticos e Institucionais nas Teorias Contemporâneas sobre a Expansão dos Gastos Públicos. **Revista de Economia Política**, v. 26, n. 2, p. 274-289, 2006.

ROCHA, Fabiana; GIUBERTI, Ana Carolina. Composição do gasto público e crescimento econômico: um estudo em painel para os estados brasileiros. In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 33., 2005, Natal. **Anais eletrônicos**,... Natal: ANPEC, 2005. p. 1-17. Disponível em: <http://www.anpec.org.br/encontro_2005.htm#>. Acesso em: 17 ago. 2017.

RODRIGUES, R. V.; TEIXEIRA, E. C. Gasto Público e Crescimento Econômico no Brasil: Uma Análise Comparativa dos Gastos das Esferas de Governo. **Revista Brasileira de Economia**, v. 64, n. 4, p. 423-438, 2010.

SANTOS, Valdir Júnio dos. Trajetórias e resistências do mundo social do trabalho: O etapismo das “Contrarrevoluções preventivas” no Brasil. **Recôncavo**, Revista de História da UNIABEU, v. 7, n. 12, p. 233-254, jan.-jul. 2017.

SEN, Amartya Kumar. **Desenvolvimento como Liberdade**. São Paulo: Companhia das Letras, 1999. 410 p.

SERRA, Rodrigo. **Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governos locais: evidência e sugestões para correção de rumo**. Disponível em: <<https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/.../anpec2005.pdf>>. Acesso em: 28 mar. 2018.

_____. **Contribuições para o debate acerca da repartição dor royalties petrolíferos no Brasil**. 2005. 300 f. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2005.

_____. O sequestro das rendas petrolíferas pelo poder local: a gênese das *quase sortudas* regiões produtoras. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 9, n. 1, p. 101-114, maio 2007.

_____. O novo marco regulatório do setor petrolífero brasileiro: dádiva ou maldição? In: PIQUET, Rosélia (Org.). **Mar de riquezas, terras de contrastes: o petróleo no Brasil**. Rio de Janeiro: MAUAD X /Faperj, 2011. p. 141-159.

SHIROMA, E. O.; MORAES, M. C. M. de; EVANGELISTA, O. (Org.). **Política educacional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lamparina, 2007.

SIEDENBERG, D. R. Indicadores de Desenvolvimento Socioeconômico - Uma síntese. **Desenvolvimento em Questão**, ano 1, n. 1, jan./jun. 2003. Disponível em: <<https://www.revistas.unijui.edu.br/index.php/desenvolvimentoemquestao/article/view/67>>. Acesso em: 10 set. 2017.

SILVA, F. A. R. da. **Finanças Públicas**. 2. ed. São Paulo: Atlas. 2010.

SILVA, J. C. G.; SANTOLIN, R. S. Gastos Públicos e Crescimento Econômico Recente nos Estados Brasileiros. **Revista Economia e Tecnologia**, v. 8, p. 19-38, 2012.

SILVA, Lino Martins da. **Contabilidade Governamental**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

SILVA, M. S. Teoria do Federalismo Fiscal: notas sobre as contribuições e Oates, Musgrave, Shah e Ter-Minassian. **Nova Economia**, v. 15, n. 1, p. 117-137, jan.-abr. 2005.

SOUZA, C. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Revista Sociologia**, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16>>. Acesso em: 02 out. 2016.

TEIXEIRA, E. C. **O papel das políticas públicas no desenvolvimento local e na Transformação da Realidade**. AATR- BA, 2002. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/dados/cursos/aatr2/a_pdf/03_aatr_pp_papel.pdf>. Acesso em: 02 out. 2016.

TERRA, Denise Cunha Tavares. **Uma leitura espacial a apropriação desigual das rendas petrolíferas em Campos dos Goytacazes**. 2007. 221 f. Tese (Doutorado em Geografia) - Programa de Pós-Graduação em Geografia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007.

TOLMASQUIM, M.; PINTO JUNIOR, H (Orgs.). **Marcos regulatórios da Indústria Mundial do Petróleo**. Rio de Janeiro: Synergia, 2011.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO – TCE, RJ. **Estudos socioeconômicos do Município de Quissamã**. Anos 2001 a 2016. Disponível em: <<http://www.tce.rj.gov.br/web/guest/estudos-socioeconomicos1>>. Acesso em: 31 ago. 2017.

UNITED NATIONS DEVELOPMENT PROGRAM - UNDP. **Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil**. United Nations Development Program, 2013. Disponível em: <http://www.pnud.org.br/IDH/Atlas2013.aspx?indiceAccordion=1&li=li_Atlas2013>. Acesso em: 10 out. 2016.

VAINER, Carlos B. Planejamento Territorial e Projeto Nacional. Os desafios da fragmentação. **Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais**, v. 12, n. 1, p. 11-32, 2007. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=513951695002>>. Acesso em: 18 nov. 2017.

VASCONCELOS, Marco Antonio; GARCIA, Manuel Enriquez. **Fundamentos de economia**. São Paulo: Saraiva, 1998.

APÊNDICES

Apêndice A – Roteiro de Entrevista



UNIVERSIDADE
CANDIDO MENDES

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Data:

Entrevistado:

Cargo:

- 1 - Quissamã, considerado um dos municípios produtores, com as rendas petrolíferas canalizadas para o orçamento, o que permite ao poder municipal um elevado poder de intervenção na maneira e na qualidade do desenvolvimento. Como essas rendas são distribuídas no momento da elaboração do orçamento?
- 2 - Em relação à pergunta anterior: existe uma continuidade na maneira como é feita essa distribuição?
- 3 - Existem programas ou ações que são desenvolvidas exclusivamente com as rendas petrolíferas? Comente.
- 4 - Na elaboração do orçamento, quais são as prioridades na alocação dos recursos provenientes das rendas petrolíferas?
- 5 - O declínio na arrecadação das rendas petrolíferas a partir de 2015 influenciou na alocação dos recursos no orçamento? Comente.

Apêndice B – Roteiro de Entrevista



UNIVERSIDADE
CANDIDO MENDES

ROTEIRO DE ENTREVISTA

Data:

Entrevistado:

Cargo:

1. Em nosso País, a Constituição Federal de 88 e a LOAS de 1993 introduziram um novo conceito de assistência social como direito e como política social, tornando atribuição do Estado garantir esses direitos. Nesse contexto, quais políticas públicas de transferência de renda, escolarização, saúde, habitação e geração de trabalho e renda foram implementadas no Município sendo custeados com recursos das rendas petrolíferas?
2. Em 2014, Quissamã ficou em segundo lugar no ranking estadual do PIB per capita, muito possivelmente influenciado pela indústria do petróleo. Em que esse dado foi convertido em desenvolvimento social?
3. Os indicadores sociais do Município foram apresentando melhoras no decorrer dos anos, possivelmente sob influência da indústria petrolífera. Com o advento da crise e possível queda brusca da arrecadação esse fator seria determinante para um declínio do desenvolvimento do município?
4. Dentro do orçamento municipal, qual montante é destinado para Assistência Social?
5. Em sua opinião, esses valores são suficientes para a promoção de uma política de bem-estar?
6. É sabido que o petróleo é finito e, com a atual conjuntura econômica, a arrecadação está muito fragilizada. Como você avalia essa situação no âmbito da assistência social?