



XIV Encontro Nacional da ANPUR

23 a 27 · maio · 2011 · Rio de Janeiro

XIV ENCONTRO NACIONAL DA ANPUR
Maio de 2011
Rio de Janeiro - RJ - Brasil

ROYALTIES DO PETRÓLEO, CAPACIDADE INSTITUCIONAL E POLÍTICAS SOCIAIS

Gustavo Henrique Naves Givisiez (UFF) - ghnaves@globo.com
Doutor em Demografia

Elzira Lúcia de Oliveira (UFF) - elziralucia@globo.com
Doutora em Demografia

Denise Cunha Tavares Terra (UCAM-Campos) - ghnaves@globo.com
Doutora em Geografia

Royalties do Petróleo, Capacidade Institucional e Políticas Sociais

Introdução

O setor de petróleo e gás é um setor economicamente dinâmico e passou por transformações marcantes em função da quebra do monopólio estatal do petróleo, em 1997, e por alterações na forma de regulação. O crescimento deste setor e a concentração espacial das jazidas minerais transformaram os municípios produtores de petróleo e gás, pertencentes à Bacia de Campos, nos maiores beneficiários nacionais das rendas petrolíferas (royalties e participações especiais). Esses fatores impactam significativamente nas finanças desses municípios conferindo-lhes uma capacidade de investimento privilegiada, gerando um grupo privilegiado de municípios com realidades orçamentárias totalmente descoladas da realidade estadual ou nacional, denominados pela bibliografia especializada como municípios petro-rentistas (BRAGA, SERRA e TERRA, 2007).

Ocupando a posição de detentores das mais elevadas receitas orçamentárias do país, os gestores desses municípios teriam condições de promover grandes avanços sociais, mas, tem sido constatado em pesquisas empíricas e divulgado pelos meios de comunicação que os recursos não têm sido revertidos em políticas públicas de grande benefício social. Entretanto, apesar de considerados ricos relativamente à média dos municípios de mesmo porte, esses municípios nem sempre têm alocado as receitas adicionais, particularmente as de royalties, na resolução dos problemas sociais advindos dos impactos causados pela atividade instalada. Além disso, Braga, Serra e Terra, (2007) alertam para a tendência de preguiça fiscal, caracterizada pela excessiva dependência dessas receitas e pelo pequeno esforço de arrecadação das receitas de outras fontes. Ressalta-se ainda que esses recursos têm sido utilizados, em sua maior parte, para despesas de custeio e não de investimento, o que pode significar um risco de insolvência financeira caso as regras de rateio dessas rendas petrolíferas sejam alteradas de forma repentina (TERRA, GIVISIEZ e OLIVEIRA, 2010).

Dois estudos anteriores exploraram esse tema e apontaram para resultados aparentemente antagônicos. Um deles investigou se esses municípios petro-rentistas se prepararam em termos de capacidade institucional (Terra, Givisiez e Oliveira, 2010) e outro que analisou impactos sobre os indicadores de educação dos municípios da região do Norte do estado do Rio de Janeiro (Givisiez e Oliveira, 2008). O estudo de Givisiez e Oliveira (2008) verificou que, doze anos depois de as prefeituras dos municípios analisados aumentarem substancialmente suas receitas, não foi verificado efeito positivo consistente sobre os indicadores de educação que revelasse esforço de investimentos no setor de educação. Por outro lado, os achados do trabalho de Terra, Givisiez e Oliveira (2010) indicaram que os fartos recursos refletiram positivamente nas estruturas administrativas que, em média, tem qualidade superior aos municípios de porte e características similares. Os objetivos do

presente artigo são aprofundar esse aparente antagonismo procurando por apontamentos que o justifiquem.

Contextualização

A dinâmica da indústria de exploração e produção de petróleo e gás natural, além de efeitos multiplicadores que geralmente extrapolam as fronteiras locais, concede aos municípios como contrapartida o benefício dos royalties e das participações especiais. A legislação brasileira sobre essa modalidade de receita se confunde com a história da exploração do petróleo no Brasil e foi alterada durante quase 60 anos de história. Conforme sugerem Gutman e Leite (2003) o aumento significativo dos valores provenientes dos royalties é um fenômeno recente, decorrente da promulgação da Lei 2705, em 1997, conhecida como a Lei do Petróleo (Brasil, 1997) e que estabeleceu em 10% a alíquota básica.

A tabela 1 exemplifica a ordem de grandeza dos recursos provenientes das rendas petrolíferas recebidos por 20 municípios categorizados como os maiores recebedores de Royalties e Participações Especiais, em valores per capita e em valores absolutos, em 2009. Dentre esses 20 municípios, nove são localizados na região da Bacia de Campos, na região Norte do Estado do Rio de Janeiro, ressaltando o elevado potencial financeiro desses municípios. Constata-se que o município de Campos dos Goytacazes foi o maior beneficiário das rendas petrolíferas tendo recebido em 2009 cerca de 986 milhões de reais, seguido pelos municípios de Macaé e Rio das Ostras, também localizados na região. O município de Presidente Kennedy, no Espírito Santo, é o detentor dos maiores valores per capita, com R\$ 7.772,23 por habitante em 2009 (Tabela 1). Entretanto, os municípios de São João da Barra, Quissamã e Rio das Ostras, localizados na região Norte Fluminense são classificados como os segundo, terceiro e quarto recebedores dos maiores valores per capita.

TABELA 1

TOTAL DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS, PER CAPITA E ABSOLUTO, SEGUNDO O MUNICÍPIO, BRASIL, 2009

| Unidade Territorial | | Royalties e Participações Especiais | | | |
|---------------------|------------------------------|-------------------------------------|-----------|---------------------|-----------|
| Cod | Nome | Valores Absolutos | | Valores Per Capita | |
| | | | Ordem | | Ordem |
| 1301209 | Coari | R\$ 48.288.175,20 | 11 | R\$ 512,99 | 31 |
| 2404507 | Guamaré | R\$ 16.541.720,70 | 30 | R\$ 1.256,61 | 13 |
| 2801504 | Carmópolis | R\$ 19.161.843,43 | 27 | R\$ 1.487,90 | 10 |
| 2919926 | Madre de Deus | R\$ 16.014.125,27 | 33 | R\$ 963,29 | 15 |
| 3204302 | Presidente Kennedy | R\$ 83.224.236,69 | 7 | R\$ 7.772,23 | 1 |
| 3300100 | Angra dos Reis | R\$ 69.503.757,25 | 8 | R\$ 435,89 | 37 |
| 3300233 | Armação dos Búzios | R\$ 44.043.979,22 | 13 | R\$ 1.358,95 | 12 |
| 3300704 | Cabo Frio | R\$ 140.612.245,11 | 5 | R\$ 762,49 | 20 |
| 3300936 | Carapebus | R\$ 23.914.831,90 | 22 | R\$ 2.094,73 | 7 |
| 3301009 | Campos dos Goytacazes | R\$ 986.185.826,76 | 1 | R\$ 2.425,37 | 5 |
| 3301306 | Casimiro de Abreu | R\$ 59.377.518,52 | 10 | R\$ 2.074,39 | 8 |
| 3302403 | Macaé | R\$ 383.905.468,51 | 2 | R\$ 2.113,08 | 6 |
| 3303807 | Parati | R\$ 66.095.123,70 | 9 | R\$ 1.951,92 | 9 |
| 3304151 | Quissamã | R\$ 95.589.335,08 | 6 | R\$ 5.110,33 | 3 |
| 3304524 | Rio das Ostras | R\$ 265.020.071,88 | 3 | R\$ 2.853,98 | 4 |
| 3304557 | Rio de Janeiro | R\$ 47.013.839,04 | 12 | R\$ 8,03 | 316 |
| 3305000 | São João da Barra | R\$ 176.915.578,26 | 4 | R\$ 5.315,44 | 2 |
| 3305604 | Silva Jardim | R\$ 22.289.701,95 | 25 | R\$ 983,15 | 14 |
| 3518305 | Guararema | R\$ 38.203.021,02 | 15 | R\$ 1.455,97 | 11 |
| 3550704 | São Sebastião | R\$ 38.887.403,06 | 14 | R\$ 441,75 | 36 |

Fonte: Terra, Givisiez e Oliveira, 2008

Tomando como referência as expressivas cifras provenientes do recebimento de rendas petrolíferas, seria legítimo inferir que o poder municipal, das cidades do Norte Fluminense, possui capacidade diferenciada de promoção de justiça social. Entendendo esses recursos como um benefício adicional às receitas orçamentárias dos municípios, tais recursos deveriam ser destinados exclusivamente a investimentos de longo prazo, vislumbrando gerações futuras. Nesses termos, a tabela 2 apresenta os benefícios acumulados entre 1999 e 2009 e demonstra a alta capacidade de investimento desses municípios. O município de Campos dos Goytacazes e Macaé, os maiores beneficiários em valores absolutos, acumulam entre 1999 e 2009, 7,8 bilhões e 3,8 bilhões de reais, respectivamente, em valores de 2009. Nota-se ainda que nove municípios da área de influência da Bacia de Campos permanecem, pelo menos em um dos critérios de cálculo dos valores de rendas petrolíferas, entre os dez maiores recebedores do país, totalizando 20 bilhões de reais em 11 anos ou 58% dos valores repassados a todos os municípios do país.

TABELA 2
TOTAL ACUMULADOS DE ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS, PER CAPITA E ABSOLUTO, SEGUNDO O MUNICÍPIO,
BRASIL, 1999 A 2009

| Unidade Territorial | | Royalties e Participações Especiais | | | |
|---------------------|------------------------------|-------------------------------------|-----------|----------------------|-----------|
| Cod | Nome | Valores Absolutos | | Valores Per Capita | |
| | | | Ordem | | Ordem |
| 1301209 | Coari | R\$ 527.727.008,00 | 8 | R\$ 6.653,08 | 23 |
| 2404507 | Guamaré | R\$ 224.337.696,00 | 19 | R\$ 22.488,26 | 8 |
| 2407203 | Macau | R\$ 215.414.720,00 | 21 | R\$ 8.146,75 | 17 |
| 2408003 | Mossoró | R\$ 264.076.720,00 | 16 | R\$ 1.173,81 | 113 |
| 2410256 | Porto do Mangue | R\$ 41.704.072,00 | 103 | R\$ 9.271,17 | 16 |
| 2801504 | Carmópolis | R\$ 145.751.408,00 | 35 | R\$ 13.653,69 | 12 |
| 2802007 | Divina Pastora | R\$ 39.454.664,00 | 111 | R\$ 10.523,72 | 14 |
| 2805307 | Pirambu | R\$ 95.403.128,00 | 45 | R\$ 11.245,24 | 13 |
| 2919926 | Madre de Deus | R\$ 208.271.392,00 | 22 | R\$ 15.050,94 | 11 |
| 3203205 | Linhares | R\$ 260.493.088,00 | 17 | R\$ 2.187,46 | 77 |
| 3204302 | Presidente Kennedy | R\$ 248.110.944,00 | 18 | R\$ 24.918,60 | 5 |
| 3300100 | Angra dos Reis | R\$ 357.102.048,00 | 12 | R\$ 2.634,59 | 64 |
| 3300233 | Armação dos Búzios | R\$ 510.016.896,00 | 9 | R\$ 20.495,14 | 9 |
| 3300704 | Cabo Frio | R\$ 1.503.911.040,00 | 4 | R\$ 9.709,39 | 15 |
| 3300936 | Carapebus | R\$ 329.974.208,00 | 13 | R\$ 33.930,35 | 3 |
| 3301009 | Campos dos Goytacazes | R\$ 7.799.055.900,00 | 1 | R\$ 19.073,95 | 10 |
| 3301306 | Casimiro de Abreu | R\$ 592.217.090,00 | 7 | R\$ 23.813,55 | 6 |
| 3301702 | Duque de Caxias | R\$ 287.419.808,00 | 15 | R\$ 356,62 | 172 |
| 3302403 | Macaé | R\$ 3.809.199.620,00 | 2 | R\$ 25.026,02 | 4 |
| 3302452 | Macuco | R\$ 36.849.772,00 | 122 | R\$ 7.274,57 | 19 |
| 3302502 | Magé | R\$ 216.585.296,00 | 20 | R\$ 977,69 | 126 |
| 3303302 | Niterói | R\$ 300.363.008,00 | 14 | R\$ 656,92 | 148 |
| 3304151 | Quissamã | R\$ 1.018.224.190,00 | 5 | R\$ 65.132,80 | 1 |
| 3304524 | Rio das Ostras | R\$ 2.793.744.900,00 | 3 | R\$ 51.312,52 | 2 |
| 3304557 | Rio de Janeiro | R\$ 419.113.184,00 | 11 | R\$ 71,19 | 341 |
| 3305000 | São João da Barra | R\$ 695.546.240,00 | 6 | R\$ 22.777,85 | 7 |
| 3305604 | Silva Jardim | R\$ 152.380.672,00 | 34 | 6910,57 | 20 |
| 3520400 | Ilhabela | R\$ 193.057.536,00 | 24 | R\$ 7.956,82 | 18 |
| 3550704 | São Sebastião | R\$ 492.425.728,00 | 10 | R\$ 6.898,12 | 21 |

Fonte: Givisiez e Oliveira, 2008

Indicadores de educação nos principais recebedores de rendas petrolíferas

Em função da vantagem orçamentária de nove municípios anteriormente relatados – Armação de Búzios, Cabo Frio, Carapebus, Campos dos Goytacazes, Casimiro de Abreu, Macaé, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra – o trabalho de Givisiez e Oliveira (2008) os selecionou como área de estudo.

O montante do orçamento do conjunto desses nove municípios seria suficiente para grandes investimentos de infra-estrutura, a exemplo de estradas, portos, usinas elétricas, ferrovias, transporte coletivo de massa ou parques tecnológicos. Entretanto, poder-se-ia argumentar que grandes investimentos de infra-estrutura não são de responsabilidade do poder público municipal. Ao poder municipal se destinaria, então, a promoção da justiça social em todas as suas dimensões e, no médio prazo, esperar-se-ia, no mínimo, que dívidas sociais sejam resgatadas ou amortizadas.

Nesses termos, a educação seria uma área social que deveria ser especialmente valorizada, uma vez que é consenso de que ela deva fazer parte da agenda de políticas de todas as esferas de governo. O capital humano, especialmente aquele obtido por meio da educação, tem sido enfatizado como um determinante privilegiado para o progresso econômico assim como um meio para reduzir as desigualdades; como um mecanismo para que outros investimentos sejam mais produtivos e trata-se de um caminho sólido para o desenvolvimento social e político. As tabelas a seguir apresentam alguns indicadores educacionais desses municípios entre 1970 e 2000, baseado nos censos demográficos brasileiros.

A tabela 3 apresenta as taxas de analfabetismo em 1970 para os municípios analisados, sendo que em Casimiro de Abreu este patamar é de 41,5%. Em 1980, embora os patamares ainda permaneçam altos, se verifica alguma redução mais significativa em Macaé (10 pontos percentuais). Contudo, identifica-se redução pífia em São João da Barra (dois pontos percentuais) e em Campos dos Goytacazes (cinco pontos percentuais). Este comportamento entre 1970 e 1980 não é surpresa, pois, apesar de o petróleo na Bacia de Campos ter sido descoberto na metade da década de 1970, a economia da região era baseada na agricultura e na indústria sucroalcooleira, com predominância de ocupações para as quais não se exigiam alto nível de qualificação.

Em 1991, o município de Quissamã, emancipado de Macaé, herdou a parcela mais agrária da economia mantendo patamar de analfabetismo bastante próximo ao verificado para Macaé em 1980. Por seu turno, Macaé, que sediou as instalações da indústria petrolífera reduz mais nove pontos percentuais em sua taxa de analfabetismo, denotando ser a parte mais urbanizada, além de já ter sua demanda por mão-de-obra alterada pela chegada de imigrantes em função da economia do petróleo então emergente. A menor taxa em 1991 continua sendo a de Cabo Frio, com certeza em maior parte em função do turismo do que diretamente pela economia do petróleo.

Em 2000, o menor patamar de analfabetismo é em Macaé (7,2%) que experimentou no período alto crescimento de sua população em decorrência de fluxos migratórios, o que alterou seus indicadores, especialmente os de educação. Rio das Ostras, emancipada de Casimiro, herdou a parcela mais urbana da população, onde desenvolve atividade turística, e, embora apresente significativo número de imóveis vazios de utilização sazonal, tem sido o lócus privilegiado de moradia de trabalhadores da indústria de petróleo de Macaé, o que justifica taxa inferior ao seu município-mãe.

A redução das taxas de analfabetismo em geral não apresentou padrão diferenciado do que aconteceu no resto do país, pelo menos nas regiões Centro-Sul, o que não pode ser considerado um esforço municipal diferenciado apenas pela análise deste indicador.

TABELA 3
TAXA DE ANALFABETISMO, POR PERÍODO, SEGUNDO O MUNICÍPIO, RIO DE JANEIRO, 1970 A 2000

| Município | | Taxa de Analfabetismo | | | |
|-----------|-----------------------|-----------------------|------|------|------|
| Cod | Nome | 1970 | 1980 | 1991 | 2000 |
| 3304151 | Quissamã | | | 22.0 | 15.9 |
| 3304524 | Rio das Ostras | | | | 10.2 |
| 3300936 | Carapebus | | | | 12.5 |
| 3302403 | Macaé | 32.9 | 22.8 | 13.5 | 7.2 |
| 3301306 | Casimiro de Abreu | 41.5 | 32.5 | 19.1 | 10.6 |
| 3300233 | Armação dos Búzios | | | | 6.8 |
| 3301009 | Campos dos Goytacazes | 27.7 | 22.5 | 15.8 | 12.6 |
| 3305000 | São João da Barra | 47.1 | 45.1 | 30.4 | 13.3 |
| 3300704 | Cabo Frio | 24.7 | 17.7 | 12.4 | 8.1 |

Fonte: Givisiez e Oliveira, 2008

A tabela 4 apresenta os anos médios de estudos da população acima de 20 anos nesses nove municípios selecionados. Note-se que em Macaé, onde se verificou uma das menores taxas de analfabetismo em 2000, a população teve a escolaridade média aumentada, entre 1980 e 2000 em três anos de estudos. Do conjunto de municípios selecionados é aquele que apresenta a escolaridade média da população adulta mais alta, ou seja, 7,1 anos de estudos. Em que pese Casimiro de Abreu ter aumentado em média 3,3 anos na escolaridade média da população, era o município com a mais alta taxa de analfabetismo, o que mostra que a redução se deu mais pela universalização do acesso do que pelo aumento dos anos de estudos.

Apesar de a escolaridade média da população adulta dos municípios ter aumentado, entende-se que isso não denota ser um fenômeno isolado, o que não quer dizer que se nega impactos da economia do petróleo, principalmente em Macaé.

TABELA 4
ANOS MÉDIOS DE ESTUDO, POR PERÍODO, SEGUNDO O MUNICÍPIO, RIO DE JANEIRO, 1980 A 2000

| Município | | Anos médios de estudo | | |
|-----------|-----------------------|-----------------------|------|------|
| Cod | Nome | 1980 | 1991 | 2000 |
| 3304151 | Quissamã | | 3.6 | 5.0 |
| 3304524 | Rio das Ostras | | | 6.2 |
| 3300936 | Carapebus | | | 5.3 |
| 3302403 | Macaé | 4.1 | 6.1 | 7.1 |
| 3301306 | Casimiro de Abreu | 2.8 | 4.7 | 6.1 |
| 3300233 | Armação dos Búzios | | | 6.4 |
| 3301009 | Campos dos Goytacazes | 4.1 | 5.4 | 6.4 |
| 3305000 | São João da Barra | 2.0 | 3.3 | 4.9 |
| 3300704 | Cabo Frio | 4.2 | 5.6 | 6.5 |

Fonte: Givisiez e Oliveira, 2008

O trabalho de Givisiez e Oliveira (2008) procuraram atualizar esses indicadores e apresentam um levantamento de indicadores de educação no nível das escolas e procedem uma comparação do grupo de municípios petro-rentistas da região do Norte Fluminense com os demais municípios da região Sudeste, por meio de técnicas de regressões lineares múltiplas. Os modelos testados consideraram que as variáveis dependentes podem ser

explicadas por um conjunto de variáveis comumente associadas à qualidade dos estabelecimentos escolares e uma variável indicadora, denominada ROYAL, indica se a escola pertence a um dos nove municípios selecionados (equações a seguir).

| | |
|---|---|
| $\hat{Y} = \beta_0 + \beta_1 \cdot ADM + \beta_2 \cdot TAM + \beta_3 \cdot LOC + \beta_4 \cdot CATPOP + \beta_5 \cdot ROYAL + \varepsilon$ | (1) |
| $\hat{Y} = \beta_0 + \beta_1 \cdot ADM + \beta_2 \cdot TAM + \beta_3 \cdot LOC + \beta_4 \cdot CATPOP + \beta_5 \cdot ROYAL + \beta_6 \cdot UF + \varepsilon$ | (2) |
| $\hat{Y} = \beta_0 + \beta_1 \cdot ADM + \beta_3 \cdot LOC + \beta_5 \cdot ROYAL + \beta_6 \cdot UF + \varepsilon$ | (3) |
| Considerando que: | |
| ADM | Dependência Administrativa da escola |
| TAM | Tamanho das Escolas |
| LOC | Localização Rural ou Urbana |
| CATPOP | Tamanho dos Municípios |
| ROYAL | Indica se a escola pertence a um dos nove municípios selecionados |
| UF | Unidade da federação onde se localiza a escola |

Dentre as variáveis dependentes testadas, a proficiência em Matemática e Português são estimadas, para o ano 2005, 2007 e 2009, com base nos resultados da prova Brasil. A Prova Brasil é um dos exames complementares que compõem o Sistema de Avaliação da Educação Básica - SAEB e que avaliam estudantes do Ensino Fundamental, da 4ª e 8ª séries. Outra variável dependente testada foi o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que combina os resultados dos exames de proficiência e a taxa média de aprovação (Fernandes, 2007). Os resultados da Taxa Média de Aprovação, IDEB e da Prova Brasil são disponibilizados em nível das escolas no sítio do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP. Por fim, a variável dependente “Indicador de Infra-estrutura das Escolas” – IIEE refere-se a dimensões subjetivas de Infra-estrutura Física, Informática, Recursos Didáticos, Alimentação e Formação de Docentes. O IIEE é estimado pela média dessas cinco dimensões e pode variar de zero (pior situação de infra estrutura) a um (melhor situação de infra estrutura). Entende-se que o IIEE deveria ser diretamente impactado pelo maior volume de recursos financeiros destinados à educação. Entretanto, uma situação financeira confortável não teria impactos imediatos nos indicadores de proficiência e rendimento dos alunos, pois, nesse caso, existem fatores de maturação mais lenta, a exemplo de novas políticas de educação, capacitação de funcionários e professores, programas de reforço escolar, dentre outros.

Os modelos apresentaram resultados robustos para todas as variáveis de controle e também para a variável *dummy* ROYAL. A variável *dummy*, indicadora dos municípios do Norte Fluminense recebedores de rendas petrolíferas (Tabela 5), foi significativa nos três modelos para as variáveis dependentes relativas ao Indicador de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB e o Indicador de Infra-estrutura das Escolas – IIEE. O resultado não apresentou tendência consistente para a variável explicativa "ROYAL" quando essa

procurava ajustar as variáveis dependentes associadas aos resultados da Prova Brasil. Em todos os modelos testados, a localização das escolas em quaisquer dos municípios da região de estudo diminuiria o valor estimado para o IDEB e para o IIEE, em relação à média das demais escolas da região Sudeste do país (Tabela 5). Este resultado, considerando os dados utilizados, indicaria que os recursos provenientes das rendas petrolíferas não têm sido capazes de alterar a qualidade da educação fundamental e média nesses municípios.

Vale ainda ressaltar que a tendência histórica notada nos três pontos analisados no estudo é de aumento das diferenças entre as escolas localizadas nos municípios da Bacia de Campos e os demais municípios do Sudeste. Ou seja, mantidas as tendências notadas nesses três pontos, o IDEB tem sido incrementado em ritmos menores, nessa região, do que no restante das escolas da região Sudeste. Seria de se esperar que o coeficiente da variável indicadora de receptor de royalties fosse positivo e que produzisse variações positivas significativas nos indicadores testados. Ao contrário, veja que o fato de o município ser receptor de rendas petrolíferas, mantidas as demais variáveis constantes, diminui em 5,44 pontos o valor estimado do aproveitamento da primeira à quarta série e em 4,47 o aproveitamento da quinta à oitava série. O menor impacto negativo se verifica sobre o indicador de infra-estrutura em 2006.

TABELA 5

RESULTADOS DAS ESTIMATIVAS PARA A VARIÁVEL *DUMMY ROYAL*, INDICADORA DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS PARA O ESTUDO. REGIÃO SUDESTE, 2000, 2005 E 2006

| Variável dependente | Estimativas para os municípios não pertencentes à Bacia de Campos | | | | | | |
|---------------------|---|--------|----------|--------|----------|--------|------|
| | Modelo 1 | | Modelo 2 | | Modelo 3 | | |
| | Estim | p | Estim | p | Estim | p | |
| Séries Iniciais | IDEB (2005) | -0,334 | 0,00 | -0,200 | 0,01 | -0,190 | 0,01 |
| | IDEB (2007) | -0,594 | 0,00 | -0,163 | 0,01 | -0,115 | 0,09 |
| | IDEB (2009) | -0,705 | 0,00 | -0,099 | 0,10 | -0,039 | 0,53 |
| | Língua Portuguesa (2005) | -0,595 | 0,69 | -2,475 | 0,10 | -1,122 | 0,46 |
| | Língua Portuguesa (2007) | -0,196 | 0,89 | 3,974 | 0,01 | 5,490 | 0,00 |
| | Língua Portuguesa (2009) | -2,876 | 0,04 | -0,440 | 0,76 | 0,994 | 0,50 |
| | Matemática (2005) | -1,493 | 0,38 | -0,009 | 1,00 | 1,624 | 0,35 |
| | Matemática (2007) | -4,443 | 0,00 | 3,596 | 0,02 | 5,635 | 0,00 |
| | Matemática (2009) | -3,260 | 0,03 | 1,140 | 0,45 | 2,857 | 0,07 |
| Séries Finais | IDEB (2005) | -0,606 | 0,00 | -0,323 | 0,00 | -0,340 | 0,00 |
| | IDEB (2007) | -0,399 | 0,00 | -0,031 | 0,59 | -0,013 | 0,83 |
| | IDEB (2009) | -0,986 | 0,00 | -0,401 | 0,00 | -0,433 | 0,00 |
| | Língua Portuguesa (2005) | -3,214 | 0,02 | -2,549 | 0,07 | -1,027 | 0,47 |
| | Língua Portuguesa (2007) | 4,540 | 0,00 | 6,398 | 0,00 | 8,387 | 0,00 |
| | Língua Portuguesa (2009) | -4,499 | 0,00 | -0,333 | 0,78 | -0,233 | 0,85 |
| | Matemática (2005) | -2,684 | 0,06 | -1,534 | 0,29 | 0,025 | 0,99 |
| | Matemática (2007) | 9,814 | 0,00 | 13,808 | 0,00 | 16,049 | 0,00 |
| | Matemática (2009) | -6,437 | 0,00 | 0,870 | 0,53 | 1,126 | 0,43 |
| IIEE | -0,062 | 0,00 | -0,011 | 0,17 | -0,024 | 0,01 | |

Fonte: Givisiez e Oliveira, 2008

Capacidade institucional nos principais receptores de rendas petrolíferas

A Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás e Limitrofes da Zona de Produção Principal da Bacia de Campos - OMPETRO foi criada em 26 de janeiro de 2001,

com sede e foro no município de Campos dos Goytacazes, tendo como um dos seus objetivos a defesa dos interesses desses e de outros municípios que venham a se tornar produtores de petróleo e gás na plataforma continental fluminense. Os nove municípios listados nas seções anteriores deste artigo fazem parte da OMPETRO que tem, no total, 13 municípios: Campos dos Goytacazes, Macaé, Rio das Ostras, Cabo Frio, Quissamã, Angra dos Reis, Casimiro de Abreu, Rio de Janeiro, Armação de Búzios, Duque de Caxias, Niterói, Carapebus. O trabalho de Terra, Givisiez e Oliveira (2010) questionava se o sobrefinanciamento dos municípios da OMPETRO teria sido capaz de trazer ganhos efetivos na capacidade institucional do poder local. Para isso, o estudo foi construído um indicador de capacidade institucional para o conjunto de todos os municípios brasileiros, com base na edição de 2009 da pesquisa "Perfil dos Municípios Brasileiros", elaborada pelo IBGE.

Os pressupostos básicos da perspectiva analítica de Terra, Givisiez e Oliveira (2010) foram baseados na literatura do neo-institucionalismo, hoje uma referência fundamental para o estudo de políticas públicas. Em especial, a referência principal foi a corrente do institucionalismo sociológico que teve sua origem no final da década de 70. O principal ponto dessa concepção é o tratamento de instituição como sinônimo de cultura (Hall e Taylor, 2003). A análise da capacidade institucional dos municípios procurou unificar os enfoques denominados de Dimensão Burocrática e de Dimensão Cultural. A Dimensão Burocrática seria aquela representada pelas "regras e procedimentos instituídos pela organização" e seguiu, em linhas gerais, o trabalho de Braga, Serra e Terra (2007). A dimensão cultural, por sua vez, deveria considerar a "Cultura Institucional" o que, notoriamente, é um conceito de difícil mensuração. Neste estudo, essa dimensão foi abordada de forma exploratória, com base em equipamentos culturais existentes nos municípios e independentes das prefeituras municipais.

Para a dimensão burocrática, considerou-se uma matriz de 13 variáveis para a construção do indicador da capacidade institucional. Essa matriz foi ainda analisada por análises fatoriais de componentes principais, com o objetivo de identificar o grau que cada variável explica cada dimensão para, dessa forma, reduzir a matriz original de dados (figura 1).

| DIMENSÕES | | | | | | | | | | Dimensão Burocrática | |
|------------------------------|---------------------|---------------------|--------------------|---------------------|---------------------|------|------|------|-------|---|---------------------------|
| Descrição | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | COD | DESCRIÇÃO | |
| Estrutura política | A5 | ND | ND | A6 | ND | ND | ND | A5 | POL01 | Prefeito - Ensino superior | |
| Estrutura Administrativa | A8 | ND | A4 | A9 | A41 | ND | A2 | A8 | ADM01 | Funcionários da Adm.direta | |
| | ND | ND | ND | ND | ND | ND | A3 | ND | ADM02 | Funcionários da Adm.direta - Sem instrução | |
| | ND | ND | ND | A10 | ND | ND | A4 | ND | ADM03 | Funcionários da Adm.direta - Fundamental | |
| | A13 | ND | A10 | A11 | ND | ND | A5 | ND | ADM04 | Funcionários da Adm.direta - Médio | |
| | A14 | ND | A11 | A12 | ND | ND | A6 | ND | ADM05 | Funcionários da Adm.direta - Superior | |
| Instrumentos de planejamento | ND | ND | ND | A13 | ND | ND | A7 | ND | ADM06 | Funcionários da Adm.direta - Pós graduado | |
| | A42 | ND | A32 | A68 | ND | ND | A72 | A47 | IPL01 | Lei de parcelamento do solo - existência | |
| | A43 | ND | A33 | A69 | ND | ND | A73 | A48 | IPL02 | Lei de zoneamento ou equivalente - existência | |
| | A46 | ND | ND | A70 | ND | ND | A74 | A49 | IPL03 | Código de obras - existência | |
| Gestão democrática | A40 | ND | A30 | A77 | ND | ND | A79 | A56 | IPL04 | Plano Diretor - existência | |
| | A158 | ND | ND | ND | A186 | ND | ND | A211 | GDM01 | Conselho de educação | |
| | A160 ⁽¹⁾ | ND | ND | ND | A208 ⁽¹⁾ | ND | ND | A218 | GDM02 | Realizou reunião nos últimos 12 meses | |
| | A163 | ND | ND | ND | ND | ND | ND | A391 | GDM03 | Conselho de saúde | |
| | A165 ⁽¹⁾ | ND | ND | ND | ND | ND | ND | A398 | GDM04 | Realizou reunião nos últimos 12 meses | |
| | A188 | ND | A94 | A176 | ND | ND | A86 | A327 | GDM05 | Conselho de habitação | |
| | A190 ⁽¹⁾ | ND | A96 ⁽¹⁾ | A178 ⁽¹⁾ | ND | ND | A92 | A334 | GDM06 | Realizou reunião nos últimos 12 meses | |
| | A183 | ND | ND | A263 | ND | ND | ND | A229 | GDM07 | Conselho de cultura | |
| | A185 ⁽¹⁾ | ND | ND | A265 ⁽¹⁾ | ND | ND | ND | A236 | GDM08 | Realizou reunião nos últimos 12 meses | |
| | A193 | ND | A141 | ND | ND | ND | ND | A286 | A714 | GDM09 | Conselho de meio ambiente |
| A195 ⁽¹⁾ | ND | A142 ⁽¹⁾ | ND | ND | ND | ND | A293 | A721 | GDM10 | Realizou reunião nos últimos 12 meses | |
| Modernização administrativa | A121 | ND | A35 | A104 | A3 | ND | ND | A72 | MAD01 | Cadastro imobiliário (IPTU) informatizado | |
| | A120 | ND | A42 | ND | A10 | ND | ND | A78 | MAD02 | Cadastro de ISS informatizado | |

Figura 1 Variáveis selecionadas para o indicador da dimensão burocrática da capacidade institucional dos municípios

Nota (1). Variável construída a partir da informação sobre a periodicidades das reuniões

Fonte: Terra, Givisiez e Oliveira (2010)

A construção do indicador considerando a dimensão cultural, por sua vez, demandaria relações subjetivas entre o município, sua população e seus equipamentos sociais, de forma independente da estrutura da prefeitura. A subjetividade da dimensão cultural, somada à ausência de dados confiáveis, transforma essa mensuração em uma tarefa complexa e de difícil solução. A figura 2, a seguir, apresenta as variáveis selecionadas na construção do indicador na dimensão cultural que se resumiram aos equipamentos culturais existentes no município.

| DIMENSÕES | | | | | | | | | | Dimensão Cultural | |
|-----------|------------------------|------|------|------|------|------|------|------|------|-------------------|---------------------------------|
| COD | Descrição | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | 2007 | 2008 | 2009 | COD | DESCRIÇÃO |
| EQC | Equipamentos culturais | A298 | ND | ND | A267 | ND | ND | ND | A247 | EQC01 | Bibliotecas públicas |
| | | A299 | ND | ND | A270 | ND | ND | ND | A248 | EQC02 | Museus |
| | | A300 | ND | ND | A273 | ND | ND | ND | A249 | EQC03 | Teatros ou salas de espetáculos |
| | | A301 | ND | ND | A279 | ND | ND | ND | A251 | EQC04 | Cinemas |
| | | A308 | ND | ND | A285 | ND | ND | ND | A258 | EQC05 | Livrarias |
| | | A312 | ND | ND | A287 | ND | ND | ND | A260 | EQC06 | Rádio FM |
| | | A313 | ND | ND | A288 | ND | ND | ND | A262 | EQC07 | Geradora de TV |

Figura 2 Variáveis selecionadas para o indicador da dimensão cultural da capacidade institucional dos municípios

Fonte: Terra, Givisiez e Oliveira (2010)

A tabela 6 apresenta os resultados do indicador de capacidade institucional - ICI, segundo o tamanho dos municípios. Observa-se que os municípios de grande porte populacional possuem valores altos para esse indicador, indicando que os resultados são coerentes com o esperado. Na estimativa dos valores médios, por outro lado, observa-se, na passagem da classe de 1 milhão a 2,5 milhões para mais de 2,5 milhões, uma diminuição do valor do ICI, provavelmente devido a ganhos de escala ou também em função do pequeno número de

municípios na classe de maior tamanho. Esses resultados são coerentes com os achados no trabalho anterior desenvolvido por Braga, Serra e Terra (2007)

Tabela 6
Tabela de contingência entre o indicador de Capacidade Institucional e o tamanho do município. Brasil, 2009

| População do município | | Capacidade Institucional - Indicador Final | | | | |
|------------------------|-------------------------|--|--------------------------------|-------------|-------------|--------------|
| Categoria | Tamanho | Valor Médio | Frequência absoluta e relativa | | | Total |
| | | | Baixo | Médio | Alto | |
| Pequenos | 0 -- 10.000 | -0,48 | 1451 57% | 607 24% | 469 19% | 2527 100% |
| | 10.000 -- 25.000 | -0,09 | 645 37% | 375 22% | 701 41% | 1721 100% |
| | 25.000 -- 50.000 | 0,53 | 117 16% | 112 16% | 488 68% | 717 100% |
| Médios | 50.000 -- 100.000 | 1,34 | 9 3% | 17 5% | 295 92% | 321 100% |
| | 100.000 -- 250.000 | 1,83 | 3 2% | 2 1% | 173 97% | 178 100% |
| Grandes | 250.000 -- 1.000.000 | 2,33 | 0 0% | 0 0% | 85 100% | 85 100% |
| | 1.000.000 -- 2.500.000 | 2,73 | 0 0% | 0 0% | 10 100% | 10 100% |
| | 2.500.000 -- oo | 2,64 | 0 0% | 0 0% | 4 100% | 4 100% |
| Total | | 0,00 | 2225 | 1113 | 2225 | 5563 |

Nota: Chi -square test: 2934,9 (Sig. 0,00%)

Fonte: Terra, Givisiez e Oliveira (2010)

Na seqüência, a tabela 7 apresenta uma tabela de contingência para o ICI e a região do país onde se localiza os municípios. Nota-se que as regiões Sul, Sudeste e Centro- Oeste, nessa ordem, apresentam as maiores médias estimadas para o ICI e também a maior proporção de municípios categorizados como Alta Capacidade Institucional. As regiões Norte e Nordeste, por sua vez, possuem as maiores proporções de municípios categorizados com baixa capacidade institucional e também as menores médias.

Tabela 7
Tabela de contingência entre o indicador de Capacidade Institucional e as grandes regiões do país. Brasil, 2009

| Grande região do país | Valor Médio | Capacidade Institucional - Indicador Final | | | Total |
|-----------------------|-------------|--|-------------|-------------|--------------|
| | | Baixo | Médio | Alto | |
| Norte | -0,42 | 262 58% | 88 20% | 99 22% | 449 100% |
| Nordeste | -0,43 | 1066 59% | 302 17% | 424 24% | 1792 100% |
| Sudeste | 0,29 | 503 30% | 355 21% | 810 49% | 1668 100% |
| Sul | 0,37 | 228 19% | 268 23% | 692 58% | 1188 100% |
| Centro Oeste | 0,07 | 166 36% | 100 21% | 200 43% | 466 100% |
| Total | 0,00 | 2225 | 1113 | 2225 | 5563 |

Nota: Chi -square test: 939,4 (Sig. 0,00%)

Fonte: Terra, Givisiez e Oliveira (2010)

A representação cartográfica desses resultados está representada na figura 3 e exibe, em linhas gerais, uma maior concentração de altos valores do ICI na região do Sul de Minas, Norte de São Paulo e Sul do Rio Grande do Sul. No caso dos municípios do estado do Rio de Janeiro, nota-se que grande parte dos municípios seria categorizada com valores altos para o ICI.



Figura 3 Mapa da distribuição do indicador de Capacidade Institucional
 Fonte: Terra, Givisiez e Oliveira (2010)

No caso dos municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos o poder público municipal teria se empenhado na modernização administrativa e melhoria do seu quadro de pessoal? Teria as prefeituras e a sociedade procurado utilizar instrumentos de planejamento modernos bem como de mecanismos de gestão democrática pelo incentivo a formação de Conselhos e articulações interinstitucionais? Essas dimensões foram abordadas na construção do Indicador de Capacidade Institucional – ICI e podem indicar se observa ou não de fortalecimento institucional nos municípios beneficiários das rendas petrolíferas em função dos demais municípios de porte e características similares.

A Figura 4, a seguir, apresenta um quadro comparativo entre os municípios da OMPETRO e compara-os com os demais municípios da mesma classe de tamanho. Os municípios de Rio das Ostras e Carapebus são aqueles que apresentaram desempenho melhor em relação aos municípios da mesma classe populacional. Os municípios de Quissamã, Casimiro de Abreu, São João da Barra, e Niterói apresentaram classificações mais baixas no quesito Estrutura Administrativa, refletindo, talvez, a contratação de empregados públicos de baixa escolaridade em seus quadros de pessoal. Macaé, por sua vez, apresenta classificação mais baixa na sua estrutura administrativa e nos seus instrumentos de planejamento. Os demais municípios apresentaram classificações similares às médias das suas respectivas classes de tamanho. Por fim, a capital do estado, Rio de Janeiro, e o município de São Paulo são os únicos representantes da categoria populacional de 2,5 milhões de habitantes e, nesse caso, no quesito Gestão Democrática o município do Rio seria pior classificado que São Paulo. Entende-se que essas observações, não negam e nem comprovam que os recursos abundantes têm contribuído para melhor estruturar as cidades do Norte Fluminense.

| Classe de Tamanho | Conjuntos selecionados | Nº de municípios | Estrutura Administrativa | Instrumentos de planejamento | Gestão democrática | Modernização administrativa |
|----------------------------|--|------------------|--------------------------|------------------------------|--------------------|-----------------------------|
| 0 -- 10.000 | Conjunto dos municípios declarantes <i>Municípios da Ompetro pertencentes as essa classe</i> | 787 0 | Média-Baixa | Média-Baixa | Média-Baixa | Média-Baixa |
| 10.000 -- 25.000 | Conjunto dos municípios declarantes <i>Municípios da Ompetro pertencentes as essa classe</i> <i>Carapebus</i> <i>Quissamã</i> | 450 2 | Média-Baixa | Média-Alta | Média-Alta | Média-Baixa |
| 25.000 -- 50.000 | Conjunto dos municípios declarantes <i>Municípios da Ompetro pertencentes as essa classe</i> <i>Armação de Búzios</i> <i>Casimiro de Abreu</i> <i>São João da barra</i> | 192 3 | Média-Alta | Alta | Média-Alta | Média-Baixa |
| 50.000 -- 100.000 | Conjunto dos municípios declarantes Municípios da Ompetro pertencentes as essa classe Rio das Ostras | 104 1 | Média-Alta | Alta | Alta | Média-Baixa |
| 100.000 -- 250.000 | Conjunto dos municípios declarantes <i>Municípios da Ompetro pertencentes as essa classe</i> <i>Angra dos Reis</i> <i>Cabo Frio</i> <i>Macaé</i> | 86 3 | Alta | Alta | Alta | Média-Baixa |
| 250.000 -- 1.000.000 | Conjunto dos municípios declarantes <i>Municípios da Ompetro pertencentes as essa classe</i> <i>Campos dos Goytacazes</i> <i>Duque de Caxias</i> <i>Niterói</i> | 44 3 | Alta | Alta | Alta | Alta |
| 1.000.000 -- 2.500.000 | Conjunto dos municípios declarantes <i>Municípios da Ompetro pertencentes as essa classe</i> | 3 0 | Alta | Alta | Alta | Alta |
| 2.500.000 -- oo | Conjunto dos municípios declarantes <i>Municípios da Ompetro pertencentes as essa classe</i> <i>Rio de Janeiro</i> | 1 | Alta | Alta | Alta | Alta |

Figura 4 Indicadores de capacidade institucional municipal por classe de tamanho populacional. Região Sudeste, 2009

Fonte: Terra, Givisiez e Oliveira (2010)

Com o intuito de testar se o recebimento de rendas petrolíferas está positiva ou negativamente associado à capacidade institucional dos municípios, Terra, Givisiez e Oliveira (2010) propuseram por avaliar, por meio de regressão linear múltipla, os efeitos de co-variáveis, naturalmente associadas à capacidade institucional dos municípios, sobre o ICI. Esse modelo de regressão utilizou variáveis de identificação dos municípios que são capitais de estado; a identificação do tamanho dos municípios; e a região do município. A variável que representa o repasse de recursos de royalties e participações especiais aos 939 municípios beneficiários em 2009 foi categorizada em: municípios não beneficiados; municípios beneficiados com até R\$25,00 per capita; municípios beneficiados com valores entre R\$25,00 e R\$100,00; e municípios beneficiados com valores superiores a R\$100,00 per capita. Por fim, a variável OMPETRO, principal objeto de avaliação deste trabalho, foi tratada como uma variável *dummy*.

Os três modelos testados sugerem que os municípios da OMPETRO possuem valores estimados para o ICI superiores às médias dos demais municípios, indicando que os fartos recursos financeiros se traduzem em um desempenho acima da média (tabela 8). As demais variáveis de controle mantiveram a tendência esperada, ou seja, municípios pequenos são menos capacitados institucionalmente que municípios grandes; municípios das capitais são

mais capacitados que municípios do interior; e municípios localizados regiões tradicionalmente avaliadas como menos desenvolvidas tem, em média, estimativas para o ICI mais baixas. Exceção deve ser feita para o caso dos municípios recebedores de royalties, independente da participação na OMPETRO, em que foi notado que maiores recursos per capita estão, em média, associados positivamente com as maiores estimativas do ICI. Entretanto, para essa variável, os municípios que recebem poucos recursos dessas rendas (de R\$0,00 a R\$25,00 per capita) tem estimativas para o ICI menores que aqueles municípios sem nenhuma renda petrolífera.

Tabela 8
Distribuição das rendas petrolíferas segundo municípios selecionados - 2009

| Co-variáveis | | Modelo Brasil | Modelo Sudeste | Modelo Rio de Janeiro | | | |
|---|-------------------------|---------------|----------------|-----------------------|-----------|---------------|-----------|
| Intercepto | | 2,19 | 1,99 | 1,84 | | | |
| 0 -- 10.000 | | -2,41 | -2,33 | -2,39 | | | |
| 10.000 -- 25.000 | | -1,85 | -1,71 | -1,63 | | | |
| Categoria do tamanho do município (CatTamMun) | 25.000 -- 50.000 | -1,20 | -0,93** | -0,66** | | | |
| | 50.000 -- 100.000 | -0,45** | -0,19** | -0,66** | | | |
| | 100.000 -- 250.000 | -0,11** | -0,03** | -0,12** | | | |
| | 250.000 -- 1.000.000 | 0,24** | 0,28** | 0,01** | | | |
| | 1.000.000 -- 2.500.000 | 0,17** | 0,85** | | | | |
| | 2.500.000 -- oo | Cat. ref. | Cat. ref. | Cat. ref. | | | |
| Capital | | 0,83 | 0,50** | ND | | | |
| Região | | Norte | -0,73 | Minas Gerais | -0,07 | Noroeste | 0,33** |
| | | Nordeste | -0,68 | Espírito Santo | -0,05** | Norte | -0,11** |
| | | Sudeste | 0,04** | Rio de Janeiro | 0,11** | Centro | 0,62 |
| | | Centro-Oeste | 0,32 | São Paulo | Cat. ref. | Baixadas | 0,05** |
| | | Sul | Cat. ref. | | | Sul | 0,63 |
| | | | | | | Metropolitana | Cat. ref. |
| Categoria do benefício (Royal) | | | | | | | |
| Não beneficiário | | -0,15 | | | | | |
| Entre R\$0,00 e R\$25,00 per capita | | -0,19 | | | | | |
| Entre R\$25,00 e R\$100,00 per capita | | -0,08** | | | | | |
| Mais de R\$100,00 per capita | | Cat. ref. | | | | | |
| OMPETRO | | 0,36 | 0,35 * | 0,67 | | | |

Nota * Significância estatística em 10%

** Sem significância estatística

Fonte: Terra, Givisiez e Oliveira (2010)

Discussão dos resultados

Trabalhos científicos têm descrito o capital social dos municípios que são os principais recebedores de rendas petrolíferas como escasso, em parte pela ausência de regras claras para aplicação das significativas compensações financeiras. O ICI, apresentado neste artigo e elaborado por Terra, Givisiez e Oliveira (2010), tem como foco a estrutura administrativa e de gestão das prefeituras, ou seja, aquelas que, indubitavelmente, são as mais impactadas pela farta disponibilidade de recursos financeiros. O sobrefinanciamento dos municípios da OMPETRO foi capaz de, minimamente, trazer ganhos efetivos na capacidade institucional do poder local que, ao contrário dos demais municípios brasileiros, ampliaram a sua autonomia relativa e se fortaleceram institucionalmente.

Entretanto, não se pode dizer, com base apenas nessas informações, que a qualidade de vida da população se alterou. O ICI não avalia diretamente a qualidade e a eficácia de

políticas sociais do município, a exemplo das políticas de saúde, habitação e educação assim como não analisa a infra-estrutura atualmente instalada e os investimentos em escolas, hospitais, programas habitacionais, equipamentos urbanos. Entende-se que, dentre outros pontos, as políticas sociais seriam aquelas que melhor preparariam os municípios para um futuro de escassez, e que, sem dúvida, são os principais pontos a serem abordados em agendas futuras.

No caso dos indicadores de educação, os resultados apresentados por Givisiez e Oliveira (2008) sugerem que, apesar das vantagens orçamentárias desses municípios, a lógica da alocação dos recursos não tem produzido justiça social por meio de acesso igualitário aos sistemas de educação. Os achados desse trabalho indicam que não parece fazer parte da agenda dos gestores desses recursos investirem na qualidade da educação com vistas a preparar pessoal qualificado para atender a oferta de trabalho regional em torno da indústria do petróleo no futuro. Ou, por outro lado, investir em formação diferenciada preparando a população infanto-juvenil para um futuro incerto quanto ao determinismo geográfico dos recursos naturais, ou ainda, para se inserir na escala dos grandes investimentos em curso na região.

Os investimentos da gestão municipal, aparentemente, concentram-se nas instituições municipais de administração direta, ou seja, na contratação de pessoal, elaboração de legislações, conselhos e informatização. Sem dúvida, essas dimensões são indispensáveis para a gestão da prefeitura e, por esse motivo, elas foram incluídas como dimensões subjetivas na análise e na construção do ICI. Entretanto, eles não são os únicos que devem ser valorizados em uma gestão municipal: espera-se, minimamente, que as prefeituras estejam engajadas na construção de estruturas sociais comprometidas com seus munícipes, a exemplo da política educacional. Investimentos em educação, em última instância produziria, inclusive, efeitos positivos sobre a capacidade institucional dos municípios, pois, técnicos bem qualificados seriam a fonte de retroalimentação da capacidade institucional.

Tendo em vista os recentes embates legislativos sobre a distribuição das rendas petrolíferas, percebe-se que o futuro também é incerto na arena política, ou seja, os pesados fluxos de recursos dos royalties podem até mesmo se esgotar antes das reservas minerais. A possibilidade de fim do repasse de recursos, levantada pela aprovação da lei de Ibsen Pinheiro na câmara dos deputados e no senado, em 2010, e seu posterior veto pela presidência, incendiou o debate sobre a distribuição desses recursos financeiros. O movimento, promovido pelas prefeituras e governos estaduais que defendia a manutenção do atual formato de distribuição das rendas petrolíferas, foi, na verdade, uma grande *Chantagem Social* (Oliveira, 2010). O movimento justificava, junto à população, que o fim do repasse de recursos teria como conseqüências a falência das políticas sociais nesses municípios. Nas palavras de Oliveira (2010, p. 8)

A população é dependente dos empregos e programas do poder público municipal o que talvez possa explicar o poder de mobilização em defesa dos

royalties. Se a situação já é ruim com estes recursos, imagine sem os mesmos. A população é levada às manifestações por meio da chantagem social, sem, contudo, questionar a regulamentação e controle sobre a aplicação destes recursos. (Oliveira, 2010, p. 8)

É fato que os royalties nunca foram a cura de todos os males, principalmente os males sociais e várias pesquisas realizadas no âmbito do Programa de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes já demonstravam isso (Oliveira, 2010). Não é novidade que estes recursos não promoveram a qualidade de vida da população dos municípios recebedores, mas, o que deveria ser uma forma de deixar uma herança por meio da justiça intergeracional, tem sido na realidade uma política de injustiça intergeracional.

Referências Bibliográficas

BRAGA, Tânia Moreira; SERRA, Rodrigo; TERRA, Denise Cunha Tavares. Sobrefinanciamento e desenvolvimento institucional nos municípios petro-rentistas da Bacia de Campos. In: PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo (Org.). *Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância*. Rio de Janeiro: Garamond, 2007. 352 p. ISBN 978-85-7617-129-4.

FERNANDES, Reynaldo. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Texto para Discussão Brasília: INEP, nº 26, 2007. ISSN 1414-0640.

GIVISIEZ, G. H. N.; OLIVEIRA, Elzira Lúcia de. Royalties do Petróleo e educação: análise da eficiência da alocação. In: Encontro Nacional de Estudos Populacionais: as desigualdades sócio-demográficas e os direitos humanos no Brasil. 60 anos da Declaração dos direitos humanos, 2008, Caxambu, Minas Gerais. Anais.... ABEP : Caxambu, Minas Gerais, 2008. v. 1. p. 1-13.

GUTMAN, José; LEITE, Getúlio. Aspectos legais da distribuição regional dos royalties. In: PIQUET, Rosélia (Org.). *Petróleo royalties e região*, Rio de Janeiro, Garamond, 2003.

HALL, P; TAYLOR, R.C.R. As três versões do Neo-institucionalismo. In: *Lua Nova*, nº 58, 2003.

OLIVEIRA, Elzira Lúcia de. A percepção sobre os royalties. *Boletim Petróleo, Royalties & Região*. Campos dos Goytacazes/RJ - Ano VII, nº 27 – MARÇO / 2010

TERRA, D. C. T. ; GIVISIEZ, G. H. N. ; OLIVEIRA, Elzira Lúcia de . Ameaça às regras de rateio dos royalties do petróleo e capacidade institucional dos municípios pertencentes à OMPETRO RJ (Brasil). In: XI Seminario Internacional de la Red Iberoamericana de Investigadores sobre Globalización y Territorio (RII), 2010, Mendoza. Anais. Mendoza : Univesidad Nacional de Cuyo, 2010. v. Único. p. 1-20.