



Sintomas da maldição dos recursos naturais no município petrolífero de Campos dos Goytacazes/RJ

Natália Guimarães Mothé*

Palavras-chave: Maldição dos recursos naturais. Royalties do petróleo. Políticas intergeracionais.

O mal dos recursos naturais

O *mal dos recursos naturais*¹ como terminologia adotada para descrição de um fenômeno macroeconômico - também conhecido como “Mal da Holanda” -, tem como referência histórica o episódio, datado do final da década de sessenta do século XX, a gigantesca atividade de exploração e produção de gás no Mar do Norte, por companhias petrolíferas holandesas, notadamente a Shell. A exportação de volumes imensos de gás, por essas companhias, produziu saldos comerciais extremamente positivos em benefício daquele país, o que provocou uma sobrevalorização de sua moeda, atingindo a competitividade de outros bens exportáveis pela Holanda, impondo ao país um processo de desindustrialização.

Segundo estudos de Lederman e Maloney (2003), Ross (2003) e Shultz (2005), o *mal dos recursos naturais* ocorre quando uma ascensão em exportações causa uma apreciação na taxa de câmbio que, por sua vez, reduz a competitividade internacional do país, tanto no setor agrícola, quanto no de indústrias de base, reduzindo o mercado empregatício nestes setores. Caso a referida apreciação cambial não seja minimizada, ou anulada, por uma política deliberada de desvalorização da moeda, o *mal* se manifestará como crescente exportação dos recursos naturais, em detrimento dos demais setores da economia que tendem à estagnação.

Em nenhum momento histórico, o Brasil experimentou tal “*mal*”. Antes, ao contrário, altamente dependente de importações petrolíferas, o Brasil, durante a década de setenta - dos choques petrolíferos - procurou uma resposta para superar os desequilíbrios em seu balanço

* Graduanda da Licenciatura em Geografia. Bolsista de Iniciação Científica do Núcleo de Estudos e Estratégia de Desenvolvimento (NEED)/CEFET Campos.

¹ Encontram-se, na literatura, inúmeras descrições para o mesmo fenômeno, entre estas: *maldição dos recursos naturais*, *mal dos recursos naturais*, *Dutch Disease* (Mal da Holanda ou Doença Holandesa), *paradoxo da abundância*. Usou-se no título do artigo o tom alarmista do termo *maldição*, reservando ao corpo do texto o termo *mal dos recursos naturais*.

de pagamentos, por meio do acionamento da última etapa de substituição de importações, reforçando seu parque industrial, como aponta Becker e Egler (1998).

Com a complexidade alcançada pelo sistema produtivo brasileiro, ainda que experimentássemos, a partir de agora, a entrada no rol dos países exportadores de petróleo, dificilmente viveríamos a dita “maldição”, pelo menos não com a intensidade que atingiu aos países da OPEP, ou a própria Holanda, na virada dos anos 60 para 70.

Se, por ora, esta *maldição* não se sobrepõe ao desempenho nacional, tanto macroeconômico como nas instituições democráticas, talvez, no âmbito local, alguns municípios estejam presenciando algumas mazelas do *mal dos recursos naturais*, em função da expressiva quantidade de *royalties* petrolíferos que afluem aos seus cofres, sem vinculações bem amarradas. Esta hipótese será levantada a partir da experiência do município de Campos dos Goytacazes.

Especulações sobre o *mal dos recursos naturais* em Campos dos Goytacazes

Como já argumentado, o Brasil não apresenta o *mal dos recursos naturais*. Contudo, ao descermos à escala municipal, deparamo-nos com alguns municípios brasileiros que apresentam sintomas da *maldição*. Isto, sobretudo, em função das regras de rateio dos *royalties* que permitem uma notória concentração espacial de riqueza, em poucos municípios ditos petrolíferos, como é apontado em Piquet (2003). Campos dos Goytacazes, na qualidade de maior beneficiários dos *royalties* petrolíferos, entre os municípios brasileiros, foi escolhido como objeto de estudo.

Segundo Serra, Mothé e Morett (2007), existe uma brutal desigualdade na distribuição dos *royalties* municipais, fruto do efeito combinado: i) de uma concentração espacial das áreas de exploração petrolífera na Plataforma Continental Brasileira, onde somente a Bacia de Campos responde por pouco mais de 83% da produção nacional de petróleo; ii) e de uma regra de distribuição que privilegia a proximidade física entre os municípios e os campos petrolíferos situados na plataforma continental.

O município de Campos dos Goytacazes, segundo fontes da Agência Nacional do Petróleo (ANP), Secretaria do Tesouro Nacional e Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, é o município brasileiro mais beneficiado pelas rendas petrolíferas.

Com população de cerca de 420 mil habitantes em 2004, a receita orçamentária, per capita, anual deste município, atinge o invejável patamar de R\$ 1.808,21/hab., o que é expressivamente superior à média válida para os municípios sudestinos de mesmo porte (com

população entre 250.000 e 500.000 habitantes), que orbitava, no mesmo ano de 2004, em torno de R\$ 900,00/hab., segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Este quadro favorável, em termos de receita pública, é conquistado repentinamente, por meio de uma variação nominal das rendas petrolíferas de 4,99, entre os anos de 1999 e 2004, e assentado sobre uma extrema dependência: nada menos do que 68,7% das receitas orçamentárias de Campos dos Goytacazes, em 2004, provinham das rendas do petróleo (Royalties e Participações Governamentais). Um grau de dependência que permite apontar uma primeira mazela do *mal dos recursos naturais* sobre o desenvolvimento municipal, tal como também atinge os países ricos em recursos minerais. Com tamanha dependência, o município conseguiria enfrentar choques adversos sobre suas receitas, advindos, a longo prazo, de uma redução inexorável do volume de produção petrolífera, e, em prazo incerto, de uma alteração nas regras de rateio que, porventura, possa reduzir drasticamente as receitas municipais.

Ampliando as hipóteses, acerca da experiência do *mal dos recursos naturais* no âmbito municipal, cabe sistematizar a proposição de Shultz (2004), segundo a qual existem três principais conjuntos de conseqüências, desenvolvidas por tal Maldição, no âmbito nacional: i) corrupção e democracia enfraquecida; ii) maior pobreza, menor crescimento e desenvolvimento mais lento; iii) violência e guerra civil.

Embora nem todas estas mazelas, citadas por Schultz (2004), sejam diretamente traduzíveis para o âmbito municipal, sugerem-se possibilidades analíticas para adaptação da problemática do *mal dos recursos naturais* à escala local, acrescentando, ainda, outras hipóteses não ressaltadas pelos autores investigados ou, ainda, próprias da esfera local.

Democracia enfraquecida

O município de Campos dos Goytacazes não possui nenhuma forma direta de participação da sociedade nos destinos dados aos recursos provenientes das compensações financeiras. No sentido oposto, o sentimento, para quem vive no município, é de uma onipresença do poder público: como anunciante nos principais meios de comunicação; como financiador de milhares de bolsas de estudo universitário; como mantenedor de inúmeras instituições de assistência social, ligadas ou não a igrejas; como grande contratante de mão-de-obra, pessoal direto e contratado; como grande adquirente de bens (inclusive patrimoniais) e serviços na região. Segundo Shultz:

Os políticos podem gastar enormes quantidades de dinheiro para gerar empregos e fazer favores para as pessoas que os ajudarem a permanecer no poder”, explicou Tsalik. “Líderes políticos que dependem de verbas para permanecerem no cargo geralmente não são a favor da transparência das finanças públicas nem de sistemas de controle orçamentário”. Em muitos países ricos em petróleo, a informação sobre quanto os governos recebem pela extração dos recursos naturais é um grande segredo, o qual dá lugar a políticas orçamentárias pouco sólidas. (SHULTZ, 2005, p. 42).

No que diz respeito à falta de transparência, vale enfatizar que, desde 2001, o município de Campos dos Goytacazes está inadimplente com a Secretaria do Tesouro Nacional, não fornecendo as informações relativas à sua execução orçamentária. Neste aspecto, cumpre especular que as sanções para os municípios inadimplentes com a STN somente trazem dificuldades para municípios pobres, pois são elas: a proibição da tomada de empréstimo pelo município, avalizada pelo governo federal e o recebimento de transferências voluntárias da União. Sanções estas que não comprometem e nem ameaçam a sustentabilidade fiscal de municípios ricos como Campos dos Goytacazes. Trata-se, portanto, esta falta de transparência, de mais um episódio da possível assombração do *Mal dos Recursos Naturais* sobre a gestão municipal em Campos dos Goytacazes.

Crescimento econômico, pobreza e desenvolvimento no longo prazo

Qualquer afirmação categórica sobre o ritmo de crescimento econômico do município, bem como da redução da pobreza, seria leviana. Isto, fundamentalmente, devido à incapacidade de se verificar, de forma correta, a evolução destas variáveis em anos intercensitários (vale dizer, da realização dos Censos Demográficos, que se realizam a cada dez anos, nos anos zero de cada década).

A despeito da impossibilidade de assertivas sobre a evolução dos indicadores de renda e redução da pobreza, acredita-se na hipótese de que ambas seguirão uma trajetória positiva, contudo, muito aquém do que, em tese, permitiram as receitas públicas municipais. Isto devido aos seguintes fatores:

i) o FUNDECAM (Fundo de Desenvolvimento de Campos), não abraça uma perspectiva de construção de uma política industrial, deixando de valorizar as relações intersetoriais, ou a consolidação de cadeias produtivas estratégicas. Ao contrário, a lógica tem sido a avaliação microeconômica, na qual a capacidade de endividamento e o plano de negócios do solicitante são tomados como variáveis chaves para a liberação do crédito;

ii) o comprometimento das receitas públicas com despesas de investimento é bastante sofrível, de cerca de 14% em 2005; pouco acima da média dos municípios brasileiros, que

fora, no mesmo ano, de 10%, o que é desproporcional para um município com receitas orçamentárias *per capita* duas vezes maior do que a média dos municípios da Região Sudeste de mesmo porte;

iii) inexistência de instrumentos efetivos de oferta de crédito popular, ou de apoio a cooperativas populares, que atinjam mais diretamente a população mais carente de oportunidades.

No que diz respeito ao desenvolvimento no longo prazo, vale a referência aos reveses que recaem sobre a estrutura tributária municipal. Segundo o estudo de Cossio (2002), os estados brasileiros que mais recebem transferências da União são os que menos arrecadam tributos próprios. Tal comportamento pode ser evidenciado em Campos dos Goytacazes, a partir do acompanhamento da importância das receitas próprias do município na receita total, ainda que retiremos, desta receita total, as rendas petrolíferas. Pela Tabela 1 pode-se observar que, em termos nominais, as receitas próprias do município, ou suas receitas tributárias, cresceram a um ritmo extremamente inferior ao crescimento das rendas do petróleo (o que é esperado e razoável), mas também inferior ao ritmo de crescimento das receitas municipais, quando subtraídas das rendas petrolíferas, evidenciando a “preguiça fiscal” reinante na estrutura de arrecadação municipal. Seria o caso de levantar a seguinte lógica: *por que o executivo, ou o legislativo iria aumentar a arrecadação municipal penalizando o contribuinte / eleitor, se recebe volume expressivo de rendas do petróleo que em nada oneram os municípios?*

Tabela 1
Receitas selecionadas (em R\$) em Campos dos Goytacazes (2000-2005)

Receitas Selecionadas	2000	2005	Varição (1998 a 2005)
	(A)	(B)	(B)/(A)
Receita Tributária*	17.012.142,51	31.944.000,00	1,88
Receitas Correntes Exceto Rendas Petrolíferas	121.448.868,48	269.700.535,33	2,22
Rendas Petrolíferas	141.836.131,52	670.162.464,67	4,72
Receitas Correntes	263.285.000,00	939.863.000,00	3,57

Fonte: TCE (2006) e Inforoyalties (www.inforoyalties.ucam-campos.br).

Receitas Tributárias = impostos municipais, taxas municipais e contribuições de melhoria.

Este comportamento de “preguiça fiscal” compromete o desenvolvimento municipal a longo prazo, sendo cabível registrar que Campos dos Goytacazes ocupou, em 2005, a última posição na avaliação do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), dentro do

rol dos 78 municípios do Estado do Rio de Janeiro, uma vez que, findas as compensações financeiras da extração petrolífera, as bases tributárias municipais poderão estar desatualizadas, comprometendo a solvência fiscal deste município.

Considerações Finais

O que se pretendeu neste estudo foi apresentar a hipótese de que as regras de rateio das compensações financeiras (royalties e participações especiais) atreladas à exploração e produção de petróleo e gás imprimiram uma receita orçamentária ao município de Campos dos Goytacazes notoriamente superior à realidade nacional. Esta situação, aparentemente favorável, acabou por gerar, paradoxalmente, mazelas sobre instituições burocráticas e políticas do município, as quais poderiam apontar para a manifestação da Maldição dos Recursos Naturais no âmbito municipal, quais sejam: i) Renúncia fiscal da administração pública; ii) Incompatibilidade entre o ritmo de entrada dos recursos e a capacidade de planejamento da administração pública; iii) Capacidade de cooptação política do Executivo.

É certo que tais hipóteses, acerca da presença do *mal* no âmbito dos municípios recebedores de recursos expressivos de royalties, precisam ser testadas em várias outras dimensões e em outros municípios. Contudo, a aceitação da validade destas hipóteses, ainda que como pistas, acende um importante sinal vermelho para a urgência do debate sobre a forma de distribuição dos royalties petrolíferos no país, sob o risco de desperdiçarmos uma aplicação democrática de um magnífico fundo público.

Referências

BECKER, B.; EGLER, C. *Brasil: uma nova potência regional na economia mundo*. 3. ed. Rio de Janeiro: Bertrand, 1998.

COSSIO, F. A. B. C. *Ensaio sobre Federalismo Fiscal no Brasil*. Rio de Janeiro, 2002. 167p. Tese (Doutorado) Departamento de Economia. Pontifícia, Universidade Católica do Rio de Janeiro.

LEDERMAN, D.; MALONEY, W. F. *Trade Structure and Growth*. Policy Research Working Paper 3 025. The World Bank. Latin America and the Caribbean Region. Office of the Chief Economist. Regional Studies Program, 2003.

PIQUET, Rosélia (Org.). *Petróleo, Royalties e Região*. Rio de Janeiro: Garamond, 2003.

ROOS, M. How Can Mineral Rich States reduce Inequality? In: SACHS, Jeffrey; STIGLITZ, Joseph Jeffrey; HUMPHREYS, Macartan (Org.). *Escaping the Resource Curse*, 2003.

SERRA, R. V.; MOTHÉ, N.; MORETT, D. Mazelas da Distribuição Espacial das Rendas Petrolíferas no Brasil e Ensinos a Partir das Experiências Sulamericanas. XII ENCONTRO DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM PLANEJAMENTO URBANO E REGIONAL. Belém, Pará. Brasil. Maio, 2007.

SHULTZ, J. *Seguindo a pista do dinheiro*: um guia para monitorar orçamentos e receitas do petróleo e do gás natural. New York: Open Society Institute, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Estudo socioeconômico 2006 Campos dos Goytacazes. Secretaria Geral de Planejamento, out., 2006.