



[página inicial](#) | [resumos expandidos](#) | [índice onomástico](#)

Políticas públicas e capital social em municípios “novos ricos” fluminenses: o caso do Orçamento Participativo (OP) de Rio das Ostras e o Programa Saúde da Família (PSF) de Quissamã

Aline Guimarães Souza**
Débora Oliveira Chagas***
Linovaldo Miranda Lemos****

1 Introdução

A experiência de descentralização processada no Brasil, entre os anos 80 e 90, deu-se no bojo de um processo mais amplo de democratização da sociedade e da busca do resgate de uma histórica dívida social. A Constituição de 1988 é, nesse sentido, o marco institucional que coroou esse processo, ao garantir, ao menos na letra da lei, uma legislação reconhecida como social e politicamente avançada. Como um de seus corolários, figura a descentralização das políticas públicas com o fortalecimento do poder local, o município. Este passa a ser reconhecido como um dos “entes federados”, dotado de prerrogativas políticas, administrativas, tributárias e financeiras, o que, na prática, significou a possibilidade de criação de leis municipais como as constituições locais, a organização da estrutura administrativa com secretarias e órgãos de governo, a cobrança de impostos, a implementação de políticas públicas, etc. (RODRIGUES, 2007; CAMARGO, 2007).

Não é sem motivo que se considera que, no Brasil, o município ganha poder a partir dos anos 90. Isso porque o marco institucional legal que representou a Constituição de 1988 permitiu, não só um aumento no escopo e raio de ação política do município, como também um aumento de sua participação, tanto no conjunto do bolo tributário nacional, quanto na formulação e/ou implementação de políticas em áreas muito sensíveis como educação e saúde. Contudo, aliado ao aumento de suas atribuições, o poder local assistiu também ao aumento do ônus político por ter que responder à população pela prestação de serviços, administração e provimento de infra-estrutura básica, em que pesem os constrangimentos e limitações impostas pela Lei de Responsabilidade Fiscal (FONSECA, 2006).

2 O afluxo dos royalties e a configuração de municípios “novos ricos”

Dentro desse contexto, no Estado do Rio de Janeiro, um conjunto de municípios se notabiliza pelo crescente afluxo de recursos provenientes do pagamento de *royalties* devido à exploração de petróleo nos seus litorais. Desde o início do processo de emancipação de Rio das Ostras e de

* Tal epíteto deve-se, em primeiro lugar, a Rodrigo Serra (2006).

** Licencianda de Geografia. Bolsista de Iniciação Científica.

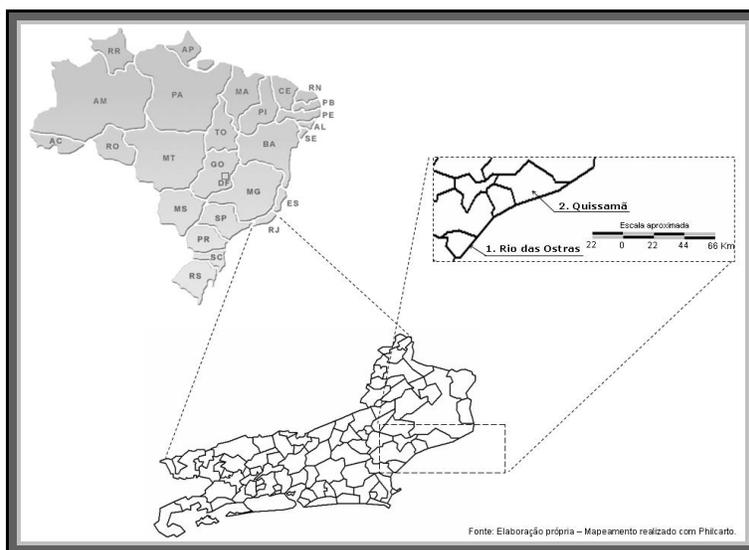
*** Licencianda de Geografia. Bolsista de Iniciação Científica.

**** Doutorando em Geografia UFRJ. Professor do CEFET Campos. Coordenador da Pós-graduação em Ensino de Geografia.

Quissamã, havia no horizonte a perspectiva do recebimento de recursos provenientes da exploração do petróleo, o que se materializou, especialmente, a partir da “Lei do Petróleo” (SERRA, 2005; SERRA, 2006). Hoje, a economia petrolífera, de uma forma ou de outra, sustenta as cidades, seja pelos postos de trabalho efetivamente abertos na vizinha Macaé, onde muitos trabalham, seja pelo afluxo de recursos que permitem a realização de obras importantes nas cidades, ou mesmo, pelo peso dessa fonte externa no orçamento municipal já que essa é a maior fonte de recursos.

A partir de 1997, com a chamada “Lei do Petróleo”, tais municípios vêm um fabuloso incremento de seus orçamentos em função: i) do aumento da própria produção de petróleo, com a descoberta de novos campos e a melhoria nas técnicas de prospecção em águas profundas; ii) do aumento do preço do barril do petróleo no mercado internacional e, é claro; iii) das garantias, na letra da Lei, do pagamento dos *royalties* e participações especiais. Dotados das maiores receitas orçamentárias *per capita* do país, tais municípios teriam, pelo menos em tese, grande capacidade de intervenção por meio de suas políticas públicas, afastando-os da realidade da maioria dos municípios brasileiros que são administrados dentro de quadros financeiros extremamente desfavoráveis, quando comparados a esses municípios.

Mapa 1
Municípios selecionados: Quissamã e Rio das Ostras



A pesquisa centrou-se na análise do OP de Rio das Ostras e do PSF de Quissamã. Embora sejam políticas de cunho muito diferenciado, elas convergem no fato de que têm grande impacto e abrangência social na sua realização e, por isso mesmo, são iniciativas governamentais de grande visibilidade. Mas também têm o ponto comum de serem políticas que pressupõem participação e envolvimento dos cidadãos na sua concretização.

3 Políticas públicas e capital social

A questão dos *royalties* é um elemento importante que define a maior capacidade financeira de intervenção do poder público municipal por meio de suas políticas públicas e, também, da criação de possibilidades para processos mais amplos de mudanças e de desenvolvimento territorial. Contudo, diante de um quadro de abundância, exige a criação de formas de controle, intervenção e mobilização da sociedade na realização de objetivos comuns com vistas à justiça social nos territórios, o que se expressa nos ideais de “capital social” e “governança”. Portanto, a questão de fundo é a eficiência e sensibilidade das administrações públicas na aplicação das rendas petrolíferas, o que coloca em xeque a capacidade de organização da sociedade, por meio de suas redes, engajamento e participação, em demandar políticas públicas eficientes.

Assim, os estoques de capital social presente numa coletividade são elementos de fundamental importância, não só na redução dos custos de transação, como também na facilitação de certos objetivos comuns e na elevação do desempenho de instituições e governos (PUTNAM, 1995/1996). Dessa forma, se por um lado as rendas petrolíferas possibilitam uma maior margem de manobra para essas municipalidades, na implementação dessas políticas públicas, por outro, trazem à baila a necessidade de construção de formas mais eficientes de participação social com vistas ao monitoramento e exigência de prestação de contas das autoridades públicas aos cidadãos.

4 Conclusões parciais

Em função dos limites de um resumo expandido, serão apontadas somente algumas conclusões dos estudos, sem se proceder a um detalhamento dos programas. Assim:

4.1 Com relação à atuação dos Conselhos

A pesquisa se dedicou à análise do papel desempenhado pelos conselhos, no caso, o Conselho do Programa de Orçamento Participativo de Rio das Ostras e o Conselho de Saúde de Quissamã. Embora lidem com esferas muito diferenciadas da vida pública, em ambos os casos ocorre a delegação de competência por parte da sociedade organizada a representantes legítimos – os conselheiros – que se incumbirão de monitorar, fiscalizar e deliberar sobre questões concernentes à natureza do Conselho dos quais fazem parte. Os Conselhos representam uma tentativa de aprimoramento do regime democrático, por meio da introdução de mecanismos de participação da população e por meio de seus representantes, na implementação das políticas públicas em diversas escalas. A partir desses pressupostos, pode-se pensar no quão abrangentes sejam as prerrogativas dos conselheiros; o grau de autonomia no seu papel de monitoramento das decisões que emanam do poder público; a capacitação e habilidade para lidar com questões técnicas e, dessa forma, exercer plenamente o seu papel; o poder de impor suas decisões ao poder público, etc. Em outras palavras, embora não se negue a validade intrínseca dos diversos Conselhos, questiona-se a qualidade de sua representação.

Não obstante a enorme importância desses espaços institucionalizados de participação, há uma série de constrangimentos ou dificuldades para que estes assumam seu papel e exerçam, plenamente, as funções para as quais foram criados. Fundamentalmente: i) há um predomínio do setor público na tomada de decisões ii) intimamente ligado a esse primeiro fator há baixa capacidade do segmento dos usuários em determinar a pauta, portanto, em trazer determinada questão para a ordem do dia; iii) há um despreparo por parte dos usuários para lidar com questões técnicas ligadas à saúde; iv) há uma tendência à burocratização no processo e na dinâmica da participação; v) há constrangimentos relativos à diferenciação social entre os membros dos Conselhos, por exemplo, entre médicos e demais membros, especialmente, os dos setores populares representados pelo segmento dos usuários.

4.2 Com relação aos resultados do PSF

Quissamã possui, oficialmente, quase 100% de sua população coberta pelo PSF. Há uma rede nove unidades do PSF além de dois hospitais e uma unidade do Centro de Atenção Psicossocial (CAPS). Entre 2000 e 2006, houve uma redução nas taxas de mortalidade infantil, embora não se possa estabelecer uma relação causal direta entre esse fato e a existência do Programa. Embora haja um esforço para a territorialização e adscrição da população às unidades do PSF, fatores como a cultura hospitalocêntrica, as relações verticais e clientelísticas e os problemas de infra-estrutura viária do município, dificultam a efetivação desses princípios da prestação de serviços (LEMOS; FRAGA, 2007).

4.3 Com relação aos critérios de alocação de recursos no caso do OP de Rio das Ostras

Em se levando em conta o grande afluxo de recursos, esse programa assume vital importância por apontar para formas mais democráticas de uso do dinheiro público. A abundância de recursos faz com que haja características singulares no OP estudado, tendo em vista que não há uma parcela do orçamento municipal especificamente destinada a esse fim. Significa, pois, evocar a necessidade de aprofundamento do processo como na questão da definição de critérios claros, para a alocação dos recursos, visando privilegiar aqueles setores sociais e geográficos com menor acesso aos recursos, como por exemplo, os bairros que possuem maior população e menor calçamento e rede de esgotos. Não que os critérios estejam ausentes, enquanto princípio geral, em Rio das Ostras, mas sim que há uma falta de formalização, de institucionalização dos mesmos. Isso acaba por fragilizar o modelo no que se refere, por exemplo, à garantia da capacidade de monitoramento por parte dos cidadãos na distribuição dos recursos, de forma a privilegiar as áreas menos favorecidas. Portanto, diferentemente de outras experiências nas quais os cidadãos devem decidir dentro de um quadro estrito de recursos, em Rio das Ostras, teoricamente, tudo aquilo que for tecnicamente viável e for pedido pela população, será atendido. Isso abre espaço para se pensar se tal peculiaridade representa um avanço, como é dito pelo poder público, ou se na verdade não se estaria eliminando a necessidade de discussão e criação de

um espaço público de negociação dos interesses em torno do orçamento (e dessa forma retirando uma característica primordial da filosofia do OP). Por outro lado, a despeito do avanço e da diferenciação de Rio das Ostras, em relação aos outros municípios da OMPETRO, questiona-se até que ponto o modelo em tela não se constitui muito mais numa “consulta pública” ou “ouvidoria” do que num verdadeiro espaço para determinação autônoma por parte da população a respeito do orçamento.

4.4 Com relação à estrutura de funcionamento do OP

O programa está estruturado de forma piramidal, conciliando uma base mais larga de participação de todos aqueles que se dispõem a comparecer às reuniões nos setores e um topo que passa por um afunilamento em função do princípio aplicado, da representação dos interesses, por meio das comissões temáticas e do comitê executivo, mas, principalmente, por meio do conselho do OP. Daí, a necessidade de se pensar em formas que permitam maior abrangência nas ações desse Conselho, tendo em vista o seu papel como instrumento que torna o poder público *accountable*. O OP de Rio das Ostras é, ainda, um processo em construção e avaliação, como, aliás, o é toda política pública. Reconhecer, a partir da análise, os pontos em aberto, as incongruências do processo e a necessidade de aprofundamento não significa negar a vivacidade das reuniões do OP e a oportunidade aberta aos moradores de dialogarem sobre os problemas locais e o cuidado com a vida cotidiana circunscrita à co-presença.

4.5 Com relação à relação entre capital social e políticas públicas

Do ponto de vista do capital social, há que se acentuar que sua construção depende de uma relação de cooperação entre a sociedade civil e o Estado, bem como entre os membros da sociedade (a despeito das diferenças sociais, por exemplo). Nesse sentido, tanto a cooperação e troca de informações entre pessoas de diferentes estratos sociais quanto a relação dessas com o aparelho de Estado, por meio de suas agências e de seus agentes, são componentes importantes do capital social no nível local. É uma relação sinérgica, porque baseada na complementaridade e na inserção. Mas é também institucional, porque dependente do ambiente político, legal, institucional nas quais essas relações se dão. Note-se que, se o ambiente social é importante, a permeabilidade das lideranças e da burocracia locais às demandas sociais também o são.

Referências

CAMARGO, Aspásia B. A. Atualidade do federalismo: tendências internacionais e experiência brasileira. In: VERGARA, Sylvia Constant; CORRÊA, Vera Lúcia de (Orgs.). *Propostas para uma Gestão Pública Municipal Efetiva*. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

FONSECA, Antonio Angelo M. *Instituição e Desenvolvimento Territorial: o desempenho municipal após a descentralização*. Feira de Santana, BA: Universidade Estadual de Feira de Santana, 2006.

LEMOS, Linovaldo Miranda; FRAGA, Renata de Oliveira. The relevance of local scale in Brazil as a favorable locus for the development and implementation of public policies. *In: INTERNATIONAL CONFERENCE OF POLITICAL GEOGRAPHY: SPACE OF POLITICS: CONCEPTS AND SCALES*, 2-4 Apr., 2008, France. *Anais...* France: Reims, 2008.

PUTNAM, Robert D. Bowling Alone: America's Declining Social Capital. *Journal of Democracy*, v. 6, n. 1, p. 65-77, 1995.

_____. *Comunidade e Democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

_____. *Democracies in Flux: the evolution of social capital in contemporary society*. New York: Oxford University Press, 2002.

RODRIGUES, Juliana Nunes. *As transferências intergovernamentais de recursos do FPM e do ICMS como estratégias de equilíbrio sócio-espacial*. Dissertação (Mestrado em Geografia) - Instituto de Geociências (IGEO), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2006.

SERRA, Rodrigo Valente. *Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil*. Tese (Doutorado em Economia) - Instituto de Economia, Unicamp, 2005.

_____. Sobre o advento dos Municípios "novos ricos" nas regiões petrolíferas nacionais. *In: PESSANHA, Roberto Moraes; NETO, Romeu e Silva. Economia e Desenvolvimento no Norte Fluminense: da cana-de-açúcar aos royalties do petróleo*. Campos dos Goytacazes, RJ: WTC, 2004.



[página inicial](#) | [resumos expandidos](#) | [índice onomástico](#) | [ir para o topo](#)