

FUNDAÇÃO GETULIO VARGAS
ESCOLA BRASILEIRA DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E DE EMPRESAS
CENTRO DE FORMAÇÃO ACADÊMICA E PESQUISA
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

por

Marcelo Franca de Faria Mello

**MECANISMOS DE INOVAÇÃO NA GESTÃO PÚBLICA:
PERSPECTIVAS ESTRATÉGICAS DE DESENVOLVIMENTO
SUSTENTÁVEL DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO**

PROFESSOR ORIENTADOR ACADÊMICO

Prof. Dr. Marco Aurélio Ruediger

Rio de Janeiro, 11 de junho de 2007

AGRADECIMENTOS

Agradeço ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, nas pessoas dos Conselheiros José Gomes Graciosa e José Maurício de Lima Nolasco, sob cujas presidências pude trilhar o curso de mestrado e a elaboração desta dissertação.

A Horácio de Almeida Amaral e Maria Alice dos Santos fica o agradecimento pelo continuado apoio que ambos me deram como titulares da Secretaria Geral de Planejamento do TCE-RJ.

Agradeço, ainda, à Fundação Getúlio Vargas pela oportunidade que oferece em seu curso de mestrado para o aprimoramento da gestão pública e empresarial. Faço um agradecimento especial ao meu professor orientador, Marco Aurélio Ruediger, cuja contribuição engrandeceu o trabalho e lançou-me desafios que imaginava intransponíveis. Aos demais professores da banca examinadora, Rogério Sobreira e Cezar Honorato, agradeço pelas valiosas sugestões para a versão deste trabalho que farei para publicação.

Finalmente, agradeço a Patrícia e Ana Luiza pelo incondicional suporte afetivo e emocional nos momentos em que tive que estar debruçado sobre livros, artigos e internet na jornada desse curso de mestrado.

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO.....	5
1. INTRODUÇÃO.....	11
1.1 O TEMA.....	11
1.2 RELEVÂNCIA, JUSTIFICATIVAS E METODOLOGIA	12
<i>Tabela 1 – Receita total da administração direta, royalties, população e indicadores de 2005</i>	<i>13</i>
<i>Figura1 – Mapa dos municípios selecionados para estudo e para controle</i>	<i>15</i>
2. REFERENCIAL TEÓRICO	16
2.1 A CONSTRUÇÃO DE REGRAS DE ACCOUNTABILITY PELO ESTADO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO.....	16
2.2 AGENDA PÚBLICA, SUAS ALTERNATIVAS E POLÍTICAS PÚBLICAS.....	25
2.3 A BUROCRACIA CONTEMPORÂNEA E O DESENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS	31
2.4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL.....	38
3. ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS À LUZ DE INDICADORES ESCOLHIDOS	46
3.1 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS.....	46
<i>Tabela 2 – Evolução da população entre 2000 e 2005 (municípios selecionados)</i>	<i>47</i>
3.2 ASPECTOS ECONÔMICOS.....	47
3.2.1 Região Noroeste Fluminense	52
<i>Gráfico 1: Comparativo da evolução do PIB a preços básicos – Região Noroeste (R\$ mil correntes)56</i>	
3.2.2 Região Serrana	59
<i>Gráfico 2: Comparativo da evolução do PIB a preços básicos – Região Serrana (R\$ mil correntes)59</i>	
3.2.3 Região Norte Fluminense	62
<i>Gráfico 3: Comparativo da evolução do PIB a preços básicos – Região Norte (R\$ mil correntes) ...</i>	<i>63</i>
<i>Gráfico 4: Participação da Administração Pública no total dos setores do PIB municipal - 2004 ...</i>	<i>65</i>
<i>Tabela 3 – Participação da Administração Pública no PIB local (R\$ milhões) - 2004.....</i>	<i>66</i>
<i>Tabela 4 - Ranking dos Municípios no IQM – 1998/2005</i>	<i>68</i>
3.3 DESENVOLVIMENTO HUMANO	68
<i>Figura 2 – Mapa dos municípios com IDH acima e abaixo da média brasileira</i>	<i>70</i>

<i>Tabela 5 – Elementos do IDH-M (municípios selecionados – 2000)</i>	72
<i>Tabela 6 – Componentes do IDH-M (municípios selecionados – 2000)</i>	72
3.4 QUADRO PARCIAL DA EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS	73
<i>Tabela 7 – Pontuação na Prova Brasil por série e rede – Matemática - 2005</i>	75
<i>Tabela 8 – Pontuação na Prova Brasil por série e rede – Português - 2005</i>	75
<i>Tabela 9 – Nota global do ENEM - 2005</i>	77
3.5 FINANÇAS MUNICIPAIS	78
<i>Tabela 10 –Evolução da Receita Total da Administração Direta (2000-2005)</i>	79
<i>Gráficos 5 e 6: Evolução da participação da receita própria no total (2000-2005)</i>	79
<i>Gráficos 7 e 8: Evolução da participação das transferências na receita total (2000-2005)</i>	80
<i>Gráficos 9 e 10: Evolução da participação dos royalties na receita total (2000-2005)</i>	81
<i>Gráficos 11 e 12: Royalties per capita dos municípios (2000-2005)</i>	83
<i>Tabela 11 –Evolução das principais rubricas da Administração Direta (2000-2005)</i>	84
<i>Tabela 12 – Grau de investimento dos municípios (2000-2005)</i>	85
<i>Gráficos 13 e 14: Razão dos investimentos sobre royalties (2000-2005)</i>	86
3.6 CONCILIAÇÃO DOS INDICADORES ESCOLHIDOS	87
<i>Tabela 13 – Variação populacional (1999-2004) e ranking no PIB estadual (2004)</i>	89
<i>Tabela 14 – Comparativo dos rankings no PIB estadual e no valor do setor Administração Pública dos municípios- 2004</i>	90
<i>Tabela 15 – Royalties totais recebidos em R\$ mil correntes (2000-2005)</i>	91
3.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS	92
4. CONCLUSÃO	94
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	100
<i>Anexo 1 - Quadro geral ordenado pelo ranking do volume de royalties recebidos, receitas total e tributária, número de habitantes e indicadores de royalties sobre receita total, royalties sobre receita tributária e royalties per capita - 2005</i>	106
<i>Anexo 2 – Quadros individuais do PIB e do ranking dos municípios selecionados</i>	108
<i>Anexo 3 – Quadros individuais do número de concluintes da educação básica nos municípios</i>	119
<i>Anexo 4 - Como funciona o ciclo de receitas próprias, transferências e despesas, e como foi a evolução da legislação sobre royalties no Brasil</i>	140

APRESENTAÇÃO

Desde o ano 2000 me dedico a uma análise sistemática das condições socioeconômicas dos municípios e do próprio Estado do Rio de Janeiro, entes jurisdicionados ao Tribunal de Contas do Estado (TCE-RJ), onde trabalho. Tais análises são objeto de coleções anuais sobre cada município denominadas Estudos Socioeconômicos, publicações trimestrais sobre a economia fluminense e uma análise anual do país e do Estado que é incorporada ao parecer prévio que o TCE-RJ emite sobre as contas de gestão do Governo do Estado.

Sempre foi enfatizada a necessidade do sistemático planejamento governamental. O município tem muitos instrumentos para se planejar. Os três mais importantes são o Plano Plurianual, o Plano Diretor e a Agenda 21 local. O Plano Plurianual (PPA) contém as ações prioritárias do governo municipal para o prazo de quatro anos, definidas em função do rumo que se quer dar à dinâmica econômica e social; o Plano Diretor (PD) define a destinação das diversas áreas do território municipal, tendo em consideração seu entorno e especificidades; e a Agenda 21 define um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável, com ações de curto, médio e longo prazos para um determinado território, seja ele o município, um conjunto de municípios ou uma bacia hidrográfica, dentre outros.

O PPA começa sempre no segundo ano de uma administração e acaba no primeiro ano da administração seguinte, sendo obrigatório para todos os municípios. Ele influencia a Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO e a Lei de Orçamentária Anual – LOA (ou Orçamento), que prevêm os gastos do poder municipal ao longo de um ano. A LDO e a LOA só podem ser aprovadas pela Câmara de Vereadores se estiverem em conformidade com o PPA municipal.

O PPA municipal, com vistas a maximizar os resultados e melhorar a qualidade dos gastos públicos, compreende a definição de objetivos, estratégias, recursos e ações, organizados em programas com metas e indicadores. Desenhado dessa forma, permite o acompanhamento e a avaliação de sua implementação. Mais que isso, existe a necessidade dos objetivos de cada programa serem identificados por descrições claras do propósito a atingir, com datas de início e fim, além de pressupor a disponibilidade de recursos, para que se tenha indicadores que possam mensurar seus impactos e resultados.

Um dos maiores objetivos desse sistema de planejamento se referiria ao aumento

da responsabilidade pelos resultados do administrador público perante a sociedade, bem como para o crescimento da confiança pública nos serviços prestados. Contudo, o conteúdo desses instrumentos legais, na maioria dos municípios fluminenses, segue sendo fictício, pois sua execução tem, indistintamente do porte ou estrutura organizacional, suplementações e reduções relevantes de créditos orçamentários, desfigurando o orçamento original da LOA.

O mandatário do executivo municipal é, por definição, uma pessoa de ação. O exercício de direção exige um incessante processo de deliberação e decisão. Se não existe um planejamento adequado, as tomadas de decisão começam a ocorrer de forma desordenada, porque não mais podem ser prorrogadas em função de necessidades emergentes e cobranças da população.

Em grande parte, isso também decorre da inexistência de sistemas de monitoramento e de avaliação que permitam decisões seguras e direcionadas para a condução do dia-a-dia do governante. Quando ocorrem resultados aquém do esperado, ou não esperados, determina-se aos subordinados que preparem avaliações das ações sob sua responsabilidade, que apurem o que ocorreu, provocando uma mudança na sua rotina, uma vez que as informações estão desorganizadas, defasadas e pouco confiáveis. O relatório, com a avaliação, enfatizará os aspectos positivos, listará as dificuldades diversas de falta de recursos e de pessoal inadequado, e as falhas de outros atores do processo. Tais avaliações não irão alterar as condições operacionais e o ambiente decisório do fato avaliado, nem tampouco servirão como instrumento de governança e de aperfeiçoamento.

Na realidade, a Prefeitura opera com a qualidade permitida por sua estrutura. A cultura organizacional tem influência decisiva sobre a qualidade da gestão que, por sua vez, está relacionada com as práticas de trabalho enraizadas na interação de indivíduos e grupos, na organização e divisão das funções, na delegação de responsabilidades, na relevância dada ao núcleo de planejamento e controle. Como não existe uma organização ideal, ela nunca estará pronta e acabada, mas sim em constante transformação, e a participação das pessoas que nela trabalham será fundamental no constante processo de mudança.

Fleury e Fischer (1991, p.22) definem cultura organizacional como:

um conjunto de valores e pressupostos básicos expressos em elementos simbólicos, que em sua capacidade de ordenar, atribuir significações, construir a identidade organizacional, tanto agem como

elemento de comunicação e consenso, como ocultam e instrumentalizam as relações de dominação.

Já Ritto (2005, p.295) aponta cultura organizacional como sendo:

o conjunto de valores, conhecimentos, hábitos e costumes de determinada organização, conjunto este que, acrescido às finalidades precípuas desta coletividade de pessoas, leva os sistemas e as pessoas que dela fazem parte a comportarem-se de determinada maneira em todos os principais atos, funções ou tarefas.

A partir de 1995, início da reforma administrativa da União, uma nova agenda foi adotada para a gestão pública: a Administração Gerencial, com novos formatos institucionais, no intento de prover maior agilidade, eficiência e melhoria dos serviços prestados à população. O Estado agora deve ser orientado para o cidadão usuário de seus serviços, com ênfase nos resultados. O planejamento passa a ser um processo permanente, obedecendo a princípios técnicos, com vistas ao desenvolvimento econômico e social e à contínua melhora das condições de vida da população, gerando transformações positivas.

A profissionalização dos servidores públicos deve, portanto, substituir a tradicional relação de tutela pela avaliação de desempenho. A capacitação e a conscientização continuada do pessoal existente e a contratação de novos quadros deve propiciar as mudanças necessárias à cultura organizacional e poderá, ainda, garantir a continuidade administrativa às alternâncias políticas que ocorrem a cada novo mandato. Tais mudanças estão ocorrendo desde a União, passando para os Estados, alcançando os municípios maiores, e chegando aos menores. É questão de tempo, pois tal avanço é inexorável.

Mais recentemente, um novo instrumento de planejamento surgiu com o advento da Lei Federal nº 10.275/01, conhecida como Estatuto da Cidade, que obriga alguns municípios a elaborar seu Plano Diretor decenal. Como instrumento básico da política municipal de desenvolvimento e ordenamento do crescimento urbano, o PD deve estabelecer as diretrizes e os instrumentos para que a cidade cresça de forma ordenada. Como abrange todo o território municipal, suas diretrizes também devem se estender aos outros núcleos urbanos existentes e às áreas rurais.

É função do PD prever como serão usados e ocupados os diversos espaços dos municípios; definir a área de expansão das indústrias e das atividades econômicas em geral, propiciando economia de escala e maior competitividade de seus produtos; definir

as áreas de moradias sociais, as quais os poderes públicos poderão destinar às pessoas de menor renda, cobrando-lhes menos impostos; determinar as áreas que devem ser preservadas do ponto de vista ambiental e definir as áreas que devem ser adensadas, pois, assim, a oferta de serviços públicos poderá ser feita com melhor qualidade e menor custo. Ainda define os locais mais convenientes para instalação de micro e pequenos negócios, para que os empreendedores tenham mais condições de sucesso e orienta onde construir escolas, postos de saúde, praças, rodoviárias e aterros de lixo.

O PD, também, identifica as propriedades e suas atividades econômicas, definindo os melhores espaços de sua expansão e prevê as tendências de evolução dos pequenos aglomerados urbanos e as vias de comunicação que deverão ser construídas a médio e longo prazos. Demarca as áreas de maior potencial hídrico e ricas em recursos naturais, definindo quais as atividades compatíveis a serem nelas desenvolvidas. Sinaliza os locais onde podem ser instaladas indústrias, possibilitando, desta forma, que a autoridade pública tome medidas para erradicar, reduzir ou compensar os malefícios sobre o meio ambiente. Finalmente, traça o perfil dos bens e imóveis históricos, indicando as possibilidades de seu aproveitamento turístico.

É uma obrigação legal de todos os municípios brasileiros com mais de 20 mil habitantes no ano 2000 dotar-se de um PD. Da mesma forma, é obrigatório nas áreas de especial interesse turístico, naquelas situadas em zonas de empreendimentos com fortes impactos ambientais e nos municípios integrantes de Regiões Metropolitanas. No entanto, em virtude de sua importância para o desenvolvimento planejado e para a melhoria das condições de vida, é recomendável que todos os municípios elaborem os seus planos, adaptados às suas condições e especificidades.

Se o PD define a destinação dos espaços no município e o PPA municipal explicita as prioridades da ação governamental no período de quatro anos, a Agenda 21 Local busca construir um Plano Local de Desenvolvimento Sustentável que contribua para mudar o modelo de desenvolvimento, como será explicitado adiante.

O PPA é obrigatório, constitucionalmente, para todos os municípios e o Plano Diretor, para alguns; a Agenda 21 Local não é exigível por lei. No entanto, é ela que tem condições de melhor articular os Planos anteriores. O planejamento deve ser construído por meio do diálogo entre os moradores, as suas organizações e as autoridades públicas municipais. Todas as pessoas, organizadas ou não, são convidadas a participar da elaboração, implementação, acompanhamento e avaliação desses três instrumentos de planejamento.

De acordo com Oliveira,

há um movimento crescente para criar cidades e comunidades sustentáveis, com muitos centros urbanos adotando versões locais da agenda 21(FRENCH, 2002). Para que a governança global do desenvolvimento sustentável seja eficaz, deverá estar fundamentada numa sólida governança nacional e local. O conceito de desenvolvimento auto sustentado é constantemente atrelado ao de desenvolvimento endógeno ou local, entendido como processo endógeno de mobilização das energias sociais em espaços de pequena escala (municípios, localidades, microrregiões) que implementam mudanças capazes de elevar as oportunidades sociais, a viabilidade econômica e as condições de vida da população (MELO *et al*, 2002). Pode ainda ser definido como a capacidade que a comunidade local tem de utilizar o potencial de desenvolvimento e de liderar o processo de mudança estrutural (SPÍNOLA, 2003).

Para que o desenvolvimento sustentado se conecte ao local, a gestão pública deve ser democratizada e descentralizada, buscando a participação dos atores sociais para a construção de um processo de planejamento que possibilite atuar numa perspectiva de longo prazo (JARA,1996).

O governo local deve estar preparado tanto política como tecnicamente para processar e dar resposta às demandas e reivindicações que surgem do movimento social. Esse é um grande desafio, pois os governos em geral, mesmo os democráticos, são marcados pela centralização do poder e as decisões não são divididas com a sociedade, que se mantém alheia, não exercendo sua cidadania.

Tal desafio pode ser superado com a implementação efetiva dos três instrumentos de planejamento anteriormente citados. Buscaremos demonstrar que, por meio de sua adoção plena, pequenos municípios podem estabelecer seu tripé estratégico para um salto efetivo de qualidade na gestão pública e na vida de seus cidadãos.

Daí, o foco do presente estudo é analisar, em termos de políticas públicas, um grupo de municípios que têm, com o advento dos recursos advindos da atividade de exploração de petróleo e gás no Estado do Rio de Janeiro, uma oportunidade única de estabelecer uma plataforma de desenvolvimento sustentado para o futuro. Tais municípios estão localizados nas regiões mais pobres do Rio de Janeiro.

São localidades de baixo desenvolvimento humano e econômico, com pequenos contingentes populacionais, que têm recebido recursos significativos de *royalties* quando confrontados com seus orçamentos. Vamos verificar como a aplicação desses recursos está sendo realizada, em termos de garantir a sustentabilidade e criar alternativas de desenvolvimento econômico para além do petróleo. Como não são obrigados a adotar as ferramentas de planejamento do Plano Diretor e da Agenda 21, é bem provável que tais recursos adicionais finitos, se mal aproveitados, venham a

perenizar sua condição atual.

A presente dissertação buscará responder a essa indagação. Primeiramente faremos uma introdução ao tema, sua relevância, justificativas e metodologia. Em seguida, iremos apresentar o referencial teórico calcado em quatro linhas de pensamento: a construção de regras de *accountability* pelo Estado no Brasil contemporâneo; agenda pública, suas alternativas e políticas públicas; a burocracia contemporânea e o desenho das políticas públicas; e desenvolvimento sustentável. Após isso, faremos análises qualitativas e quantitativas desses municípios à luz de alguns indicadores selecionados.

Desta análise pretendemos oferecer propostas para implementação de políticas públicas condizentes com uma perspectiva de utilizar os *royalties* de forma adequada e apropriada para seu crescimento sustentado.

1. INTRODUÇÃO

O desenvolvimento é realmente um compromisso muito sério com as possibilidades de liberdade.

Amartya Sen

1.1 O TEMA

Ao longo dos últimos dez anos, vimos assistindo a uma escalada, contínua e crescente, dos valores percebidos por um restrito grupo de nove municípios fluminenses – Cabo Frio, Armação dos Búzios, Casimiro de Abreu, Rio das Ostras, Macaé, Carapebus, Quissamã, Campos dos Goytacazes e São João da Barra – com indenizações decorrentes da exploração de petróleo e gás natural (*royalties*, *royalties* especiais e participações especiais – participações governamentais) na Bacia de Campos.

A magnitude desses recursos deriva do fato de o Estado do Rio de Janeiro ser responsável por mais de 80% de toda a produção nacional de petróleo e por mais de 45% daquela de gás natural. Nos últimos dois anos, foram descobertas volumosas reservas, desta vez situadas na Bacia de Santos. Presume-se que essa nova fronteira de produção deverá começar a surtir seus efeitos sobre as finanças estadual e municipais a partir de 2010.

Com isso, já na próxima década, a Bacia de Santos, vista como futura responsável pela manutenção dos índices de produção nacional de petróleo e gás natural, permitirá o ingresso de abundantes recursos nos municípios do litoral sul fluminense, incluindo parcela da região metropolitana do Rio de Janeiro, que até o momento não constitui importante beneficiário das participações governamentais, diferentemente dos municípios do litoral norte fluminense.

No ano de 2005, cerca de R\$ 2,3 bilhões em *royalties* e participações especiais (doravante denominados apenas *royalties*) foram distribuídos aos municípios fluminenses, sendo os maiores beneficiados os nove já citados, assim como a capital, Niterói, Duque de Caxias, Angra dos Reis, Magé, Guapimirim, Cachoeiras de Macacu e Silva Jardim. A tabela no Anexo 1 apresenta o quadro geral de receitas totais, receitas tributárias, *royalties* e população de 2005, bem como alguns indicadores, quais sejam: *royalties* sobre receita total, *royalties* sobre receita tributária e *royalties per capita*.

Por serem estes recursos finitos, urge que os montantes advindos da atividade de produção de hidrocarbonetos sejam utilizados de maneira a maximizar os benefícios

sociais futuros. Observa-se, assim, crescente preocupação com o tema e a conseqüente realização de trabalhos e debates de diversas naturezas: acadêmica, jornalística, sindical, política e da sociedade civil. Muito tem sido escrito sobre os tais nove municípios mais beneficiados pelos *royalties* da Bacia de Campos, deixando-se de lado um grupo de municípios pequenos, com até 20 mil habitantes, que têm se beneficiado sobremaneira com recursos de *royalties* repassados pelo Estado.

Tendo em vista que tais receitas podem ser consideradas de caráter extraordinário, na medida em que decorrem de atividade extrativista que, a princípio, possui características de se exaurir a curto e a médio prazos, o uso destes recursos, a princípio, deve ser primordialmente destinado a ações que promovam o desenvolvimento sustentado, possibilitando a evolução dos níveis econômicos e sociais ou, ao menos, sua manutenção na época em que as receitas das citadas participações governamentais ainda ingressavam nos erários do Estado e dos municípios fluminenses.

1.2 RELEVÂNCIA, JUSTIFICATIVAS E METODOLOGIA

De fato, o exame da evolução recente das finanças dos municípios fluminenses sugere a urgência e a oportunidade de serem implementadas políticas públicas específicas para construir alternativas para a sustentação econômica e social dessas cidades numa perspectiva de longo prazo. Entretanto, estariam essas alternativas sendo construídas?

O escopo da presente análise obedecerá a um limitador temporal, iniciando-se a apuração com dados de 2000. A escolha não foi aleatória; ao contrário, adotou-se como termo inicial o ano em que começou a surtir efeitos a alteração legislativa que deu a atual conformação de pagamento de *royalties* e participações especiais e no qual as cifras passaram a ser significativas em decorrência do aumento do volume produzido e da cotação da *commoditie* petróleo no mercado internacional.

Seqüencialmente, serão analisados dados de todos os exercícios seguintes até 2005 (último exercício com dados disponíveis das finanças municipais e outros indicadores). No caso dos PIBs municipais, a série analisada abrangerá o período 1999-2004, por ser este último o ano com dados disponíveis.

Quanto ao objeto, a pesquisa abordará os municípios fluminenses não situados na zona principal de produção de petróleo e gás natural beneficiários das atividades exploratórias e produtivas levadas a efeito na Bacia de Campos. Em especial, devem

ser espelhados alguns dos municípios ricos em *royalties* com aqueles que serão objeto deste trabalho, para que se identifiquem boas e más práticas que deverão ser adotadas ou evitadas por estes.

A Tabela 1 apresenta dois municípios de até 20 mil habitantes pertencentes ao grupo mais beneficiado pelos *royalties* da Bacia de Campos que serão utilizados como controle para os 19 que serão objeto deste estudo. O critério principal de escolha dos mesmos foi o fato de que os *royalties* por eles recebidos em 2005 se aproximam ou já superam a marca de 20% de suas receitas totais.

Tabela 1 – Receita total da administração direta, royalties, população e indicadores de 2005
(municípios selecionados)

Discriminação	Região	Receita Total (R\$)	Royalties (R\$)	nº de habitantes	Royalties/ receita total	Royalties per capita (R\$)
Carapebus	Região Norte Fluminense	47.579.614,73	28.907.487,68	10.170	60,8%	2.842,43
Quissamã	Região Norte Fluminense	122.578.770,83	76.910.156,24	15.683	62,7%	4.904,05
Aperibé	Região Noroeste Fluminense	15.848.439,58	3.031.355,40	9.087	19,1%	333,59
Cambuci	Região Noroeste Fluminense	18.728.363,13	3.984.361,96	14.439	21,3%	275,94
Cardoso Moreira	Região Norte Fluminense	19.144.010,55	3.808.122,95	12.465	19,9%	305,51
Carmo	Região Serrana	21.237.324,65	4.116.407,48	15.778	19,4%	260,90
Conceição de Macabu	Região Norte Fluminense	21.410.788,94	4.250.899,21	19.674	19,9%	216,07
Cordeiro	Região Serrana	17.963.649,05	4.114.347,62	19.764	22,9%	208,17
Duas Barras	Região Serrana	16.864.677,09	3.631.583,68	10.622	21,5%	341,89
Italva	Região Noroeste Fluminense	15.154.766,95	3.727.032,04	12.531	24,6%	297,42
Laje do Muriaé	Região Noroeste Fluminense	12.844.504,37	3.387.338,28	8.188	26,4%	413,70
Macuco	Região Serrana	12.676.766,39	3.389.221,76	4.478	26,7%	756,86
Natividade	Região Noroeste Fluminense	18.869.860,23	3.929.740,23	15.430	20,8%	254,68
Porciúncula	Região Noroeste Fluminense	18.618.187,76	3.745.078,73	16.823	20,1%	222,62
Santa Maria Madalena	Região Serrana	18.261.981,41	3.808.633,41	10.242	20,9%	371,86
São José do Ubá	Região Noroeste Fluminense	12.598.252,79	3.391.105,28	6.689	26,9%	506,97
São José do Vale do Rio Preto	Região Serrana	23.281.940,42	4.237.714,66	21.662	18,2%	195,63
São Sebastião do Alto	Região Serrana	14.406.829,99	3.527.634,33	8.747	24,5%	403,30
Sumidouro	Região Serrana	18.554.112,44	3.978.911,63	14.927	21,4%	266,56
Trajano de Moraes	Região Serrana	16.213.470,89	3.729.398,17	9.661	23,0%	386,03
Varre - Sai	Região Noroeste Fluminense	13.997.557,27	3.376.037,22	8.309	24,1%	406,31

Fonte: Estudos Socioeconômicos do TCE/RJ – Edição 2006

Em síntese, o objetivo principal deste estudo é contribuir para a reflexão e ação dos gestores que, no futuro próximo, poderão se defrontar com problemas de ordem fiscal, social e econômica. Essa meta está alicerçada na premissa segundo a qual tratam-se de recursos relevantes, finitos, que na virada do século cresceram em valores absolutos e em percentual relevante nos orçamentos municipais.

A pesquisa empírica será conduzida buscando verificar a hipótese segundo a qual a percepção de grandes volumes de receitas oriundas de participações governamentais sobre a extração e produção de petróleo e gás natural constitui uma oportunidade histórica para o desenvolvimento sustentado dos entes beneficiados, sendo decisivo para o alcance desta meta a sua aplicação de forma planejada e eficiente.

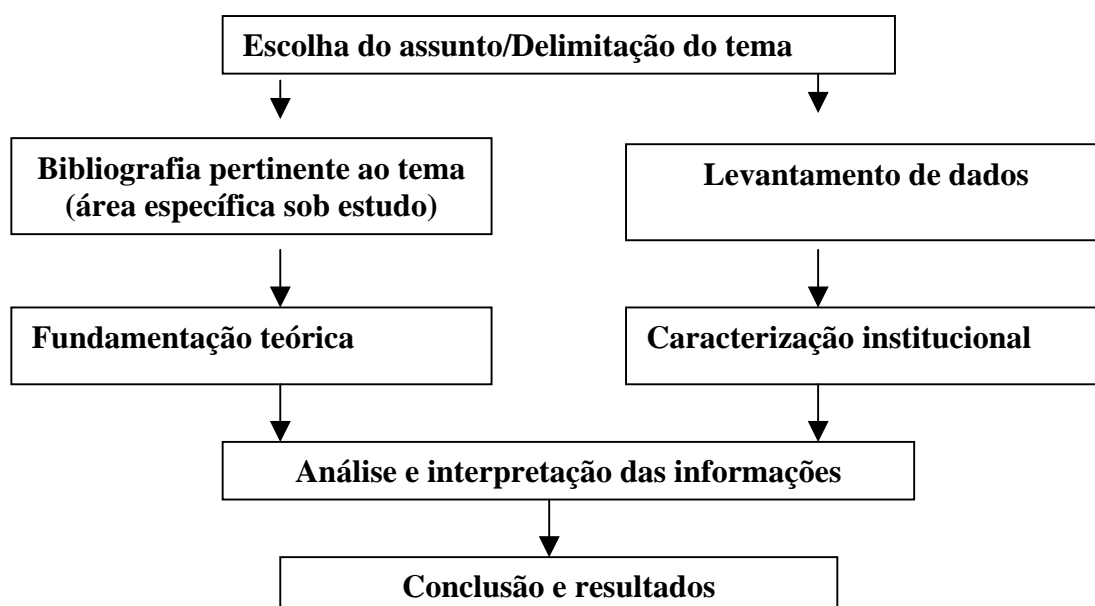
Quanto aos fins, a pesquisa pode ser classificada como descritiva, na medida em que evidencia o perfil socioeconômico, financeiro e orçamentário dos municípios

selecionados e de controle. É explicativa porque pretende esclarecer o cenário que se delineou em virtude da mudança decorrente das receitas derivadas da exploração de petróleo e gás. Em razão das propostas que advirão adiante, poderá, também, vir a ser classificada como pesquisa aplicada.

Quanto aos meios, a pesquisa será bibliográfica, porque o estudo será sistematizado a partir de dados secundários publicados em anuários estatísticos, dissertações, artigos e livros disponíveis nas diferentes mídias; e documental, baseada em documentos oficiais como orçamentos públicos.

O modelo metodológico adotado é aquele sugerido para estudos de caso (TACHIZAWA & MENDES, 2000), de acordo com a descrição a seguir (Figura 2):

Figura 2 - Modelo metodológico empregado

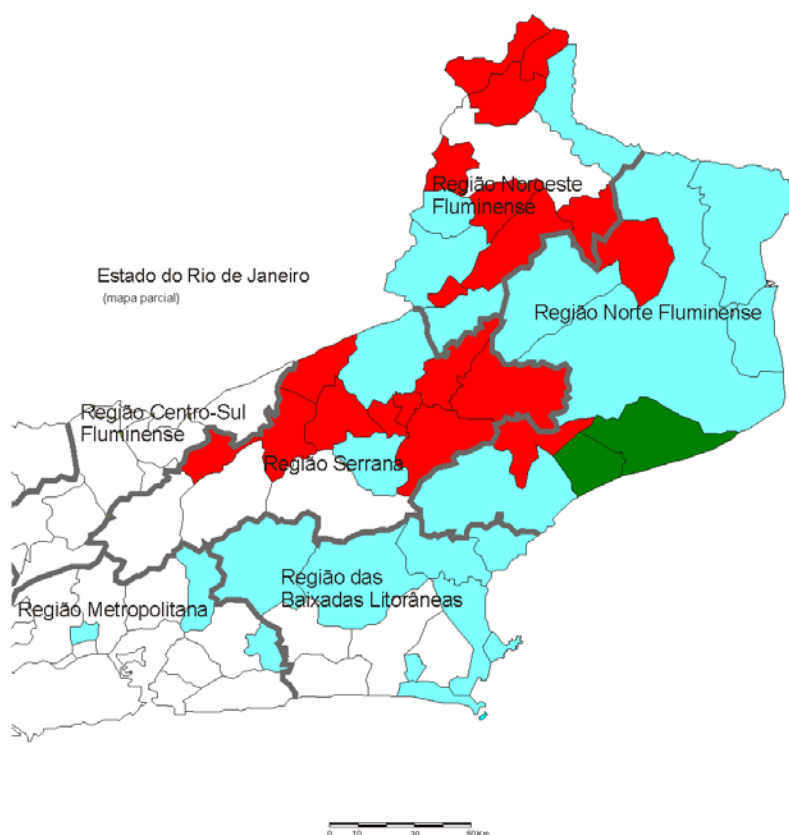


O objeto deste trabalho serão 19 municípios com menos de 20 mil habitantes no ano 2000, pertencentes às Regiões Norte Fluminense, Noroeste Fluminense e Serrana e dois para controle, estes pertencentes à Região Norte Fluminense.

O estudo, portanto, abrangerá Aperibé, Cambuci, Italva, Laje do Muriaé, Natividade, Porciúncula, São José de Ubá e Varre-Sai (Região Noroeste); Carmo, Cordeiro, Duas Barras, Macuco, Santa Maria Madalena, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Sumidouro e Trajano de Moraes (Região Serrana); Cardoso Moreira e Conceição de Macabu (Região Norte); mais Carapebus e Quissamã para controle.

A Figura 1 serve para localizar os municípios selecionados e os de controle no território fluminense. Foram inseridos outros municípios em azul para que possa ser observado que a condição de participação dos *royalties* em mais de 15% sobre a receita total de 2005 forma uma mancha praticamente contínua nesta parcela do território fluminense.

Figura1 – Mapa dos municípios selecionados para estudo e para controle



Fonte do mapa: Fundação CIDE - 1999

Legenda: Vermelho – municípios objeto de análise

Azul – outros municípios com mais de 15% de *royalties* em sua receita total de 2005

Verde – municípios de referência para o objeto de análise

2. REFERENCIAL TEÓRICO

Este capítulo se apoiará em quatro distintos referenciais teóricos: em primeiro lugar será feita uma revisão do papel do Estado na construção de mecanismos de *accountability* no Brasil, suas qualidades e seu relacionamento com o processo político. O segundo referencial teórico discutirá como se forma a agenda pública, suas alternativas e políticas públicas decorrentes. Em seguida, serão apresentadas as questões da burocracia e da tecnocracia, e o desenho das políticas públicas com vistas à inovação dos municípios objeto deste trabalho; finalizando com o tema fundamental da sustentabilidade e os instrumentos que já estão disponíveis para alcançá-la.

2.1 A CONSTRUÇÃO DE REGRAS DE *ACCOUNTABILITY* PELO ESTADO NO BRASIL CONTEMPORÂNEO

Weber (1984, p.526) define, em escritos datados do início do século XX, que

[o] Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes, é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima (quer dizer, considerada legítima). Para que ele subsista, as pessoas dominadas têm que se submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado. Quando e por que fazem isto, somente podemos compreender conhecendo os fundamentos justificativos internos e os meios externos nos quais se apóia a dominação.

Sua concepção de Estado tem três elementos principais: a existência de um suporte administrativo regular e capacitado; a sustentação do direito do monopólio legítimo do controle dos meios da violência; e a manutenção desse monopólio dentro de um determinado território.

De acordo com Skocpol (1999), o Estado possui uma função central no processo de construção política. Os Estados concebidos como atores são definidos como elementos da sociedade que se organizam para buscar alocação favorável de recursos, e para estabelecer critérios de atuação e regulação sobre determinadas questões ou conflitos, visando a atender interesses próprios, independentemente de estarem ou não participando do governo. Desta forma, a idéia de Estado pressupõe independência na ação e na intervenção. Nas pesquisas sobre o Estado, a autora expõe duas grandes tendências: a primeira concebe o Estado autônomo e ator social que tenta alcançar seus

objetivos políticos; a segunda refere-se ao Estado como instituição que promove a formação de grupos e a realização de ações coletivas, orientando a vida política da sociedade. Os enfoques centrados na sociedade estabelecem uma autonomia relativa à ação do Estado, em determinadas circunstâncias. Segundo Rueschemeyer e Evans (1999), o Estado pode formular e perseguir objetivos que não são simplesmente reflexos das demandas de grupos de interesse para que predominem as transformações econômicas.

Para Evans (1995), uma efetiva administração pública requer integração entre uma burocracia de Estado moderna, disciplina fiscal e mecanismos de participação do cidadão. Sua visão das deficiências na qualidade e quantidade de serviços públicos colocados à disposição dos cidadãos e a corrupção o fazem sugerir alternativas conceituais, como o hibridismo. A crítica de Mitchell e Simmons (2003) é que, devido à falta de disciplina imposta pelo mercado à iniciativa privada, a burocracia pública substitui os cálculos econômicos racionais por rotinas, por mais controle sobre os controles ineficientes. A economia mundial recessiva devido ao segundo choque do petróleo em 1979, a decorrente crise fiscal dos Estados, a fraca capacidade de governança e a globalização econômica forçaram os governos a repensar seu *modus operandi*. A reforma no Brasil começou na gestão do presidente impedido Fernando Collor, com a abertura comercial e ajuste fiscal. Sua política de “caça aos marajás”, no entanto, redundou em um fracasso total na reforma da administração pública.

A partir de 1994, na gestão de Itamar Franco, implanta-se o Plano Real, experimentando o país um surto de crescimento com estabilidade econômica. O período 1995/98 de Fernando Henrique Cardoso é marcado pela reforma da gestão pública baseada em dois princípios básicos, primeiro: tornar os administradores públicos mais autônomos e responsáveis, com redução da ênfase no controle burocrático e aumento na responsabilização por resultados, por concorrência administrada visando a excelência, e pela transparência e controle social; segundo: o Estado só deve executar diretamente as tarefas que lhe são exclusivas, como a formulação de leis e de políticas públicas e seu controle. As tarefas de execução devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas. Todos os demais serviços que a sociedade decide prover com recursos de impostos devem ser contratados com terceiros: organizações sociais e empresas privadas. Ocorre, então, a privatização de dezenas de empresas estatais, como as dos sistemas Siderbrás, Telebrás e Eletrobrás, e a Companhia Vale do Rio Doce, dentre outras.

No plano de implementação da reforma, porém, o avanço é modesto. Existem fortes interesses contra ela. A dificuldade reside, principalmente, na falta de informação e de conhecimento por parte dos dirigentes governamentais, que assimilou apenas parcialmente a nova cultura da gestão pública. O próprio ministério dedicado à reforma do Estado deixa de existir no segundo mandato de Cardoso.

A Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, conhecida como Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) vem estabelecer um amplo conjunto de novas regras que devem ser cumpridas pelos administradores públicos de todos os entes da Federação, das três esferas de governo, atingindo, além do Executivo, o Legislativo, o Judiciário e o Ministério Público e traz à administração pública brasileira o conceito de *accountability*, que não tem tradução para o português. De acordo com a OCDE (2002), é a “obrigação de demonstrar que o trabalho foi conduzido de acordo com regras e normas acordadas, ou de declarar de maneira precisa e imparcial os resultados obtidos em função do mandato obtido e/ou planos encomendados. Isto pode exigir uma demonstração cuidadosa, que possa ser utilizada judicialmente, de que o trabalho foi executado de acordo com o contrato”.

Accountability refere-se às obrigações das partes de agir em conformidade com as responsabilidades, funções e expectativas de resultados claramente definidas, principalmente com respeito ao uso prudente dos recursos. Para os avaliadores, denota a responsabilidade de proporcionar informes de andamento e avaliações de resultados precisos, imparciais e críveis. Já para os administradores e executivos do setor público, significa prestar contas ante os contribuintes e/ou cidadãos.

Dubnick (2005) afirma que, com auxílio e intensificação da *accountability*, haverá maior transparência e abertura em um mundo ameaçado por forças poderosas da hierarquia e da burocratização no setor público; arenas imparciais onde abusos de autoridade podem ser desafiados e julgados; pressão e supervisão irão promover o comportamento adequado por parte dos agentes públicos e a melhoria na qualidade dos serviços prestados pelo governo. Seu ponto de vista é de que as aplicações modernas de *accountability* trazem promessas de democracia ampliada, maior justiça, comportamento mais ético e melhor performance governamental.

Para o autor, *accountability* e responsabilidade são relações sociais e apresentam características do binômio principal-agente, no qual o primeiro delega tarefas ao segundo, que presta contas de suas atividades na consecução de tais tarefas. *Accountability* representa essa explicação do cumprimento de tarefas, cuja expectativa é

a eficiência, a eficácia e a utilidade econômica. Já responsabilidade representa um código de conduta moral aceito em uma determinada comunidade, cuja expectativa corresponde a valores normativos morais. Dubnick identificou uma lacuna entre *accountability* e responsabilidade, se a tomada de decisão da administração pública é baseada na “obediência contratual” ou na “razão moral”. Ele sugere uma análise detalhada para identificar como o julgamento moral é afetado nas decisões do administrador público e na sua conduta, como e quando esses critérios normativos mudam, em que extensão as demandas e práticas governamentais e os problemas políticos alteram tais critérios e como os servidores públicos internalizam, ou não, normas e obrigações.

Para Moore (2002, p.427), “às vezes a difícil questão moral a ser decidida na adoção de uma estratégia particular se concentra não na substância e nas ações e sim na política e na *accountability*. O problema é quão agressivamente, e em benefício de quais valores, os gerentes públicos devem comprometer-se em atender aos seus ambientes políticos”.

Romzek e Dubnick (1987), relatam os quatro tipos de sistemas operacionais de *accountability*: o burocrático/hierárquico, o legal, o profissional e o político, que variam de acordo com a fonte de expectativa, o controle do comportamento organizacional de atores e o grau de controle exercido.

No sistema de *accountability* burocrático/hierárquico, as expectativas relevantes são aquelas dos supervisores e do topo da organização. Obediência aos supervisores é um requisito básico, regras e procedimentos são explícitos dentro da organização e baseadas na racionalidade e na eficiência. A estrutura hierárquica da burocracia governamental resulta numa cadeia, também hierárquica, de *accountability*. No sistema de *accountability* legal, as expectativas relevantes são aquelas explicitadas na Constituição, na Lei, em termos e condições contratuais, normalmente externos às organizações. No sistema de *accountability* profissional, as expectativas relevantes são aquelas de grupos profissionais, em que o desempenho do indivíduo deve obedecer a padrões daquela profissão ou classe. No sistema de *accountability* político, as expectativas relevantes são expressas por acionistas ou outros grupos de interesse. A diversidade e complexidade de interesses e valores entre os grupos impõem maior discernimento para selecionar alternativas de ação.

No Brasil, desde a Constituição de 1988, existem os conselhos, as audiências e as consultas públicas, que são mecanismos de responsabilização política. Com o

advento da privatização de diversas empresas estatais e de concessionárias, as agências reguladoras vêm fazendo o papel de principal para com essas empresas-agentes.

A LRF é a mais importante ferramenta a serviço da *accountability* no Brasil. Ela harmoniza e consolida muitos dos objetivos do processo de mudança do regime fiscal empreendido nos últimos anos no país. A Lei desenha um sistema integrado aos três níveis de governo, individualizando responsabilidades de cada Poder e de seus titulares no exercício da administração pública, tanto direta como indireta. O desenho inclui mecanismos implícitos de disciplina e implementação das medidas de transparência da gestão fiscal e de atendimento aos dispositivos de responsabilização. É consequência de um longo processo de evolução das instituições do país, que gerou na sociedade a percepção de que o governante não deve gastar mais do que arrecada e deve administrar de forma responsável os escassos recursos públicos. A LRF traduz para a realidade brasileira um sistema múltiplo de *accountability*: burocrático/hierárquico, legal e político.

O planejamento é o alicerce da LRF, que ainda estabelece regras, limites e diversos mecanismos de correção de desvios, com trajetórias, prazos e formas de adequação. A Lei estabeleceu limites máximos, por Poder, para as despesas de pessoal. No que tange ao endividamento, determina limites que os estados e os municípios podem apresentar. Além de proibir o financiamento dos municípios e dos estados junto ao Banco Central, a LRF proíbe empréstimos da União e dos estados aos municípios. Os governos também ficam impedidos de levantar recursos por intermédio das entidades por eles controladas e de antecipar receitas em relação a fato gerador não ocorrido. A Lei também proíbe ou coíbe diversos abusos na administração financeira e patrimonial, à concessão de garantias e à inscrição em restos a pagar, elementos que estiveram na raiz da crise do setor público nas últimas décadas.

Em todo o texto da LRF, as regras aparecem conjugadas a algum tipo de relatório, demonstrativo ou audiência pública. A Lei também contém uma série de dispositivos que tratam da escrituração, da consolidação e da prestação de contas. Tornou-se obrigatória a constituição de um sistema de controle interno para identificar desvios e indicar correções de rumo.

Assim, pode-se dizer que a LRF cria um sistema de controle institucional múltiplo, permitindo que todos os Poderes estejam sujeitos igualmente ao cumprimento de regras e à fiscalização. Há punições institucionais que incluem suspensão de

transferências voluntárias, de operações de crédito e de garantias, e punições pessoais, como perda de cargo, inabilitação para exercício de função pública, prisão e multa.

Os mecanismos implícitos de sanção parecem mais eficientes porque vinculam a falta ou inadimplência diretamente a sanções no próprio decorrer do processo. Já as sanções explícitas (penalidades) sempre dependem de iniciativa adicional pela sociedade ou por seus representantes em forma de recurso à autoridade coercitiva. A maior parte das sanções contidas na Lei, por implícitas, são automáticas, a exemplo da proibição de iniciativas ou recepção de benefícios da parte de outro gestor, da continuidade de iniciativas de gastos e investimento, obtenção de crédito e garantia, etc.

A instância de punição é explícita e integrada a outras leis, entre elas a Lei Nº 2.848/1940 (Código Penal), alterado pela Lei Nº 10.028/2000 para incluir penalidades relativas aos crimes contra as finanças públicas. Outras penalidades estão previstas na Lei Nº 9.801/1999, que dispõe sobre as normas gerais para perda de cargo público por excesso de despesa e pela Lei Nº 1.079/1950 (crime de responsabilidade), que implica em perda do cargo e cassação dos direitos políticos. Já o Decreto-Lei Nº 201/67 dispõe sobre responsabilidades dos Prefeitos e Vereadores e, a Lei Nº 8.429/92, sobre enriquecimento ilícito no exercício de cargos públicos e outras infrações administrativas. Os acréscimos de penalidades são todos referidos ao descumprimento dos dispositivos da LRF.

A LRF resgatou o orçamento público como peça de planejamento e controle. Os três Poderes, o Ministério Público e os Tribunais de Contas passaram a publicar, com periodicidade quadrimestral e anual, demonstrativos fiscais indicando o volume de gastos com pessoal, além das despesas inscritas em restos a pagar. Além disso, a Lei obriga aos Poderes, indistintamente, a observação de limites próprios para gastos com pessoal. Tal medida faz com que o esforço de ajuste fiscal não fique concentrado apenas no Poder Executivo. Os chefes dos demais Poderes estão também sujeitos a sanções pessoais.

Outra mudança importante refere-se à relação dos Poderes durante a negociação dos projetos das leis orçamentárias. A Constituição Federal de 1988 aumentou a participação do Legislativo no processo orçamentário a partir da instituição do PPA e da LDO. No que tange ao processo orçamentário, a LRF veio somar-se à nova metodologia que integra planos e orçamentos, conferindo às três peças – PPA, LDO e Orçamento – um caráter integrado nos três níveis de governo. Nesse sentido, institucionaliza o regime de metas fiscais, fazendo com que o orçamento seja elaborado

para cumprir as metas físicas do PPA e as metas fiscais da LDO. A nova metodologia do PPA, que integra planejamento e orçamento, insere-se nesse contexto. Antes mesmo da LRF, havia grande preocupação com a ênfase excessiva dada ao orçamento e com o fato de o PPA apresentar objetivos e diretrizes gerais, não quantificados e difíceis de acompanhar e controlar. Agora, o importante é acompanhar o produto final gerado pelo gasto público relativamente ao seu custo.

Na elaboração da LDO, a LRF inovou, ao introduzir o Anexo de Metas Fiscais para três anos, contendo metas para receita, despesa, resultados primário e nominal e dívida pública. Com a adoção do regime de metas, o resultado primário passou a ser o compromisso em torno do qual a política fiscal se estrutura, tendo em vista o objetivo de estabilizar a dívida pública. O estabelecimento de metas fiscais é acompanhado de medidas que permitem uma avaliação qualitativa. Além de avaliar a execução das metas do ano anterior, deve-se fazer na LDO uma avaliação da situação financeira e atuarial da previdência e de todos os fundos públicos; um anexo que mostre a origem e a aplicação dos recursos de privatização, tendo em vista que a LRF proíbe a utilização de recursos de privatização para financiar despesas correntes, exceto quando destinadas a formar fundos para a previdência; um Anexo de Riscos Fiscais, que identifique quais são os passivos contingentes e outros riscos que corre a gestão pública. O passo seguinte é a elaboração do orçamento, que deve detalhar as despesas e as fontes de receita que as financiam.

Um fator que historicamente dificultou o ajuste das contas públicas foi o irrealismo do orçamento, tanto no Executivo como no Legislativo. Assim, se o orçamento for mal dimensionado, mais tarde, o cumprimento das metas tornar-se-á inviável. Exige-se, sobretudo, a adoção de práticas de gestão fiscal transparente, de modo que o cidadão contribuinte e eleitor possa exercer o controle social já no processo orçamentário. Nesse sentido, a LRF exige que se divulguem demonstrativos sobre renúncia de receitas e criação de despesas de caráter continuado. A execução orçamentária e financeira integra o processo orçamentário como forma de acompanhamento gerencial dos resultados fiscais pretendidos. A LRF permite o acompanhamento das metas na execução financeira, obrigando a publicação das metas de arrecadação bimestrais e da programação financeira mensal para o exercício. A Lei também impõe o realismo orçamentário durante a execução financeira porque, sempre que a execução orçamentária e financeira projetada para o exercício indicar que as metas não serão cumpridas, devem ser realizados cortes nos gastos.

Essa perspectiva de *accountability* introduzida no Brasil há pouco mais de seis anos, calcada no tripé prestação de contas, transparência e responsabilização, pode vir a contribuir para com a efetividade das instituições estatais. O ponto a que chegamos no Brasil não estará mais está relacionado tão somente à questão da eficiência e do equilíbrio fiscal, uma vez que o conceito efetividade ora em voga é afeto aos impactos que os programas públicos podem trazer em benefício da população.

Alguns Tribunais de Contas do país têm seguido as trilhas de entidades de fiscalização superior de países mais desenvolvidos, promovendo as chamadas auditorias de natureza operacional previstas na Constituição Federal que, na realidade, são auditorias de programas, avaliando a efetividade de uma série de políticas públicas adotadas no âmbito da União, estados e municípios. A série de recomendações propostas, se não implementadas, podem resultar numa responsabilização política do agente, dada sua ampla divulgação junto a formadores de opinião e nos meios de comunicação de massa.

A *accountability* poderá trazer maior efetividade às ações do Estado como um todo e descolar a atividade política das práticas que Edson Nunes alcunha de gramáticas aos quatro padrões institucionalizados de relações entre sociedade e Estado no Brasil, criando uma nova mistura das mesmas que se traduzam em benefícios para a sociedade.

A primeira gramática política seria o secular clientelismo, aí incluídos o patrimonialismo e o fisiologismo. Segundo o autor (NUNES: 2003, pp.32/33),

O clientelismo repousa num conjunto de redes personalistas que se estendem aos partidos políticos, burocracias e *cliques*. Estas redes envolvem uma pirâmide de relações que atravessa a sociedade de alto a baixo. As elites políticas nacionais contam com uma complexa rede de corretagem política que vai dos altos escalões até as localidades.
[...]

Aqueles que examinaram o clientelismo no pós-guerra viram-no freqüentemente como uma sobrevivência do passado, que se vinha deteriorando no polarizado cenário anterior a 1964. Aqueles que analisaram as mais óbvias manifestações de clientelismo – o malufismo em São Paulo e o chaguismo no Rio de Janeiro – consideram o clientelismo um produto do autoritarismo. A ditadura militar é responsabilizada pela supressão dos mecanismos que permitiam o confronto de interesses, a tal ponto que a única linguagem política disponível passou a ser a gramática do clientelismo, evitando o aparecimento de antagonismos que refletiriam as verdadeiras clivagens na sociedade brasileira.

A segunda gramática seria o insulamento burocrático, adotado por Kubitschek para poder realizar os badalados cinquenta anos em cinco. Ao lado da burocracia

tradicional da máquina estatal, o gestor cria grupos de trabalho independentes, reduzindo os limites da arena de formulação das políticas de seu mandato.

O terceiro padrão seria o corporativismo, formalizado em leis para inibir conflitos de classe, organizando camadas horizontais de categorias profissionais arrumadas em estruturas formais e hierárquicas.

Por último, o universalismo de procedimentos que, como definido por Nunes (2003, p.122), “confere uma aura de modernidade e de legalidade pública ao sistema político e às instituições formais; representa a retórica dos intelectuais e jornalistas; e ainda confere legitimidade a vários movimentos sociais da classe média”.

Tais gramáticas, segundo o autor, vêm permeando a sociedade como um todo e estão presentes simultaneamente nas instituições formais. Como aponta Diniz (1982, p.175) ao analisar a ideologia de representação dos deputados não chaguistas chamados autênticos, “esse tipo de parlamentar expressa uma ideologia universalista, em que a defesa do mandato livre, a independência do parlamentar face aos eleitores e o compromisso com princípios e metas gerais aparecem em primeiro plano”. Liberdades políticas, organização popular, conscientização dos direitos ligados ao pleno exercício da cidadania também são mencionados. Quanto aos parlamentares do grupo chaguista, a autora aponta que (1982, p.177) “esses deputados tendem a definir-se como representantes de setores específicos da população, notadamente bairros, grupos comunitários, grupos religiosos e categorias ocupacionais”, adotando práticas essencialmente clientelistas. Em nosso Estado, ao chaguismo seguiram-se o brizolismo e, mais recentemente, o garotismo.

Santos (2006) aponta que a natureza das políticas governamentais obedece ao modelo em que seus custos são genericamente distribuídos enquanto os efeitos benéficos são consumidos por uma minoria. “Atrás da porta de todos os nomes do clientelismo encontra-se uma política de redistribuição de renda sem contrapartida na criação de produto, algum aproveitador que se apropria de partes da riqueza criada pela sociedade sem haver em nada contribuído para o esforço comum de produzi-lo” (SANTOS: 2006, p.245). Mesmo que a demanda seja legítima podem ser encontrados vestígios de concessões de benefícios escusos, que diminuem o valor final agregado à sociedade, o que se caracteriza como fisiologismo.

Como lembram Ruediger e Riccio (2005, pp.20/21),

A crítica à formação social brasileira comporta, em diversos aspectos, o problema da cultura política. Seria o Brasil destinado ao fracasso

por não possuir um etos favorável à participação e à consolidação da democracia? O personalismo, o mandonismo, o patrimonialismo estariam tão disseminados que não permitiriam um mínimo de confiabilidade nas instituições?

[...]

A renovação do Estado brasileiro deve se pautar por uma lógica de abertura de seus pedestais burocráticos. A idéia do cidadão como destinatário das ações estatais deve ser objeto de inovação política. Tal mudança cultural é imprescindível para um novo modelo de desenvolvimento: o Estado como garantidor dos contratos entre indivíduos, mas também como respeitador de seu contrato com os cidadãos.

A resolução desse impasse institucional é um importante acerto de contas com a história do país.

[...]

O tipo de democracia pretendida para um país de dimensões continentais e diferenciadas como o Brasil deve incorporar a lógica social à lógica estatal. O Estado, como ente regulador, indutor e garantidor da ordem pública, não é mais um poder distanciado de seus comandados, mas se pauta pelas necessidades dos seus cidadãos. Por esta razão, um aparelho institucional adaptado à nova dinâmica social tem como objetivo fortalecer o processo democrático e ampliar a inclusão social.

Voltando a Santos (2006, pp.268/269) para encerrar este tópico:

O Brasil atravessa um período em que coexistem o fisiologismo predatório, o *carona*, a oligarquização de certos setores e segmentos, modernizações, democratizações e outros processos. Nenhuma sociedade e, pois, também não a brasileira, se fragmenta em escaninhos nos quais se abrigam separadamente o bem, o mal, o joio e o trigo. As sociedades são e serão sempre uma complexa mistura de tudo isso. O que lhes permite avançar mais ou menos, com maior ou menor justiça, é a existência de instituições políticas abertas à competição, apropriada legislação e valores cívicos capazes de servirem como filtros que reduzam os efeitos maléficos do atraso e da injustiça, e maximizem a eficácia do que é positivo.

[...]

Tanto quanto bens *públicos*, bens *políticos* são necessários para aumentar a probabilidade de que momentos de progresso e estabilidade ultrapassem o estatuto de curtos intervalos entre longos períodos de incivilidade. A demanda por *virtú*, neste caso, não constitui pio desejo, mas afirmação da premissa que se considera fundamental ao sucesso das trilhas, desvios e atalhos que os países adotam ao longo de sua história.

2.2 AGENDA PÚBLICA, SUAS ALTERNATIVAS E POLÍTICAS PÚBLICAS

Para as organizações governamentais atenderem à crescente demanda dos cidadãos por serviços públicos de boa qualidade, ágeis e com custos razoáveis, torna-se fundamental desenvolver a capacidade de ajustar-se e aperfeiçoar sistemas e processos para assegurar alto desempenho na formulação da agenda pública, suas alternativas e as

políticas públicas a adotar. Essas condições, como veremos, não são dadas mas construídas no processo político.

Para Kingdon (2003), a Administração é composta de três atores principais: o mandatário do Poder Executivo, seu *staff* e os articuladores políticos dos departamentos e setores que assessoram o líder. Os funcionários públicos podem influenciar na inserção de muitos itens na agenda política de um país ou ente federativo. Eles possuem *expertise*, dedicação aos principais projetos dos programas governamentais, redes de relacionamentos com demais órgãos públicos, com grupos de interesse e com membros do Legislativo. Os representantes do parlamento, por sua vez, possuem três motivações para influenciarem na formação de agendas. Primeira: a necessidade de satisfazer metas presentes ou futuras dos eleitores, o que exige que os parlamentares reflitam a opinião pública, realizando alterações em seus posicionamentos políticos à medida que a opinião do eleitor varia. Contudo, buscam manter uma postura mais conservadora, de acordo com o senso comum. Segunda: a importância de sua reputação no âmbito interno, dada pelo fato destes parlamentares estarem buscando prestígio, poder e representatividade intra e interpartidária. Terceira: ser reconhecidos como elaboradores de boas políticas públicas. Os legisladores buscam participar de projetos que estejam condizentes com suas propostas ideológicas ou que simplesmente sejam de interesse coletivo.

Para o autor, os atores que definem a agenda política podem ser divididos em dois *clusters* distintos: os visíveis e os escondidos. Partidos políticos, eleitores, opinião pública e imprensa fazem parte do *cluster* visível. Já os lobistas, os grupos de interesse, e acadêmicos fazem parte do *cluster* escondido. Os escondidos influenciam diretamente na formação da agenda e os visíveis afetam mais as propostas da agenda. Mas esta divisão não é estanque. Estes dois *clusters* se falam e interagem com um buscando apoio do outro. Grupos de interesse, por exemplo, podem atuar junto à mídia para publicarem matérias que defendam seus propósitos.

Dos participantes, Kingdon passa para os processos. As idéias podem vir de qualquer origem, mas a formação das políticas pode abranger três alternativas: a tomada de decisão racional de March e Simon (1958); o incrementalismo de Lindblom (1959); e o modelo da “lata de lixo” (*garbage can*) de Cohen e Olsen (1972). Cada uma dessas abordagens é peculiar e descreve partes da formação da política.

No percurso feito por uma idéia até sua aprovação final, vários fatores e critérios garantem sua sobrevivência, quais sejam: a razoabilidade técnica – a idéia

deve ser lapidada de forma a eliminar inconsistências, sua aplicabilidade e modo de condução devem ser testados, confirmando-se sua possibilidade técnica; a aceitação dos valores – a idéia deve refletir os principais valores internos da comunidade de especialistas e também não deve ir contra valores culturais e políticos da sociedade; a antecipação de futuras limitações – a idéia deve ser mensurada de modo a verificar se seu custo é razoável e deve ser testada para ver se obtém a simpatia antecipada do público.

Até certo grau, as idéias circulam livremente pelo que Kingdon denominou “sopa primordial” (*primeval soup*), aquela que deu origem à vida. As idéias seriam os genes que flutuariam pela comunidade, ora se combinando, ora se confrontando com outras idéias, dando origem a propostas que se destacariam ou sumiriam com o tempo. As propostas que mais tempo sobrevivessem, por seleção natural, prosperariam. Até certo grau, as idéias circulam livremente pela “sopa primordial”. No entanto, os defensores de determinada idéia, procuram conduzi-la através de fóruns adequados quebrando barreiras e facilitando a aceitação e futura aprovação da mesma.

Nenhum dos fatores a seguir são aleatórios: quais participantes são convidados para reuniões; quais soluções são colocadas em ordem para ser atendidas e em que espaço de tempo são atendidas; se as soluções são retratadas no tempo da pressão dos problemas; quais as propostas da “sopa política original” sobrevivem e quais morrem no processo de formulação das agendas, e quais propostas realmente se encaixam em seus problemas originais. As coalizões em torno de uma idéia não necessariamente se formam pela crença na assertividade daquela idéia, mas sim pelo temor de não participar nos benefícios que a implantação da idéia pode trazer.

Se há um consenso em torno de uma idéia, os políticos normalmente seguem a onda da maioria. Se há conflito, os políticos pesam as forças favoráveis e desfavoráveis e avaliam para que lado vão ou, pelo menos, que forças vão enfrentar se forem contrários à maioria. Normalmente essas forças são medidas em termos de intensidade e frequência das comunicações dos grupos para com os políticos. Apesar de não explicar totalmente o surgimento das políticas públicas, o embate das forças organizadas são um importante componente da corrente política. Os políticos estão sempre preocupados com as posições de grupos organizados, se há consenso ou conflito entre eles.

No processo de formação de propostas, várias idéias iniciais são trabalhadas, porém, só algumas se destacam e são conduzidas para a decisão final. Nesse processo, é primordial a busca de consenso e sempre se apresentar uma alternativa para o problema.

O processo de consenso é semelhante a uma onda de modismo que vai lentamente “pegando” em todos, fazendo-os convergir para um ponto comum. Outra comparação que Kingdon faz seria o “alastramento” (*tipping*): a idéia começa com poucas pessoas e, com o tempo, se torna lugar comum. Quanto a ter uma alternativa, o autor expõe que muitas propostas só entram na agenda, às vezes desdenhando de outras de maior importância, se possuírem uma solução viável já devidamente trabalhada.

A janela de oportunidade política é a possibilidade de defesa das propostas para empurrar as soluções favoritas de certas pessoas, ou empurrar uma atenção especial para os problemas especiais delas. Por que elas se abrem? Em um dado instante, surge no mercado uma oportunidade que aponta uma janela para o começo de um negócio. Similarmente, janelas se abrem em sistemas políticos, de modo a afetar o tipo de agenda. As oportunidades aparecem e passam e se alguém perde a chance terá de esperar outro momento oportuno para fazê-lo, o que chama de janela política. Elas não se abrem freqüentemente e não ficam abertas por muito tempo. Se a janela de oportunidade passa sem ação, ela pode não abrir novamente por longo tempo. Janelas são abertas por eventos ou tendências políticas. Às vezes janelas abrem de forma totalmente previsível. A escassez e a pequena duração de abertura da janela política cria um poderoso ímã para problemas e propostas. Abrir janelas representa oportunidades para a completa ligação de problemas, propostas e políticas e, daí, promover mudanças na agenda de decisão.

Já na formação de políticas, se os *policy makers* estão operando de acordo com um modelo racional e abrangente, apresentado por March e Simon (1958), eles irão primeiramente definir sua metas claramente e determinar os níveis em que estas metas devem ser atingidas para satisfazê-los. Então, eles irão procurar muitas (idealmente todas) alternativas para atingir estas metas, comparar as alternativas sistematicamente, avaliar os custos e os benefícios e escolher a alternativa que atinja suas metas com o menor custo. No entanto, esta teoria da escolha racional se esquece de que o ser humano não consegue capturar e processar todas as informações, seja por falta de acompanhamento direto da implementação da política, seja pela falta de indicadores. Nossa capacidade é limitada. Não somos capazes de analisar muitas alternativas, e compará-las sistematicamente.

Na abordagem incremental de Lindblom (1959), os tomadores de decisão assumem como dado o que fazem correntemente e fazem pequenos, marginais, incrementais ajustes neste comportamento corrente. Eles não precisam de números

formidáveis de alternativas e não precisam gastar seu tempo defendendo suas metas. O resultado é que a política muda gradualmente, em passos pequenos. Este modelo descreve muitos processos políticos e governamentais.

No modelo da “lata de lixo”, observado por Cohen e Olsen (1972), as pessoas não têm metas claramente definidas. A organização é uma coleção de idéias soltas. Seus membros não entendem muito bem os processos da organização. Eles devem saber seus deveres, mas têm um conhecimento rudimentar e fragmentado sobre o porquê estão fazendo algo e como seu trabalho se encaixa na organização como um todo. Operam por tentativa e erro, aprendendo com a experiência. Os limites desta organização são fluidos. Apesar destas características, estas organizações funcionam. Elas tomam decisões, se adaptam e sobrevivem.

Poderíamos, aqui, afirmar que a realidade das administrações públicas brasileiras apresenta uma mistura das três alternativas na formação de políticas.

Para Kingdon, as três maiores correntes de processo no governo são o reconhecimento do problema, a formulação e o refinamento das propostas políticas e a política propriamente dita. Estas três correntes se desenvolvem e operam independentemente uma da outra. As correntes separadas se juntam em momentos críticos: um problema é reconhecido, uma solução está disponível, o clima político é propício para mudanças e as restrições não proíbem a ação.

No curso normal dos eventos, os funcionários públicos recebem *feedback* da operação dos programas existentes. Eles monitoram os gastos, têm experiência com a administração de programas, avaliam e supervisionam a implementação e recebem as reclamações. Este *feedback* freqüentemente traz os problemas para a sua atenção: os programas que não estão funcionando como planejado, a implementação é diferente do que o plano inicial ou a legislação previram, as conseqüências não antecipadas precisam ser remediadas, entre outros. Às vezes, o reconhecimento de um problema é suficiente para que um assunto ganhe proeminência na agenda política. Mas o reconhecimento do problema pelos funcionários não é suficiente por si só, pois estes convivem com apenas uma fração dos problemas que permeiam o ambiente governamental.

Muitas considerações independentes do reconhecimento do problema levam o governo a agir. Políticos se preocupam em deixar sua marca. Burocratas querem manter seus empregos. A pressão de grupos de interesse ou outras expressões de preferências podem levar à proeminência de um problema, independentemente do problema a ser resolvido.

O orçamento é parte central da atividade do governo: programas, agências e carreiras profissionais aumentam e diminuem de acordo com a divisão do orçamento, afetando tanto burocratas quanto legisladores, cujas carreiras muitas vezes dependem de aprovação e liberação de verbas. As considerações orçamentárias podem agir como promotoras de itens da agenda ou como repressoras, baixando a prioridade ou mesmo deixando de fora alguns itens da agenda porque o assunto pode custar mais do que os tomadores de decisão estão dispostos a contemplar.

Algumas políticas públicas são implantadas, ou mantidas, por conta da pressão dos grupos organizados que são beneficiários dessa política. Entretanto, algumas vezes e independentemente da vontade da correlação de forças dos atores políticos, as mudanças nas políticas ocorrem fruto de mudanças no comportamento da opinião pública local, regional ou nacional, ou de mudanças decorrentes de ações originárias dos demais agentes do *cluster* visível.

Lidando com temas como temperamento do público, campanhas de grupos de pressão, resultados eleitorais, distribuição de cadeiras dentro do Parlamento, mudanças na Administração e outros, a corrente política segue seu curso sem se importar com os problemas e as políticas adotadas para solucioná-los. Apesar disso, ainda que os ignorando, a condução da política influencia diretamente a elaboração da agenda, elevando temas que são adequados e relegando para um segundo plano temas menos propícios ao momento político. De modismos e alastramentos, como se analisou a formação de consenso como idéia que “pega” e se alastra, o mesmo pode ser visto na corrente política, porém com dinâmica diferente: um processo de barganha é iniciado e outros aderem por temer ficar de fora e perder sua parte dos benefícios. As posições rígidas iniciais serão alteradas ou o custo de mantê-las será alto. Por vezes, esse processo gera um clima de oportunidades em que todos aproveitam para apresentarem suas propostas.

A autonomia de um Estado independente e o Estado atuante como um reflexo da sociedade podem ser encontrados na elaboração de agendas políticas. O caminho para elaboração das políticas públicas deve ser feito tanto de cima para baixo (*up-bottom*) como de baixo para cima (*bottom-up*). Resta lembrar a concepção de valor público abraçada por Moore (2002, p.48), que deve fazer com que os gestores integrem avaliações substantivas do que seria valioso e efetivo com um diagnóstico de expectativas políticas e executem cálculos imparciais do que é operacionalmente

possível. “Em resumo, percebendo o valor público, os gerentes têm de achar um modo de integrar políticas, conteúdo e gestão”.

2.3 A BUROCRACIA CONTEMPORÂNEA E O DESENHO DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

As origens da burocracia como forma de organização humana remontam à Antigüidade. Contudo, a burocracia, tal como ela existe hoje como base do moderno sistema de produção, teve sua origem nas mudanças religiosas verificadas após o Renascimento. A primeira manifestação do fenômeno burocrático ocorreu sob os Habsburgos no século XVIII, assumindo o papel de arquétipo do estamento funcional detentor dos poderes de atuação do Estado.

Na análise de Karl Marx, o conceito de burocracia refere-se estritamente aos problemas de administração do Estado, concebido como um aparato opressivo da classe capitalista. As idéias de Marx sobre burocracia só podem ser entendidas dentro do quadro geral de sua teoria de conflito de classes, crise do capitalismo e do advento do comunismo.

O conceito de filosofia de Marx foi elaborado a partir do estudo e da crítica da filosofia de Estado de Georg Wilhelm Friedrich Hegel. Enquanto, para Hegel, o Estado burocrático serve como uma ponte entre o Estado e a sociedade civil e entre os interesses gerais e particulares (TRAGTENBERG: 1977, p.187), “Marx vê a burocracia como um instrumento de dominação social, através do qual a classe dominante manipula as outras classes sociais”. Desta forma, em uma sociedade capitalista, a principal tarefa da burocracia é impor uma ordem social que consolide e perpetue a divisão de classes e a dominação. Ao mesmo tempo, sua outra tarefa é mascarar essa dominação por interpor-se a si própria como uma cortina de fumaça em prol dos interesses gerais entre exploradores e explorados. Mas, por outro lado, como a burocracia não é uma parte integral da classe capitalista, ela tem uma certa autonomia que torna possíveis conflitos entre seus senhores. Esse conflito não pode ir além de certos limites, que são sempre determinados pelas forças existentes e relações de produção.

Contrariamente a Marx, Weber (1999) aponta que a burocracia existe em toda a sociedade, pois o crescimento e a complexidade das organizações, públicas ou não, passou a exigir modelos melhores, assim como ela repercute no aumento de

racionalização nos relacionamentos e nas crenças humanas. Weber (1999, p.33) define poder como “toda probabilidade de impor a própria vontade numa relação social, mesmo contra resistências, seja qual for o fundamento dessa probabilidade.” A relação de poder foco de seu estudo foi a dominação. Dominação é uma situação em que o dominador acredita ter o direito de exercer o poder. Os subordinados devem cumprir seus deveres e cumprir ordens. Nesse tipo de autoridade estabelecida, alguém encontra crenças que legitimam o exercício do poder aos olhos do líder e dos liderados. Outra crença refere-se à necessidade de aparato administrativo. Quando exercida sobre um elevado número de pessoas, a dominação precisa de um *staff* administrativo que execute os comandos e que sirva como ponte entre dominantes e dominados. Na construção da tipologia da dominação, Weber adota esses dois princípios básicos: legitimidade e aparato administrativo.

Weber distingue três tipos de dominação legítima (1999, p. 141):

- Dominação racional: a crença na correção da Lei é o que sustenta a legitimidade desse tipo de dominação. Nesse caso, as pessoas obedecem às leis não devido a qualidades do líder, mas pela crença de que estas regras são editadas por um procedimento correto pelos legisladores e legislados.
- Dominação tradicional: a legitimidade do poder vem da crença no passado, na certeza de que o método tradicional de fazer as coisas é o mais adequado. O líder comanda em virtude de seu status hereditário. Suas ordens são pessoais e arbitrárias, mas dentro de limites fixados pelos costumes.
- Dominação carismática: do grego *chárisma*, significa dom, uma qualidade excepcional pela qual alguém torna-se líder. Sua capacidade e atributos justificam a dominação, à qual os discípulos optam por ter fé nessa pessoa. Os seguidores usualmente tornam-se intermediários entre o líder e as massas.

Nenhum desses tipos de dominação é encontrado na forma pura. Sistemas de dominação reais constituem uma mistura dos elementos pertencentes aos três tipos de dominação.

No processo histórico, líderes carismáticos constituem forças revolucionárias. No entanto, o carisma acaba por se tornar rotina. Ao longo do tempo, a espontaneidade e a criatividade do líder é substituída por regras impessoais e racionais: burocracia.

Weber observa o crescente aumento de organizações burocratizadas de larga-escala. A burocracia gradualmente penetrou todas as instituições sociais. A racionalização dos modos de produção e a busca do aumento de produtividade passaram a ser uma preocupação constante das organizações. Ele também usa o termo

burocratização com um sentido mais amplo para se referir aos modos de agir e pensar que não são encontrados apenas no contexto organizacional, mas que permeiam todos os aspectos da vida social.

Duas noções distintas de racionalismo são formuladas por Weber:

- Adequação dos meios aos fins, para otimização do processo produtivo;
- Racionalização sistemática: um crescente aprendizado da realidade por meio de conceitos gradualmente mais precisos e abstratos.

É interessante notar que, ao mesmo tempo em que aumentam a racionalização e a burocracia, também um dado irracional aparece. Acreditava-se que a ciência livraria o homem dos deuses e dos demônios; no entanto, a ciência destruiu os valores antigos, não dando à humanidade nenhuma crença em troca. Isso porque a ciência pode mostrar ao homem os fenômenos, mas não pode dizer a ele no que acreditar ou como usar estes fenômenos. A racionalidade e a irracionalidade aparecem juntas como consequência da burocratização. Esta relação pode ser útil para ajudar a entender a posição ambivalente de entendimento que Weber apresenta da burocracia e da burocratização. Enquanto considera a burocracia a forma mais eficiente de organização inventada pelo homem, Weber teme que a eficiência resultante da crescente burocratização do mundo moderno constitua a maior ameaça à liberdade individual e às instituições democráticas das sociedades ocidentais.

Quanto à burocracia e ao poder, no caso ideal típico, o burocrata tem os atributos de imparcialidade, perícia e obediência. O líder político está engajado em lutas por poder. Sob esse ponto de vista, o aparato burocrático é uma simples ferramenta nas mãos de um senhor, seja ele um déspota, um presidente eleito ou um chefe de gabinete.

Com respeito ao aspecto democrático da administração pública, Weber afirma que, em uma burocracia moderna, os princípios democráticos são necessariamente violados. O modelo de administração democrática de Weber é parecido com o de Marx, mas Weber postula que só pode ser aplicado com sucesso em pequenas comunidades.

Apesar do pessimismo de Weber com respeito às consequências de longo prazo da burocratização e de seu temor de declínio da democracia e da liberdade individual, ele é cauteloso em não tirar conclusões definitivas e dogmáticas sobre a dominação futura da burocracia. De fato, em sua análise da situação do poder na burocracia, o autor enfatiza que, inerentes ao tipo de organização burocrática, existem tendências que tanto favorecem quanto desencorajam a dominação burocrática. Portanto, se a

burocracia persistirá sendo uma simples ferramenta a serviço de seus senhores legitimados, ou se ela irá substituí-los, depende de forças externas operando sobre ela sem uma estrutura social específica.

O tipo ideal de burocracia é uma construção conceitual de alguns elementos empíricos dentro de uma lógica precisa e de uma forma consistente; forma que, em sua pureza ideal, nunca será encontrada na realidade concreta.

As principais características do tipo burocrático de organização são (HALL *apud* CAMPOS: 1976, p.33):

- Divisão do trabalho baseada na especialização funcional;
- Uma definida hierarquia de autoridade;
- Um sistema de normas englobando os direitos e deveres dos ocupantes de cargos;
- Um sistema de procedimentos que ordenam a atuação no cargo;
- Impessoalidade das relações interpessoais;
- Promoção e seleção segundo a competência técnica.

Do ponto de vista de Weber, há, ainda, a separação entre a administração e a propriedade. Para ele (HALL *apud* CAMPOS: 1976, p.30), burocratização significa principalmente “o crescente aumento de tipos racionais de organização, em todos os sistemas administrativos, dentro e fora das organizações públicas. Mais largamente, ela também se refere ao aumento de racionalização nos relacionamentos e crenças humanas”.

Podemos inferir que aquilo que torna uma organização mais ou menos burocrática não é a simples existência de regras, e sim a qualidade destas regras. O feudalismo, por exemplo, era regulado por regras, mas essas regras baseavam-se em tradição e não em conhecimento, perícia técnica e pensamento racional.

De uma forma bastante genérica, Marx e Weber tentaram analisar e desenvolver soluções para os problemas cruciais criados por uma civilização industrial e organizacional. Em termos do presente trabalho, partiremos da perspectiva weberiana de burocracia acima mitigada, evidentemente, pelas nuances da contemporaneidade onde a sociedade civil, a tecnologia da informação e a dinâmica socioeconômica jogam um papel transformador na natureza do Estado e, conseqüentemente, operam uma nova dinâmica ao comportamento burocrático, no sentido de colocar o impacto das políticas públicas em perspectiva temporal e estratégica. Com isso, ligando aos conceitos de Kingdon e Evans, queremos dizer que cabe à moderna administração pública o papel de

observar os efeitos das políticas públicas e operar mudanças estratégicas nas escolhas públicas.

Por essa razão, os escritos pós-Weberianos deslocaram seus focos de análise do nível social para o organizacional. Tomando como ponto de partida o tipo de burocracia ideal de Weber, usado por ele para abrangentes comparações interculturais e históricas, tenta-se construir um modelo mais empírico de burocracia, mais adequado para uma análise da estrutura interna das organizações burocráticas. Dentro desse contexto restrito, eles reexaminam de uma maneira mais rigorosa e empírica alguns dos problemas propostos pelos escritores clássicos.

Segundo Garcia-Pelayo (1974, p.15), “a palavra burocracia tem uma pluralidade de significados respectivamente inter-relacionados”, abordando a burocracia de duas formas distintas. A primeira, como um sistema de gestão rigorosamente subordinado à instância que concentra o poder de decisão política, é um instrumento utilizado entre os governantes e o povo, com rigorosa dependência jurídica e ética dos primeiros. A segunda, como um sistema político não somente administrado mas também dirigido por funcionários, de modo que a burocracia acumula os poderes de decisão política e de execução administrativa. Conseqüentemente, o *instrumentum regni* se converte em *regnum* e a trilogia típica da primeira forma governo-burocracia-povo, se reduz à dualidade burocracia-governados. Na primeira, há distinção entre burocratas e políticos, enquanto na segunda os burocratas são os políticos.

Para Chiavenato (2000, p.304), “a burocracia é uma forma de organização humana que se baseia na racionalidade, isto é, na adequação dos meios aos objetivos pretendidos, a fim de garantir a máxima eficiência possível no alcance desses objetivos.”

Segundo Tragtenberg (1980, p.139), para Weber “a burocracia era um tipo de poder. A burocracia é igual à organização. É um sistema racional em que a divisão de trabalho se dá racionalmente com vistas a fins. A ação racional burocrática é a coerência da relação de meios e fins visados.”

Weber já apontava que, na burocracia, as normas passam de meios para fins, há superconformidade às rotinas, excesso de formalismo e papelório, resistência a mudanças, despersonalização, categorização como base do processo de decisão, exibição de poderes de autoridade, desconsideração com a organização informal e a variabilidade humana e, por fim, o desligamento do burocrata com o cliente de sua organização, em virtude de sua visão tão-somente para dentro da mesma.

Robert King Merton (*apud* CAMPOS: 1976, pp.111-116), no ano 1963, apresenta os conceitos de incapacidade treinada, psicose ocupacional e deformação profissional. A primeira corresponde “à situação em que a preparação pode tornar-se inadequada ao mudar certas condições. A falta de flexibilidade na sua aplicação a um meio em transformação produz desajustes mais ou menos sérios.” Exemplifica com o condicionamento de pintos em um galinheiro pelo som de uma campainha à chegada de alimento: a mesma campainha pode reunir os pintos já mais crescidos, treinados em atender ao som, para sua decapitação. A psicose ocupacional se baseia, em grande parte, na mesma observação, desenvolvida pelas exigências da organização sobre o indivíduo. Prossegue Merton:

A falta de adequação na orientação que implica na incapacidade treinada tem sua origem em causas estruturais. Recapitulando rapidamente: 1) Uma burocracia eficiente exige confiança no desempenho e estrita observância das normas; 2) esse cumprimento estrito das normas tende a transformá-las em absolutas, já que não são consideradas em relação a uma série de fins; 3) isso interfere na pronta adaptação sob condições em transformação e não claramente percebidas por aqueles que redigem as normas; 4) assim temos que os mesmos elementos favoráveis à eficiência, em geral, são a causa da ineficácia em casos particulares. Os membros do grupo que não apartaram do significado que para eles têm as normas, raras vezes percebem, plenamente, a sua inadequação. Essas normas se convertem em simbólicas por natureza, mais do que úteis.

Segundo Crozier (1981, p.262),

quando se reconhece que as atividades humanas dependem também dos sentimentos engendrados nos indivíduos por sua pertinência a um grupo ou por suas relações interpessoais, deve-se também reconhecer que os pedidos racionais feitos ao indivíduo não são suficientes para determinar resultados constantes e previsíveis, e que a eficácia de uma organização não pode ser resumida à combinação formada pela perícia, impersonalidade e hierarquia do ‘tipo ideal’.

Chiavenato (2000, p.319) repete Weber ao observar que, como consequência da inobservância do fator humano na concepção da teoria da burocracia, algumas disfunções podem ocorrer:

- Internalização das regras e apego aos regulamentos;
- Excesso de formalismo e de papelório;
- Resistência a mudanças;
- Despersonalização do relacionamento;
- Categorização como base do processo decisório;
- Superconformidade às rotinas e aos procedimentos;
- Exibição de sinais de autoridade;
- Dificuldade no atendimento a clientes e conflitos com o público.

Crozier (1981, p.263) percebe que a disfunção aparece como “a resistência do fator humano a um comportamento que se procura obter mecanicamente”.

Já a expressão tecnocracia e suas conseqüências se impõem a partir dos anos 1930 para indicar a expansiva progressão do poder dos técnicos de produção baseada no pressuposto de que quem está capacitado para governar o processo industrial empresarial está capacitado para governar não somente setores produtivos inteiros, como também a sociedade industrial como um todo.

A tecnocracia passa a ser um extrato de classe, da classe média, formado por profissionais especializados e ocupantes de cargos gerenciais. O fenômeno tecnocrático, chamado de tecnoestrutura por Jay Galbraith, de nomenklatura por Alexander Soljenitsin, e de tecnoburocracia por Luiz Carlos Bresser-Pereira, ocorre quando um quadro de funcionários assume o poder: é a autoridade da técnica. O problema do tecnocrata é querer chegar a um poder ainda maior, o que pode não acontecer e, ao não querer cair, procura perpetuar-se no poder através do cargo e das informações técnicas controladas por meio de uma linguagem codificada.

Para Garcia-Pelayo (1974, p.32), “a tecnocracia tem em suas origens a imagem do Estado, da sociedade global e das sociedades setoriais como sistemas técnicos, orientados e configurados fundamentalmente segundo os princípios e objetivos próprios da razão técnica, razão esta que chega a se identificar com a razão política ou até mesmo a razão geral”. Os conhecimentos necessários para a estruturação e direcionamento do Estado e, de maneira geral, do sistema político, são definidos a partir das experiências técnicas setoriais e multissetoriais, onde suas conclusões são válidas para todos os sistemas. Parte-se do princípio que todo problema tem uma solução ideal, à qual não cabe divergência e se afastaria, assim, a hipótese de ocorrerem conflitos ideológicos ou de interesses, levando-se a uma adaptação às exigências estruturais da razão técnica.

2.4 DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL

“O desenvolvimento depende das condições iniciais, da dimensão do país, da sua história e geografia e das boas práticas econômicas” (NETTO: 2005, p.228). Dentre outros aspectos, o autor aponta que é decisivo o papel da propriedade privada, que cria os incentivos para a ação econômica e sua apropriação por seus agentes; o papel da ideologia na produção de valores culturais, éticos e morais; e a ação do Estado como indutor do desenvolvimento. “Depende, basicamente, do capital humano, isto é, do nível de educação médio da população, de sua saúde, do seu ‘saber fazer’ da sua capacidade inventiva e empresarial e do progresso do conhecimento, o que significa investimento (privado e público) na pesquisa” (NETTO: 2005, p.229), destacando, ainda que o desenvolvimento sustentado exige uma preocupação com os problemas ecológicos.

O termo desenvolvimento sustentável surgiu em 1980 e foi consagrado em 1987 pela Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Comissão Brundtland, que produziu um relatório considerado básico para a definição desta noção e dos princípios que lhe dão fundamento. De acordo com o Relatório Brundtland, publicado em português com o título “Nosso Futuro Comum” (1988, p.46):

Desenvolvimento sustentável é um processo de transformação no qual a exploração dos recursos, a direção dos investimentos, a orientação do desenvolvimento tecnológico e a mudança institucional se harmonizam e reforçam o potencial presente e futuro, a fim de atender às necessidades e aspirações futuras, [...] é aquele que atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem as suas próprias necessidades.

Para Constanza (1991), o conceito de desenvolvimento sustentável deve ser inserido na relação dinâmica entre o sistema econômico humano e um sistema maior: o ecológico. Para ser sustentável, essa relação deve assegurar que a vida humana possa continuar indefinidamente, com crescimento e desenvolvimento da sua cultura, observando-se que os efeitos das atividades humanas permaneçam dentro de fronteiras adequadas, de modo a não destruir a diversidade, a complexidade e as funções do sistema ecológico de suporte à vida.

Os princípios do desenvolvimento sustentável estão na base da Agenda 21, documento aprovado durante a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro em 1992 (RIO-92) com vistas ao século XXI. Esta agenda traz uma nova visão sobre o desenvolvimento, por

muito tempo visto apenas como progresso econômico, integrando as dimensões social, ambiental e institucional.

Em 1996, especialistas em avaliação do mundo inteiro se reuniram na cidade de Bellagio, na Itália, e propuseram alguns princípios que servem como orientação para avaliar e melhorar a escolha, utilização e comunicação de indicadores. Tais Princípios de Bellagio foram formulados “com a intenção de serem usados na implementação de projetos de avaliação de iniciativas de desenvolvimento, do nível comunitário até as experiências internacionais, passando pelos níveis intermediários” (BELLEN: 2005, p.73).

A Agenda 21 brasileira (2002) foi resultado de um planejamento participativo e procura estabelecer um equilíbrio negociado por meio da construção de propostas pactuadas, voltadas para a elaboração de uma visão de futuro entre os diferentes atores envolvidos; condução de um processo contínuo e sustentável; descentralização e controle social; e incorporação de uma visão multidisciplinar em todas as etapas do processo. Desta forma, governo e sociedade estarão utilizando este poderoso instrumento de planejamento estratégico participativo para a construção de cenários consensuais, em regime de co-responsabilidade, que devem servir de subsídios à elaboração de políticas públicas sustentáveis, orientadas para harmonizar desenvolvimento econômico, justiça social e equilíbrio ambiental.

A Agenda 21 brasileira define o mesmo número de objetivos prioritários, agrupados em cinco grandes temas:

- Tema I: A economia da poupança na sociedade do conhecimento
1. Produção e consumo sustentáveis contra a cultura do desperdício;
 2. Ecoeficiência e responsabilidade social das empresas;
 3. Retomada do planejamento estratégico, infra-estrutura e integração regional;
 4. Energia renovável e biomassa;
 5. Informação e conhecimento para o desenvolvimento sustentável.
- Tema II: Inclusão social para uma sociedade solidária
6. Educação permanente para o trabalho e a vida;
 7. Promover a saúde e evitar a doença, democratizando o SUS;
 8. Inclusão social e distribuição de renda;
 9. Universalizar o saneamento ambiental, protegendo o ambiente e a saúde.
- Tema III: Estratégia para a sustentabilidade urbana e rural
10. Gestão do espaço urbano e a autoridade metropolitana;
 11. Desenvolvimento sustentável do Brasil rural;
 12. Promoção da agricultura sustentável;

13. Promover a Agenda 21 Local e o desenvolvimento integrado e sustentável;
 14. Implantar o transporte de massa e a mobilidade sustentável.
- Tema IV: Recursos naturais e estratégicos: água, biodiversidade e florestas
15. Preservar a quantidade e melhorar a qualidade da água nas bacias hidrográficas;
 16. Política florestal, controle do desmatamento e corredores de biodiversidade.
- Tema V: Governança e ética para a promoção da sustentabilidade
17. Descentralização e o pacto federativo: parcerias, consórcios e o poder local;
 18. Modernização do Estado: gestão ambiental e instrumentos econômicos;
 19. Relações internacionais e governança global para o desenvolvimento sustentável;
 20. Cultura cívica e novas identidades na sociedade da comunicação;
 21. Pedagogia da sustentabilidade: ética e solidariedade.

O Passo a Passo da Agenda 21 Local pode ser acessado via internet no sítio do Ministério do Meio Ambiente.

Bellen (2004) apresenta as principais características de três métodos que se propõem a mensurar o grau de sustentabilidade do desenvolvimento. Estes métodos foram selecionados por especialistas que atuam em diferentes esferas da sociedade e que lidam com o conceito de desenvolvimento sustentável. Os métodos citados são o *Ecological Footprint Method* (termo que pode ser traduzido como Método da Pegada Ecológica), o *Dashboard of Sustainability* (ou Painel de Sustentabilidade) e o *Barometer of Sustainability* (ou Barômetro de Sustentabilidade). De acordo com o autor, o *Ecological Footprint Method* apenas considera os efeitos econômicos das decisões relativas à utilização de recursos. Estas simplificações na metodologia de cálculo muitas vezes levam a perspectivas mais otimistas do que efetivamente ocorre na realidade. Uma representação gráfica recente do sistema do *Dashboard of Sustainability* é construída através de um painel visual de três *displays*, que refletem um índice agregado de vários indicadores dentro de cada um dos mostradores: performance da economia, da saúde social e da qualidade ambiental. O *Barometer of Sustainability* é uma ferramenta para a combinação de indicadores e mostra seus resultados por meio de índices. Para calcular ou medir o progresso em direção à sustentabilidade, são calculados os valores para os índices de bem-estar social e do ecossistema. O índice de bem-estar humano representa o nível geral de bem-estar da sociedade e é uma função de bem-estar individual, saúde, educação, desemprego, pobreza, rendimentos, crime, bem

como negócios e atividades humanas. O índice de bem-estar do ecossistema identifica tendências da função ecológica no tempo. É uma função de água, terra, ar, biodiversidade e utilização dos recursos. Trata-se de um gráfico bidimensional onde os estados do bem-estar social e do ecossistema são colocados em escalas relativas, indicando uma situação de ruim até boa em relação à sustentabilidade. A localização do ponto definido por estes dois eixos, dentro do gráfico bidimensional, fornece uma medida de sustentabilidade ou insustentabilidade do sistema, servindo para comparar países ou regiões.

O trabalho de construção de indicadores de desenvolvimento sustentável, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE (2004), é inspirado no movimento internacional liderado pela Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (CSD em inglês) das Nações Unidas, que os organiza nas dimensões ambiental, social, econômica e institucional preconizados pela RIO-92:

A dimensão ambiental diz respeito ao uso dos recursos naturais e à degradação ambiental, e está relacionada aos objetivos de preservação e conservação do meio ambiente. Os indicadores (do latim *indicare*: tornar patente; demonstrar, revelar, denotar) adotados pelo IBGE abrangem:

- atmosfera – consumo industrial de substâncias destruidoras da camada de ozônio e concentração de poluentes no ar em áreas urbanas;
- terra – uso de fertilizantes, uso de agrotóxicos, terras em uso agrossilvipastoril, queimadas e incêndios florestais, desflorestamento na Amazônia Legal, área remanescente e desflorestamento na Mata Atlântica e nas formações vegetais litorâneas, desertificação e arenização;
- água doce – qualidade de águas interiores;
- oceanos, mares e áreas costeiras – balneabilidade, produção de pescado marítima e continental, população residente em áreas costeiras;
- biodiversidade – espécies extintas e ameaçadas de extinção, áreas protegidas, tráfico, criação e comércio de animais silvestres, espécies invasoras;
- saneamento – acesso a serviço de coleta de lixo doméstico, destinação final do lixo, acesso a sistema de abastecimento de água, acesso a esgotamento sanitário, tratamento de esgoto.

A dimensão social corresponde aos objetivos ligados à satisfação das necessidades humanas. Nesse caso, o IBGE abrange os temas:

- população – taxa de crescimento, população e terras indígenas;
- trabalho e rendimento – índice de Gini da distribuição do rendimento, taxa de desocupação, rendimento familiar *per capita*, rendimento médio mensal;

- saúde – esperança de vida ao nascer, taxa de mortalidade infantil, prevalência de desnutrição total, imunização contra doenças infantis, taxa de uso de métodos contraceptivos, oferta de serviços básicos de saúde, doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado;
- educação – taxa de escolarização, taxa de alfabetização, escolaridade;
- habitação – adequação de moradia;
- segurança – coeficientes de mortalidade por homicídios e por acidentes de transporte.

A dimensão econômica dos indicadores de desenvolvimento sustentável ocupa-se com os objetivos da eficiência dos processos produtivos e com as alterações nas estruturas de consumo orientadas a uma reprodução econômica sustentável a longo prazo:

- quadro econômico – produto interno bruto per capita, taxa de investimento, balança comercial, grau de endividamento;
- padrões de produção e consumo – consumo de energia per capita, intensidade energética (consumo final de energia/PIB), participação de fontes renováveis na oferta de energia, consumo mineral per capita, vida útil das reservas minerais, reciclagem, coleta seletiva de lixo, rejeitos radioativos: geração e armazenamento.

A dimensão institucional diz respeito à orientação política, capacidade e esforço despendido para as mudanças requeridas para uma efetiva implementação do desenvolvimento sustentável. É desdobrada nos temas:

- quadro institucional – ratificação de acordos globais, existência de conselhos municipais;
- capacidade institucional – gastos com pesquisa e desenvolvimento, gasto público com proteção ao meio ambiente, acesso a serviços de telefonia e à internet.

Um outro enfoque é a relação dos indicadores segundo diretrizes para transição ao desenvolvimento sustentável (IBGE: 2004, pp.357/8), segundo quatro vetores:

➤ Equidade:

- Classe, gênero, cor e raça: índice de Gini da distribuição do rendimento, taxa de desocupação, rendimento familiar per capita, rendimento médio mensal, taxa de escolarização, taxa de alfabetização.
- Necessidades básicas: acesso a serviço de coleta de lixo doméstico, acesso a sistema de abastecimento de água, acesso a esgotamento sanitário, prevalência de desnutrição total, oferta de serviços básicos de saúde, adequação de moradia.

➤ Eficiência:

- Econômica: destinação final do lixo, tratamento de esgoto, produto interno bruto per capita, consumo de energia per capita,

intensidade energética, consumo mineral per capita, rejeitos radioativos: geração e armazenamento.

- Social: esperança de vida ao nascer, taxa de mortalidade infantil, doenças relacionadas ao saneamento ambiental inadequado, coeficientes de mortalidade por homicídios e por acidentes de transporte.

➤ Adaptabilidade:

- Atividade: taxa de investimento, balança comercial, participação de fontes renováveis na oferta de energia, reciclagem, coleta seletiva de lixo.

- Capacidade: escolaridade, existência de conselhos municipais, gastos com pesquisa e desenvolvimento, gasto público com proteção ao meio ambiente, acesso a serviços de telefonia e à internet.

➤ Atenção a gerações futuras:

- Legado ambiental: consumo industrial de substâncias destruidoras da camada de ozônio e concentração de poluentes no ar em áreas urbanas, uso de fertilizantes, uso de agrotóxicos, terras em uso agrossilvipastoril, queimadas e incêndios florestais, desflorestamento na Amazônia Legal, área remanescente e desflorestamento na Mata Atlântica e nas formações vegetais litorâneas, desertificação e arenização, qualidade de águas interiores, balneabilidade, produção de pescado marítima e continental, população residente em áreas costeiras, espécies extintas e ameaçadas de extinção, áreas protegidas, tráfico, criação e comércio de animais silvestres, espécies invasoras.

- Legado socioeconômico: taxa de crescimento da população, população e terras indígenas, imunização contra doenças infantis, taxa de uso de métodos contraceptivos, grau de endividamento, vida útil das reservas minerais, ratificação de acordos globais.

Como aqui está se tratando de um conjunto de municípios cujos indicadores não abrangem todas as variáveis abordadas pelo IBGE, deve ser desenvolvida uma abordagem *bottom-up*, na qual os temas de mensuração e os grupos de indicadores utilizados serão parte daqueles que estão disponíveis. Esta será a essência do próximo capítulo. O ideal para o administrador público, nesta abordagem, é “partir de um processo participativo que se inicia com a opinião dos diversos atores sociais envolvidos, como líderes, tomadores de decisão, comunidade, e finaliza[r] com a consulta a especialistas” (BELLEN: 2005, p.51). É o desafio que está posto para os gestores municipais no trato de seu papel como agentes do Estado e modeladores de suas organizações para alcançar o desenvolvimento sustentável.

Desenvolvido pela Fundação CIDE (2001), o Índice de Qualidade dos Municípios - Carências foi construído como um indicador sintético, com o objetivo de retratar a distância entre a realidade existente em cada um dos entes fluminenses e aquela de uma sociedade ideal, na qual se vivencie um elevado grau de equidade e

cidadania plena. A carência apontada neste índice não representa pobreza ou miséria, mas a graduação da qualidade de vida em educação; saúde; habitação e saneamento; mercado de trabalho; comércio; segurança; transportes; comunicações; esporte, cultura e lazer; participação comunitária; e descentralização administrativa. O resultado geral partiu do cruzamento de 42 variáveis, selecionadas a partir dessas 11 áreas temáticas, abordadas através de três diferentes níveis de exigência. A seleção das variáveis também procurou captar alternadamente indicadores que reflitam a atuação do poder público, da sociedade civil e da iniciativa privada, tendo como referência positiva uma sociedade onde os diferentes atores ajam em regime de co-responsabilidade.

O foco daquele índice centrou-se na avaliação e mensuração do *quantum* de cidadania já foi alcançado pela sociedade fluminense, investigando-se também as condições potenciais para a manutenção ou para a melhora futura deste patamar, de acordo com as condições de vida e de oferta de bens e serviços presentes nos respectivos municípios.

A pirâmide que serviu de base para o cálculo do Índice de Carências está dividida em níveis, que se diferenciam pelo grau de progresso intelectual, cultural e material, e teve como inspiração o modelo da Hierarquia das Necessidades, de Maslow (1954), que possui cinco níveis: da base para o topo estão necessidades fisiológicas, de segurança, sociais, de estima e de auto-realização, todos relacionados em maior ou menor grau com os conceitos de liberdade e de seu valor para o indivíduo.

A distinção entre liberdade e valor da liberdade está assim disposta: a liberdade é representada pelo sistema completo das liberdades que compõem a igualdade entre os cidadãos, enquanto o valor da liberdade para as pessoas e para os grupos depende da sua capacidade de perseguirem os seus fins dentro da estrutura definida pelo sistema.

De acordo com Sen (2000), eliminar as privações de liberdade que limitam as escolhas e as oportunidades das pessoas de exercer seus atos é fundamental para o desenvolvimento. Pobreza, falta de oportunidades econômicas e exclusão social, serviços públicos negligenciados e o autoritarismo de Estados repressivos estão entre tais privações. A expansão da liberdade deve ser considerada prioridade e meio para atingir o desenvolvimento. Para o autor, as liberdades substantivas estão relacionadas a impedir privações essenciais, como a fome e a subnutrição, a baixa educação e problemas de saúde evitáveis. As liberdades instrumentais estão relacionadas à

participação política, às facilidades econômicas, às oportunidades de ascensão social, à transparência governamental e à segurança protetora.

Esses direitos, oportunidades e intitamentos instrumentais possuem fortes encadeamentos entre si, que podem se dar em diferentes direções. O processo de desenvolvimento é crucialmente influenciado por essas inter-relações. Correspondendo a múltiplas liberdades inter-relacionadas, existe a necessidade de desenvolver e sustentar uma pluralidade de instituições, como sistemas democráticos, mecanismos legais, estruturas de mercado, provisão de serviços de educação e saúde, facilidades para a mídia e outros tipos de comunicação [quiosques de internet gratuita, por exemplo] etc. Essas instituições podem incorporar iniciativas privadas além de disposições públicas, bem como estruturas mais mescladas, como organizações não-governamentais e entidades cooperativas. (SEN: 2000, p.71)

Para o autor, a liberdade é central para o processo de desenvolvimento, pois a realização deste último depende da livre condição de agente das pessoas, e a avaliação do progresso deve ser feita mediante a verificação de que houve aumento das liberdades das pessoas. Sua idéia de que a formação de valores, a emergência e a evolução da ética social são igualmente partes do processo de desenvolvimento que demandam atenção, junto com o funcionamento dos mercados e outras instituições. De acordo com o autor, (2000, pp.336/337),

A liberdade não pode produzir uma visão do conhecimento que se traduza prontamente em alguma “fórmula” simples de acumulação de capital, abertura de mercados, planejamento econômico eficiente (embora cada uma dessas características específicas se insira no quadro mais amplo). O princípio organizador que monta todas as peças em um todo integrado é a abrangente preocupação com o processo do aumento das liberdades individuais e o comprometimento social de ajudar para que isso se concretize. Essa unidade é importante, mas ao mesmo tempo não podemos perder de vista o fato de que a liberdade é um conceito inerentemente multiforme que envolve [...] considerações sobre processos e oportunidades substantivas.

Sen atenta, sobretudo, à expansão das capacidades das pessoas para levar o tipo de vida que elas valorizam, que podem ser aumentadas pela política pública. Por outro lado, a direção da política pública pode ser influenciada pelo uso efetivo das capacidades participativas do povo, numa relação de mão dupla.

3. ANÁLISE DOS MUNICÍPIOS SELECIONADOS À LUZ DE INDICADORES ESCOLHIDOS

No bojo da questão da sustentabilidade, inúmeros são os indicadores disponíveis, mas não todos, o que demanda ênfase do gestor local a melhor conhecer dados e informações de sua municipalidade para melhores tomadas de decisão. Alguns deles são aqui destacados para ressaltar os problemas existentes nos municípios foco deste trabalho. A dinâmica populacional será o primeiro aspecto a ser abordado, seguida por uma análise das economias locais, desde sua participação em arranjos produtivos e concentrações de atividades econômicas, perpassando pelas condições e potencialidades locais e regionais, até chegarmos à análise de sua produção de riqueza. Destaca-se, ainda, a participação da Administração Pública no produto interno bruto local e um comparativo da dinâmica econômica desses municípios em dois momentos recentes: 1998 e 2005. O terceiro indicador escolhido foi o de desenvolvimento humano para, em seguida, apresentar um quadro parcial da educação nesses municípios. Por fim, são analisadas as finanças municipais: como evoluíram suas receitas e despesas; seu grau de dependência de transferências e de *royalties*; e a evolução das principais rubricas da Administração Direta.

Apenas com estes cinco indicadores, será possível traçar uma radiografia de alguns aspectos socioeconômicos e ambientais dos municípios objeto de estudo e fundamentar sua conciliação e as considerações finais que fecham o presente capítulo. Procurou-se seguir os quatro vetores de equidade, eficiência, adaptabilidade e atenção a gerações futuras relacionados pelo IBGE (2004) que apontam as diretrizes para a transição ao desenvolvimento sustentável.

Como assinala Honoratto (2005), a perspectiva destas análises tem como ênfase maior perceber tendências mais gerais na gestão pública do que identificar as forças políticas e eleitorais dos municípios em análise e de seus gestores.

3.1 ASPECTOS DEMOGRÁFICOS

Em 15 anos, do Censo 1991 à projeção do IBGE para a população de 2005, apenas três (Aperibé, Cordeiro e São José do Vale do Rio Preto) dos 19 municípios tiveram crescimento populacional superior à média do Estado do Rio de Janeiro, havendo seis municípios que tiveram redução ou estagnação de sua população. Os

municípios de controle tiveram mais que o dobro de crescimento da média estadual no mesmo período de 15 anos.

Já entre 2000 e 2005, o comportamento foi semelhante, como pode ser verificado na Tabela 2. Cordeiro, que cresceu sua população em menor grau neste novo referencial, é sabidamente residência dos trabalhadores de Cantagalo, cujos núcleos urbanos tendem à conurbação (TCE-RJ:2006).

Tabela 2 – Evolução da população entre 2000 e 2005 (municípios selecionados)

Municípios / População	2000	2005	Variação 2005/2000
Carapebus	8.666	10.170	17%
Quissamã	13.674	15.683	15%
Aperibé	8.018	9.087	13%
Cambuci	14.670	14.439	-2%
Cardoso Moreira	12.595	12.465	-1%
Carmo	15.289	15.778	3%
Conceição de Macabu	18.782	19.674	5%
Cordeiro	18.601	19.764	6%
Duas Barras	10.334	10.622	3%
Italva	12.621	12.531	-1%
Laje do Muriaé	7.909	8.188	4%
Macuco	4.886	4.478	-8%
Natividade	15.125	15.430	2%
Porciúncula	15.952	16.823	5%
Santa Maria Madalena	10.476	10.242	-2%
São José do Ubá	6.413	6.689	4%
São José do Vale do Rio Preto	19.278	21.662	12%
São Sebastião do Alto	8.402	8.747	4%
Sumidouro	14.176	14.927	5%
Trajano de Moraes	10.038	9.661	-4%
Varre - Sai	7.854	8.309	6%
Estado do Rio de Janeiro	14.391.282	15.383.407	7%

Fonte: IBGE

Tal retrato indica que a falta de dinâmica de determinadas economias locais eventualmente leva à emigração de parte da população, principalmente os mais jovens, com destino a cidades que estejam oferecendo mais oportunidades de trabalho e renda.

3.2 ASPECTOS ECONÔMICOS

A economia fluminense sempre se defrontou com desafios históricos. Recentemente, diversos indícios apontavam para uma perda de importância relativa dessa economia em relação ao restante do país, decorrente da retração do mercado local, do surgimento de uma série de deseconomias de localização em nível estadual – antigas empresas geradoras de riqueza e emprego que, em sua sucessão familiar, terminaram

por fechar; problemas de infra-estrutura e ausência de políticas efetivas de apoio à indústria em nível local; e do movimento de desconcentração espacial da indústria além do eixo Rio-São Paulo.

De acordo com Brito (2004), a formação de arranjos produtivos locais está associada a trajetórias históricas de formação de vínculos territoriais, a partir de uma base social, cultural, política e econômica comum. Na perspectiva desse conceito, a dimensão territorial (município, microrregiões etc.) é concebida como um espaço onde os processos produtivos, inovativos e cooperativos têm lugar, a partir do compartilhamento de visões e valores que constituem uma fonte de dinamismo local, bem como de diversidade e de vantagens competitivas em relação a outras regiões.

O conceito de Arranjos Produtivos Locais – APLs, é associado à aglomeração espacial de agentes econômicos, políticos e sociais focada em atividades econômicas que tenham vínculo e interdependência. Os vínculos propiciam um processo de aprendizagem que possibilita a introdução de inovações em produtos, processos e/ou formatos das organizações envolvidas, e seu arranjo produtivo pode trazer maior competitividade aos atores envolvidos. Destaque-se a importância da integração das potencialidades locais com as regionais.

O estudo de Brito tem como base dados de 2001 e aponta que, dentre os principais ramos de atividade, o setor de serviços respondia por 61% do emprego total no Estado; o de comércio por 22%; o de indústria por 9%; e o de construção por 4%. Na indústria, destacam-se como geradores de emprego a fabricação de produtos alimentares e bebidas, de artigos de vestuário e acessórios, de produtos químicos, de produtos de metal exceto máquinas e equipamentos, de produtos minerais não-metálicos e artigos de borracha e plástico, de metalurgia básica e de todo o processo de gravações.

A partir de critérios de emprego, renda, especialização relativa, relevância setorial e outros, utilizando-se de metodologia própria e com base em dados do IBGE, da Fundação CIDE e do SEBRAE, foram identificadas 61 concentrações de atividades econômicas e caracterizados apenas 16 APLs em setores da indústria. Diversos outros arranjos encontram-se em fase de desenvolvimento.

No setor agro-industrial, há concentrações de cultivo de cana-de-açúcar em Campos dos Goytacazes; cultivo de hortaliças, legumes e especiarias hortícolas em Teresópolis e Petrópolis; cultivo de flores e plantas ornamentais em Nova Friburgo, Petrópolis e Teresópolis; e cultivo de frutas cítricas em Rio Bonito. Foi identificado o

APL de fruticultura em Campos dos Goytacazes, que consolida o pólo de fruticultura irrigada de maracujá, abacaxi, coco e goiaba nas regiões Norte e Noroeste Fluminense, abrangendo, também, os municípios de Carapebus, Cardoso Moreira, Quissamã, São Francisco de Itabapoana e São João da Barra.

A pesca tem em Niterói a concentração desta atividade. Os critérios do estudo reduziram o número dos núcleos vinculados à pesca, visto que ainda guardam componentes de informalidade e de pouca dimensão econômica. São os casos da pesca em Angra dos Reis e Cabo Frio, da aquicultura marinha na Baía da Ilha Grande e em Arraial do Cabo, e da aquicultura de água doce em Piraí e Cachoeiras de Macacu.

No setor de pecuária, há concentração de criação de bovinos ¹ em Cachoeiras de Macacu, Paraíba do Sul e Silva Jardim; criação de bovinos e leite em Campos dos Goytacazes, Itaperuna e Valença; fabricação de produtos de laticínio em Itaperuna; preparação de carne, banha e produtos de salsicharia não associada ao abate em Três Rios; e criação de aves e produção de ovos em São José do Vale do Rio Preto. A criação de aves é presente, também, em Barra do Piraí, Rio Claro, Vassouras, Engenheiro Paulo de Frontin, Bom Jardim, Duas Barras e Santa Maria Madalena. A produção de ovos ocorre, com muito menor expressão que no município de São José, em Petrópolis, Santa Maria Madalena, Volta Redonda, Três Rios, Rio Bonito e Teresópolis.

Em Macaé foi identificado um APL no setor de petróleo, o maior arranjo produtivo no Estado, com área de influência sobre Rio das Ostras, Carapebus, Quissamã e Campos dos Goytacazes. Além da própria extração de petróleo e de serviços relacionados, destacam-se atividades de fabricação de estruturas metálicas, máquinas e equipamentos, construção e reparação de embarcações e estruturas flutuantes, montagens industriais e outras obras de instalações, além de atividades de logística de transporte.

No setor têxtil-vestuário, foram identificados dois APLs. O primeiro é o de moda íntima, cujo núcleo está em Nova Friburgo, e abrange Bom Jardim, Duas Barras, Cordeiro e Cantagalo. O segundo é o de fabricação de tecidos de malha e produção de moda feminina, em Petrópolis, com área de influência sobre Paraíba do Sul, Areal, Três Rios, São José do Vale do Rio Preto e Teresópolis. Foram observadas, ainda,

¹ O último Censo Agropecuário disponível (cujos dados referem-se a 31/07/96) aponta, além de Campos, Itaperuna, Paraíba do Sul, Valença, Silva Jardim e Cachoeiras de Macacu, os municípios de Macaé, São João da Barra, Cambuci, São Fidélis, Bom Jesus do Itabapoana, Cantagalo, Santo Antônio de Pádua, Itaocara, Santa Maria Madalena e São Sebastião do Alto como líderes na pecuária bovina, respondendo por 51% do efetivo dos rebanhos.

concentrações de atividades de confecção de outras peças de vestuário em São Gonçalo, Nova Iguaçu e São João de Meriti, os dois últimos vinculados à produção de *jeans*; de confecção de peças interiores de vestuário em Itaperuna; e tecelagem de algodão e confecção de outras peças de vestuário em Valença. O comércio varejista de artigos de vestuário e complementos tem concentrações em Campos dos Goytacazes, Niterói e Cabo Frio.

Nos setores de extração mineral, cerâmica e cimento, foram identificados outros dois Arranjos Produtivos Locais. O APL de rochas ornamentais tem sua base em Santo Antônio de Pádua, com área de influência sobre Aperibé, Cambuci, Miracema, Itaperuna, Italva, Natividade e Porciúncula. Os minérios mais beneficiados são a pedra paduana e a pedra madeira. O APL de cerâmica vermelha tem seu núcleo em Campos dos Goytacazes, com reflexos em São João da Barra, Cardoso Moreira, São Fidélis, Italva, Itaperuna e Bom Jesus do Itabapoana. Este arranjo agrega o maior número de empregos dentre as diversas concentrações de atividades no setor cerâmico no Estado, localizadas em Itaboraí, São Gonçalo, Rio Bonito, Paraíba do Sul e Três Rios. A extração e refino de sal marinho e sal-gema está concentrada em Cabo Frio; a extração de pedra, areia e argila, em Itaguaí, Japeri e Seropédica. Britamento, aparelhamento e outros trabalhos em pedras ocorrem em Magé. A fabricação de cimento, artefatos de concreto e construção tem concentração em Volta Redonda e, em Cantagalo, concentram-se atividades de fabricação de cimento e de artefatos de concreto, cimento, fibrocimento, gesso e estuque.

No setor de papel, editorial e gráfico, a capital tem concentração de atividades de edição e impressão de jornais, revistas, livros e outros produtos gráficos. A fabricação de embalagens de papel tem concentração de atividades em Duque de Caxias, assim como a fabricação de embalagens de papelão apresenta tais condições em São João de Meriti.

Os setores petroquímico, químico e farmacêutico têm um APL identificado em três municípios: atividades de refino de petróleo, cujo núcleo está em Duque de Caxias; de fabricação de aditivos para uso industrial, com base em Belford Roxo; e fabricação de embalagens de plástico, concentradas em São João de Meriti. Os municípios na área de influência desse arranjo produtivo são Itaguaí, Queimados, Nova Iguaçu, Magé, Guapimirim e São Gonçalo. Há concentrações de atividades na fabricação de medicamentos na capital; de artefatos de plástico em Nova Friburgo e Petrópolis; de

artigos de perfumaria e cosméticos em Nova Iguaçu e, ainda, de materiais para usos médicos, hospitalares e odontológicos em São Gonçalo.

No setor mobiliário, há concentração de atividades de fabricação de móveis com predominância de madeira em Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Petrópolis e Teresópolis, sem que, no entanto, satisfaçam as condições de um APL. Teresópolis ainda se destaca na fabricação de esquadrias de madeira e de casas de madeira pré-fabricadas. Outro pólo moveleiro é Campos dos Goytacazes.

O setor metal-mecânico tem três APLs identificados nas áreas siderúrgica, automotiva e indústria naval. O primeiro tem núcleos em três municípios: produção de laminados planos de aço em Volta Redonda, fabricação de peças fundidas de ferro e aço em Barra do Piraí, e produção de laminados não planos de aço em Barra Mansa. Sua área de influência alcança Pinheiral, Piraí, Paracambi e Valença. O APL automotivo tem sede em Resende, onde a Volkswagen fabrica caminhões e ônibus, e em Porto Real, onde a PSA Peugeot-Citroën fabrica os automóveis modelos 206, Xsara Picasso e C3. O município de Itatiaia está em sua área de influência. O APL da indústria naval tem seu núcleo em Niterói, com influência sobre a capital, São Gonçalo e Maricá.

Ainda no setor metal-mecânico, encontram-se concentrações de atividades na fabricação de peças fundidas de metais não-ferrosos e suas ligas e artefatos de metal em Nova Friburgo, de esquadrias de metal em Rio Bonito e de construção, montagem e reparação de locomotivas, vagões e outros materiais rodantes em Três Rios.

Em informática, foi identificado um APL na capital, na área de processamento de dados, consultoria em sistemas, desenvolvimento de programas, e manutenção e reparação de máquinas. Há concentração de atividades de desenvolvimento de programas em Petrópolis e Teresópolis e de consultoria em sistemas de informática em Três Rios.

É no setor de turismo que encontra-se maior número de APLs no Estado. São quatro os núcleos identificados: o primeiro na Costa Verde (Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba); o segundo em Resende e Itatiaia; o terceiro na capital, com influência sobre Niterói; e o quarto em Arraial do Cabo, Cabo Frio, Armação dos Búzios e Rio das Ostras, com área de influência em Maricá, Saquarema, Araruama, Iguaba Grande, São Pedro da Aldeia e Casimiro de Abreu. Podem vir a ser desenvolvidos novos núcleos, como o circuito do Caminho do Café, em torno de Vassouras; na região em torno de Petrópolis; entre Teresópolis e Nova Friburgo; e na região Norte do Estado, compreendendo Campos, Quissamã e São João da Barra.

Os setores de telecomunicações e audiovisual têm APLs identificados na capital, com o primeiro influenciando alguns dos municípios da Baixada, como Mesquita, Nova Iguaçu, Belford Roxo, São João de Meriti e Duque de Caxias. Também o setor de atividades culturais e esportivas apresenta concentração na capital.

No setor de serviços médicos, há concentração de atividades em Teresópolis, Petrópolis, Campos dos Goytacazes e Itaperuna. Finalmente, no setor de transporte rodoviário de passageiros e de cargas, há concentração de atividades em Barra Mansa.

Observe-se, portanto, que nenhum dos municípios objeto de estudo são núcleos de APL: Cordeiro e Duas Barras estão na área de influência do APL de moda íntima, cujo núcleo encontra-se em Nova Friburgo; São José do Vale do Rio Preto no APL de fabricação de malhas e moda feminina centrado em Petrópolis; Aperibé, Cambuci, Italva, Natividade e Porciúncula estão no APL de rochas ornamentais, com núcleo em Santo Antônio de Pádua; Cardoso Moreira e Italva estão na área de influência do APL de cerâmica vermelha sediado em Campos dos Goytacazes. Concentrações de atividades econômicas na criação de aves ocorrem em Duas Barras, Santa Maria Madalena e São José do Vale do Rio Preto, estes últimos também com a produção de ovos.

Dos municípios de controle, Carapebus e Quissamã, juntamente com Cardoso Moreira, estão no APL de fruticultura centrado em Campos dos Goytacazes, assim como os primeiros encontram-se na área de influência do APL de petróleo, cujo núcleo encontra-se em Macaé.

Não estão em área de influência ou de concentração de atividades econômicas praticamente a metade dos municípios alvo: Carmo, Conceição de Macabu, Laje do Muriaé, Macuco, São José de Ubá, São Sebastião do Alto, Sumidouro, Trajano de Moraes e Varre-Sai.

Cabe, por conseguinte, analisar com mais profundidade as características dos municípios que são o foco deste trabalho:

3.2.1 Região Noroeste Fluminense

O foco da pesquisa foi mais aprofundado nesta Região, que abarca oito dos 19 municípios alvo e que, como se evidenciará, trata-se do território mais crítico do

Estado do Rio de Janeiro, apresentando a menor participação na economia fluminense nas últimas décadas.

Toda a Região Noroeste representou apenas 0,6% do PIB a preços básicos do Estado em 2004. Se forem subtraídos do PIB de R\$233,7 bilhões, apontados pela Fundação CIDE para 2004, as contribuições da capital Rio de Janeiro e da extração de petróleo e gás da Bacia de Campos, este se reduzirá em quase dois terços, restando R\$80,3 bilhões para as demais 91 municipalidades fluminenses. Neste quadro, a participação da Região Noroeste representa 1,7%.

Aperibé, Cambuci, Italva, Itaocara, Laje do Muriaé, Miracema, Natividade, Porciúncula, São José de Ubá e Varre-Sai pertencem à Região Noroeste Fluminense, que também abrange os municípios de Bom Jesus do Itabapoana, Itaperuna e Santo Antônio de Pádua. A Região tem na agropecuária sua principal atividade e se caracteriza por um esvaziamento econômico causado por uma estrutura fundiária arcaica, que, a exemplo de outras áreas do Estado, baseia-se no binômio latifúndio-minifúndio, na má utilização das terras e na pecuária extensiva que, entre outras causas, são responsáveis pelo êxodo rural. Esses fatores, somados e associados à fraca expansão das atividades industriais e terciárias, afetam negativamente a geração de emprego e renda locais.

Itaperuna é o centro regional, exercendo influência sobre parte do Noroeste Fluminense, em função não só de sua evolução histórica, mas também da rede viária implantada, que possibilita sua ligação com os demais municípios da região e com o Estado de Minas Gerais. Ao lado da produção cafeeira, no final do século XIX e início do século XX, contou o município com outros cultivos e também com a pecuária de corte. Com esta diversificação, Itaperuna pôde se destacar dos demais municípios cafeeiros, desenvolvendo atividades comerciais e prestando serviços para toda a região.

De acordo com estudo realizado pela Secretaria de Estado de Planejamento, Desenvolvimento Econômico e Turismo (2002), a Região Noroeste Fluminense caracteriza-se economicamente pela importância dada à pecuária leiteira e de corte e à produção agrícola, principalmente cana-de-açúcar, olerícolas e, mais recentemente, café, tomate, fruticultura, floricultura e piscicultura de água doce, registrando-se que a maior parte da população vive em função da atividade primária. A industrialização é incipiente, sendo a agroindústria de produtos alimentares o ramo que desponta com maior potencialidade.

Ao mesmo tempo, destaca-se a forte ocorrência de diversos minerais na Região, gerando oportunidades industriais para o desenvolvimento do setor de extração e beneficiamento. As indústrias de confecção e de cachaça têm sido reestruturadas para serem mais competitivas.

O Noroeste Fluminense, pelo forte desmatamento, uso e ocupação inadequados do solo, apresenta diversos problemas ambientais, que se manifestam com diferentes graus críticos, conforme enunciados a seguir:

- Insuficiência ou ausência de infra-estrutura de saneamento básico (água, esgoto e disposição inadequada de lixo), acarretando a poluição das águas dos rios e lençóis d'água, além da proliferação de vetores;
- Desmatamento, provocando a erosão acelerada do solo e o comprometimento dos mananciais, além de ocasionar pesadas e sistemáticas inundações e enchentes;
- Práticas agrícolas inadequadas, comprometendo a qualidade do solo e provocando a erosão acelerada, além da contaminação do solo e das águas pelo uso excessivo de agrotóxicos;
- Métodos inapropriados de exploração mineral, ocasionando desperdícios, disposição inadequada e sem aproveitamento dos resíduos.

A crise da pecuária leiteira pode ser explicada por sua progressiva perda de competitividade. Os diagnósticos apontam sua baixa produtividade, o que pode ser resultado da falta de recuperação das pastagens, pela não introdução de novas formas de complementação alimentar do rebanho e pela ação de fatores naturais e ambientais, em particular a deterioração da oferta de recursos hídricos, além da queda dos preços pagos ao produtor e da concorrência de outras regiões e países.

O modelo de reestruturação da pecuária baseada na produção de complementação alimentar de qualidade e a baixo custo (cana-de-açúcar adicionada a uréia), em melhores cuidados produtivos e na irrigação de pastagens vem sendo implementado pela EMATER e, mais recentemente, pela equipe técnica da empresa fabricante de laticínios da região, a Parmalat.

Outro aspecto importante para a reestruturação da produção leiteira regional é a criação de condições associativas e de financiamento para a melhoria da qualidade do leite. Como a grande maioria dos produtores extrai pequenas quantidades de leite, o

associativismo torna-se uma condição indispensável, uma vez que a introdução da granelização – resfriamento do leite em tanques refrigerados dentro da propriedade - já é obrigatória, assim como a ordenha mecânica e a melhoria das condições de higiene.

A ampla rede fluvial, a experiência de seus produtores, a relativa diversidade de suas estruturas produtivas, que combinam pequenos e grandes produtores, grandes fornecedores de alevinos e uma fábrica de rações, têm garantido à piscicultura de Porciúncula, Miracema e Santo Antônio de Pádua papel de destaque no Estado.

A fruticultura tem um amplo campo de expansão. As primeiras plantações, já iniciadas, são de maracujá, goiaba, pinha, palmito, pupunheira e palmito híbrido. Com projetos em andamento encontramos a uva, graviola e a teka, madeira asiática de rápido crescimento.

Com relação ao setor de rochas ornamentais, o principal objetivo de uma política de desenvolvimento deve ser o de estimular a obtenção de ganhos de eficiência coletiva, melhorando a infra-estrutura e fomentando uma cultura empreendedora.

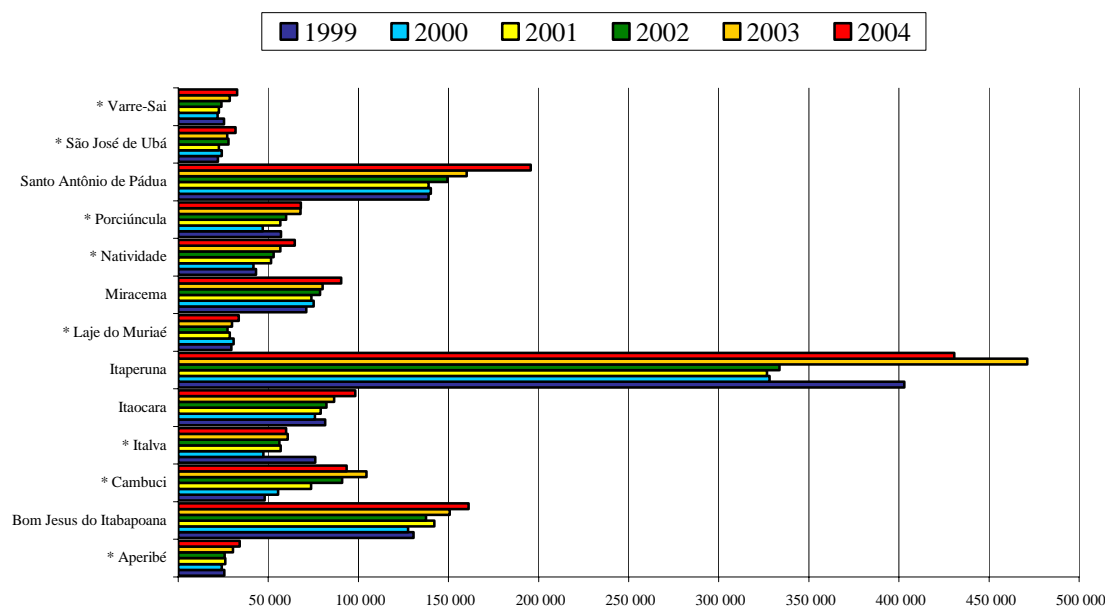
Outro ponto a destacar é o potencial percebido no setor de turismo e demais atividades de serviços. O Projeto Turismo Rural, em desenvolvimento pela Turisrio em parceria com a EMATER, abrange 12 propriedades em Itaperuna, seis em Natividade, 10 em Varre-Sai, seis em Porciúncula, nove em Bom Jesus de Itabapoana, três em Cambuci, quatro em Laje do Muriaé, duas em Miracema e uma em Santo Antônio de Pádua.

No que se refere às atividades de ensino superior, a questão que se coloca é que os cursos oferecidos ainda não atendem a toda demanda ligada às vocações da região: existem cursos de medicina, fisioterapia, odontologia e administração de empresas, mas faltam cursos de engenharia de produção, engenharia de alimentos, química e biologia. A Região Noroeste não dispõe de centros de tecnologia nem de universidades que desenvolvam atividades de pesquisa.

Pode-se dizer que a absorção de novos métodos nos processos de comercialização e produção; aumento da infra-estrutura tecnológica; melhora da qualificação da mão de obra disponível e a elevação contínua da cooperação entre prefeituras, empresas, fornecedores e clientes poderão aumentar, substancialmente, o desenvolvimento da região.

Os municípios-alvo são os de menor expressão econômica até mesmo na Região Noroeste Fluminense, como se denota no Gráfico 1.

Gráfico 1: Comparativo da evolução do PIB a preços básicos – Região Noroeste (R\$ mil correntes)



Fonte: Fundação CIDE

No total, a Região cresceu 22% entre 1999 e 2004, enquanto o Estado do Rio de Janeiro, excluía a Bacia de Campos, cresceu 58%. Cambuci teve a maior taxa de crescimento, 91%, principalmente devido à construção civil. Natividade, com 62%, apresentou crescimento em quase todos os setores. São José de Ubá, com 44%, cresceu muito em administração pública e outros serviços. Aperibé, com 38%, também teve crescimento apoiado na administração pública, assim como Varre-Sai (28%) e Porciúncula (21%). Itaocara, também na faixa de 21%, teve aumento na agropecuária e na administração pública. Laje do Muriaé cresceu apenas 17%. Italva teve queda de 21% no mesmo período em decorrência de uma abrupta queda na produção agropecuária.

O estudo Potencialidades Econômicas e Competitividade das Regiões do Estado do Rio de Janeiro (1998) foi desenvolvido pelo Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas – FGV, tendo como objetivo mapear um conjunto de atividades com potencial para serem desenvolvidas e discutir fatores condicionantes da competitividade das mesmas. O mesmo serviu-nos como referência para os comentários sobre os setores das economias municipais a seguir descritos. É importante que se destaque que não há nenhum estudo mais recente realizado por aquele Instituto ou

qualquer outro, a menos dos já apresentados neste tópico, podendo ocorrer que determinadas informações estejam defasadas.

- Setor Primário

Aperibé tem a matéria prima que permite desenvolver agroindústrias, pois possui produção de coco, limão, mamão, goiaba e pinha. A pecuária intensiva, mais especialmente a suinocultura, encontra-se bem desenvolvida. O município apresenta condições favoráveis para a aqüicultura de água doce.

A pecuária extensiva de corte e de leite encontra-se bastante desenvolvida, sendo recomendável a adoção de melhorias genéticas e das técnicas de manejo do rebanho para incrementar o potencial de crescimento desta atividade em Cambuci, Italva, Laje do Muriaé, Natividade, Porciúncula e São José de Ubá.

Cambuci tem boa produção de olerícolas, especialmente de tomate, com potencial para desenvolver seu processamento industrial, como o empacotamento a vácuo, desidratação e fabricação de conservas. O município tem dificuldade de escoar sua produção em virtude do mau estado das estradas vicinais. Italva tem a Escola Técnica Agrícola da EMATER e Estação experimental, com a matéria prima que permite desenvolver agro-indústrias, pois possui produção de goiaba, figo, manga, laranja, tangerina, limão, caju e pinha. Também tem boa produção de olerícolas, especialmente de tomate, pimentão, pepino e quiabo, com potencial para desenvolver seu processamento industrial. O cultivo de arroz e milho, além do feijão, já foi tradicional em diversos municípios da região, especialmente o arroz nas várzeas do rio Muriaé, que corta o território do município, tendo sido progressivamente reduzido em favor da fruticultura e olericultura.

Laje do Muriaé apresenta condições favoráveis para a aqüicultura de água doce.

A retomada de níveis de preço compensadores nos mercados internacionais viabiliza o desenvolvimento da cultura cafeeira em Natividade, Porciúncula e Varre-Sai.

Porciúncula tem a matéria prima que permite desenvolver agro-indústrias, pois possui produção de goiaba. A aqüicultura de água doce já se encontra desenvolvida, apresentando um bom potencial de crescimento.

São José de Ubá tem boa produção de olerícolas, especialmente de tomate e pimentão, com potencial para desenvolver seu processamento industrial, como o empacotamento a vácuo, desidratação e fabricação de conservas.

Varre-Sai tem a matéria prima que permite desenvolver agro-indústrias, pois possui produção de jabuticaba, utilizada para produção de vinho.

- Setor Secundário

Aperibé, Miracema e Porciúncula possuem jazidas de mármore e granito que permitem o desenvolvimento de indústrias extrativas, favorecendo a consolidação do pólo de mármore e granito da Região Noroeste. Aperibé e Itaocara possuem importantes jazidas de calcário que poderão, futuramente, permitir a implantação de fábricas de cimento.

A tradição de fabricação de artefatos de ferro, aço e não-ferrosos em Aperibé permite o ulterior desenvolvimento destas atividades.

Italva possui tradição na indústria de mobiliário. Na medida em que seja desenvolvida a incipiente silvicultura, o município terá melhores condições para o desenvolvimento desta atividade. Apresenta, ainda, potencial para indústrias especializadas na extração e processamento de mármore e de calcário, devido à existência de jazidas. As jazidas de calcário e a tradição na produção de cimento no município favorecem o desenvolvimento deste tipo de indústria. Italva apresenta condições favoráveis para a indústria de vestuário, podendo integrar, em termos de produtos, um possível pólo de vestuário na Região Noroeste Fluminense.

A indústria do vestuário atravessa dificuldades em função da competição, às vezes desleal, dos produtores asiáticos, que podem ser superadas desenvolvendo especialização em produtos de maior valor agregado e melhor protegidos contra a concorrência. Este é o rumo que está sendo tomado pela indústria em Itaperuna, através da especialização na moda de dormir, desenvolvendo condições de tornar-se líder de um pólo especializado, que poderia abranger Miracema, Porciúncula, Natividade e Laje do Muriaé.

As atividades industriais de abate de animais e frigoríficos possuem alta relevância econômica e apresentam potencial de desenvolvimento em Porciúncula.

- Setor Terciário

O município da Região Noroeste Fluminense que apresenta melhores condições para o desenvolvimento da indústria turística é Itaperuna, em função das fontes de Raposo, bom como do apoio hoteleiro que pode fornecer aos turistas que se destinam

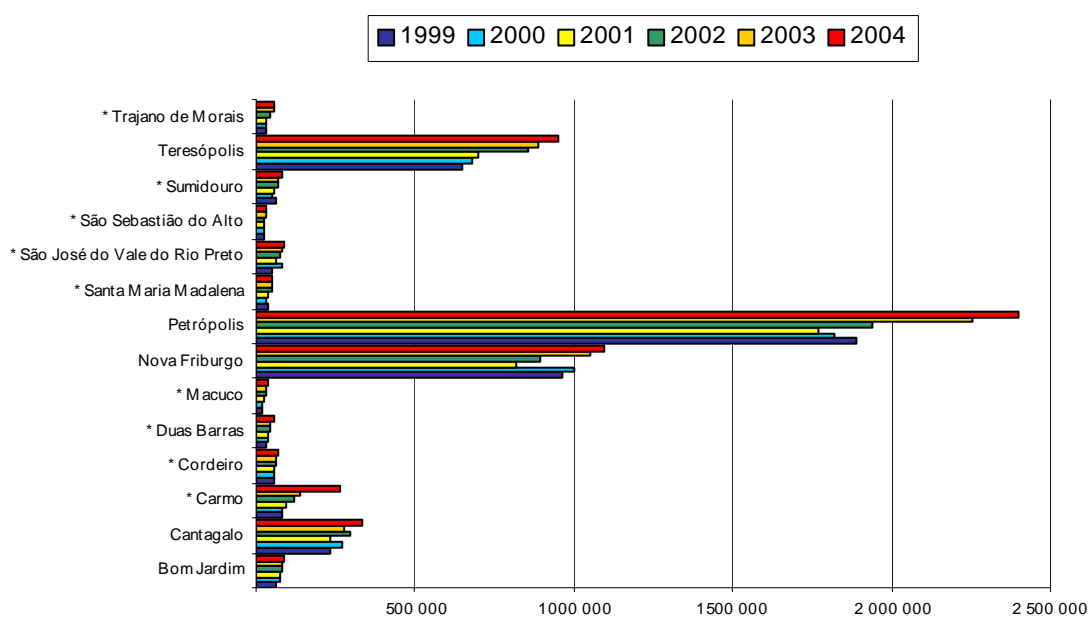
aos municípios vizinhos e, também, em função da movimentação de visitantes decorrente do crescimento dos serviços educacionais e de saúde no município.

3.2.2 Região Serrana

Carmo, Duas Barras, Macuco, Santa Maria Madalena, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto, Sumidouro e Trajano de Moraes pertencem à Região Serrana, que também abrange os municípios de Bom Jardim, Cantagalo, Cordeiro, Nova Friburgo, Petrópolis e Teresópolis.

Os municípios-pólo de Petrópolis, Teresópolis e Nova Friburgo são a locomotiva da Região, seguidos mais atrás por Cantagalo, com seu pólo cimenteiro. Também na Região Serrana, os municípios-alvo são os de menor expressão econômica, como se denota no Gráfico 2.

Gráfico 2: Comparativo da evolução do PIB a preços básicos – Região Serrana (R\$ mil correntes)



Fonte: Fundação CIDE

Enquanto a Região Serrana cresceu 33% entre 1999 e 2004, Carmo aumentou seu produto em 222% impulsionado pelos Serviços Industriais de Utilidade Pública (no caso, geração de energia elétrica). Duas Barras cresceu 78%, graças ao incremento na agropecuária e na administração pública. Macuco, 72%, impulsionado pela construção civil, indústria de transformação e administração pública. Trajano de Moraes, 70%, devido a uma boa arrancada na agropecuária. São José do Vale do Rio Preto cresceu

61%, com destaque para os aumentos na agropecuária e na administração pública. Os outros tiveram crescimento igual ou menor que a Região: São Sebastião do Alto: 33%, Sumidouro: 29%, Santa Maria Madalena: 27% e Cordeiro: 20%. Os demais municípios, como Teresópolis, Cantagalo, Bom Jardim, Petrópolis e Nova Friburgo tiveram crescimentos, respectivamente de 45%, 42%, 33%, 26% e 17%.

O citado estudo da FGV (1998) serviu-nos como referência para os comentários sobre os setores das economias municipais a seguir descritos:

- **Setor Primário**

Carmo tem a matéria prima que permite desenvolver agro-indústrias, pois possui produção de figo, goiaba, banana e o cultivo em pequena escala de maracujá. Também é produtor de folhas, tomate e jiló, tendo potencial para desenvolver seu processamento industrial. A aquicultura de água doce apresenta um bom potencial de crescimento e está sendo desenvolvida, inicialmente através de instalações do tipo pesque-pague.

Cordeiro tem a matéria prima que permite desenvolver agro-indústrias, pois possui produção de goiaba, figo e mamão. Também é produtor de tomate, tendo potencial para desenvolver seu processamento industrial. A aquicultura de água doce também apresenta um bom potencial de crescimento e está sendo desenvolvida por meio de instalações do tipo pesque-pague. Em Cordeiro existe uma tradição em importante de criação e de exposições de cavalos de raça, em particular de manga-larga marchador. O município apresenta grande tradição na pecuária extensiva com bovinos.

Duas Barras é produtor de folhas e legumes, tendo potencial para desenvolver seu processamento industrial. Também existem condições favoráveis para a cafeicultura. O município já possui boa tradição na avicultura, com especialização em frangos de corte, e ainda apresenta condições favoráveis à criação de pequenos animais, especialmente a caprinocultura e a cunicultura (coelhos).

Duas Barras e Macuco apresentam grande tradição na pecuária extensiva com bovinos.

Santa Maria Madalena já possui boa tradição na avicultura, com especialização em frangos de postura e, também, na codornicultura.

São José do Vale do Rio Preto possui produção de frutas já razoavelmente desenvolvida, cujas variedades mais promissoras são o caqui e o melão, tendo, conseqüentemente, a matéria prima que permite o desenvolvimento de agro-indústrias. O município também é produtor de chuchu e pepino, tendo potencial para desenvolver

seu processamento industrial. A avicultura é uma atividade tradicional e de relevância econômica e que, perseguindo técnicas modernas de produção e comercialização, poderá ter um bom desenvolvimento.

São Sebastião do Alto é produtor de folhas e palmito, tendo potencial para desenvolver agro-indústrias.

Sumidouro é produtor de folhas, repolho, couve flor, quiabo e vagem, tendo potencial para desenvolver processamento industrializado.

Trajano de Moraes tem a matéria prima que permite desenvolver agro-indústrias, pois possui produção de banana. Também é produtor de folhas, tendo potencial para desenvolver seu processamento industrial.

- Setor Secundário

Carmo, apesar de não possuir indústria de processamento de alimentos, apresenta potencial para este tipo de atividade. Já existem atividades de engarrafamento de água mineral, até com produção de vasilhames para este fim, que está evoluindo para a fabricação de refrigerantes. Em Carmo existe uma atividade moveleira passível de expansão.

Em decorrência do desenvolvimento de pecuária extensiva, Cordeiro apresenta potencial expressivo para a fabricação de produtos de leite. Existe tradição na preparação semi-artesanal de conservas e doces, que pode ser desenvolvida. Apesar de não possuir indústria de processamento de alimentos, o município apresenta potencial para este tipo de atividade.

As indústrias de vestuário encontram-se em franca expansão nos municípios acima de Nova Friburgo, como Bom Jardim, Cordeiro, Duas Barras e Macuco, existindo bom potencial para formação de um verdadeiro pólo de desenvolvimento e exportação. A indústria encontra-se no limiar de uma mudança de patamar técnico e de gestão, com desafios importantes no que tange ao abastecimento em matérias primas (lycra) e materiais (já existem na região algumas indústrias de aviamentos especializados), ao *design*, à comercialização (especialmente no exterior), à informatização e ao financiamento de maquinário especializado.

Em Duas Barras existe tradição na preparação semi-artesanal de conservas e doces, que pode ser desenvolvida.

Em decorrência do desenvolvimento de pecuária extensiva, Macuco apresenta potencial expressivo para a fabricação de produtos de leite, pois há grande excedente de leite disponível para industrialização.

Santa Maria Madalena apresenta potencial para desenvolvimento da indústria de mobiliário, pois existem atividades de silvicultura já desenvolvidas que possibilitam a fabricação de produtos básicos de madeira, bem como carvão para a indústria cimenteira e, futuramente, de papel.

São José do Vale do Rio Preto apresenta potencial para a preparação de conservas, doces e alimentos finos.

- Setor Terciário

Há um bom desenvolvimento de hotéis-fazenda em Carmo, assim como em Cordeiro, que está se especializando em exposições agropecuárias.

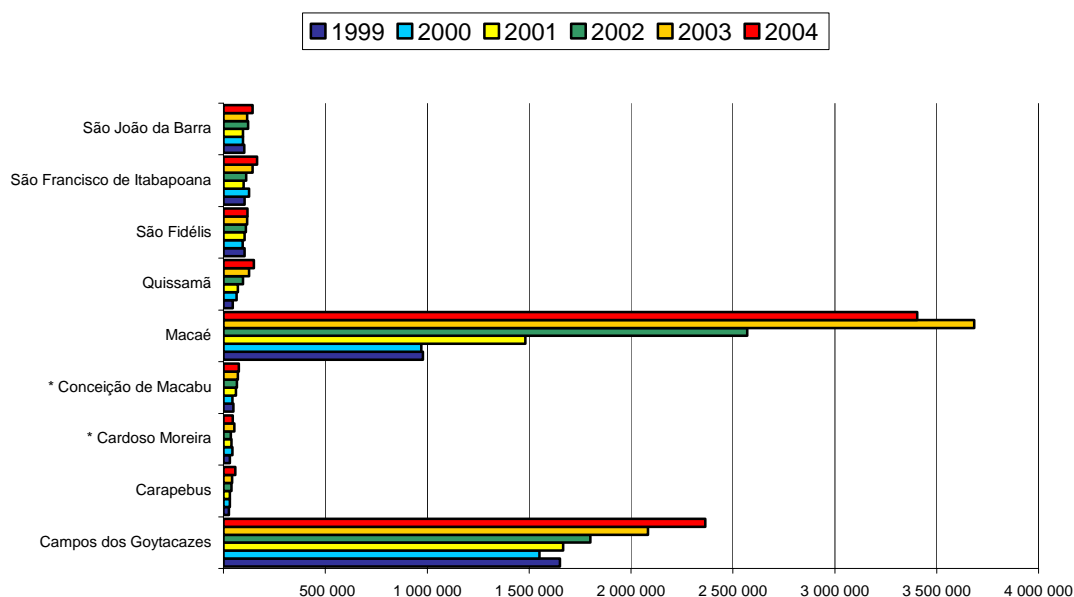
Existem grutas interessantes em Macuco, onde hotéis de bom padrão estão sendo implantados.

Santa Maria Madalena abrange parte do Parque Nacional do Desengano, com grandes possibilidades de desenvolvimento do turismo ecológico.

3.2.3 Região Norte Fluminense

Os municípios-pólo de Campos dos Goytacazes e Macaé são predominantes na produção da Região. Também na Região Norte, os municípios-alvo de Cardoso Moreira e Conceição de Macabu são os de menor expressão econômica, como se denota no Gráfico 3. Carapebus, município de controle, tem PIB de 2004 ainda menor que este último, enquanto Quissamã fica à frente somente destes e de São Fidélis e São João da Barra.

Gráfico 3: Comparativo da evolução do PIB a preços básicos – Região Norte (R\$ mil correntes)



Fonte: Fundação CIDE

Enquanto a Região teve um crescimento médio de 112% no período de 1999 a 2004, Cardoso Moreira cresceu 44% impulsionado pela construção civil e indústria de transformação. Os 52% de crescimento de Conceição de Macabu teve contribuição de todos os setores, principalmente a construção civil. O crescimento de 125% de Carapebus deveu-se ao aumento da administração pública. Quissamã cresceu 219% em função da construção civil e agropecuária, mas principalmente em outros serviços e, também, administração pública.

O estudo da FGV (1998) aponta as seguintes potencialidades para os municípios da Região Norte Fluminense:

- **Setor Primário**

Cardoso Moreira tem a matéria prima que permite desenvolver agro-indústrias, pois possui produção de maracujá, limão e coco. O cultivo de arroz e milho, além do feijão, já foi tradicional em diversos municípios da região, especialmente o arroz nas várzeas do rio Muriaé, que corta o território do município, tendo sido progressivamente reduzido em favor da fruticultura e olericultura. O município possui tradição, bem como condições apropriadas para o cultivo da cana-de-açúcar. A recuperação da rentabilidade desta atividade dependerá, entre outros fatores, da implantação de projetos

de irrigação e de mecanização que permitam aumentar substancialmente a produtividade da cana na região, e da retomada da pesquisa agronômica com o objetivo de desenvolver variedades que possam combinar alto rendimento, elevado teor de sacarose e grande resistência aos períodos de estiagem, que permitam explorar melhor as condições de consorciação da cana com outras lavouras, inclusive com a pecuária, através do aproveitamento e enriquecimento do bagaço de cana para a alimentação animal.

A pecuária extensiva de corte e de leite encontra-se bastante desenvolvida em Cardoso Moreira e Conceição de Macabu, sendo recomendável a adoção de melhorias genéticas e das técnicas de manejo do rebanho para incrementar o potencial de crescimento desta atividade.

Conceição de Macabu tem a matéria prima que permite desenvolver agro-indústrias, pois possui produção de figo, manga e laranja.

Carapebus tem a matéria prima que permite desenvolver agro-indústrias, pois possui produção de coco. O município, juntamente com Quissamã, possui tradição, bem como condições apropriadas para o cultivo da cana-de-açúcar e pecuária extensiva de corte e de leite.

Quissamã tem a matéria prima que permite desenvolver agro-indústrias, pois possui produção de abacaxi, caju e coco. Campos apresenta um potencial significativo para o desenvolvimento da pesca de água salgada. A implantação do terminal pesqueiro de Barra do Furado, naquele município, beneficiaria as atividades também em Quissamã. A pecuária extensiva de corte e de leite encontra-se desenvolvida.

- Setor Secundário

Cardoso Moreira apresenta alguma tradição na indústria química, que poderá ser desenvolvida.

Conceição de Macabu tem tradição na fabricação de derivados de leite e apresenta potencial para o desenvolvimento desta atividade. O município apresenta alguma tradição na indústria alcoolquímica, que poderá ser desenvolvida.

Os municípios de Campos dos Goytacazes, São João da Barra, Quissamã e Carapebus possuem as melhores condições para o desenvolvimento da indústria sucroalcooleira, cuja rentabilidade poderá ser melhorada, não somente através do aprimoramento das técnicas do cultivo da cana, como também através da reestruturação da capacidade industrial instalada, com a absorção das indústrias menos eficientes por

outras com maior capacidade de crescimento, e da interiorização de técnicas gerenciais mais aprimoradas.

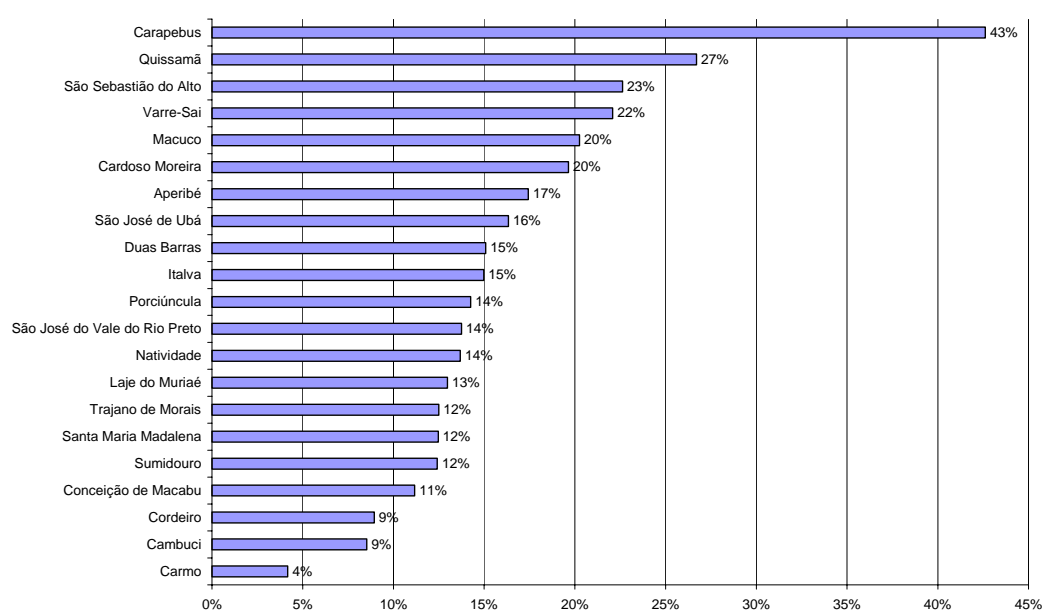
- **Setor Terciário**

O Parque Nacional de Jurubatiba, criado em 1998, é uma área de restinga de 14 mil hectares com muitas lagoas, abrangendo os municípios de Macaé, Carapebus e Quissamã. O parque é formado por 44 quilômetros de costa e apresenta potencial para o desenvolvimento do turismo.

O Anexo 2 oferece uma série de tabelas com os valores do PIB de 2004, último disponibilizado pela Fundação CIDE, por setor de atividade econômica, posicionando cada um dos municípios analisados frente aos demais entes do Estado.

É importante apontar as disparidades dos montantes da Administração Pública no total dos setores das economias dos municípios, como atesta o gráfico 4 a seguir. Como a geração de energia em Carmo representa 77% de seu PIB, os 4% apontados para este município gera distorções. Atribuindo um valor médio dos demais de apenas R\$5 milhões ao setor de Serviços Industriais de Utilidade Pública, a Administração Pública naquele município pularia para 17% do total.

Gráfico 4: Participação da Administração Pública no total dos setores do PIB municipal - 2004



Fonte: Fundação CIDE

Ao retirar os *outliers* Carapebus e Carmo, chega-se a uma média de 15,6% do PIB para os demais 19 municípios, concentrando-se naqueles com menor economia os maiores percentuais de seu produto em Administração Pública, exceção feita aos inflados municípios de controle, como demonstra a Tabela 3 a seguir:

Tabela 3 – Participação da Administração Pública no PIB local (R\$ milhões) - 2004

Município	Ranking no PIB 2004 estadual	Total dos setores	Administração pública	% da Administração Pública no PIB
São José de Ubá	91	32.560	5.320	16%
São Sebastião do Alto	92	33.475	7.574	23%
Varre-Sai	90	33.684	7.437	22%
Laje do Muriaé	89	35.509	4.608	13%
Aperibé	88	36.522	6.365	17%
Macuco	87	36.872	7.467	20%
Cardoso Moreira	86	46.968	9.229	20%
Santa Maria Madalena	82	55.183	6.883	12%
Duas Barras	81	57.114	8.618	15%
Trajano de Moraes	80	60.516	7.563	12%
Carapebus	79	60.520	25.791	43%
Italva	78	62.322	9.334	15%
Natividade	76	67.582	9.250	14%
Porciúncula	74	70.811	10.098	14%
Cordeiro	73	74.169	6.631	9%
Conceição de Macabu	71	78.516	8.770	11%
Sumidouro	69	84.368	10.469	12%
São José do Vale do Rio Preto	66	90.395	12.425	14%
Cambuci	63	96.714	8.247	9%
Quissamã	54	155.153	41.435	27%
Carmo	40	268.609	11.206	4%

Ainda observando o aspecto da dinâmica econômica municipal, a Fundação CIDE (2006) publicou o Índice de Qualidade dos Municípios – Potencial para o Desenvolvimento II, tratado nesse trabalho como IQM-2005, atualizando e aprimorando o primeiro dos IQMs apresentados desde 1998 pela CIDE. Trata-se de um importante instrumento de gestão municipal e estadual, tendo em vista dois aspectos fundamentais: de um lado, apresenta um panorama diversificado em termos de análise de dados sobre todos os municípios do Estado; de outro, pode vir a subsidiar um planejamento mais estratégico, tanto em termos municipais quanto estadual, no sentido de se atingir um desenvolvimento econômico mais equilibrado para o Estado do Rio de Janeiro como um todo.

Foram adotadas duas vertentes no IQM-2005, em termos de referencial teórico: a Teoria das Localidades Centrais e a formação dos Pólos de Desenvolvimento. Em termos de Localidades Centrais, pode-se destacar a perspectiva de um processo de

crescimento que se dá, necessariamente, de forma espontânea. Ou seja, um determinado município tem, por suas características socioeconômicas, um lugar de destaque no âmbito da região que ocupa. Sendo assim, naturalmente ele vai desencadear um processo dinâmico de atração e irradiação do desenvolvimento, envolvendo os municípios e localidades vizinhas. Forma-se aí uma localidade central ligada a uma rede de centros secundários. No Norte e Noroeste Fluminense, Campos dos Goytacazes e Itaperuna são um bom exemplo. Já a teoria dos Pólos de Desenvolvimento preconiza a participação do Estado como o único agente capaz de formular e fomentar determinado processo de crescimento econômico. No Estado do Rio de Janeiro, a implantação da Companhia Siderúrgica Nacional, em Volta Redonda, é o melhor exemplo de emprego deste modelo. Cabe ao Estado, portanto, criar pólos de desenvolvimento nas regiões menos favorecidas, com a função de irradiar o desenvolvimento por toda a área de influência dos centros escolhidos para instalação de tais pólos.

Para atender aos objetivos propostos para esta nova versão do IQM e, além disto, manter a comparabilidade com a versão anterior de 1998, optou-se pela análise dos dados a partir de duas abordagens: a primeira, que estabelece um ranking (IQM-Ranking), é baseada na utilização de índices padronizados, que variam de 0 a 1 e reproduz a metodologia já utilizada na primeira edição, com ajustes pouco significativos; a segunda vale-se da utilização da Análise Multicritério (IQM-Multicritério) para permitir a comparação do município com ele próprio, em dois momentos (IQM-1998 e IQM-2005), classificando os municípios em categorias, quanto ao potencial de desenvolvimento, que não será abordada no presente trabalho.

Foi definida para o IQM-Ranking uma classificação geral de todos os municípios. Esta classificação foi obtida a partir de sete grupos (ou cestas) de indicadores, com pesos diferentes: centralidade e vantagem locacional, qualificação da mão-de-obra, riqueza e potencial de consumo, facilidades para negócios, infra-estrutura para grandes empreendimentos, dinamismo e cidadania. Cada grupo de indicadores abordou um aspecto das condições básicas consideradas necessárias ao desenvolvimento, num total de 37 variáveis. Cada um destes grupos foi, por sua vez, composto de um número variado de indicadores, ou critérios, cada qual representando uma característica tida como relevante para a composição do indicador em questão. A cada um, também foram atribuídos pesos diferentes.

Os resultados dos municípios objeto de estudo no ranking estão na Tabela 4: as mudanças de colocação, subindo ou descendo no ranking, representam alterações nas

posições relativas dos municípios entre si. Ou melhor, a descida ou subida de colocação de um município não implica necessariamente na piora ou melhora de suas condições. Pode ser devido a suas melhorias terem sido em escala muito inferior às de outros ou porque tenham permanecido com as condições idênticas às do cálculo anterior.

Tabela 4 - Ranking dos Municípios no IQM – 1998/2005

Municípios	1998		2005		Diferença 1998 - 2005
	Valor	Ranking	Valor	Ranking	
Carapebus	0,1489	74	0,1595	69	5
Quissamã	0,2309	45	0,3528	24	21
Aperibé	0,2328	43	0,1304	79	-36
Cambuci	0,1991	60	0,1444	77	-17
Cardoso Moreira	0,1017	81	0,0864	82	-1
Carmo	0,2074	59	0,1148	81	-22
Duas Barras	0,1343	77	0,1485	74	3
Italva	0,1628	70	0,1518	72	-2
Laje do Muriaé	0,1145	80	0,1214	80	0
Macuco	0,1637	69	0,1475	75	-6
Natividade	0,2250	50	0,1967	57	-7
Porciúncula	0,2093	58	0,1464	76	-18
Santa Maria Madalena	0,0704	86	0,1878	59	27
São José de Ubá	0,0302	89	0,0269	89	0
São José do Vale do Rio Preto	0,0848	83	0,0599	88	-5
São Sebastião do Alto	0,0781	84	0,0821	86	-2
Sumidouro	0,0250	90	0,0043	91	-1
Trajano de Moraes	0,0727	85	0,0860	84	1
Varre-Sai	0,0425	88	0,0213	90	-2

Fonte: Fundação CIDE

Os únicos municípios que deram saltos significativos no período foram Quissamã e Santa Maria Madalena. Carapebus evoluiu apenas cinco pontos; Duas Barras, três; Trajano de Moraes, um; e Laje do Muriaé e São José de Ubá, zero. Todos os demais perderam posição, sendo significativas as quedas de Aperibé, Carmo, Porciúncula e Cambuci.

3.3 DESENVOLVIMENTO HUMANO

O Índice de Desenvolvimento Humano – IDH foi criado originalmente para medir o nível do desenvolvimento humano dos países a partir de indicadores de educação, longevidade e renda. O primeiro é uma combinação da taxa de matrícula bruta nos três níveis de ensino com a taxa de alfabetização de adultos, o segundo é medido pela expectativa de vida da população, e o terceiro é dado pelo PIB per capita medido em dólar-PPC (Paridade do Poder de Compra), calculado pelo Banco Mundial.

O IDH varia de zero a um e classifica os países com índices considerados de baixo, médio ou alto desenvolvimento humano, respectivamente nas faixas de 0 a 0,5; de 0,5 a 0,8; e de 0,8 a 1. Quanto mais próximo de 1 for o IDH, portanto, maior o nível de desenvolvimento humano apurado.

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano 2002 (ano-base 2000)² do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, o Brasil atingiu o IDH de 0,757 em 2000, 73ª posição no ranking dos 173 países avaliados. Nosso país inclui-se no grupo daqueles que têm PIB per capita alto convivendo com baixas taxas de alfabetização e expectativa de vida mais curta do que a média de países de renda equivalente. Assim, nossa dimensão renda é a 60ª do mundo, enquanto a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais, de 85,2% dos brasileiros, tem a 96ª colocação entre 173 países. Em contrapartida, a taxa de matrícula bruta de 80% é a 43ª melhor do planeta. Quanto à nossa expectativa de vida de 67,7 anos, ela está em 103º lugar no mundo.

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, a Fundação João Pinheiro do Governo do Estado de Minas Gerais – FJP/MG e o PNUD divulgaram, em dezembro de 2002, o Novo Atlas do Desenvolvimento Humano do Brasil, com dados relativos ao Censo de 2000, cujo questionário mais detalhado aplicado a 12% do universo recenseado teve sua amostra expandida para efeito de cálculo dos componentes do índice.

Embora meçam os mesmos fenômenos, os indicadores levados em conta no IDH-Municipal (IDH-M) são mais adequados para avaliar as condições de núcleos sociais menores. Na dimensão educação, consideram-se a taxa de alfabetização de pessoas acima de 15 anos de idade e a taxa bruta de frequência à escola ³. A dimensão longevidade apura a esperança de vida ao nascer, sintetizando as condições de saúde e salubridade locais. Para avaliar a dimensão renda, ao invés do PIB, o critério utilizado é a renda média de cada residente do município, transformada em dólar-PPC utilizando-se escala logarítmica para corrigir as distorções nos extremos das curvas de renda. Nessa conceituação, o IDH-M do Brasil alcançou a média 0,764 no ano 2000.

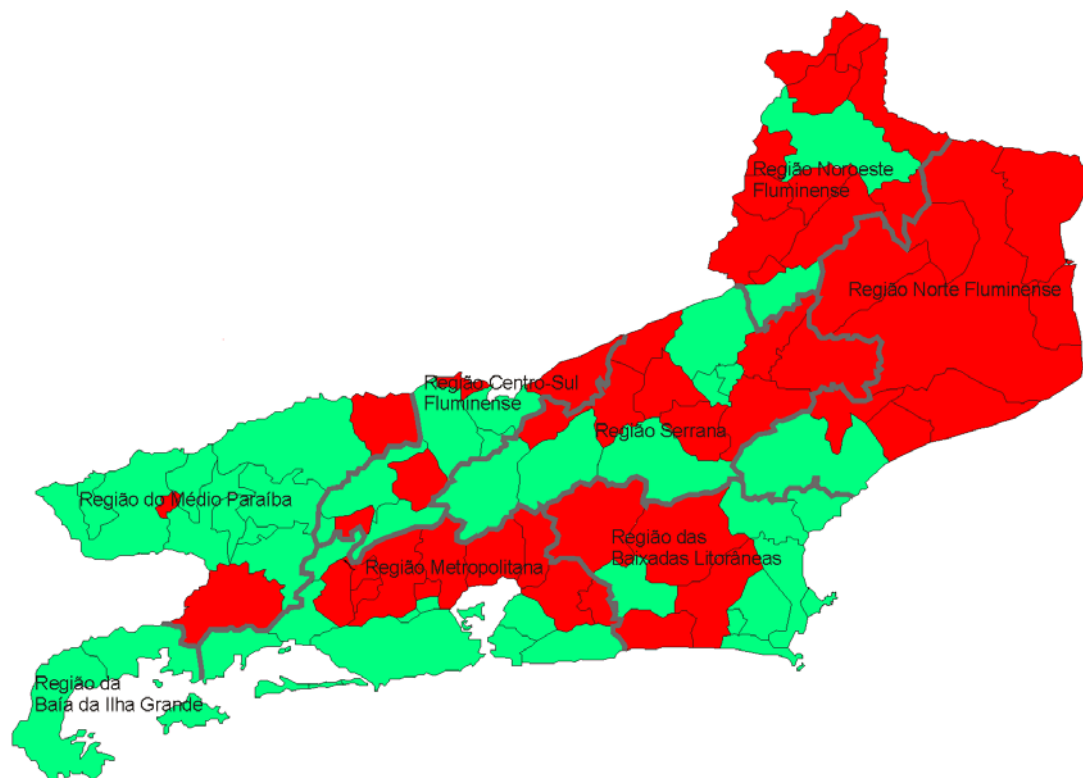
² Para maiores informações, consulte o *sítio* www.undp.org.br.

³ Somatório de pessoas, independentemente da idade, que frequentam os cursos fundamental, secundário e superior, inclusive cursos supletivos, classes de aceleração e de pós-graduação universitária, dividido pela população na faixa etária de 7 a 22 anos na localidade.

Dos 5.507 municípios brasileiros avaliados no Novo Atlas, dentre os 100 primeiros colocados, apenas 4 não pertencem às regiões sul e sudeste: Fernando de Noronha (PE), Distrito Federal e duas localidades agrícolas no centro-oeste. São Caetano do Sul, no ABC paulista é o que apresenta melhor IDH-M, de 0,919. Dos noventa e um municípios fluminenses (Mesquita foi instalado somente em 2001 e não consta do Novo Atlas), Niterói aparece em terceiro lugar e a capital, Rio de Janeiro, em sexagésimo.

Essas duas cidades mantiveram-se em primeiro e segundo lugar no ranking interno do nosso estado desde 1970. Acima da média estadual, de 0,802 em 2000, estão também Volta Redonda, Nova Friburgo, Resende, Barra Mansa e Petrópolis. Dentre os oito únicos municípios com alto desenvolvimento humano, inclui-se ainda Itatiaia, com exatos 0,800. Outros trinta e cinco municípios estão na faixa de IDH-M superior à média brasileira. Todos os 43 que se enquadram nessa “elite” de nosso estado estão marcados em verde na Figura 2 a seguir. Os 48 municípios restantes tiveram seu IDH-M abaixo de 0,764, ficando Varre-Sai com a menor marca, de 0,679. Esses foram assinalados em vermelho no mesmo mapa da Figura 2, onde pode ser observada a semelhança de distribuição da mancha dos municípios-alvo destacados na Figura 1.

Figura 2 – Mapa dos municípios com IDH acima e abaixo da média brasileira



Fonte do mapa: Fundação CIDE – 1999

Legenda: Vermelho – IDH-M menor que a média brasileira; Verde – IDH-M maior que a média brasileira

Os municípios que tiveram maior taxa de crescimento de IDH-M entre 1991 e 2000 foram justamente aqueles que apresentaram este indicador abaixo de 0,600 em 1991, destacando-se São João da Barra, Silva Jardim, Trajano de Moraes e Laje do Muriaé, que avançaram mais de 30% nesses nove anos e, mesmo assim, continuam no “vermelho”.

Uma outra análise, por população dos municípios no ano 2000, também revela uma correlação entre essa característica e o nível de desenvolvimento humano, ou seja, quanto menor a população do município, mais aumenta o número de municipalidades na faixa vermelha:

- ✓ Dentre os quatro municípios com mais de 500 mil habitantes, dois estão acima da média brasileira (faixa verde) e dois estão abaixo (faixa vermelha);
- ✓ Dos dezessete municípios entre 100 e 500 mil habitantes, doze estão na faixa verde e cinco na vermelha;
- ✓ Onze municípios tinham entre 50 e 100 mil habitantes, dos quais sete estão na faixa verde e quatro na vermelha;
- ✓ Entre as vinte e cinco municipalidades entre 20 e 50 mil habitantes, treze estão na faixa verde e doze na vermelha;
- ✓ São vinte e quatro localidades entre 10 e 20 mil munícipes, das quais sete estão na faixa verde e dezessete na vermelha;
- ✓ Das dez restantes, com menos de dez mil habitantes, duas estão na faixa verde e oito na vermelha.

Dos municípios-alvo emancipados na década de 80, Italva, Quissamã e São José do Vale do Rio Preto encontram-se na faixa vermelha. Já dentre aqueles que surgiram na década de 90, Macuco está na faixa verde e, na vermelha, encontram-se Aperibé, Carapebus, Cardoso Moreira, São José de Ubá e Varre-Sai. Dos municípios mais antigos, somente Cordeiro está na faixa verde. Cambuci, Carmo, Conceição de Macabu, Duas Barras, Laje do Muriaé, Natividade, Porciúncula, Santa Maria Madalena, São Sebastião do Alto, Sumidouro e Trajano de Moraes estão, todos, com IDH-M abaixo da média nacional. A Tabela 5 apresenta os elementos do IDH-M medidos pela pesquisa e a Tabela 6 apresenta os índices e sua posição frente aos demais municípios do Estado, assim como seu índice total com relação aos 5.507 municípios brasileiros avaliados.

Tabela 5 – Elementos do IDH-M (municípios selecionados – 2000)

Município	Região	Esperança de vida ao nascer (anos)	Taxa de alfabetização de adultos	Taxa bruta de frequência escolar	Renda per capita (R\$)
Carapebus	Norte Fluminense	67,6	87,3%	80,9%	203,22
Quissamã	Norte Fluminense	67,6	84,3%	84,9%	181,91
Aperibé	Noroeste Fluminense	69,5	86,7%	78,7%	240,16
Cambuci	Noroeste Fluminense	70,5	82,5%	70,1%	199,09
Cardoso Moreira	Norte Fluminense	67,0	80,3%	76,8%	166,05
Carmo	Serrana	70,5	86,5%	74,0%	270,97
Conceição de Macabu	Norte Fluminense	67,3	86,9%	78,6%	213,91
Cordeiro	Serrana	72,2	91,0%	78,7%	275,43
Duas Barras	Serrana	66,0	82,4%	73,2%	204,89
Italva	Noroeste Fluminense	66,0	83,7%	79,3%	212,04
Laje do Muriaé	Noroeste Fluminense	67,0	81,3%	78,7%	166,94
Macuco	Serrana	70,5	89,9%	80,5%	230,85
Natividade	Noroeste Fluminense	66,4	84,8%	79,0%	242,38
Porciúncula	Noroeste Fluminense	69,4	83,4%	76,0%	180,80
Santa Maria Madalena	Serrana	70,0	82,1%	74,1%	203,23
São José de Ubá	Noroeste Fluminense	68,8	80,0%	69,8%	199,51
São José do Vale do Rio Preto	Serrana	67,4	85,3%	64,1%	215,83
São Sebastião do Alto	Serrana	70,2	81,7%	72,1%	171,43
Sumidouro	Serrana	69,8	78,3%	58,4%	218,62
Trajano de Moraes	Serrana	70,0	79,6%	67,4%	209,26
Varre-Sai	Noroeste Fluminense	62,2	81,2%	72,3%	176,02

Fonte: PNUD/FJP/IPEA

Tabela 6 – Componentes do IDH-M (municípios selecionados – 2000)

Município	Índice de esperança de vida (IDHM-L)	Ranking IDHM-L	Índice de educação (IDHM-E)	Ranking IDHM-E	Índice de PIB (IDHM-R)	Ranking IDHM-R	Índice de Desenvolvimento Humano Municipal	Ranking no Estado	Ranking Nacional
Carapebus	0,710	65	0,851	51	0,660	74	0,741	62	2134
Quissamã	0,710	67	0,845	56	0,641	82	0,732	74	2374
Aperibé	0,741	41	0,840	60	0,688	51	0,756	48	1693
Cambuci	0,759	18	0,784	85	0,656	77	0,733	71	2348
Cardoso Moreira	0,701	74	0,791	82	0,626	89	0,706	89	2895
Carmo	0,758	22	0,824	69	0,708	29	0,763	44	1509
Conceição de Macabu	0,705	73	0,841	59	0,668	63	0,738	65	2192
Cordeiro	0,787	8	0,869	37	0,711	27	0,789	18	831
Duas Barras	0,683	88	0,793	81	0,661	70	0,712	86	2766
Italva	0,683	89	0,823	70	0,667	66	0,724	78	2535
Laje do Muriaé	0,699	76	0,804	74	0,627	88	0,710	88	2816
Macuco	0,759	21	0,868	40	0,681	58	0,769	41	1349
Natividade	0,689	87	0,829	66	0,689	48	0,736	68	2278
Porciúncula	0,740	43	0,810	73	0,640	83	0,730	76	2433
Santa Maria Madalena	0,749	33	0,794	79	0,660	73	0,734	69	2320
São José de Ubá	0,730	52	0,766	88	0,657	76	0,718	85	2667
São José do Vale do Rio Preto	0,707	72	0,782	86	0,670	62	0,720	83	2628
São Sebastião do Alto	0,753	25	0,785	84	0,631	87	0,723	80	2564
Sumidouro	0,747	35	0,717	90	0,672	61	0,712	87	2778
Trajano de Moraes	0,749	34	0,755	89	0,665	69	0,723	79	2563
Varre-Sai	0,620	91	0,782	87	0,636	86	0,679	91	3310

Fonte: PNUD/FJP/IPEA

Com exceção de Carmo, Cordeiro e Macuco, todos os demais estão na metade com menor desenvolvimento humanos entre os 91 municípios avaliados. Quinze dos vinte e um analisados estão no último quartil da distribuição, o que comprova que estes municípios demandam políticas públicas efetivas para reversão deste quadro a médio prazo.

3.4 QUADRO PARCIAL DA EDUCAÇÃO NOS MUNICÍPIOS

Um dos Objetivos do Milênio das Nações Unidas é atingir, até 2015, o ensino universal, garantindo que todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino básico. Pode-se dizer que a educação afeta as condições de vida da população de várias maneiras. Sob a perspectiva demográfica, níveis educacionais mais elevados estão intimamente relacionados com menores níveis de fecundidade e de mortalidade, em função, por exemplo, do maior acesso e entendimento das pessoas sobre as práticas de planejamento familiar e saúde preventiva. Por outro lado, a já reconhecida relação direta entre educação e rendimentos do trabalho mostra que o aumento do nível educacional da população é fator preponderante na redução da pobreza e das desigualdades sociais. Em suma, uma população mais educada é capaz de participar mais ativamente da vida social, política e cultural do País. Em última instância, a educação interfere diretamente na qualidade de vida e no bem estar das pessoas, representando um valioso instrumento para as políticas de inclusão social.

Apenas para se ter um primeiro quadro da educação nos municípios em análise, já que são muitos os indicadores educacionais, este tópico se atém aos resultados obtidos na Avaliação Nacional do Rendimento Escolar (Anresc) e no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) de 2005.

Os resultados do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb) e do Enem patrocinado pelo Ministério da Educação (MEC) sinalizam para a escola, em particular aos professores, a necessidade de mudanças radicais em suas práticas. O Saeb é adotado desde 1995, com avaliações bianuais. A partir de 2005, ele passou a ser composto por duas avaliações, a Avaliação Nacional da Educação Básica (Aneb) e a Anresc. A Aneb é realizada por amostragem das redes de ensino, em cada unidade da Federação e tem foco nas gestões dos sistemas educacionais. Por manter as mesmas características, a Aneb recebe o nome do Saeb em suas divulgações. Já a Anresc é mais extensa e detalhada que a Aneb e tem foco em cada unidade escolar. Por seu caráter universal, recebe o nome de Prova Brasil em suas divulgações.

Em 2005, a Prova Brasil avaliou 3.306.317 alunos de 4ª e 8ª séries do ensino fundamental, distribuídos em 122.463 turmas de 40.920 escolas urbanas com mais de 30 alunos matriculados na série avaliada, em 5.398 municípios. Ela foi idealizada com o objetivo de auxiliar os gestores nas decisões e no direcionamento de recursos técnicos e financeiros, assim como a comunidade escolar no estabelecimento de metas e

implantação de ações pedagógicas e administrativas, visando à melhoria da qualidade do ensino.

Os resultados da Prova Brasil são apresentados em uma escala de desempenho por disciplina. São nove níveis que explicam o desempenho em Língua Portuguesa: 125, 150, 175 e assim sucessivamente, até o nível 350. Em Matemática, a escala é composta por dez níveis, que vão do 125 ao 375.

A escala é única para cada disciplina e permite apresentar, em uma mesma métrica, os resultados de desempenhos dos estudantes das 4ª e 8ª séries do ensino fundamental. Pela escala, pode-se verificar que percentual de alunos já construiu as competências e habilidades requeridas para cada uma das séries avaliadas, quantos ainda estão em processo de construção do que seria adequado para a série e quantos estão acima do nível. O desempenho é apresentado em ordem crescente e cumulativa. Estudantes posicionados em nível mais alto da escala já desenvolveram as competências e habilidades deste nível, bem como a dos níveis anteriores. Nos parâmetros estabelecidos para a quarta série, em ambas as disciplinas a nota máxima é 300 pontos. Para os estudantes da oitava série, 350 é a nota máxima para português e 375, para matemática.

Os resultados da 4ª série apontam uma média brasileira de 180,0 pontos em matemática e 172,9 em português. Apenas nove estados ficaram acima da média em matemática e dez, em português. No Estado do Rio de Janeiro, foram avaliados 269 mil alunos de 3.003 escolas de todos os municípios, tendo alcançado na mesma 4ª série o sexto lugar em matemática e o quinto em português, respectivamente com 184,4 e 178,4 pontos em média. Já a 8ª série teve médias brasileiras de 237,5 e 222,6, respectivamente em matemática e português. Onze estados superaram tal média em matemática e dez o fizeram em português. O Estado do Rio de Janeiro ficou em nono lugar nesta 8ª série, com 240,5 pontos em matemática e em terceiro lugar em português, com média de 228,9 pontos.

Tais resultados são extremamente preocupantes, pois a pontuação obtida na 8ª série seria mais adequada para a 4ª série. Em Língua Portuguesa e Matemática, nem 10% dos participantes dos exames atingem o desempenho adequado para seu nível de ensino.

Os municípios foco desta análise tiveram muitas escolas não avaliadas e muitos apresentaram médias inferiores à do Estado, destacados em amarelo nas Tabelas 7 e 8 que apresentam suas pontuações médias. Chamam a atenção, ainda, o fato de Macuco,

Porciúncula, São José do Vale do Rio Preto, São Sebastião do Alto e Trajano de Moraes não oferecerem o ensino fundamental completo em sua rede escolar municipal.

Tabela 7 – Pontuação na Prova Brasil por série e rede – Matemática - 2005

Município	Matemática			
	4ª estadual	4ª munic.	8ª estadual	8ª munic.
Carapebus	não existe	175,98	239,68	215,47
Quissamã	não existe	174,42	232,84	243,30
Aperibé	não avaliada	207,24	214,52	não avaliada
Cambuci	196,29	191,38	265,94	não avaliada
Cardoso Moreira	190,15	195,38	264,19	268,67
Carmo	197,22	188,55	248,99	não avaliada
Conceição de Macabu	190,87	168,89	249,76	228,34
Cordeiro	199,75	186,08	245,13	276,23
Duas Barras	não avaliada	187,97	261,44	não avaliada
Italva	207,20	202,81	182,94	178,84
Laje do Muriaé	184,26	174,12	237,84	243,76
Macuco	190,65	213,79	250,11	não existe
Natividade	212,61	não avaliada	270,01	não avaliada
Porciúncula	não avaliada	190,76	258,06	não existe
Santa Maria Madalena	não existe	218,49	não existe	277,92
São José do Ubá	não avaliada	223,58	241,86	não existe
São José do Vale do Rio Preto	não existe	185,60	225,74	257,21
São Sebastião do Alto	288,07	não avaliada	256,83	não existe
Sumidouro	237,85	não avaliada	251,21	não avaliada
Trajano de Moraes	286,54	218,16	272,06	não existe
Varre - Sai	não existe	não avaliada	não avaliada	238,73

Tabela 8 – Pontuação na Prova Brasil por série e rede – Português - 2005

Município	Português			
	4ª estadual	4ª munic.	8ª estadual	8ª munic.
Carapebus	não existe	168,39	230,03	204,12
Quissamã	não existe	168,15	223,56	230,75
Aperibé	não avaliada	197,49	190,77	não avaliada
Cambuci	197,98	184,98	250,47	não avaliada
Cardoso Moreira	187,53	184,73	250,79	241,72
Carmo	201,25	181,91	235,93	não avaliada
Conceição de Macabu	159,96	168,32	234,44	218,85
Cordeiro	196,41	179,71	233,11	269,35
Duas Barras	não avaliada	187,97	261,44	não avaliada
Italva	189,52	205,43	178,49	171,88
Laje do Muriaé	174,47	177,50	225,67	237,61
Macuco	186,46	178,63	241,76	não existe
Natividade	200,77	não avaliada	248,68	não avaliada
Porciúncula	não avaliada	178,85	238,08	não existe
Santa Maria Madalena	não existe	221,24	não existe	266,84
São José do Ubá	não avaliada	193,27	225,38	não existe
São José do Vale do Rio Preto	não existe	179,93	212,32	237,04
São Sebastião do Alto	266,23	não avaliada	235,32	não existe
Sumidouro	224,96	não avaliada	241,64	não avaliada
Trajano de Moraes	287,26	235,73	254,62	não existe
Varre - Sai	não existe	não avaliada	não avaliada	220,13

Para conhecer o resultado de cada escola individualmente, bem como a descrição das competências e habilidades do aluno em cada nível da escala de pontuação, deve-se acessar o sítio <http://provabrasil.inep.gov.br>.

O Enem, por sua vez, é aplicado anualmente aos alunos concluintes e aos egressos (os que já concluíram em outros anos) do ensino médio e tem como objetivo principal oferecer uma referência para que cada estudante possa se auto-avaliar, visando às suas escolhas futuras, tanto em relação ao mercado de trabalho quanto para a continuidade dos estudos.

A parte objetiva da prova é constituída por 63 questões de múltipla escolha de igual valor, avaliada numa escala de 0 a 100 pontos, gerando uma nota global que corresponde à porcentagem de acertos em relação às 63 questões propostas. Além disso, é atribuída uma nota, também de 0 a 100, a cada uma das cinco competências avaliadas. Na redação, também há uma nota global de 0 a 100 e uma nota na mesma escala para cada uma das cinco competências aferidas. A nota global é a média aritmética simples das notas por competência.

Um total de 2.199.214 alunos fez o Enem em 2005, cerca de 130 mil são cariocas e fluminenses. O desempenho médio na prova objetiva foi de 39,41 e de 55,96 na redação. O Estado do Rio de Janeiro ficou na primeira posição, com notas médias 42,50 e 57,40, respectivamente. A nota global foi 43,930 para o Brasil e 46,335 para o Rio de Janeiro. Apesar dessa superioridade em relação ao resto do país, é baixo o desempenho no Estado, onde somente sete municípios tiveram mais de 50% de aproveitamento, mesmo assim decorrente do bom desempenho de alunos de escolas privadas e não das públicas.

Os municípios em estudo alcançaram as notas globais da Tabela 9, destacados novamente aqueles abaixo da média estadual e um que não foi avaliado, caso de Santa Maria Madalena:

Tabela 9 – Nota global do ENEM - 2005

Município	Nota	Município	Nota
Carapebus	38,310	Macuco	39,510
Quissamã	43,215	Natividade	48,797
Aperibé	44,433	Porciúncula	44,453
Cambuci	43,370	Santa Maria Madalena	Não avaliado
Cardoso Moreira	38,560	São José do Ubá	35,960
Carmo	38,910	São José do Vale do Rio Preto	48,070
Conceição de Macabu	37,455	São Sebastião do Alto	40,943
Cordeiro	49,195	Sumidouro	47,380
Duas Barras	45,350	Trajano de Moraes	41,340
Italva	42,545	Varre - Sai	42,710
Laje do Muriaé	42,580		

Para conhecer o resultado de cada escola individualmente, deve-se acessar o sítio <http://www.inep.gov.br/basica/enem/default.asp>.

Tais resultados corroboram a necessidade de se investir pesadamente no sistema educacional público e que, para se atingir o Objetivo do Milênio de suprir educação básica para todos até 2015, deverá ser planejada com urgência a reestruturação da educação de jovens e adultos.

A transparência ora existente dos resultados da Prova Brasil e do Enem permitem que toda a população acesse pela internet o desempenho de cada escola e que os responsáveis pela pasta da educação no município e no estado e a população-alvo: pais e alunos do estabelecimento de ensino cobrem explicações sobre os motivos que levam instituições equivalentes a terem desempenhos tão díspares e exijam providências para melhorá-los.

No Anexo 3 são apresentados gráficos do número de alunos concluintes dos ensinos fundamental e médio num horizonte de sete anos, por rede de ensino de cada municípios. No âmbito do ensino fundamental, 12 dos 21 municípios tiveram redução de formandos nesta primeira fase escolar, contra aumentos nas conclusões do ensino médio em 16 das 21 localidades. Os gráficos demonstram, ainda, que a maioria deles ainda depende da rede estadual de ensino fundamental para formar alunos, quando esta é uma atribuição constitucional da municipalidade.

Em estudo sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF (MELLO, 2006), foram analisados quais municípios teriam sido aparentemente prejudicados por essa política de

redistribuição de recursos para a educação. A grande maioria dos municípios fluminenses recebeu mais recursos do FUNDEF do que contribuiu para com o mesmo. A análise demonstra, todavia, que 33 municípios tinham apresentado um suposto déficit na conta-corrente de sua contribuição *versus* o valor repassado pelo fundo e que 22 tinham consistentemente sido “deficitários” com relação ao FUNDEF, ou seja, entre 1999 e 2004 sempre contribuíram mais do que receberam. O fator relevante é a disponibilidade de vagas para estudantes do ensino fundamental na rede própria do município, o que se traduz em recursos daquele fundo.

Daqueles 22 municípios citados, 17 estão entre os municípios ora analisados. Do universo das localidades alvo, somente Cardoso Moreira, Porciúncula, São José do Vale do Rio Preto e Varre-Sai não estavam nessa condição de “déficit” consistente no FUNDEF.

Com mais apuro, o estudo apontou que Aperibé, Cambuci, Carmo, Conceição de Macabu, Cordeiro, Duas Barras, Italva, Laje do Muriaé, Macuco, Natividade, Santa Maria Madalena, São José de Ubá, São Sebastião do Alto, Sumidouro e Trajano de Moraes (15 localidades) detinham menos de 60% das matrículas do ensino fundamental em 2004, deixando ao Estado do Rio de Janeiro a responsabilidade pela formação de seus estudantes. É natural, portanto, que o mesmo Estado recebesse os recursos relativos a esses alunos matriculados na rede estadual. Não haveria, portanto, fundamento na discussão de que alguns municípios do Estado estariam tendo “prejuízo” com o FUNDEF.

3.5 FINANÇAS MUNICIPAIS ⁴

As receitas totais das administrações diretas municipais são compostas por receitas correntes e de capital. Dentre as receitas correntes existe as receitas próprias e as de transferências da União e do Estado, conforme detalhamento apresentado no Anexo 4 que apresenta, ainda, um histórico das mudanças na legislação sobre *royalties*. As receitas de capital também podem ser próprias (operações de crédito ou alienação de bens) ou resultado de transferências dos demais entes federativos.

A administração direta dos municípios-alvo e de controle teve uma evolução da receita total de acordo com a Tabela 10 :

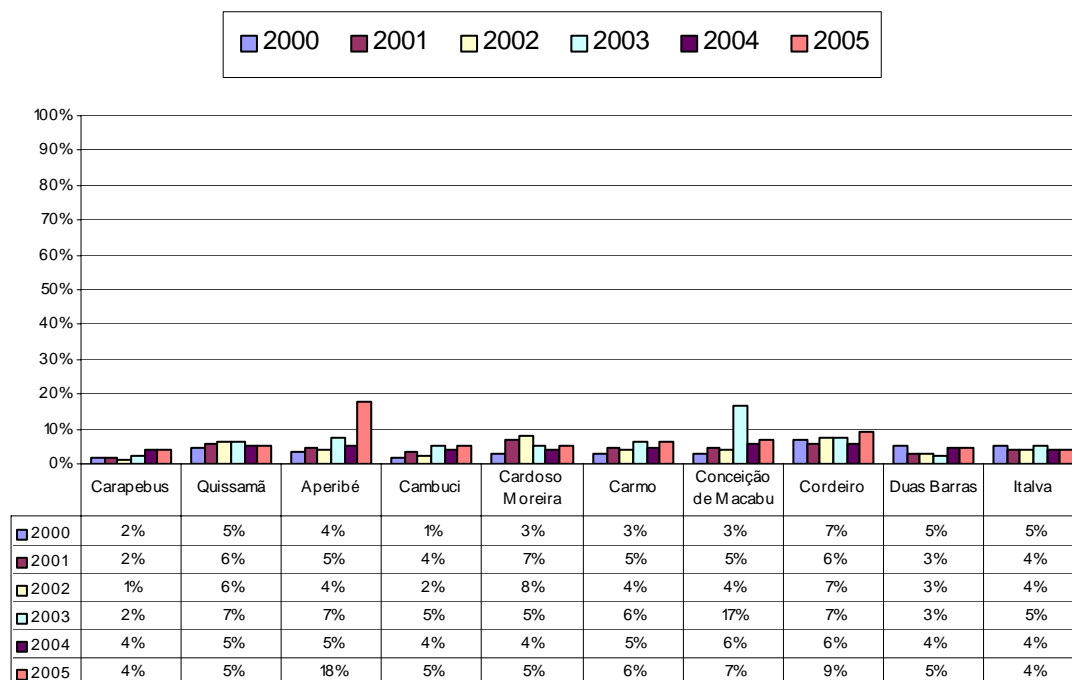
⁴ Todas as informações deste tópico são extraídas da base de dados que mantenho para publicar os já citados Estudos Socioeconômicos e provêm de fonte primária e documental: as Prestações de Contas Anuais de Administração Financeira dos municípios.

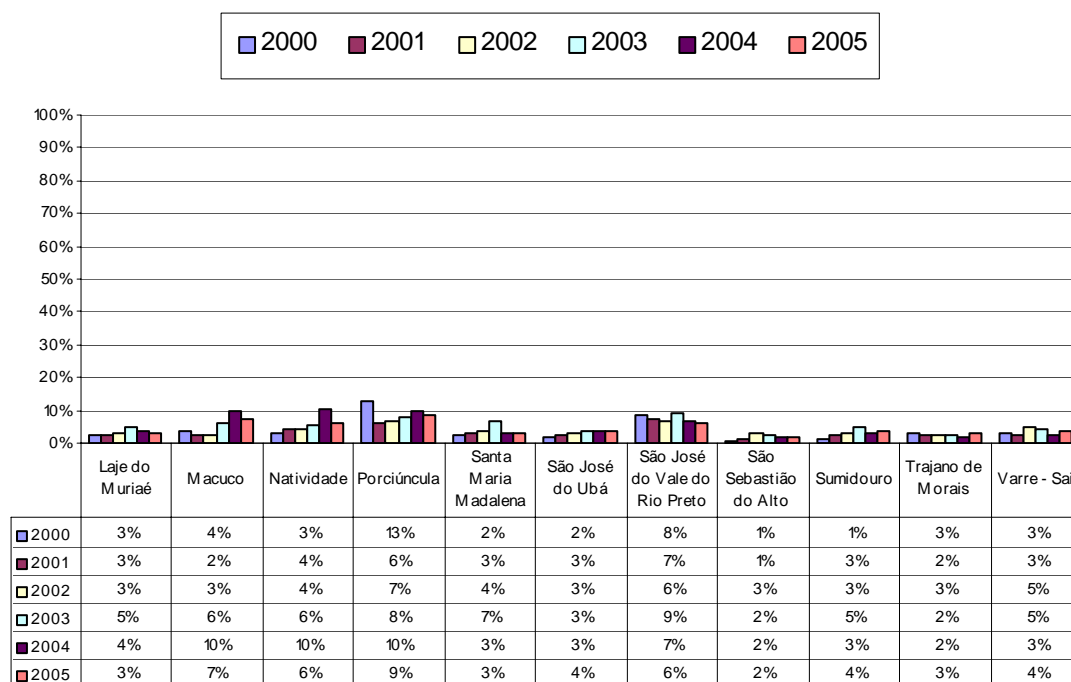
Tabela 10 –Evolução da Receita Total da Administração Direta (2000-2005)

Discriminação	Região	Receita Total 2000 (R\$)	Receita Total 2001 (R\$)	Receita Total 2002 (R\$)	Receita Total 2003 (R\$)	Receita Total 2004 (R\$)	Receita Total 2005 (R\$)
Carapebus	Região Norte Fluminense	21.491.793,00	26.273.085,32	38.331.785,90	42.468.655,68	43.344.908,55	47.579.614,73
Quissamã	Região Norte Fluminense	53.528.390,35	69.788.673,15	93.275.021,15	122.745.844,77	119.976.346,90	122.578.770,83
Aperibé	Região Noroeste Fluminense	8.176.634,09	9.032.632,53	11.010.518,60	10.853.412,01	11.692.057,33	15.848.439,58
Cambuci	Região Noroeste Fluminense	11.934.736,96	14.457.360,31	15.844.556,64	15.768.345,95	17.360.572,97	18.728.363,13
Cardoso Moreira	Região Norte Fluminense	12.104.779,31	15.203.170,13	16.909.086,93	15.895.120,11	18.096.810,43	19.144.010,55
Carmo	Região Serrana	12.536.194,24	14.286.420,13	14.668.437,62	16.728.601,70	18.321.013,40	21.237.324,65
Conceição de Macabu	Região Norte Fluminense	11.141.859,14	15.187.325,77	20.217.071,55	18.568.052,44	18.513.879,43	21.410.788,94
Cordeiro	Região Serrana	9.787.203,24	11.405.195,35	12.999.318,78	14.547.694,82	15.903.115,73	17.963.649,05
Duas Barras	Região Serrana	8.394.441,83	10.841.123,74	13.137.695,71	13.644.089,21	15.293.892,56	16.864.677,09
Italva	Região Noroeste Fluminense	9.114.995,39	11.676.265,74	13.170.798,03	12.939.683,20	13.943.322,87	15.154.766,95
Laje do Muriaé	Região Noroeste Fluminense	8.104.869,40	9.387.719,02	11.326.849,37	10.736.209,74	12.089.232,69	12.844.504,37
Macuco	Região Serrana	6.844.889,03	8.171.697,37	9.802.339,85	10.753.801,09	11.680.964,55	12.676.766,39
Natividade	Região Noroeste Fluminense	10.954.099,21	12.730.238,25	16.306.837,61	15.761.148,87	16.991.054,01	18.869.860,23
Porciúncula	Região Noroeste Fluminense	10.651.064,35	11.776.735,22	14.553.237,26	14.437.261,13	16.384.540,79	18.618.187,76
Santa Maria Madalena	Região Serrana	11.923.297,57	13.058.913,38	13.655.058,51	15.615.944,34	16.978.266,56	18.261.981,41
São José do Ubaí	Região Noroeste Fluminense	6.974.948,46	8.457.091,04	9.842.293,36	10.264.480,11	11.240.918,89	12.598.252,79
São José do Vale do Rio Preto	Região Serrana	11.848.752,03	14.117.974,74	17.481.155,44	18.743.681,47	21.157.797,90	23.281.940,42
São Sebastião do Alto	Região Serrana	9.148.714,11	10.000.670,15	11.202.128,14	12.026.952,30	13.244.628,67	14.406.829,99
Sumidouro	Região Serrana	11.080.307,58	12.455.272,13	13.744.839,46	15.083.614,75	16.593.659,51	18.554.112,44
Trajano de Moraes	Região Serrana	10.641.831,34	11.673.871,74	13.922.997,85	13.517.922,13	14.389.066,09	16.213.470,89
Varre - Sai	Região Noroeste Fluminense	8.214.654,02	9.278.238,57	11.515.477,11	11.489.266,84	12.588.410,29	13.997.557,27

No período de 2000 a 2005, o comportamento da receita própria sobre a receita total apresentou evolução como ilustram os Gráficos 5 e 6 a seguir. A escala está constante nos 0 a 100% para que se possa ter uma comparação facilmente visualizável quando se observar os demais gráficos adiante.

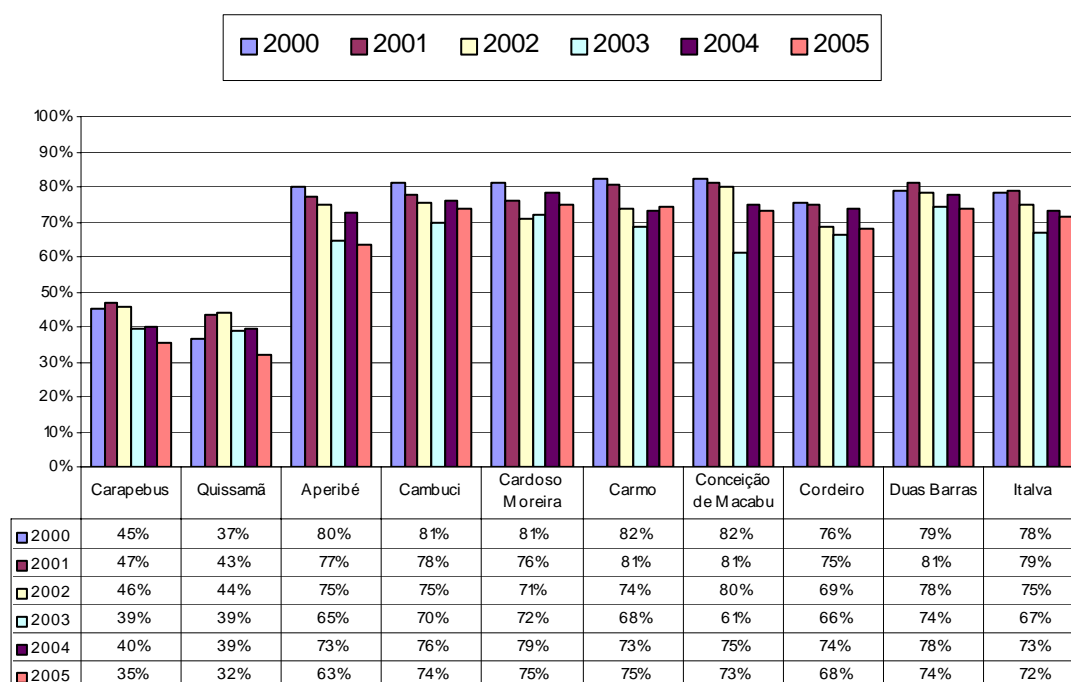
Gráficos 5 e 6: Evolução da participação da receita própria no total (2000-2005)

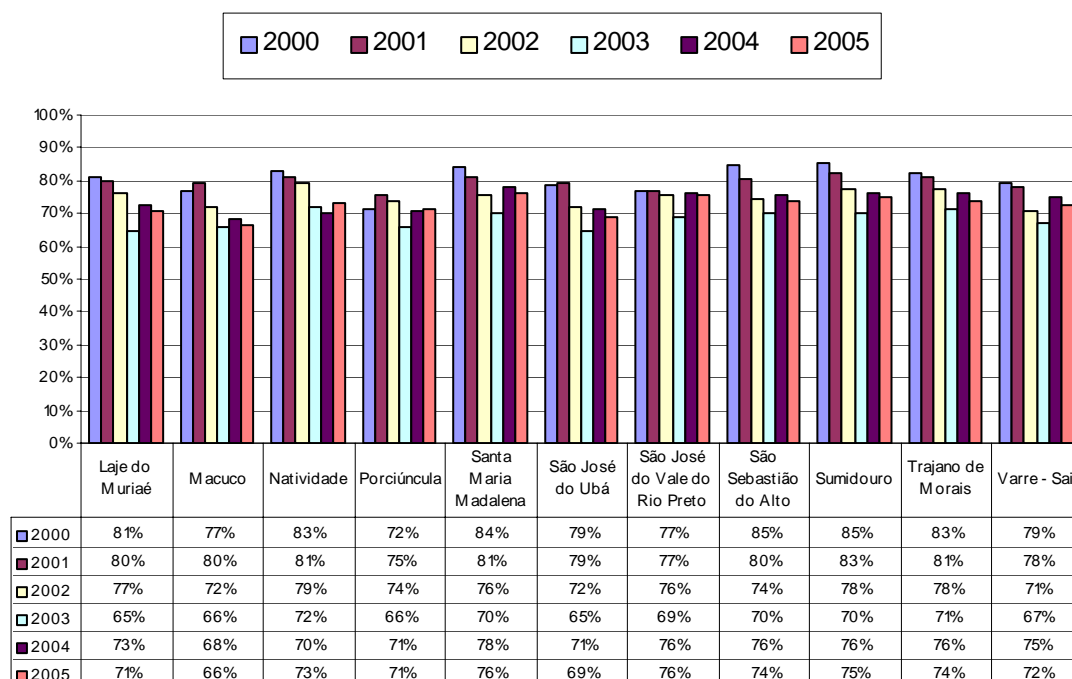




Os únicos municípios cujas receitas próprias superaram 10% foram Aperibé em 2005, Conceição de Macabu em 2003 e Porciúncula em 2000. O grau de dependência destes municípios com relação a transferências correntes e de capital da União e do Estado é significativo, como atestam os Gráficos 7 e 8:

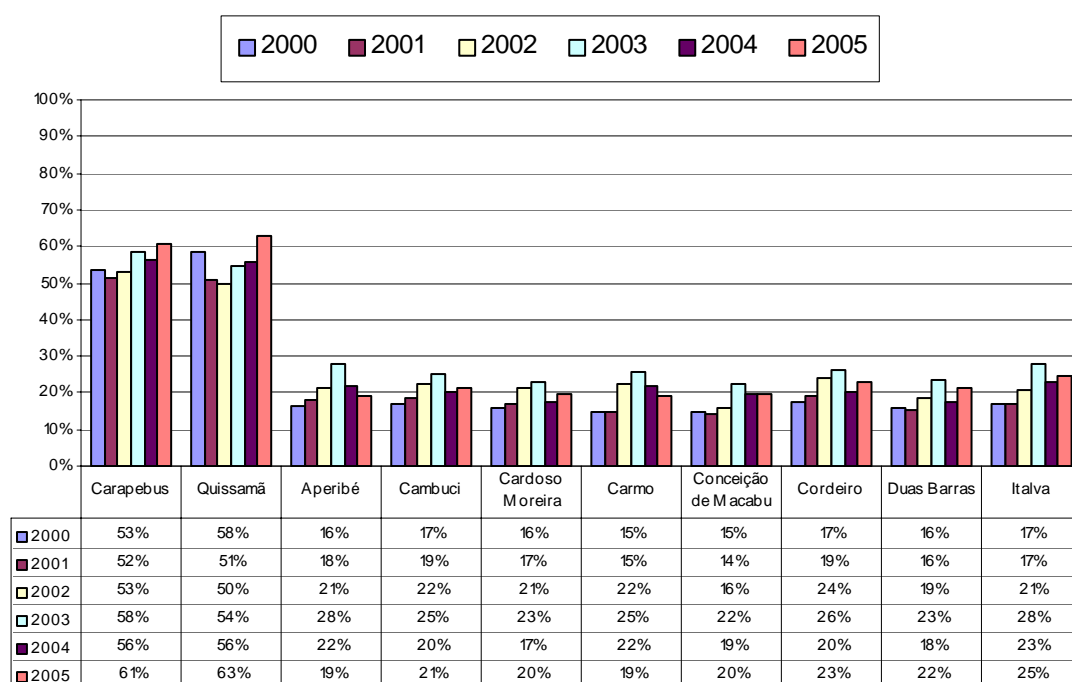
Gráficos 7 e 8: Evolução da participação das transferências na receita total (2000-2005)

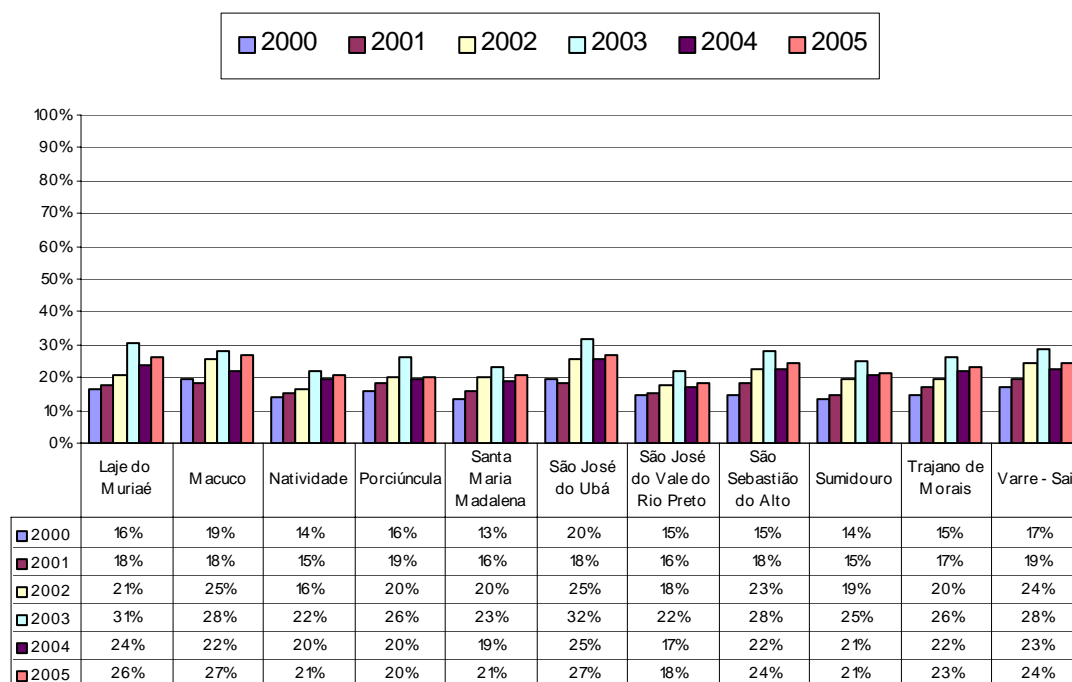




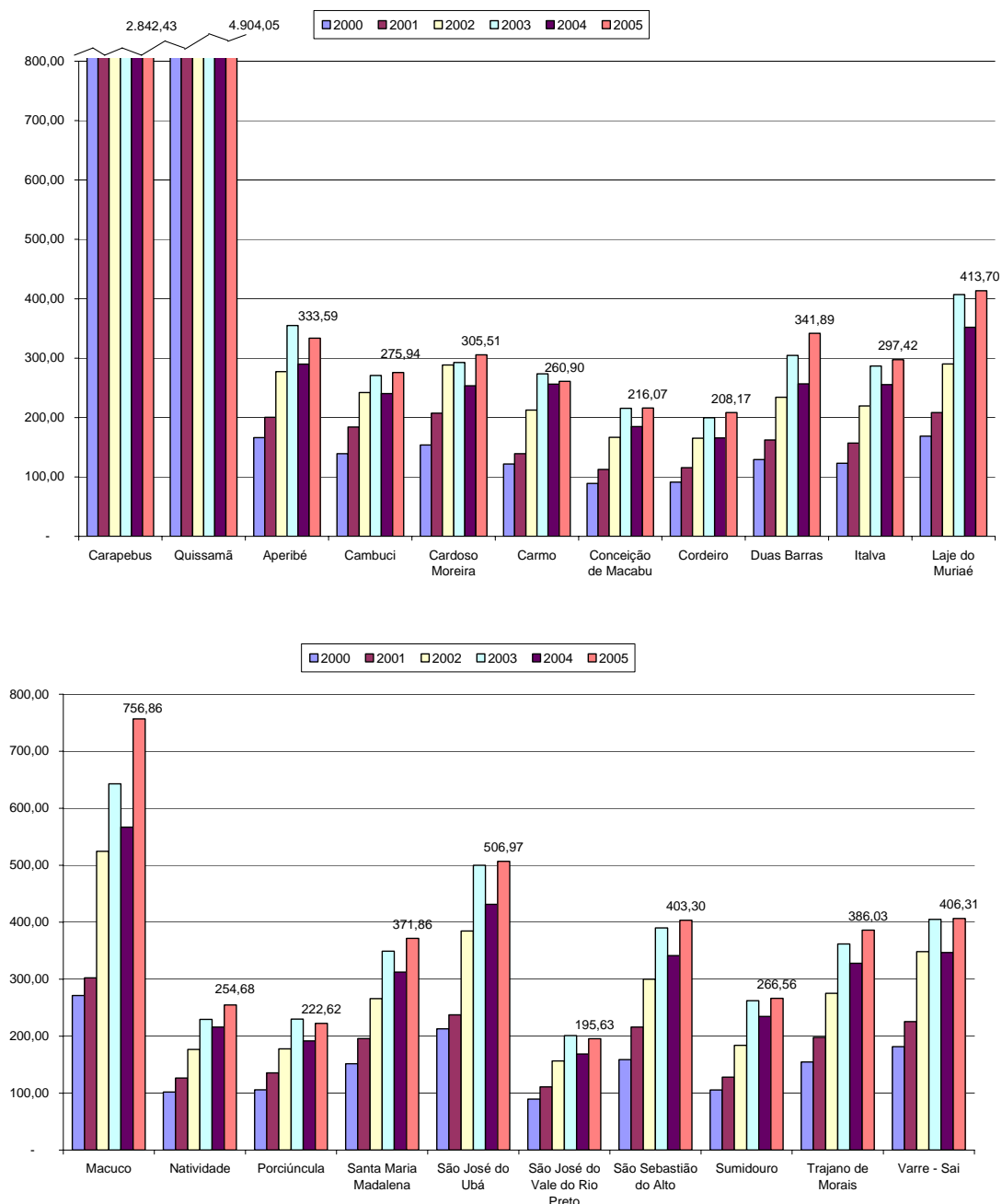
O nível de dependência de transferências supera os 60% em todos os municípios, com exceção dos dois municípios de controle, Carapebus e Quissamã, que o apresentam em menor grau em virtude do elevado volume de *royalties* na composição de suas receitas totais, como demonstram os Gráficos 9 e 10:

Gráficos 9 e 10: Evolução da participação dos royalties na receita total (2000-2005)





Válido, também é apurar o montante de *royalties per capita* durante o período para identificar quais são aqueles municípios mais aquinhoados por habitante, como ilustram os gráficos seguintes. Indiscutivelmente, Quissamã desponta, ao chegar próximo dos R\$5 mil *per capita* nos três últimos exercícios, seguido por Carapebus na faixa dos R\$3 mil por habitante. Neste aspecto, Macuco se destaca dos demais, com R\$756,06 em *royalties per capita* no ano 2005. Naquele mesmo ano, na faixa dos R\$500,00/habitante, encontra-se São José de Ubá. Nos R\$400,00 a R\$500,00/habitante estão, em ordem decrescente, Laje do Muriaé, Varre - Sai e São Sebastião do Alto. Na faixa dos R\$300,00 a R\$400,00/habitante encontram-se Trajano de Moraes, Santa Maria Madalena, Duas Barras, Aperibé e Cardoso Moreira. Entre R\$ 200,00 e R\$300,00/ habitante estão Italva, Cambuci, Sumidouro, Carmo, Natividade, Porciúncula, Conceição de Macabu e Cordeiro. Por último, com R\$195,63 *per capita*, está São José do Vale do Rio Preto. Os Gráficos 11 e 12 permitem visualizar e comparar o desempenho deste indicador no período de seis anos.

Gráficos 11 e 12: *Royalties per capita dos municípios (2000-2005)*

No cômputo geral, no período de 2000 a 2005, as principais rubricas de receita e de despesa apresentaram desempenhos díspares. Os municípios de controle, Carapebus e Quissamã, tiveram aumento médio de receita no período na faixa de 127%, contra 90% de crescimento das transferências, de 193% da receita própria e de 147% nos *royalties*. Seu custeio, entretanto, cresceu 225% em média e seu investimento foi reduzido em 36%. Já os municípios-alvo tiveram variação média de 72% na receita total, de 55% nas transferências, de 156% na receita própria e de 139% em *royalties*. O custeio teve quase o dobro do aumento da receita, em média 140% e os recursos

carreados para investimento decresceram 19% no período. A Tabela 11 mostra tais variações individualmente, das quais apenas quatro municípios tiveram crescimento nos seus investimentos e que somente Natividade superou em investimento a taxa de crescimento da receita total. O aumento no custeio somente foi menor que o aumento da receita total nos casos de Conceição de Macabu e Italva.

Tabela 11 –Evolução das principais rubricas da Administração Direta (2000-2005)

Discriminação	Variação Receita Total 2005/ 2000	Variação Transferências 2005/ 2000	Variação Receita Própria 2005/ 2000	Variação Royalties 2005/ 2000	Variação Custeio 2005/ 2000	Variação Investimento 2005/ 2000
Carapebus	121%	73%	468%	152%	235%	-47%
Quissamã	129%	99%	157%	146%	222%	-32%
Aperibé	94%	53%	854%	127%	305%	79%
Cambuci	57%	42%	434%	95%	94%	-6%
Cardoso Moreira	58%	46%	203%	97%	147%	-74%
Carmo	69%	54%	237%	121%	187%	-19%
Conceição de Macabu	92%	72%	351%	154%	74%	-38%
Cordeiro	84%	65%	141%	142%	176%	20%
Duas Barras	101%	88%	81%	172%	199%	-8%
Italva	66%	53%	26%	140%	56%	-32%
Laje do Muriaé	58%	38%	94%	154%	143%	-71%
Macuco	85%	59%	267%	156%	246%	58%
Natividade	72%	52%	225%	155%	100%	136%
Porciúncula	75%	74%	23%	122%	117%	-18%
Santa Maria Madalena	53%	38%	97%	140%	183%	-40%
São José do Ubá	81%	59%	298%	148%	111%	-5%
São José do Vale do Rio Preto	96%	93%	43%	145%	156%	-11%
São Sebastião do Alto	57%	38%	194%	164%	119%	-85%
Sumidouro	67%	47%	380%	166%	225%	-56%
Trajano de Moraes	52%	37%	59%	140%	130%	-12%
Varre - Sai	70%	55%	85%	137%	127%	-45%

Tais dados apontam para uma tendência de carrear os recursos para custeio da máquina administrativa municipal, em detrimento dos investimentos. Uma das referências para avaliação do esforço que o município efetua para o desenvolvimento sustentável é o indicador de grau de investimento, que reflete a participação dos investimentos na receita total. Nesse sentido, novamente não há qualquer padrão identificável entre os municípios-alvo, tampouco nos de controle que, na maioria dos exercícios superou os 20% da receita total, fato ocorrido descontinuadamente somente por Santa Maria Madalena, São José de Ubá e São José do Vale do Rio Preto, como pode ser identificado na Tabela 12 a seguir:

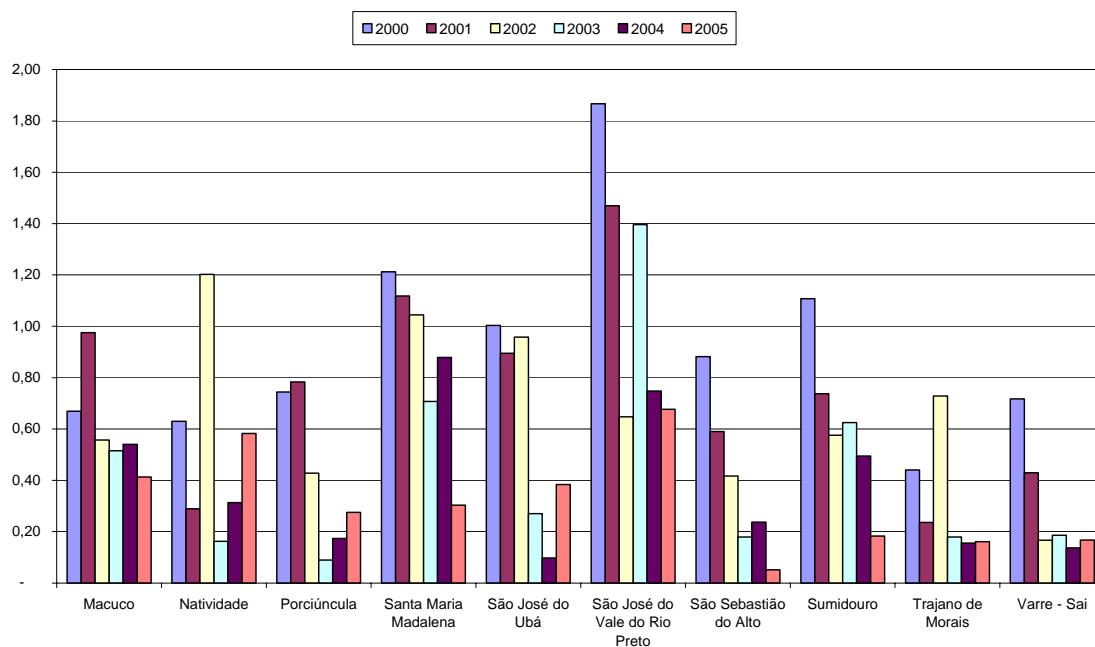
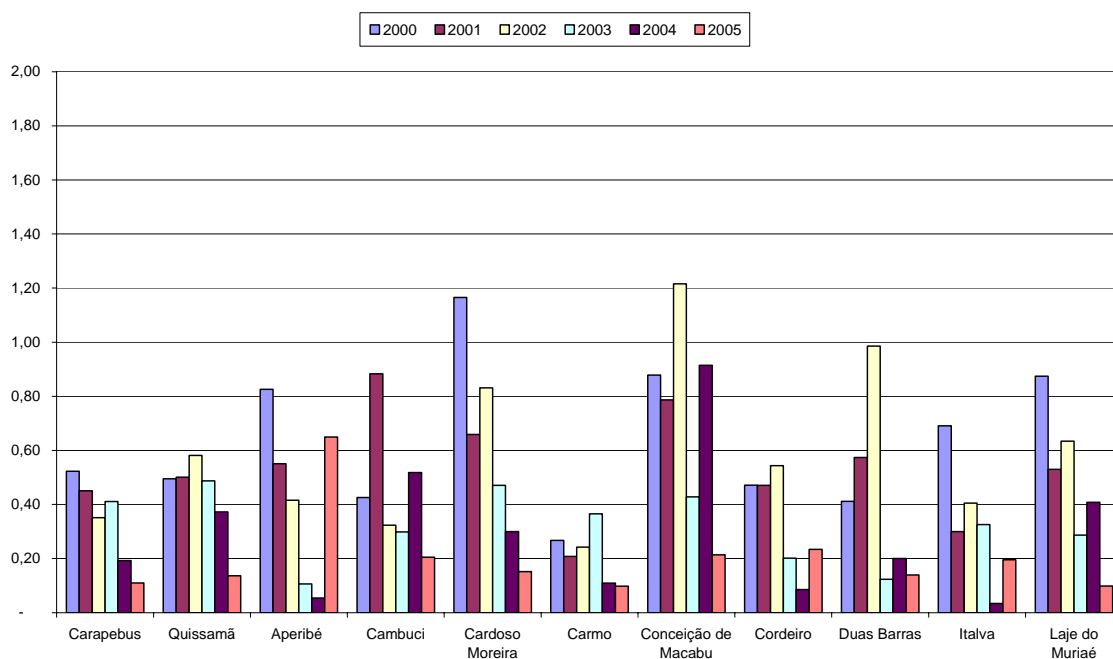
Tabela 12 – Grau de investimento dos municípios (2000-2005)

Discriminação	Investimento/ Receita Total 2000 (R\$)	Investimento/ Receita Total 2001 (R\$)	Investimento/ Receita Total 2002 (R\$)	Investimento/ Receita Total 2003 (R\$)	Investimento/ Receita Total 2004 (R\$)	Investimento/ Receita Total 2005 (R\$)
Carapebus	28%	23%	19%	24%	11%	7%
Quissamã	29%	26%	29%	27%	21%	9%
Aperibé	13%	10%	9%	3%	1%	12%
Cambuci	7%	16%	7%	7%	10%	4%
Cardoso Moreira	19%	11%	18%	11%	5%	3%
Carmo	4%	3%	5%	9%	2%	2%
Conceição de Macabu	13%	11%	19%	9%	18%	4%
Cordeiro	8%	9%	13%	5%	2%	5%
Duas Barras	7%	9%	18%	3%	4%	3%
Italva	12%	5%	8%	9%	1%	5%
Laje do Muriaé	14%	9%	13%	9%	10%	3%
Macuco	13%	18%	14%	14%	12%	11%
Natividade	9%	4%	20%	4%	6%	12%
Porciúncula	12%	15%	8%	2%	3%	6%
Santa Maria Madalena	16%	17%	21%	16%	17%	6%
São José do Ubá	20%	16%	24%	9%	2%	10%
São José do Vale do Rio Preto	27%	23%	12%	31%	13%	12%
São Sebastião do Alto	13%	11%	10%	5%	5%	1%
Sumidouro	15%	11%	11%	16%	10%	4%
Trajano de Moraes	6%	4%	14%	5%	3%	4%
Varre - Sai	12%	8%	4%	5%	3%	4%

Chega-se, então, a uma questão preocupante, qual seja: a relação entre os investimentos e os *royalties* ao longo do tempo. Quando tal razão for 1, significa que todos os recursos investidos se equivaleram aos *royalties* recebidos. Quanto maior que 1 for essa razão, mais benefícios permanentes estarão sendo propiciados à população, por meio de investimentos em infra-estrutura, saneamento básico, meio ambiente e ativos fixos, realizados pelo poder público municipal, que investiu não somente todos os *royalties*, como também recursos de outras fontes. Quanto mais tal razão se reduzir de 1 (i.e., quanto menor for que 1), mais recursos de *royalties* estarão sendo direcionados para atividades de custeio, o que pode vir a trazer problemas no futuro, em especial por conta da tendência declinante na arrecadação de *royalties* da bacia de Campos a partir de 2012, apontada por Conceição *et al* (2006, p.72).

Verifica-se a partir dos Gráficos 13 e 14 que todos os municípios apresentam tendência declinante, direcionando cada vez mais recursos para custeio. De todos os municípios analisados, os que tiraram maior proveito dos *royalties* têm sido os mesmos Santa Maria Madalena, São José de Ubá e São José do Vale do Rio Preto, com destaque para o último. Mesmo com a perda de fôlego a partir de 2003, esses entes superaram ou ficaram próximas da marca da razão 1 entre investimentos e *royalties*. De três anos para cá, entretanto, também perderam vigor, a exemplo dos demais.

Gráficos 13 e 14: Razão dos investimentos sobre royalties (2000-2005)



A constatação de que a maioria dos municípios tem privilegiado o custeio em detrimento dos investimentos com recursos dos *royalties* enseja outra questão: a qualidade do custeio é fundamental para a sustentabilidade das economias locais, seja na prestação de serviços de educação, saúde e assistência social, seja na

capacitação do funcionalismo público e da própria população local para diversificação de atividades e atração de empresas com fins à geração de trabalho e renda – principalmente para o jovem em busca de seu primeiro emprego. Tais ações requerem maior transparência na prestação de contas à sociedade, planejamento participativo e adoção de políticas públicas harmonizadas e consistentes.

3.6 CONCILIAÇÃO DOS INDICADORES ESCOLHIDOS

Neste capítulo, em que foram analisados apenas cinco conjuntos de indicadores abrangentes, mas conclusivos, observou-se que um número expressivo de municípios passa por evasão demográfica ou crescimento inferior ao da média do Estado; apresenta desempenhos econômicos pífios; tem desenvolvimento humano inferior à média nacional, à exceção de dois dos 21 abordados; apresenta resultados preocupantes na Prova Brasil e no Enem; e, principalmente, um aparente desperdício dos recursos dos *royalties* carreados para custeio da máquina pública.

O exemplo mais latente é o fato de o custeio ter aumentado sem que muitos municípios tivessem obtido melhores resultados na educação, ou mesmo terem assumido sua função precípua de oferecer em sua rede própria o ensino fundamental completo. É uma incógnita o fato de escolas de muitos municípios nem terem sido avaliadas. Teriam todas elas menos de 30 alunos nas 4^a e/ou 8^a séries e ninguém fizesse o Enem em Santa Maria Madalena?

É importante, ainda, ressaltar que um dos sete grupos para a classificação geral do ranking no IQM-2005 é a qualificação da mão-de-obra (que representa o padrão de formação educacional da população também do ponto de vista da especialização e profissionalização), o qual demonstra que 14 dos 21 municípios, inclusive os dois de controle, estão no último quartil da distribuição no Estado, sendo que 16 perderam posições entre 1998 e 2005.

Constata-se, outrossim, que a maioria dos municípios alvo carecem de centralidade e vantagem locacional, riqueza e potencial de consumo, facilidades para negócios, infra-estrutura para grandes empreendimentos, dinamismo e cidadania.

No que tange aos aspectos demográficos, observamos que os municípios de controle, Carapebus e Quissamã, por estarem usufruindo uma riqueza excepcional advinda dos *royalties*, passam por imigração acelerada de pessoas em busca das

oportunidades que estes possam vir a oferecer em termos de trabalho, renda e perspectivas de progresso. Nas considerações finais do estudo sobre o IQM-2005, a Fundação CIDE (2006) aponta que:

O crescimento da economia fluminense dissociado das práticas de planejamento governamental cria espaços de concentração de capital, trabalho e população excluída desse processo, que, na esperança de melhores meios de sobrevivência, desloca-se em direção aos centros mais dinâmicos, gerando bolsões de pobreza. Até pouco tempo, estes centros atraíam principalmente população do campo, em decorrência da pequena participação do setor agrícola na economia do Estado. Atualmente, é cada vez maior o contingente populacional que migra de um centro urbano para outro em busca de melhores oportunidades. Sem o planejamento e o zoneamento necessários, estes centros não conseguem absorver este contingente demográfico, deparando-se com carências na oferta de emprego e moradias e outros benefícios sociais, como educação e saúde.

Imigração acelerada, como visto, não é o caso dos municípios alvo deste trabalho, uma vez que a fama da riqueza dos *royalties* não lhes cabe por não estarem na zona principal de produção de petróleo da bacia de Campos. Seis dos municípios alvo tiveram decréscimo na população; outros dez tiveram crescimento inferior ao do Estado; e apenas Aperibé e São José do Vale do Rio Preto tiveram crescimento superior a 10% entre 2000 e 2005.

Outros aspectos, como qualidade de vida e expectativas da população em obtê-la podem contribuir para com a imigração. Outro fator é o custo da moradia, cujo exemplo seria o de Macaé, que contribuiu para o aumento populacional de municípios vizinhos em virtude da especulação imobiliária que tornou inviável a ocupação legal do espaço urbano e vivencia atualmente forte processo de favelização.

O paradigma desse tipo de situação é a capital, Rio de Janeiro, que tem 20% de sua população vivendo em favelas e contribuiu para o crescimento populacional dos municípios dormitório ao seu redor.

Para utilizar os mesmos parâmetros de comparação, elaboramos a Tabela 13, que retrata a variação populacional entre 1999 e 2004, mesmo período analisado para o crescimento do PIB, demonstrando que a dinâmica populacional não necessariamente guarda relação direta com a pujança econômica.

Tabela 13 – Variação populacional (1999-2004) e ranking no PIB estadual (2004)

Município	Ranking no PIB estadual	Município	Ranking no PIB estadual
Carmo	40	Trajano de Moraes	80
Quissamã	54	Duas Barras	81
Cambuci	63	Santa Maria Madalena	82
São José do Vale do Rio Preto	66	Cardoso Moreira	86
Sumidouro	69	Macuco	87
Conceição de Macabu	71	Aperibé	88
Cordeiro	73	Laje do Muriaé	89
Porciúncula	74	Varre-Sai	90
Natividade	76	São José de Ubá	91
Italva	78	São Sebastião do Alto	92
Carapebus	79		

Legenda: Variação populacional (1999-2004)

	0% ou negativo
	0 a 5%

	5 a 10%
	Acima de 10%

Cambuci, por exemplo, entre 1999 e 2004, teve redução populacional ao mesmo tempo em que o crescimento do PIB foi maior (91%) que todos os demais municípios da Região Noroeste e é vizinho de Aperibé, que teve crescimento populacional muito superior aos demais no mesmo período e cresceu apenas 38% de seu produto.

Por conseguinte, cada caso é um caso e tal processo deve ser avaliado pormenorizadamente. Cada gestor precisa conhecer quem, como, quando e porque ali está residindo um cidadão que não necessariamente tem título eleitoral local.

Está visto que a potencialidade de desenvolvimento dos municípios alvo está historicamente ligada ao setor primário e que, para tanto a recuperação ambiental se faz fundamental. A adoção de melhorias genéticas e das técnicas de manejo de rebanho pode incrementar o crescimento da atividade pecuária. Num tempo em que alimentos orgânicos tomam cada vez mais espaço no mercado consumidor, as agro-indústrias são uma grande saída para seu setor secundário da economia. Os cuidados ambientais na indústria de beneficiamento de pedras ornamentais também se fazem necessários, da mesma forma que o segmento de cerâmica vermelha. A criação de circuitos turísticos são a primeira iniciativa a ser tomada para desenvolver o setor terciário.

A administração pública (vide tópico 3.2 e Anexo 2), por sua vez, e como pode ser observado na Tabela 14, em muitos casos se apresenta desproporcional quando comparados os *rankings* de cada município no PIB estadual com sua posição em relação ao valor do setor econômico Administração Pública local frente às demais economias fluminenses, o que demonstra inchaço na maioria de suas estruturas, como demonstrado

anteriormente nos comentários sobre ter sido este um dos principais fatores que motivaram seu crescimento econômico.

Tabela 14 – Comparativo dos rankings no PIB estadual e no valor do setor Administração Pública dos municípios- 2004

Município	Ranking no PIB estadual (a)	Ranking do valor do setor Administração Pública no Estado (b)	Diferença observada (b-a)
Carapebus	79	34	-45
Quissamã	54	24	-30
Aperibé	88	85	-3
Cambuci	63	73	10
Cardoso Moreira	86	69	-17
Carmo	40	58	18
Conceição de Macabu	71	71	0
Cordeiro	73	84	11
Duas Barras	81	72	-9
Italva	78	67	-11
Laje do Muriaé	89	90	1
Macuco	87	80	-7
Natividade	76	71	-5
Porciúncula	74	63	-11
Santa Maria Madalena	82	83	1
São José de Ubá	91	56	-35
São José do Vale do Rio Preto	66	78	12
São Sebastião do Alto	92	88	-4
Sumidouro	69	61	-8
Trajano de Moraes	80	79	-1
Varre-Sai	90	81	-9

Para finalizar estas ponderações conciliatórias dos indicadores abordados, deve ser salientado que o conjunto dos 19 municípios alvo receberam um total superior a R\$320 milhões entre 2000 e 2005, perfazendo pouco mais de R\$50 milhões anuais médios no seu todo. Em 2005, este número superou os R\$71 milhões. Uma cifra desta monta é bem diferente do total médio de R\$17 milhões recebidos por município nos seis anos. Sem dúvida que a consorciação é uma solução que traria oportunidades exponenciais.

Se os municípios trabalharem em projetos conjuntos, inclusive com outros que não foram aqui abordados, mas são seus vizinhos diretos ou pertencem à mesma região e também devem estar desperdiçando parte desses recursos extraordinários dos *royalties*, as cifras superam a centena de milhões de reais por ano.

Se fizerem suas reivindicações frente às demais esferas governamentais do Estado e da União como um só bloco, ou em blocos unos, os benefícios permanentes e a perspectiva de implantar-se um desenvolvimento sustentável se aproximam do factível, podem tornar-se reais em curto prazo.

Nesse sentido, inclusive, essas demais esferas de Governo devem incluir em suas agendas o suporte técnico e financeiro: o Governo do Estado, somente em 2005, recebeu R\$4,0 bilhões em participações governamentais. Desse valor, após redistribuir para os municípios e ressarcir antecipação de *royalties* à União (contrato de capitalização do Rioprevidência, vide RABELLO: 2006), o Estado ficou com R\$1,9 bilhão líquidos. As demais esferas de governo deveriam adotar outras políticas públicas que se façam necessárias com a maior urgência, até mesmo para contemporizar eventuais divergências de caráter político-eleitoral.

A Tabela 15 apresenta um quadro das receitas de *royalties* recebidos anualmente e pode ser verificado que a variação desses valores não obedece a taxas constantes, tendo inclusive sido objeto de queda no ano 2004, quando comparado com 2003. Isso significa que fatores exógenos aos municípios influenciam estas receitas, quais sejam, a parada de operação de plataformas para manutenção, volume final produzido, cotação do petróleo no mercado internacional, etc. Além de finitos, esses recursos são instáveis. Contar com os mesmos para custeio continuado, portanto, é uma temeridade.

Tabela 15 – Royalties totais recebidos em R\$ mil correntes (2000-2005)

Município	2000	2001	2002	2003	2004	2005	Total por município
Aperibé	1.333	1.649	2.323	3.032	2.579	3.031	13.946
Cambuci	2.042	2.693	3.535	3.943	3.480	3.984	19.677
Cardoso Moreira	1.938	2.606	3.621	3.666	3.164	3.808	18.802
Carmo	1.861	2.139	3.284	4.251	4.019	4.116	19.670
Conceição de Macabu	1.671	2.142	3.152	4.117	3.597	4.251	18.929
Cordeiro	1.700	2.182	3.135	3.827	3.240	4.114	18.199
Duas Barras	1.335	1.684	2.443	3.189	2.714	3.632	14.997
Italva	1.551	1.980	2.760	3.607	3.206	3.727	16.831
Laje do Muriaé	1.333	1.659	2.323	3.276	2.864	3.387	14.841
Macuco	1.326	1.492	2.491	3.013	2.581	3.389	14.291
Natividade	1.542	1.922	2.688	3.507	3.323	3.930	16.912
Porciúncula	1.690	2.183	2.886	3.771	3.197	3.745	17.473
Santa Maria Madalena	1.589	2.043	2.765	3.616	3.211	3.809	17.033
São José de Ubá	1.366	1.532	2.503	3.274	2.864	3.391	14.930
São José do Vale do Rio Preto	1.728	2.191	3.144	4.109	3.582	4.238	18.993
São Sebastião do Alto	1.335	1.823	2.557	3.343	2.965	3.528	15.550
Sumidouro	1.496	1.838	2.655	3.815	3.469	3.979	17.252
Trajano de Moraes	1.554	1.972	2.727	3.565	3.192	3.729	16.739
Varre-Sai	1.427	1.791	2.790	3.272	2.853	3.376	15.510
Total geral	29.817	37.518	53.783	68.192	60.099	71.165	320.574
Taxa de crescimento em relação ao ano anterior		26%	43%	27%	-12%	18%	
Média anual e do total geral	1.569	1.975	2.831	3.589	3.163	3.746	16.872

Fonte: Estudos Socioeconômicos do TCE/RJ – Edição 2006

3.7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Constituição de 1988 transformou o papel dos municípios, elevando-os à condição de entes da Federação, com autonomia administrativa e financeira. Como afirma Santos (2003, p.199):

O principal argumento favorável à descentralização no âmbito dos governos locais baseia-se na alocação de bens públicos cujos benefícios sejam espacialmente localizados. Outro argumento importante é que o fornecimento de bens públicos pelas prefeituras proporciona maior flexibilização e melhor adaptação dos investimentos públicos às preferências da população local. Além disso, o fato de o governo municipal atuar sobre um universo menor que o dos governos estaduais e federal favorece a maior participação da população na formulação das políticas públicas.

Maior flexibilização e melhor adaptação no fornecimento de bens públicos atribuídas ao gestor municipal não têm sido objeto de ações efetivas em prol do desenvolvimento econômico. Nesses municípios alvo, os setores tradicionais não conseguiram acompanhar as mudanças na organização e na infra-estrutura produtiva verificadas em outros pontos do território fluminense e demandam que o Estado seja indutor do desenvolvimento. Este é o papel maior a ser desempenhado pelos administradores municipais.

O Estado pode formular e perseguir objetivos que não sejam apenas reflexos das demandas de grupos de interesse para que predominem as transformações econômicas. O mandatário do executivo e os legisladores detêm o poder de propor mudanças, seu domínio é decorrente dos mandatos que receberam e é legítimo que façam com que sejam incluídas na agenda pública as políticas públicas que se façam necessárias.

As principais políticas públicas a serem incluídas, todavia, são o planejamento eficaz, uma burocracia de Estado moderna, disciplina fiscal e mecanismos de participação do cidadão. Estes podem ocorrer não apenas no modelo de orçamento participativo todos os anos, mas nas discussões para elaboração, pela ordem, da Agenda 21, do Plano Diretor e do próximo PPA, já que o existente será substituído por outro somente em 2009. Estes últimos se traduzem no planejamento eficaz.

Razoabilidade técnica, convergência de valores e antecipação de futuras limitações fazem com que essas idéias possam prosperar. O *accountability* burocrático/hierárquico, decorrente da falta de inovação organizacional; somado ao *accountability* legal e político com os previsíveis problemas de ordem fiscal, social e econômica para os gestores que desperdiçarem esta janela de oportunidade pode vir a ser o fim de suas carreiras públicas no futuro.

4. CONCLUSÃO

A identidade está se tornando a principal e, às vezes, única fonte de significado em um período histórico caracterizado pela ampla desestruturação das organizações, deslegitimação das instituições, enfraquecimento de importantes movimentos sociais e expressões culturais efêmeras.

Manuel Castells

Devido à concepção de um órgão público, as prefeituras se encaixam no modelo burocrático, com todas suas funções e disfunções, bem como no tecnocrático, em virtude da sua estrutura de cargos e da possibilidade de manipulação política para encobrir as situações efetivas de poder.

Entretanto, as mudanças socioeconômicas e, principalmente, tecnológicas ocorridas nas últimas décadas terão que modificar o estilo de gestão dessas organizações e suas culturas. A burocracia deve dar lugar à flexibilidade, à gestão por diretrizes, ao compartilhamento da informação, à distribuição das atividades de acordo com as habilidades, à ênfase no trabalho coletivo e ao uso de intuição, criatividade e inovação, somados à razão e à lógica.

O estilo de gerência centralizador e autoritário passa para uma forma mais participativa onde as atribuições são delegadas e resultam em novos procedimentos. Cada vez mais, exige-se a competência nas relações interpessoais, na humanização das relações na cultura organizacional.

A cada dia que passa, o setor público se defronta com novos desafios. O paradigma gerencial contemporâneo requer formas flexíveis de gestão, descentralização de funções, redesenho de estruturas e criatividade de seus recursos humanos.

Nesse novo modelo, torna-se imprescindível que as administrações públicas federal, estadual e municipal estejam preparadas para enfrentar esta fase de mudanças contínuas, com vistas à maior qualidade e à melhor produtividade de suas ações, mediante a adoção de modelos gerenciais capazes de gerar resultados num mercado altamente competitivo.

As técnicas de definição de políticas públicas praticadas pelos governos do Brasil até aqui, nos três níveis de gestão, apesar de todo avanço tecnológico e da disponibilização da informação de forma globalizada, não atingiram um nível satisfatório. Na linha de pensamento de Bento Gomes (2000), “o advento, na sociedade informacional, de novas tecnologias contribuiu para o esgotamento do modelo de

organização estatal da era industrial, baseado em princípios burocrático-administrativos”. Ao contrário desse antigo modelo, o autor aponta que a inovação da gestão pública pressupõe a existência de clareza da missão institucional; visão clara sobre o futuro, seus usuários principais e serviços que presta, de modo que a organização se concentre no essencial; sistema orçamentário adequado, vinculado a prioridades estratégicas e à definição de metas explícitas e verificáveis através de indicadores de desempenho; liderança dos seus dirigentes; recursos humanos motivados; clareza organizacional, na qual se enfatiza a importância dos papéis de cada um dentro da organização com vista a agregar valor ao serviço prestado; informação pertinente, confiável e oportuna sobre a operação cotidiana; meios de trabalho, pressupondo sistemas informatizados de bancos de dados em vez da mera reprodução de experiências; e marco legal e normativo voltado para a eficiência e produtividade e não apenas para o cumprimento formal das regras jurídicas.

De acordo com Pinho (2002; pp. 204/205):

Percebe-se [ainda] a execução de políticas de baixo custo material e elevado ganho social; estas se justificam pelo fato de a maior parte dos municípios serem pobres, mas também expressa que com poucos recursos, muita imaginação e muita coragem, rompendo com a acomodação, podem-se alcançar resultados sociais apreciáveis. Assiste-se também à formação de Consórcios Intermunicipais, os quais visam à superação de problemáticas comuns a municípios que fazem parte de uma mesma micro-região, principalmente para problemas ambientais (lixo) e bacias hidrográficas, assim como programas de geração de emprego/renda. [...] Inovações ocorrem em cidades de vários níveis populacionais. Inovações, em cidades grandes, principalmente capitais, ou médias, têm maior capacidade de divulgação e propagação. Inovações em cidades pequenas, muitas vezes são específicas apenas àquelas realidades, não sendo passíveis de replicação.

O autor ressalva que existe um número apreciável de iniciativas em governos municipais, mas ainda se nota um predomínio de gestões conservadoras, apontando que a sociedade civil e o comprometimento dos gestores “têm levado a uma busca maior por inovações na gestão municipal voltadas para o aperfeiçoamento da cidadania”. A flexibilidade do gestor municipal frente às amarrações das esferas estadual e federal propicia a implantação de políticas inovadoras e de forte impacto social.

Não há dúvida de que as pessoas, o capital humano, são o ativo mais importante de qualquer instituição, mas é preciso, realmente, investir nele. São as pessoas que fazem a diferença. São elas que representam a maneira de ser de cada instituição. Como

interagem, como estão se capacitando, se buscam ou não soluções com colegas de outras áreas e até mesmo de outras instituições, como vivenciam as constantes variações da sociedade em que atuam, se estão conscientes do ganho do trabalho colaborativo, entre outras coisas.

A questão que se coloca é: como mudar a cultura de pessoas que, durante muito tempo, incentivadas pelas próprias organizações, trabalharam de forma isolada, sem compartilhar informações, fracassos, sucessos, saberes etc. com a finalidade de construir uma instituição pública mais efetiva e transparente?

É necessária uma mudança que valorize a capacidade de empreender, de inovar, de compartilhar riscos e resultados, mas principalmente de focar as pessoas como a sua maior riqueza.

Cada vez mais se impõe a busca do autoconhecimento e a atualização com relação ao contexto em que se atua. Qualidades básicas como pensamento sistêmico – capacidade de considerar as várias partes e as suas relações entre si; e competência intercultural – capacidade de respeitar a diversidade cultural existente e o aperfeiçoamento contínuo, são fundamentais. Nesse cenário, torna-se clara a necessidade de pensar em diferentes estratégias de relacionamento, imaginar e criar o novo a partir de um modelo de trabalho que potencialize, em primeiro lugar, a criatividade e a capacidade de inovar de cada um.

As organizações que apostam no conhecimento como riqueza, e têm as pessoas como um diferencial estratégico, começam a compartilhar uma visão de futuro com os seus *stakeholders*, ou seja, as partes interessadas: funcionários, usuários, técnicos de outras instituições e a sociedade em geral, como forma de gestão integrada visando melhores condições de desenvolvimento econômico, humano e social.

Gerenciar pessoas é um processo constante de transformações, com resultados a longo prazo em que é necessária, além da conscientização de todos, a continuidade das políticas de investimentos que são feitas para elas. O que se discute é uma mudança que redefine completamente a organização. O comprometimento de todos, e não mais só de alguns, passa a ser fundamental para que se obtenham melhores resultados, ainda mais quando não está em jogo a obtenção de lucros, mas a excelência da gestão pública.

Contrariamente à idéia de que o homem precisa ser educado para se transformar num meio de produção, pronto para enfrentar o mercado, está o conceito de que a educação deve prepará-lo para ser ele mesmo, para ser livre e seu maior recurso. O que se desvela fundamental é o processo de educação ao qual somos submetidos em nossa

sociedade. O conhecimento, segundo Aristóteles, é o centro de interesse desde o início da civilização. E ele fazia a seguinte distinção:

Epistème: o conhecimento que é universal e teórico (saber porque);

Technè: o conhecimento instrumental, específico de um contexto (saber como);

Phronesis: o conhecimento normativo, baseado na experiência e relacionado ao senso comum (sabedoria prática).

Um grande número de estudiosos mergulhou em reflexões profundas na tentativa de entender e explicar o final do século passado, mais precisamente as grandes transformações na economia, na política e na cultura, que varreram o planeta e que talvez anunciem a superação da era industrial. Dentre tantos, destaca-se a trilogia *Sociedade em Rede*, de Manuel Castells (2001). Nela, o autor mostra grande capacidade analítica e nos conduz ao entendimento desses fenômenos contemporâneos.

Para efeito da reflexão desta conclusão, aponto o segundo volume, “O Poder da Identidade”, no qual Castells examina as duas grandes tendências conflitantes que estão a moldar o mundo de hoje: a globalização e a identidade. A primeira, que pode ser explicada como produto da revolução da tecnologia e da reestruturação do capitalismo, apresenta características próprias como a mundialização da atividade econômica, a flexibilidade e a instabilidade do trabalho e uma cultura da virtualidade real. Já a segunda pode ser entendida como resposta à primeira. Trata-se de uma poderosa onda de identidade coletiva em prol de uma singularidade cultural e do controle sobre a vida e o meio ambiente.

Na construção do conceito de identidade, o autor trabalha com três categorias distintas: a identidade legitimadora, a identidade da resistência e a identidade de projeto, na qual os atores sociais constroem uma nova identidade que seja capaz de redefinir sua posição na sociedade e, ao fazê-lo, buscam a transformação de toda estrutura social. Na identidade de projeto somos sujeitos e não simplesmente indivíduos, ou seja, a classificação de sujeito se ajusta àqueles indivíduos que desejam criar uma história pessoal, atribuindo significado a todo o conjunto de experiências de sua vida. Sujeitos da história no curso da transformação.

Na elaboração dessa nova identidade, é necessário que tenhamos claro o que pretendemos reconstruir e, principalmente, o que a sociedade demanda e entende por nossa missão. Quais são os desafios que nos impõem a sociedade democrática e o Estado de direito? O que significa participação, descentralização, foco no usuário e

controle social? Em um mundo socialmente mais fragmentado e em organizações mais centradas nos processos, identidade obtida a partir do projeto permite uma maior coesão e senso de coletividade, instrumentos indispensáveis à sobrevivência em dias de tamanha turbulência e descontinuidade.

É necessário entender o que vem a ser o poder de nossa identidade, alcançar o “estado final” de cada etapa da emancipação e do esclarecimento. Nesse sentido, qual o papel do Estado?

Souza (2004) mostrou que a experiência brasileira de governança local tem sido marcada por forte inovação institucional e por um complexo sistema de relações intergovernamentais, muitas vezes impulsionadas por organismos multilaterais, e que, apesar da capacidade desigual dos municípios brasileiros em tomar parte nessa nova realidade, no que tange ao maior envolvimento dos governos e das comunidades locais na provisão de serviços sociais universais e de bens públicos de uso comum, ainda não está claro se essas novas institucionalidades são sustentáveis sem o apoio financeiro e indutor do governo federal e de outros organismos exógenos à governança local.

Pois bem, aí estão os recursos de apoio financeiro advindos dos extraordinários *royalties* e aí está o apoio técnico de institutos e fundações com alta tecnologia, inclusive órgãos públicos, mais centenas de sérias Organizações Não Governamentais – ONGs e Organizações Sociais - OSs, todos comprometidos com o bem estar social.

A oportunidade está posta para os municípios analisados neste trabalho, bem como pode ser estendida aos demais não diretamente avaliados aqui: a dinâmica das relações do mundo contemporâneo, em que se estima que todo o acervo cognitivo da humanidade seja duplicado a cada cinco anos, não permite que as entidades se acomodem calcadas na premissa de que já adquiriram suficiente conhecimento organizacional ou que as pessoas que as integram dominam habilidades e competências duradouras e imutáveis.

É imperativo aproveitar melhor esses recursos finitos de *royalties* que estão inflando seus orçamentos, adotar gramáticas políticas diferenciadas, oportunizar a criação de janelas políticas para inclusão da inovação da gestão na agenda pública e na formulação de suas políticas, modelar suas organizações dentro dos conceitos mais modernos, consorciar-se, criar identidade própria e regional, estruturar seu observatórios

locais, utilizar todas as ferramentas de planejamento para o desenvolvimento sustentado, adotar o que Tenório (2002, p.125) chama de gestão social, substituição da “gestão tecnoburocrática, monológica, por um gerenciamento mais participativo, dialógico, no qual o processo decisório é exercido por meio de diferentes sujeitos sociais”, agregando valores democráticos à gestão pública e aprimorando a cidadania de cada um de seus habitantes, hoje e no futuro, sem jamais esquecer que o maior gerador de trabalho e renda é o empreendedor privado, cabendo ao Estado o papel de indutor do desenvolvimento e provedor de serviços essenciais de qualidade.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO (ANP). *Petróleo e Desenvolvimento Municipal: o impacto dos royalties do petróleo nas finanças e nas condições socioeconômicas dos estados e municípios beneficiados* – Relatório da pesquisa qualitativa – municípios do estado do Rio de Janeiro. IBAM/FUJB/IPEA: Brasília, 2003.

_____. *Anuário Estatístico 2005*. Rio de Janeiro: A Agência, 2006.

AGENDA 21 BRASILEIRA. *Encontro Regional – Sudeste*. Brasília: MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, nov. 2001. Disponível em <http://www.ambiente.sp.gov.br/agenda21bras/agendabras.htm>. Acesso em: 06 Fev 2007.

AGENDA 21 NACIONAL. *Relatório do debate do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: SECRETARIA DE ESTADO DE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL – SEMADS, mar. 2001. Disponível em <http://www.mma.gov.br/index.php?ido=conteudo.monta&idEstrutura=18&idConteudo=624>. Acesso em: 06 Fev 2007.

AGENDA DE DESENVOLVIMENTO HUMANO E SUSTENTÁVEL PARA O BRASIL DO SÉCULO XXI. *Programa Regional de Estratégias de Desenvolvimento Local. Projeto PNUD-BRA/98/017. Relatório Final*. Brasília: Athalaia, 2000.

ARAGÃO, Amanda Pereira. *Estimativa da contribuição do setor petróleo ao Produto Interno Bruto brasileiro: 1955/2004*. Dissertação (Mestrado em Ciências em Planejamento Energético) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2005.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS – ABNT. Informação e documentação – Referências – Elaboração. NBR 6023, agosto/2002.

BELLEN, Hans Michael van. *Desenvolvimento sustentável: uma descrição das principais ferramentas de avaliação*. Ambient. soc., Campinas, v. 7, n. 1, 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1414-753X2004000100005&lng=en&nrm=iso>. Acesso em: 05 Fev 2007.

_____. *Indicadores de sustentabilidade: uma análise comparativa*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

BENTO GOMES, Ademar. *Diretrizes para uma gestão inovadora*. Salvador: Tribunal de Contas do Estado da Bahia, 2000. (mimeo). Disponível em <<http://www.tce.ba.gov.br>>.

BEZERRA, Maria do Carmo de Lima e FERNANDES, Marlene Allan (coordenação-geral). *Cidades sustentáveis: subsídios à elaboração da Agenda 21 brasileira*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente; Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis; Consórcio Parceria 21 IBAM-ISER-REDEH, 2000.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. *Da Administração Pública Burocrática à Gerencial*. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos e SPINK, Peter (orgs). *Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2001.

_____. *Desenvolvimento e crise no Brasil: história, economia e política de Getúlio Vargas a Lula*. São Paulo: Editora 34, 2003.

BRITTO, Jorge. *Arranjos produtivos locais: perfil das concentrações econômicas no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: SEBRAE, 2004.

CAMPOS, Edmundo. *Sociologia da burocracia*. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. 3ª ed.

CASTELLS, Manuel. *A sociedade em rede. A era da informação: economia, sociedade e cultura*. São Paulo: Paz e Terra, 2001. 5ª ed.

_____. *A sociedade em rede. O poder da identidade*. São Paulo: Paz e Terra, 2001. 5ª ed.

_____. *A sociedade em rede. O fim do milênio*. São Paulo: Paz e Terra, 2001. 5ª ed.

CHIAVENATO, Idalberto. *Introdução à teoria geral da administração*. Rio de Janeiro: Campus, 2000. 6ª ed.

COHEN, Michael e OLSEN, Johan. *A garbage can model of organizational choice*. Administrative Science Quarterly 17 (March 1972).

CONCEIÇÃO, Jorge H.M. da; MELLO, Marcelo F. de F.; MURTA, Marcelo M.; NAZARETH, Paula A.C. de P. *Petróleo e gás natural nas finanças públicas do Estado e dos municípios do Rio de Janeiro*. In: Revista Síntese nº1. Rio de Janeiro: Tribunal de Contas do Estado, 2006.

COMISSÃO DE POLÍTICAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL E DA AGENDA 21 NACIONAL. *Agenda 21 brasileira – ações prioritárias*. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2002.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE O MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 1988

CONSTANZA, R. *Ecological economics: the science and management of sustainability*. New York: Columbia Press, 1991.

CROZIER, Michel. *O fenômeno burocrático*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1981.

CRUZ, José Luiz Vianna da. *Os desafios na região brasileira do petróleo*. In: CRUZ, José Luiz Vianna da (Org.). *Brasil, o desafio da diversidade: experiências de desenvolvimento regional*. Rio de Janeiro: Senac Nacional, 2005.

DINIZ, Eli. *Voto e máquina política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1982.

DOUROJEANNI, Axel. *Políticas públicas para el desarrollo sustentable: La gestión integrada de cuencas*. Mérida: CEPAL, 1994.

DUBNICK Melvin J. *Accountability and the promise of performance: in search of the mechanisms*. Public Performance and Management Review (PPMR) Vol. 28 No. 3, March 2005, pp. 376–417 © 2005 M.E. Sharpe, Inc.

_____. e JUSTICE, Jonathan B. *Accountability and the evil of administrative ethics*. ADMINISTRATION & SOCIETY (forthcoming, 2006). Disponível em <http://pubpages.unh.edu/dubnick/pubs/2006/Dubnick&Justice2006.pdf>. Acesso em 12/12/2005.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta. *Welfare States in Transition – National Adaptations in Global Economies*. London: Sage Publications, 1996

ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Diretrizes para o Desenvolvimento da Região Noroeste Fluminense*. Rio de Janeiro: SEPDET, 2002.

EVANS, Peter. *Embedded Authonomy*. Princeton University Press, 1995.

FERLY, Ewan *et al.* *A nova administração pública em ação*. Brasília: Editora Universidade de Brasília: ENAP, 1999.

FLEURY, Maria Tereza Leme e FISCHER, Rosa Maria. *Cultura e poder nas organizações*. Rio de Janeiro: Atlas, 1991.

FRENCH, Hilary. *Reformulando a governança global*. In: FLAVIN, Christopher, CARDOSO, Fernando Henrique, ANNAN, Kofi. *O Estado do Mundo*. Salvador: Gráfica Santa Helena, 2002.

FUNDAÇÃO GETÚLIO VARGAS. *Potencialidades Econômicas e Competitividade das Regiões do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Economia da Fundação Getúlio Vargas, 1998.

FUNDAÇÃO CENTRO DE INFORMAÇÕES E DADOS DO RIO DE JANEIRO (CIDE). *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: CIDE, 1987.

_____. *Índice de Qualidade dos Municípios – Carências*. Rio de Janeiro: CIDE, 2001.

_____. *Índice de Qualidade dos Municípios – Potencial para o Desenvolvimento II*, Rio de Janeiro, CIDE, 2006.

GARCIA-PELAYO, Manuel. *Burocracia y tecnocracia*. Madrid: Alianza Universidad, 1974.

GUIMARÃES, Cesar. *Vargas e Kubitschek: a Longa Distância entre a Petrobrás e Brasília*. In: CARVALHO, M. Alice (org). *República no Catete*. Rio de Janeiro: Museu da República, 2001.

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

HONORATTO, Cezar (coord). *Análise comparativa da gestão de recursos públicos da região dos municípios produtores de petróleo do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: OUERJ/ROLAC UN-HABITAT, 2005

IBGE. *Indicadores de desenvolvimento sustentável: Brasil 2004*. Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

JARA, Carlos. *Planejamento do desenvolvimento municipal com a participação de diferentes atores sociais*. In: *Ação Local e desenvolvimento sustentável. Debates*. Fortaleza: Centro de estudos Konrad Adenauer Stiftung, 1996.

JUSTICE, Jonathan B. *Accountability is not enough: why improvements in accountability are subject to diminishing returns*. IPSA, 2000. Mimeo.

KINGDON, John W. *Agendas, alternatives and public policies*. Longman, 2003.

LINDBLOM, Charles E. *The science of muddling through*. Public Administration Review 14 (Spring 1959).

MACHARETE, Neilton Ferreira. *Fiscalização da aplicação dos recursos provenientes de royalties e participação especial de petróleo*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2001, mimeo.

MARCH, James G. e SIMON, Herbert A. *Organizations*. New York: Wiley, 1958.

MASLOW, Abraham H. *Motivation and personality*. New York: Harper & Row, 1954.

MELO, Vanessa Patenostro, OLIVEIRA, Maria Teresa C. S., PASTANA, Caroline, AKUTSU, Luiz, PEREIRA, Arlindo. *Consórcio Intermunicipal do Vale do Jiquiriçá-Bahia: uma análise sob a ótica das configurações em rede*. In: *ENCONTRO DE ESTUDOS ORGANIZACIONAIS*, 2., Recife; Anais. Recife: Observatório da realidade organizacional: PROPAD/UFPE: ANPAD, 2002. 1 CD.

MELLO, Marcelo F. de F. *O FUNDEF termina este ano*. In Revista TCE-RJ nº 44. Rio de Janeiro: TCE-RJ, Janeiro 2006.

MITCHELL, William C. e SIMMONS, Randy T. *Para além da política: mercados, bem-estar social e o fracasso da burocracia*. Rio de Janeiro: Topbooks, 2003.

MONTEIRO, Jorge Vianna. *As regras do jogo: o Plano Real: 1997-2000*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2002.

MOORE, Mark Harrison. *Criando valor público: gestão estratégica no governo*. Rio de Janeiro: Uniletras; Brasília: ENAP, 2002.

NEPOMUCENO FILHO, Francisco. *Exploração de petróleo e gás: investimentos e obstáculos para os próximos anos*. Palestra apresentada para a Sociedade Brasileira de Planejamento Estratégico e a Universidade de Brasília. Brasília, 01 jun. 2006.

NETTO, Antonio Delfim. *Meio século de economia brasileira: desenvolvimento e restrição externa*. In: GIAMBIAGI, Fabio et al. *Economia brasileira contemporânea*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005.

NUNES, Edson. *A gramática política do Brasil – clientelismo e insulamento burocrático*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed.; Brasília: ENAP, 2003. 3ª ed.

OCDE - *Glossaire des principaux termes relatifs à l'évaluation et la gestion axée sur les résultats*. Paris, OCDE: 2002. Disponível em <http://www.oecd.org/dac/evaluation>. Acesso em 13/12/2005.

OLIVEIRA, Jaci Lara Silveira de. Artigo *Desenvolvimento sustentável: um desafio intergeracional*. Disponível em <http://www.presidentekennedy.br/retur/edicao04/artigo03.pdf>. Acesso em 02/03/2007.

PACHECO, Carlos Augusto Góes. *A aplicação e os impactos dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico dos municípios confrontantes da Bacia de Campos*. Monografia (Graduação em Ciências Econômicas) – Instituto de Economia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2003.

PETROBRAS. *Informe*. Disponível em <<http://www2.petrobras.com.br/portal/petrobras.htm>>. Acesso em 25/05/2006.

PINHO, José Antonio Gomes de. *Inovação na gestão municipal: uma incursão no Programa Gestão Pública e Cidadania*. In *Balanço da Reforma do Estado no Brasil: A Nova Gestão Pública*. Brasília: MP, SEGES, 2002.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO – PNUD. *Novo Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil*. Portugal: Mensagem, 2002. Disponível em www.undp.org.br.

QUINTELLA, Sergio Franklin. *Os royalties do petróleo e a economia do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2000

RABELLO, Julio Lambertson. *Relatório das contas de gestão do governo - Exercício 2005*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2006.

RITTO, Antonio Carlos. *Organizações caórdicas – Modelagem de organizações inovadoras*. Rio de Janeiro: Ciência Moderna, 2005.

RIO DE JANEIRO (ESTADO e MUNICÍPIOS). Demonstrações Contábeis, exercícios de 1999 a 2005.

ROMZEK, Barbara S. e DUBNICK, Melvin J. *Accountability in the public sector: lessons from the challenger tragedy*. Public Administration Review 47, 1987.

RUEDIGER, Marco Aurélio e RICCIO, Vicente. *O novo contrato social: desenvolvimento e justiça em uma sociedade completa*. In: CAVALCANTI, Bianor Scelza; RUEDIGER, Marco Aurélio e SOBREIRA, Rogério. *Desenvolvimento e construção nacional: políticas públicas*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

RUESCHEMEYER, Dietrich and EVANS, Peter B. *The State and Economic Transformations: Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention*. Cambridge, 1999.

RUTHERFORD, I. *Use of models to link indicators of sustainable development*, mimeo, 1997.

SANTOS, Ângela Moulin S. Penalva. *Economia, espaço e sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2003.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. *O ex-Leviatã brasileiro: do voto disperso ao clientelismo concentrado*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

SERRA, Rodrigo Valente. *Concentração espacial das rendas petrolíferas e sobrefinanciamento das esferas de governo locais: evidências e sugestões para correção de rumo*. XXXIII Encontro Nacional da ANPEC, Natal (RN), 2005. Disponível também em <http://www.royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/index.php?cod=4>>. Acesso em 10/02/2006.

SEN, Amartya. *Desenvolvimento como liberdade*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

SKOCPOL, Theda. *Bringing the State Back In*. In: EVANS, Peter, RUESCHEMEYER, Dietrich, SKOCPOL, Theda (orgs). Cambridge, 1999.

SOUZA, Celina. *Governos locais e gestão de políticas sociais universais*. SÃO PAULO EM PERSPECTIVA, 18(2): 27-41, 2004.

SPÍNOLA, Noélio D. *Raízes teóricas do desenvolvimento endógeno*. In: Textos de classe. Salvador: UNIFACS, 2003.

SPITZ, Clarice. *Petrobras descobre petróleo leve no Espírito Santo*. *Folha Online*, Rio de Janeiro, 18/04/2006. Disponível em <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/dinheiro/ult91u106961.shtml>>. Acesso em 21 ago 2006.

TACHIZAWA, Takeshy e MENDES, Gildásia. *Como fazer monografia na prática*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2000. 5ª ed. rev. e amp.

TENÓRIO, Fernando G. *Gestão social: uma perspectiva conceitual*. In: *Tem razão a administração? Ensaio de teoria organizacional e gestão social*. Ijuí, RS: Unijuí, 2002.

TRAGTENBERG, Mauricio. *Burocracia e ideologia*. São Paulo: Ática, 1977.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. *Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2001 a 2006. Disponível também em <<http://www.tce.rj.gov.br>>.

_____. *Planejamento e Gestão das Ações de Governo*. Rio de Janeiro: TCE-RJ, 2005. Disponível também em <<http://www.tce.rj.gov.br>>.

VERGARA, Sylvia C. *Projetos e Relatórios de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2004.

_____. *Métodos de Pesquisa em Administração*. São Paulo: Atlas, 2005.

WEBER, Max. *Economia e sociedade: fundamentos da sociologia compreensiva*. Editora Universidade de Brasília: São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 1999.

Anexo 1 - Quadro geral ordenado pelo ranking do volume de royalties recebidos, receitas total e tributária, número de habitantes e indicadores de royalties sobre receita total, royalties sobre receita tributária e royalties per capita - 2005

Discriminação	Região	Receita Total (R\$)	Receita Tributária (R\$)	Royalties (R\$)	nº de habitantes	Royalties/receita total	Royalties/receita tributária	Royalties per capita (R\$)
Campos dos Goytacazes	Região Norte Fluminense	939.863.188,65	31.943.742,42	672.888.908,89	426.212	71,6%	2106,5%	1.578,77
Macacé	Região Norte Fluminense	626.441.123,48	100.927.167,55	354.785.316,20	156.410	56,6%	351,5%	2.268,30
Rio das Ostras	Região das Baixadas Litorâneas	359.542.157,30	15.408.667,16	264.760.966,50	47.819	73,6%	1718,3%	5.536,73
Cabo Frio	Região das Baixadas Litorâneas	293.463.842,06	28.802.231,10	148.716.598,95	159.685	50,7%	516,3%	931,31
Rio de Janeiro	Região Metropolitana	7.811.186.000,00	2.939.726.000,00	113.160.000,00	6.094.183	1,4%	3,8%	18,57
Quissamã	Região Norte Fluminense	122.578.770,83	2.664.298,62	76.910.156,24	15.683	62,7%	2886,7%	4.904,05
Casimiro de Abreu	Região das Baixadas Litorâneas	91.027.304,98	2.297.395,63	53.966.795,17	26.243	59,3%	2349,0%	2.056,43
Armação de Búzios	Região das Baixadas Litorâneas	89.302.092,39	13.182.163,89	46.074.943,19	23.011	51,6%	349,5%	2.002,30
São João da Barra	Região Norte Fluminense	71.472.662,00	1.584.327,81	45.477.681,10	28.609	63,6%	2870,5%	1.589,63
Niterói	Região Metropolitana	502.996.400,20	229.572.768,31	43.988.784,32	474.046	8,7%	19,2%	92,79
Duque de Caxias	Região Metropolitana	688.602.470,33	102.724.839,91	36.660.371,44	842.890	5,3%	35,7%	43,49
Carapebus	Região Norte Fluminense	47.579.614,73	922.100,82	28.907.487,68	10.170	60,8%	3135,0%	2.842,43
Angra dos Reis	Região da Costa Verde	250.961.880,30	39.951.393,57	28.397.104,69	140.345	11,3%	71,1%	202,34
Magé	Região Metropolitana	128.746.232,64	16.088.009,65	16.769.529,66	232.251	13,0%	104,2%	72,20
Guapimirim	Região Metropolitana	42.424.669,22	4.164.074,02	14.921.247,09	44.139	35,2%	358,3%	338,05
Cachoeiras de Macacu	Região das Baixadas Litorâneas	49.067.674,24	3.037.828,18	13.553.906,18	53.765	27,6%	446,2%	252,10
Silva Jardim	Região das Baixadas Litorâneas	37.016.145,20	978.826,48	12.992.445,89	23.222	35,1%	1327,3%	559,49
Japeri	Região Metropolitana	57.234.634,92	1.434.229,97	11.393.421,39	94.239	19,9%	794,4%	120,90
Mangaratiba	Região da Costa Verde	61.215.710,51	20.569.820,22	10.541.777,46	29.272	17,2%	51,2%	360,13
São Gonçalo	Região Metropolitana	277.518.378,72	54.255.539,19	10.457.309,79	960.841	3,8%	19,3%	10,88
Nova Iguaçu	Região Metropolitana	263.652.859,85	50.900.752,27	9.994.472,89	830.902	3,8%	19,6%	12,03
Belford Roxo	Região Metropolitana	155.560.964,03	17.718.846,73	8.817.558,78	480.695	5,7%	49,8%	18,34
Petrópolis	Região Serrana	247.782.088,01	63.930.877,61	8.734.537,60	306.002	3,5%	13,7%	28,54
São João de Meriti	Região Metropolitana	151.127.174,54	21.738.553,20	8.048.929,70	464.327	5,3%	37,0%	17,33
Itaguaí	Região da Costa Verde	135.347.181,13	37.546.534,55	7.968.139,77	93.662	5,9%	21,2%	85,07
Nova Friburgo	Região Serrana	118.330.900,22	22.872.421,45	7.915.213,80	177.388	6,7%	34,6%	44,62
Barra Mansa	Região do Médio Paraíba	114.610.368,00	17.582.452,00	7.474.703,00	175.328	6,5%	42,5%	42,63
Teresópolis	Região Serrana	143.100.095,78	31.126.308,69	7.269.242,00	148.965	5,1%	23,4%	48,80
Itaboraí	Região Metropolitana	106.255.536,57	13.451.397,58	7.221.033,38	215.877	6,8%	53,7%	33,45
Piraí	Região do Médio Paraíba	71.653.998,33	5.848.999,17	7.168.261,73	24.021	10,0%	122,6%	298,42
Mesquita	Região Metropolitana	71.399.466,16	9.695.429,26	6.946.704,98	182.546	9,7%	71,6%	38,05
Nitópolis	Região Metropolitana	71.589.733,18	12.909.023,33	6.945.352,22	150.968	9,7%	53,8%	46,01
Queimados	Região Metropolitana	64.164.673,38	5.275.266,96	6.610.212,44	136.509	10,3%	125,3%	48,42
Itaperuna	Região Noroeste Fluminense	57.104.797,09	6.503.545,31	6.561.197,86	92.183	11,5%	100,9%	71,18
Araucária	Região das Baixadas Litorâneas	88.047.004,54	15.543.678,74	6.283.553,81	97.701	7,1%	40,4%	64,31
Maricá	Região das Baixadas Litorâneas	66.869.991,81	14.290.551,05	5.997.899,63	95.653	9,0%	42,0%	62,70
Paraty	Região da Costa Verde	39.026.103,88	6.561.558,13	5.981.371,93	33.062	15,3%	91,2%	180,91
São Francisco de Itabapoana	Região Norte Fluminense	37.639.542,77	1.694.190,39	5.683.884,08	46.024	15,1%	335,5%	123,50
São Pedro d'Aldeia	Região das Baixadas Litorâneas	59.236.851,98	8.697.298,64	5.620.407,13	76.414	9,5%	64,6%	73,55
Seropédica	Região Metropolitana	48.723.353,54	4.181.781,30	5.585.036,25	75.032	11,5%	133,6%	74,44
Rio Bonito	Região das Baixadas Litorâneas	59.548.269,43	20.194.941,13	5.486.173,59	52.529	9,2%	27,2%	104,44
Saquarema	Região das Baixadas Litorâneas	54.604.390,06	8.843.171,11	5.414.600,28	61.591	9,9%	61,2%	87,91
São Fidélis	Região Norte Fluminense	31.560.639,96	1.613.881,81	5.233.021,07	38.172	16,6%	324,3%	137,09
Santo Antônio de Pádua	Região Noroeste Fluminense	31.838.281,40	2.494.276,10	5.197.334,51	42.078	16,3%	208,4%	123,52
Cantagalo	Região Serrana	32.515.005,76	1.641.353,81	4.955.015,67	20.717	15,2%	301,9%	239,18
Bom Jesus do Itabapoana	Região Noroeste Fluminense	31.934.788,85	1.974.715,09	4.898.000,12	36.024	15,3%	248,0%	135,96
Arraial do Cabo	Região das Baixadas Litorâneas	30.364.586,29	3.697.590,10	4.845.809,70	26.390	16,0%	131,1%	183,62
Miracema	Região Noroeste Fluminense	22.190.679,90	625.798,85	4.505.555,67	28.300	20,3%	720,0%	159,21
Tanguá	Região Metropolitana	23.040.000,62	1.136.363,23	4.493.341,68	29.481	19,5%	395,4%	152,41
Paracambi	Região Metropolitana	35.103.348,65	3.154.846,49	4.473.748,33	43.011	12,7%	141,8%	104,01
Bom Jardim	Região Serrana	21.781.746,24	1.291.174,44	4.446.173,46	23.917	20,4%	344,4%	185,90
Itaocara	Região Noroeste Fluminense	20.339.773,48	1.021.349,60	4.423.571,36	23.047	21,7%	433,1%	191,94
Conceição de Macabu	Região Norte Fluminense	21.410.788,94	716.555,85	4.250.899,21	19.674	19,9%	593,2%	216,07
São José do Vale do Rio Preto	Região Serrana	23.281.940,42	923.194,25	4.237.714,66	21.662	18,2%	459,0%	195,63
Carmo	Região Serrana	21.237.324,65	484.741,41	4.116.407,48	15.778	19,4%	849,2%	260,90
Cordeiro	Região Serrana	17.963.649,05	740.765,03	4.114.347,62	19.764	22,9%	555,4%	208,17
Cambuí	Região Noroeste Fluminense	18.728.363,13	510.569,37	3.984.361,96	14.439	21,3%	780,4%	275,94
Sumidouro	Região Serrana	18.554.112,44	228.838,69	3.978.911,63	14.927	21,4%	1738,7%	266,56
Natividade	Região Noroeste Fluminense	18.869.860,23	476.603,05	3.929.740,23	15.430	20,8%	824,5%	254,68
Iguaba Grande	Região das Baixadas Litorâneas	24.126.133,29	3.873.682,05	3.907.238,21	19.346	16,2%	100,9%	201,97
Santa Maria Madalena	Região Serrana	18.261.981,41	265.699,99	3.808.633,41	10.242	20,9%	1433,4%	371,86
Cardoso Moreira	Região Norte Fluminense	19.144.010,55	434.916,66	3.808.122,95	12.465	19,9%	875,6%	305,51
Porciúncula	Região Noroeste Fluminense	18.618.187,76	913.685,83	3.745.078,73	16.823	20,1%	409,9%	222,62
Trajano de Moraes	Região Serrana	16.213.470,89	139.366,90	3.729.398,17	9.661	23,0%	2676,0%	386,03
Italva	Região Noroeste Fluminense	15.154.766,95	372.733,49	3.727.032,04	12.531	24,6%	999,9%	297,42
Dois Barras	Região Serrana	16.864.677,09	396.408,11	3.631.583,68	10.622	21,5%	916,1%	341,89
São Sebastião do Alto	Região Serrana	14.406.829,99	135.278,98	3.527.634,33	8.747	24,5%	2607,7%	403,30
São José do Ubá	Região Noroeste Fluminense	12.598.252,79	286.940,21	3.391.105,28	6.689	26,9%	1181,8%	506,97
Macuco	Região Serrana	12.676.766,39	438.225,31	3.389.221,76	4.478	26,7%	773,4%	756,86
Laje do Muriaé	Região Noroeste Fluminense	12.844.504,37	157.367,63	3.387.338,28	8.188	26,4%	2152,5%	413,70
Varre - Sai	Região Noroeste Fluminense	13.997.557,27	142.353,10	3.376.037,22	8.309	24,1%	2371,6%	406,31

(continua)

Anexo 1 – (continuação)

Discriminação	Região	Receita Total (R\$)	Receita Tributária (R\$)	Royalties (R\$)	nº de habitantes	Royalties/receita total	Royalties/receita tributária	Royalties per capita (R\$)
Aperibé	Região Noroeste Fluminense	15.848.439,58	173.211,90	3.031.355,40	9.087	19,1%	1750,1%	333,59
Porto Real	Região do Médio Paraíba	56.024.485,85	2.458.619,47	2.641.392,28	14.820	4,7%	107,4%	178,23
Itatiaia	Região do Médio Paraíba	40.662.628,82	6.229.492,45	1.228.257,55	30.168	3,0%	19,7%	40,71
Barra do Pirai	Região do Médio Paraíba	49.110.561,97	6.628.443,58	986.934,47	94.332	2,0%	14,9%	10,46
Valença	Região do Médio Paraíba	37.431.414,62	3.962.629,54	931.034,94	69.756	2,5%	23,5%	13,35
Três Rios	Região Centro-Sul Fluminense	44.266.823,15	5.882.705,30	919.533,73	75.744	2,1%	15,6%	12,14
Paraíba do Sul	Região Centro-Sul Fluminense	27.723.579,52	2.561.140,48	671.511,27	39.595	2,4%	26,2%	16,96
Vassouras	Região Centro-Sul Fluminense	23.083.762,51	1.544.875,47	603.805,09	33.206	2,6%	39,1%	18,18
Rio Claro	Região do Médio Paraíba	18.417.121,20	988.215,04	579.241,06	17.834	3,1%	58,6%	32,48
Sapucaia	Região Centro-Sul Fluminense	17.880.436,54	1.581.821,95	538.082,50	18.240	3,0%	34,0%	29,50
Miguel Pereira	Região Centro-Sul Fluminense	22.655.526,57	3.540.164,45	521.030,85	26.694	2,3%	14,7%	19,52
Paty do Alferes	Região Centro-Sul Fluminense	26.658.422,47	1.463.717,91	483.344,25	27.334	1,8%	33,0%	17,68
Engenheiro Paulo de Frontin	Região Centro-Sul Fluminense	14.225.518,17	368.580,79	459.386,95	12.229	3,2%	124,6%	37,57
Pinheiral	Região do Médio Paraíba	19.209.209,82	1.140.024,40	451.782,25	22.476	2,4%	39,6%	20,10
Rio das Flores	Região do Médio Paraíba	14.381.697,78	906.579,07	447.974,46	8.361	3,1%	49,4%	53,58
Mendes	Região Centro-Sul Fluminense	17.384.828,59	860.351,39	440.140,10	17.722	2,5%	51,2%	24,84
Areal	Região Centro-Sul Fluminense	17.089.839,86	2.495.399,69	438.465,03	10.957	2,6%	17,6%	40,02
Quatis	Região do Médio Paraíba	15.125.108,24	640.850,25	423.388,73	11.960	2,8%	66,1%	35,40
Comendador Levy Gasparian	Região Centro-Sul Fluminense	13.265.800,18	899.847,62	410.304,33	8.455	3,1%	45,6%	48,53
Volta Redonda	Região do Médio Paraíba	266.427.298,75	59.974.047,52	-	255.695	0,0%	0,0%	-
Totais		16.258.411.922,50	4.159.814.662,61	2.297.867.185,28	15.383.407,00	14,1%	55,2%	149,37

Fonte: Estudos Socioeconômicos do TCE/RJ – Edição 2006

Anexo 2 – Quadros individuais do PIB e do ranking dos municípios selecionados
(Tabulação própria a partir de dados da Fundação CIDE)

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em Carapebus no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	5.319	44 °
Extração de outros minerais	2	62 °
Indústria de transformação	1.726	78 °
Comércio atacadista	0	
Comércio varejista	743	86 °
Construção civil	2.717	86 °
Serviços industriais de utilidade pública	2.705	83 °
Transportes	174	90 °
Comunicações	932	86 °
Instituições financeiras	489	82 °
Administração pública	25.791	34 °
Aluguéis	12.281	84 °
Outros serviços	7.640	61 °
Total dos setores	60.520	
Imputação de intermediação financeira	-1.829	
PIB a preços básicos	58.691	79 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em Quissamã no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	15.643	17 °
Extração de outros minerais	0	
Indústria de transformação	4.707	55 °
Comércio atacadista	166	69 °
Comércio varejista	2.258	66 °
Construção civil	16.229	48 °
Serviços industriais de utilidade pública	5.331	70 °
Transportes	868	79 °
Comunicações	1.952	74 °
Instituições financeiras	2.198	59 °
Administração pública	41.435	24 °
Aluguéis	19.983	72 °
Outros serviços	44.380	38 °
Total dos setores	155.153	
Imputação de intermediação financeira	-5.254	
PIB a preços básicos	149.899	54 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em Aperibé no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	3.107	59 °
Extração de outros minerais	1	66 °
Indústria de transformação	3.381	62 °
Comércio atacadista	68	81 °
Comércio varejista	1.512	80 °
Construção civil	4.254	81 °
Serviços industriais de utilidade pública	3.308	80 °
Transportes	703	82 °
Comunicações	1.290	81 °
Instituições financeiras	197	90 °
Administração pública	6.365	85 °
Aluguéis	11.609	85 °
Outros serviços	730	92 °
Total dos setores	36.522	
Imputação de intermediação financeira	-2.318	
PIB a preços básicos	34.204	88 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em Cambuci no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	18.811	13 °
Extração de outros minerais	11	41 °
Indústria de transformação	2.824	65 °
Comércio atacadista	1.330	47 °
Comércio varejista	718	87 °
Construção civil	34.719	37 °
Serviços industriais de utilidade pública	4.551	76 °
Transportes	1.078	73 °
Comunicações	1.507	78 °
Instituições financeiras	1.514	67 °
Administração pública	8.247	73 °
Aluguéis	19.076	74 °
Outros serviços	2.326	85 °
Total dos setores	96.714	
Imputação de intermediação financeira	-3.257	
PIB a preços básicos	93.457	63 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em Cardoso Moreira no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	3.264	55 °
Extração de outros minerais	3	57 °
Indústria de transformação	6.462	49 °
Comércio atacadista	0	
Comércio varejista	575	88 °
Construção civil	2.247	88 °
Serviços industriais de utilidade pública	3.352	78 °
Transportes	1.347	67 °
Comunicações	1.336	80 °
Instituições financeiras	556	80 °
Administração pública	9.229	69 °
Aluguéis	16.391	77 °
Outros serviços	2.206	86 °
Total dos setores	46.968	
Imputação de intermediação financeira	-2.184	
PIB a preços básicos	44.784	86 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em Carmo no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	6.072	40 °
Extração de outros minerais	1	64 °
Indústria de transformação	4.998	53 °
Comércio atacadista	1.169	48 °
Comércio varejista	2.160	68 °
Construção civil	5.865	73 °
Serviços industriais de utilidade pública	207.304	7 °
Transportes	1.315	68 °
Comunicações	2.329	67 °
Instituições financeiras	2.124	60 °
Administração pública	11.206	58 °
Aluguéis	20.564	70 °
Outros serviços	3.503	80 °
Total dos setores	268.609	
Imputação de intermediação financeira	-3.334	
PIB a preços básicos	265.275	40 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em Conceição de Macabu no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	5.948	42 °
Extração de outros minerais	7	49 °
Indústria de transformação	4.129	58 °
Comércio atacadista	82	79 °
Comércio varejista	2.760	62 °
Construção civil	13.481	51 °
Serviços industriais de utilidade pública	5.974	69 °
Transportes	2.808	57 °
Comunicações	2.224	69 °
Instituições financeiras	1.964	63 °
Administração pública	8.770	71 °
Aluguéis	25.808	64 °
Outros serviços	4.563	74 °
Total dos setores	78.516	
Imputação de intermediação financeira	-3.277	
PIB a preços básicos	75.239	71 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em Cordeiro no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	869	78 °
Extração de outros minerais	0	
Indústria de transformação	5.758	51 °
Comércio atacadista	269	64 °
Comércio varejista	4.381	52 °
Construção civil	6.903	67 °
Serviços industriais de utilidade pública	7.181	62 °
Transportes	2.987	56 °
Comunicações	4.287	55 °
Instituições financeiras	2.331	58 °
Administração pública	6.631	84 °
Aluguéis	25.863	63 °
Outros serviços	6.711	64 °
Total dos setores	74.169	
Imputação de intermediação financeira	-3.206	
PIB a preços básicos	70.963	73 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em Duas Barras no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	15.545	18 °
Extração de outros minerais	8	46 °
Indústria de transformação	3.578	61 °
Comércio atacadista	0	
Comércio varejista	1.350	81 °
Construção civil	7.435	65 °
Serviços industriais de utilidade pública	2.567	84 °
Transportes	1.001	75 °
Comunicações	854	88 °
Instituições financeiras	289	88 °
Administração pública	8.618	72 °
Aluguéis	13.856	81 °
Outros serviços	2.014	87 °
Total dos setores	57.114	
Imputação de intermediação financeira	-2.564	
PIB a preços básicos	54.551	81 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em Itavaia no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	7.868	32 °
Extração de outros minerais	399	11 °
Indústria de transformação	5.167	52 °
Comércio atacadista	290	62 °
Comércio varejista	2.020	70 °
Construção civil	4.822	80 °
Serviços industriais de utilidade pública	5.262	71 °
Transportes	2.622	59 °
Comunicações	1.629	77 °
Instituições financeiras	2.686	54 °
Administração pública	9.334	67 °
Aluguéis	16.476	76 °
Outros serviços	3.746	78 °
Total dos setores	62.322	
Imputação de intermediação financeira	-2.515	
PIB a preços básicos	59.807	78 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em Laje do Muriaé no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	4.149	50 °
Extração de outros minerais	0	
Indústria de transformação	1.327	84 °
Comércio atacadista	567	54 °
Comércio varejista	837	84 °
Construção civil	6.547	69 °
Serviços industriais de utilidade pública	2.214	87 °
Transportes	224	87 °
Comunicações	1.146	82 °
Instituições financeiras	465	83 °
Administração pública	4.608	90 °
Aluguéis	10.664	90 °
Outros serviços	2.761	82 °
Total dos setores	35.509	
Imputação de intermediação financeira	-1.874	
PIB a preços básicos	33.636	89 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em Macuco no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	359	83 °
Extração de outros minerais	0	
Indústria de transformação	6.635	47 °
Comércio atacadista	0	
Comércio varejista	1.847	74 °
Construção civil	6.366	71 °
Serviços industriais de utilidade pública	2.926	82 °
Transportes	199	88 °
Comunicações	1.016	84 °
Instituições financeiras	927	76 °
Administração pública	7.467	80 °
Aluguéis	6.684	92 °
Outros serviços	2.446	83 °
Total dos setores	36.872	
Imputação de intermediação financeira	-2.088	
PIB a preços básicos	34.784	87 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em Natividade no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	7.922	31 °
Extração de outros minerais	5	51 °
Indústria de transformação	5.777	50 °
Comércio atacadista	1.546	46 °
Comércio varejista	2.092	69 °
Construção civil	3.600	85 °
Serviços industriais de utilidade pública	5.037	73 °
Transportes	1.603	65 °
Comunicações	2.172	70 °
Instituições financeiras	4.550	48 °
Administração pública	9.250	68 °
Aluguéis	20.160	71 °
Outros serviços	3.866	77 °
Total dos setores	67.582	
Imputação de intermediação financeira	-2.851	
PIB a preços básicos	64.731	76 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em Porciúncula no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	12.841	21 °
Extração de outros minerais	7	48 °
Indústria de transformação	2.651	69 °
Comércio atacadista	2.330	40 °
Comércio varejista	2.250	67 °
Construção civil	4.865	79 °
Serviços industriais de utilidade pública	4.877	74 °
Transportes	839	80 °
Comunicações	1.924	76 °
Instituições financeiras	2.375	57 °
Administração pública	10.098	63 °
Aluguéis	21.822	69 °
Outros serviços	3.931	75 °
Total dos setores	70.811	
Imputação de intermediação financeira	-2.817	
PIB a preços básicos	67.994	74 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em Santa Maria Madalena no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	24.617	7 °
Extração de outros minerais	73	28 °
Indústria de transformação	2.816	66 °
Comércio atacadista	121	75 °
Comércio varejista	402	92 °
Construção civil	114	92 °
Serviços industriais de utilidade pública	2.270	86 °
Transportes	641	83 °
Comunicações	1.048	83 °
Instituições financeiras	1.084	75 °
Administração pública	6.883	83 °
Aluguéis	13.514	82 °
Outros serviços	1.601	88 °
Total dos setores	55.183	
Imputação de intermediação financeira	-2.549	
PIB a preços básicos	52.635	82 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em São José de Ubá no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	5.480	43 °
Extração de outros minerais	2	60 °
Indústria de transformação	2.578	70 °
Comércio atacadista	27	84 °
Comércio varejista	528	89 °
Construção civil	1.072	89 °
Serviços industriais de utilidade pública	1.652	89 °
Transportes	73	92 °
Comunicações	463	92 °
Instituições financeiras	1.578	66 °
Administração pública	5.320	88 °
Aluguéis	8.644	91 °
Outros serviços	5.143	70 °
Total dos setores	32.560	
Imputação de intermediação financeira	-764	
PIB a preços básicos	31.796	91 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em São José do Vale do Rio Preto no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	16.558	15 °
Extração de outros minerais	2	59 °
Indústria de transformação	2.782	67 °
Comércio atacadista	682	51 °
Comércio varejista	2.359	65 °
Construção civil	10.418	55 °
Serviços industriais de utilidade pública	6.837	64 °
Transportes	719	81 °
Comunicações	2.171	71 °
Instituições financeiras	1.299	69 °
Administração pública	12.425	56 °
Aluguéis	27.719	61 °
Outros serviços	6.422	65 °
Total dos setores	90.395	
Imputação de intermediação financeira	-2.762	
PIB a preços básicos	87.633	66 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em São Sebastião do Alto no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	7.451	37 °
Extração de outros minerais	1	67 °
Indústria de transformação	1.635	79 °
Comércio atacadista	20	85 °
Comércio varejista	449	90 °
Construção civil	414	90 °
Serviços industriais de utilidade pública	2.360	85 °
Transportes	274	86 °
Comunicações	827	89 °
Instituições financeiras	333	87 °
Administração pública	7.574	78 °
Aluguéis	11.215	86 °
Outros serviços	923	91 °
Total dos setores	33.475	
Imputação de intermediação financeira	-2.025	
PIB a preços básicos	31.450	92 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em Sumidouro no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	38.707	4 °
Extração de outros minerais	0	
Indústria de transformação	4.930	54 °
Comércio atacadista	526	56 °
Comércio varejista	1.648	77 °
Construção civil	3.829	82 °
Serviços industriais de utilidade pública	1.473	92 °
Transportes	181	89 °
Comunicações	942	85 °
Instituições financeiras	1.214	71 °
Administração pública	10.469	61 °
Aluguéis	19.369	73 °
Outros serviços	1.082	89 °
Total dos setores	84.368	
Imputação de intermediação financeira	-2.753	
PIB a preços básicos	81.615	69 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em Trajano de Moraes no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	30.396	6 °
Extração de outros minerais	4	54 °
Indústria de transformação	92	91 °
Comércio atacadista	9	87 °
Comércio varejista	758	85 °
Construção civil	2.681	87 °
Serviços industriais de utilidade pública	1.798	88 °
Transportes	515	84 °
Comunicações	870	87 °
Instituições financeiras	659	79 °
Administração pública	7.563	79 °
Aluguéis	12.794	83 °
Outros serviços	2.376	84 °
Total dos setores	60.516	
Imputação de intermediação financeira	-2.418	
PIB a preços básicos	58.098	80 °

A tabela a seguir apresenta a produção por setor econômico em Varre-Sai no ano 2004 e sua posição frente aos demais 91 municípios do Estado.

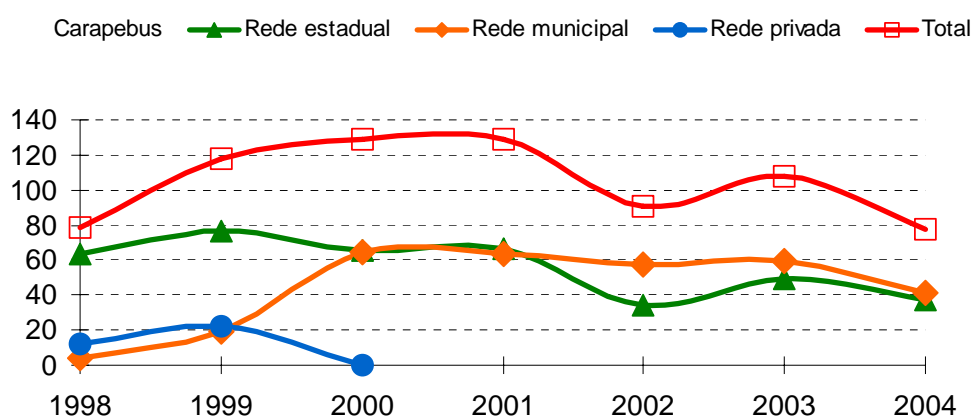
Setor	Produção (mil reais)	Ranking 2004
Agropecuária	8.283	30 °
Extração de outros minerais	0	
Indústria de transformação	1.431	82 °
Comércio atacadista	0	
Comércio varejista	1.697	75 °
Construção civil	348	91 °
Serviços industriais de utilidade pública	1.649	90 °
Transportes	111	91 °
Comunicações	655	91 °
Instituições financeiras	288	89 °
Administração pública	7.437	81 °
Aluguéis	10.773	88 °
Outros serviços	1.013	90 °
Total dos setores	33.684	
Imputação de intermediação financeira	-1.052	
PIB a preços básicos	32.633	90 °

Anexo 3 – Quadros individuais do número de concluintes da educação básica nos municípios

(Tabulação própria a partir de dados do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira)

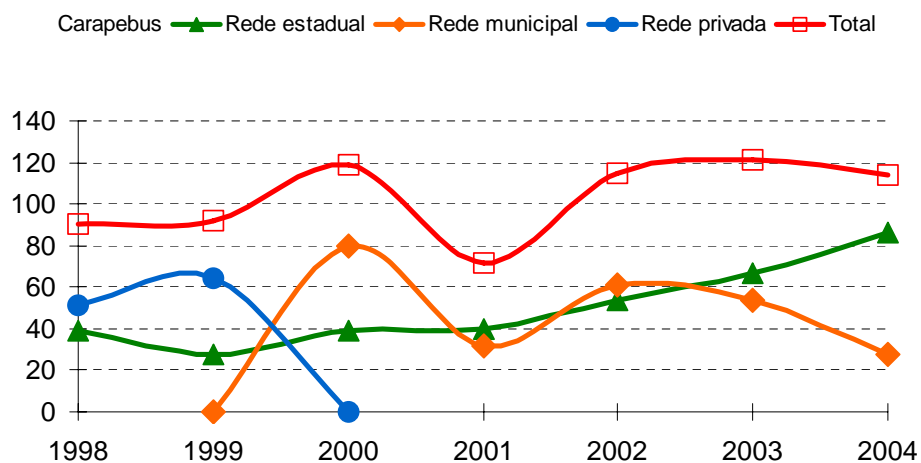
O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em Carapebus, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de formandos caiu em 1,3%:

Concluintes no ensino fundamental



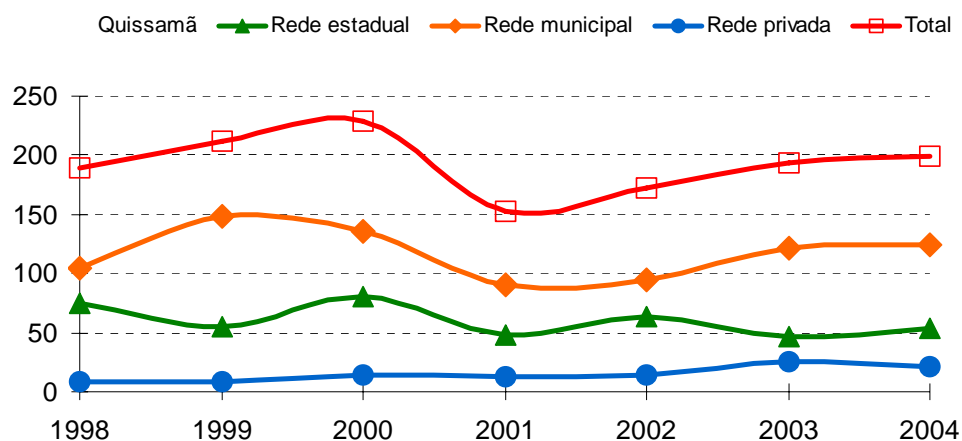
O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o ensino médio, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de formandos aumentou em 26,7%:

Concluintes no ensino médio



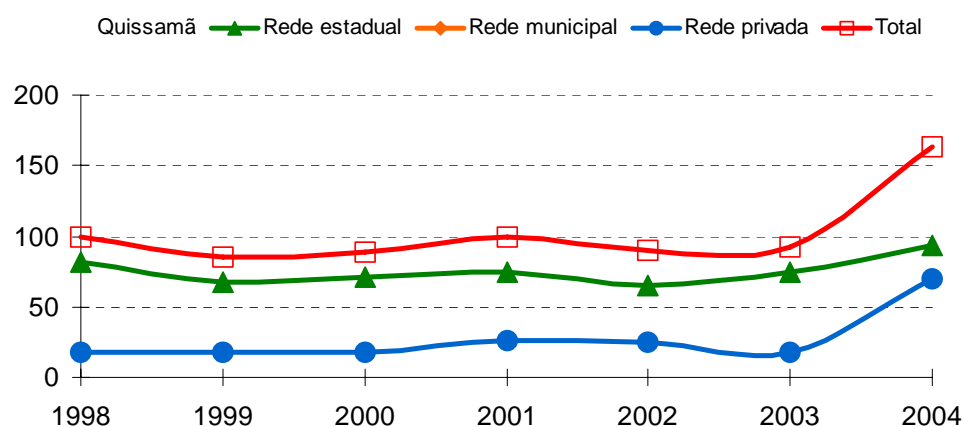
O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em Quissamã, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes cresceu em 5,3%:

Concluintes no ensino fundamental

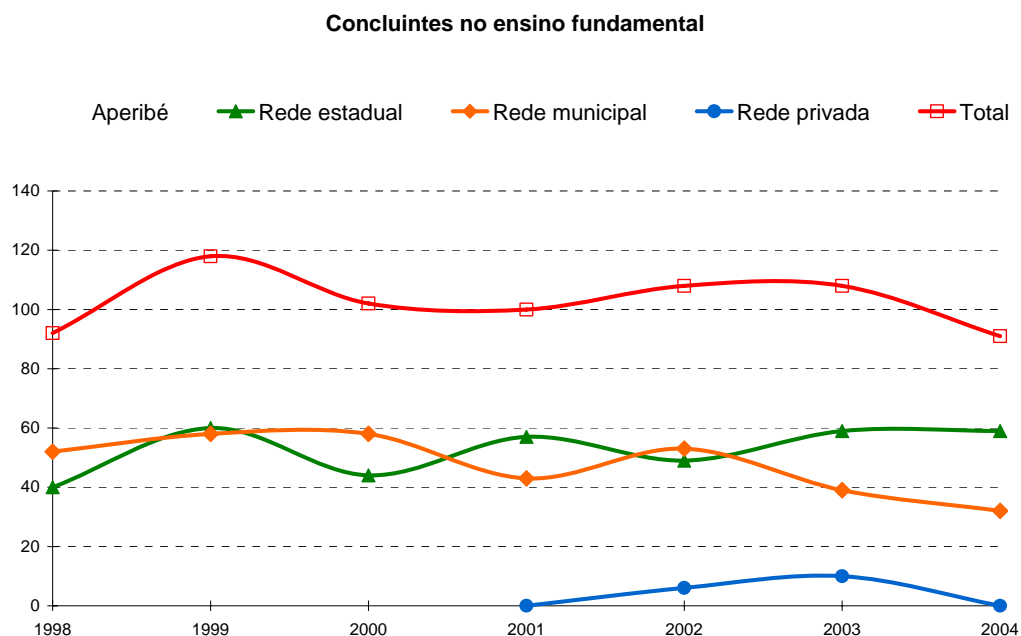


O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o ensino médio, no período de 1999 a 2004, tempo em que o número de concluintes cresceu em 63,0%:

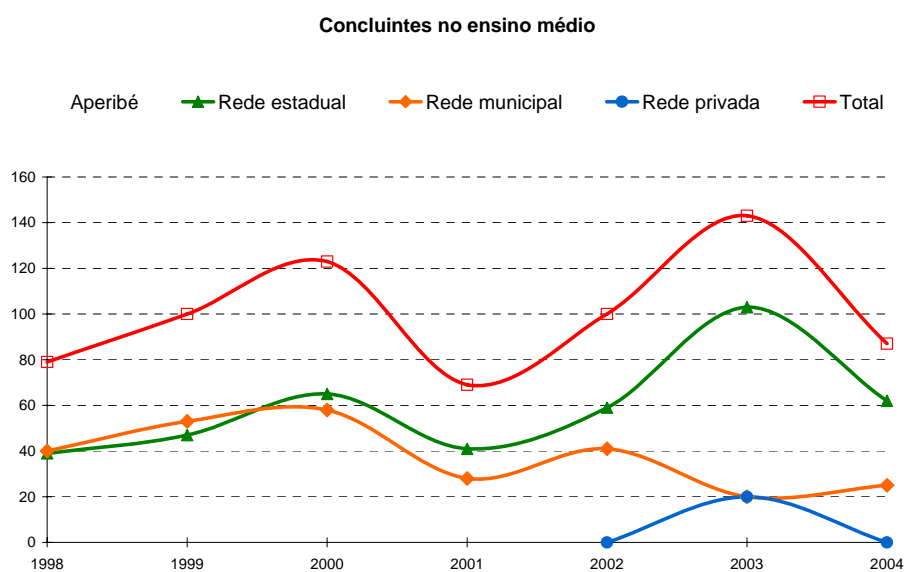
Concluintes no ensino médio



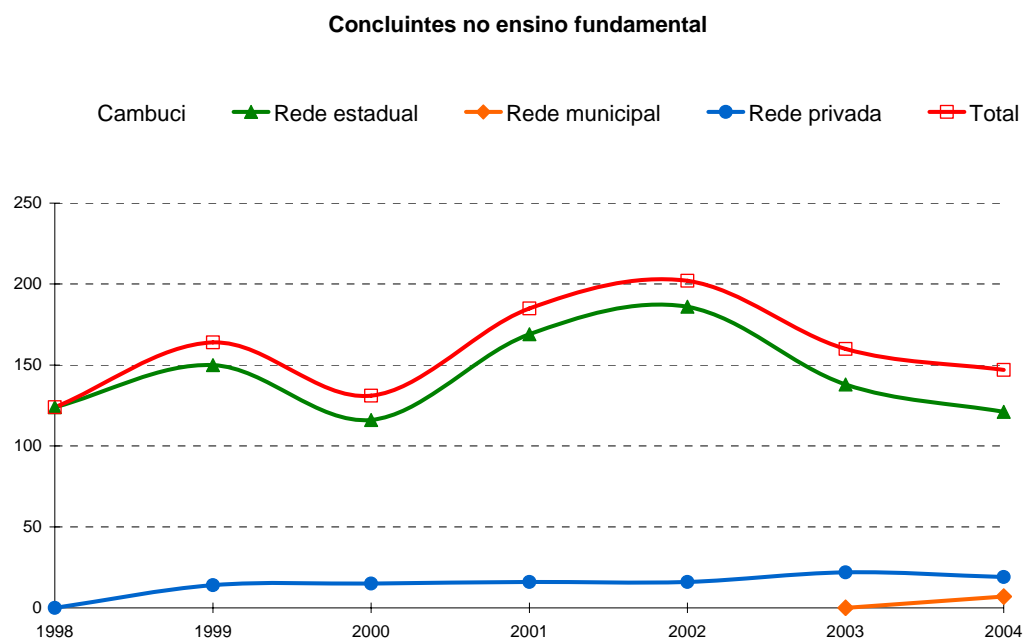
O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em Aperibé, no período de 1998 a 2004, tempo em que reduziu-se em 1,1% o número de formandos:



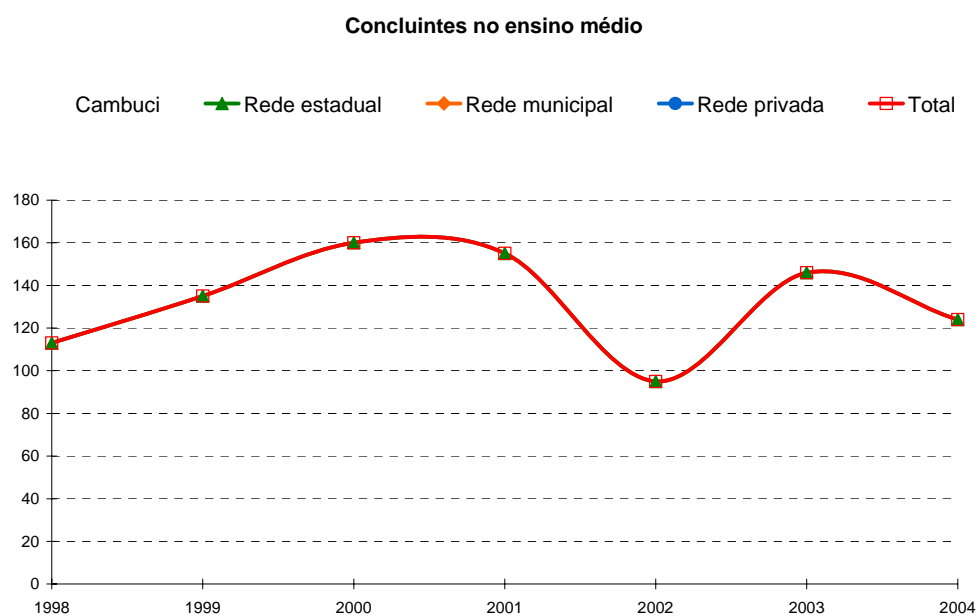
O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o ensino médio, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de formandos aumentou em 10,1%:



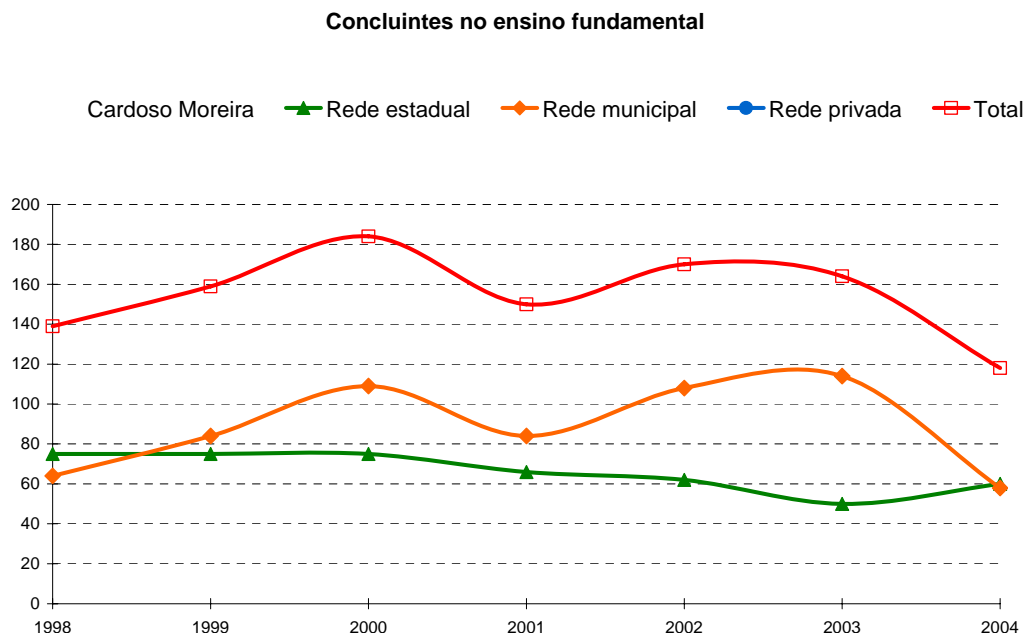
O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em Cambuci, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de formandos aumentou em 18,5%:



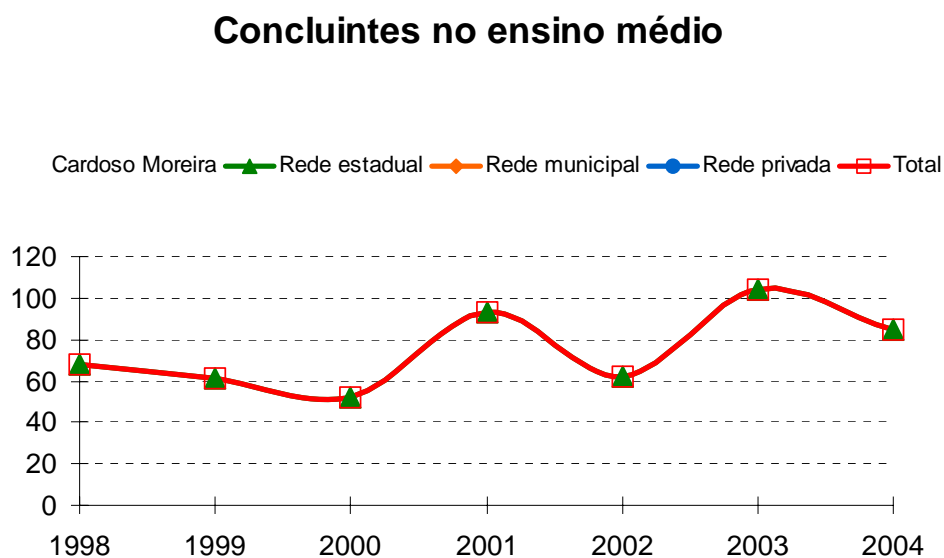
O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o ensino médio, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de formandos aumentou em 9,7%:



O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em Cardoso Moreira, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de formandos diminuiu em 15,1%:

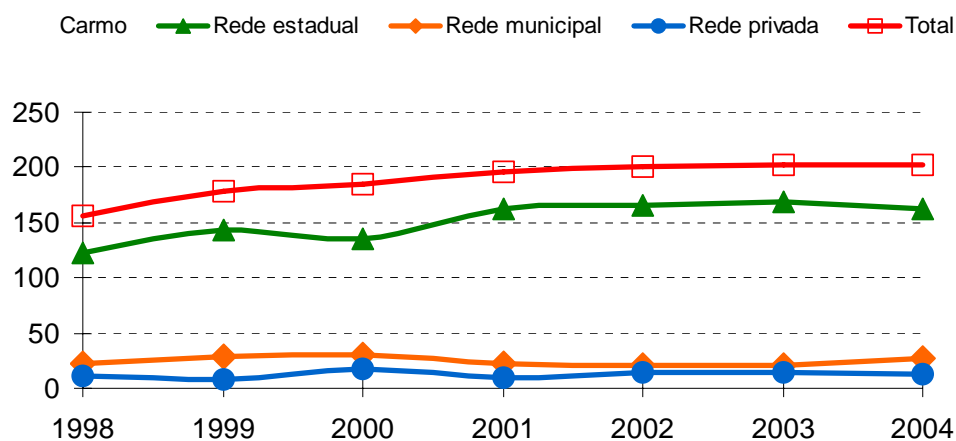


O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o ensino médio, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de formandos cresceu 25,0%:



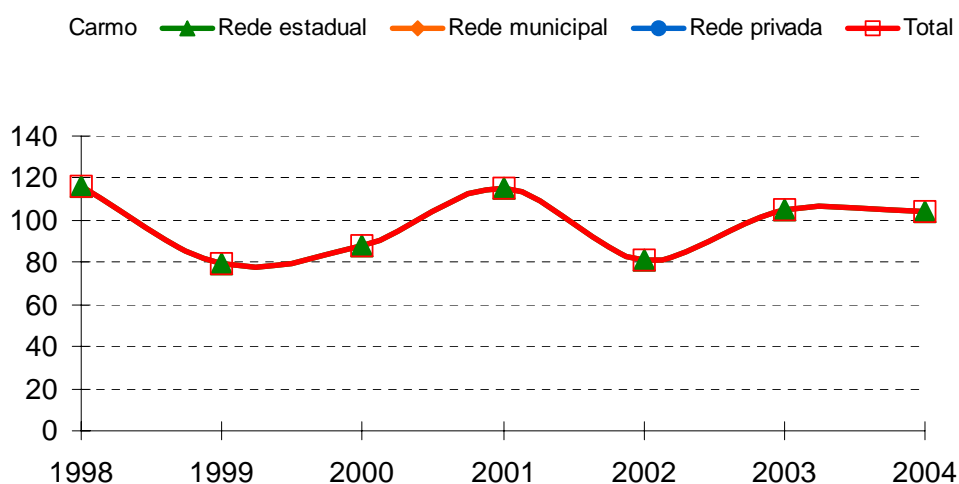
O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em Carmo, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes aumentou em 30,1%:

Concluintes no ensino fundamental

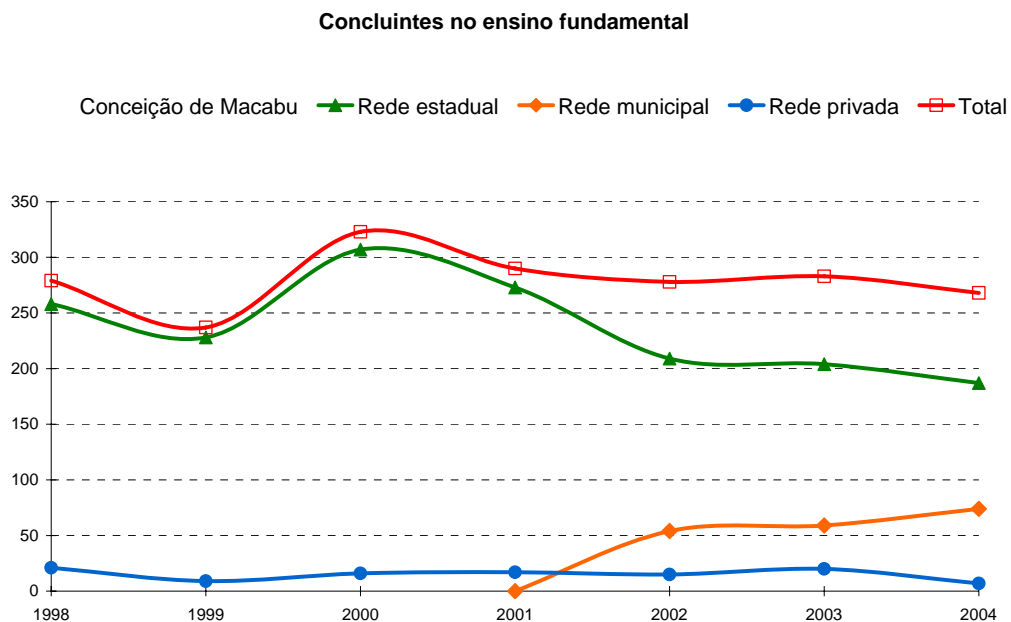


O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o ensino médio, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes caiu em 10,3%:

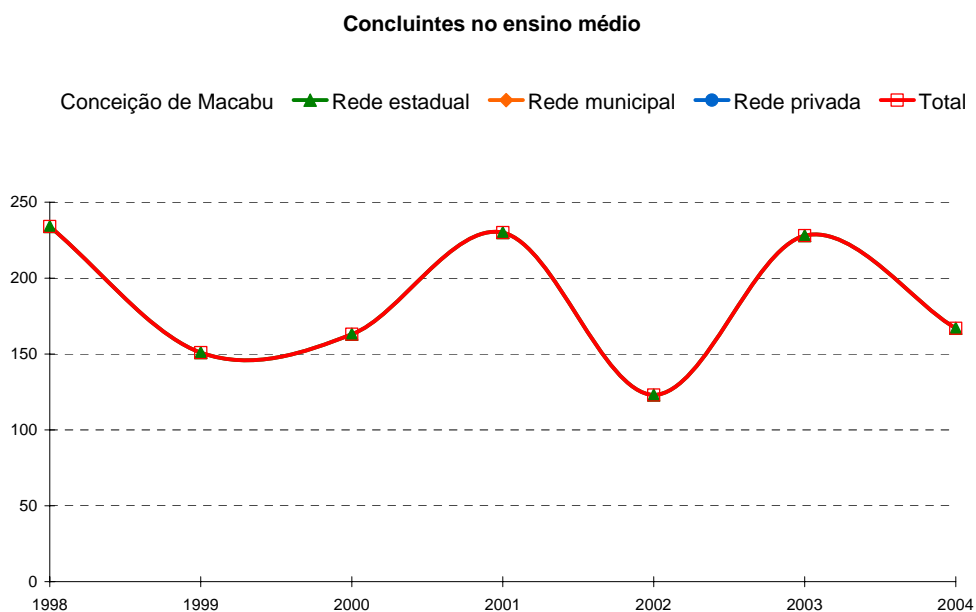
Concluintes no ensino médio



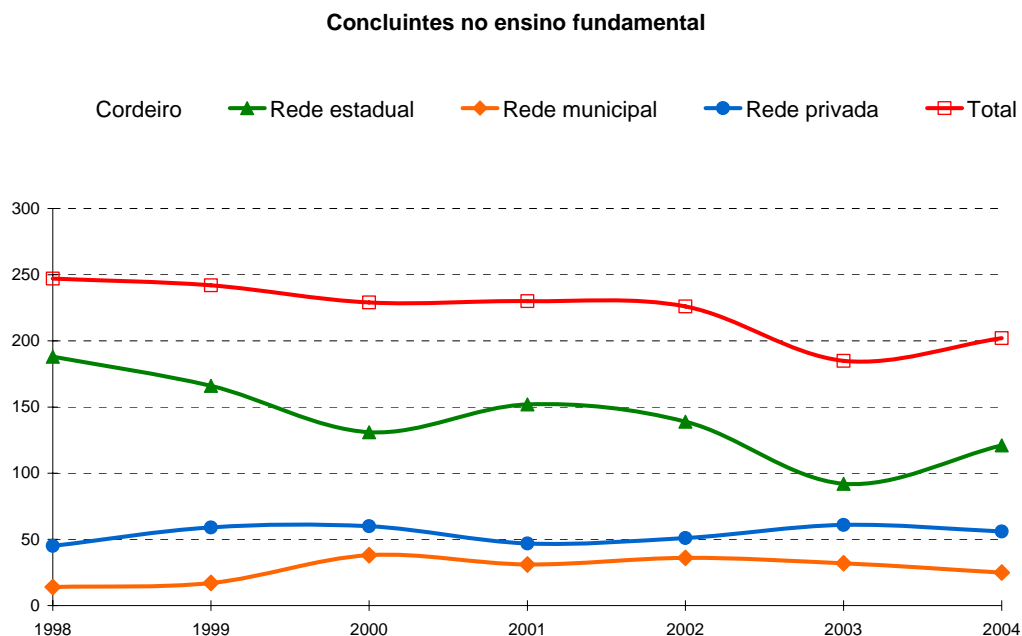
O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em Conceição de Macabu, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes se reduziu em 3,9%:



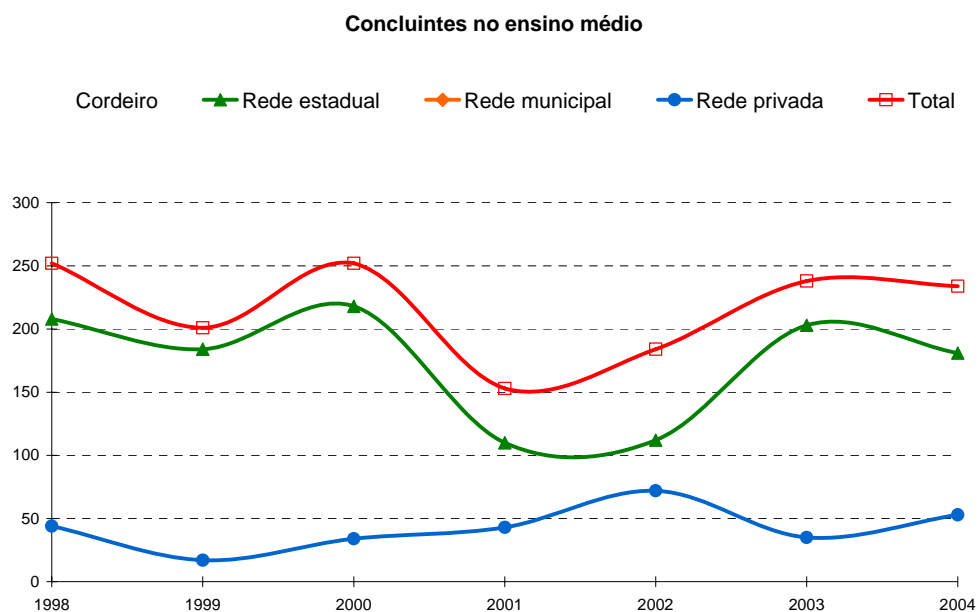
O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o ensino médio, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes caiu em 28,6%:



O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em Cordeiro, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes caiu em 18,2%:

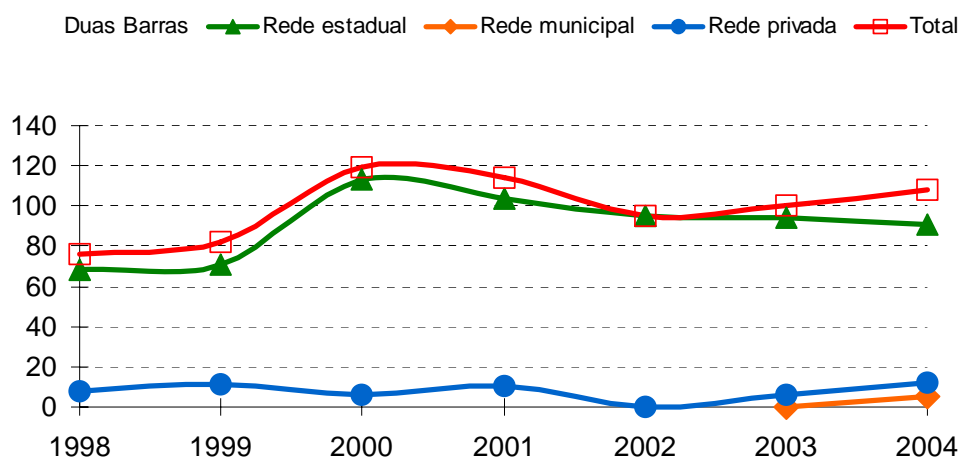


O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o ensino médio, no período de 1998 a 2004, tempo em que caiu em 7,1% o número de concluintes:



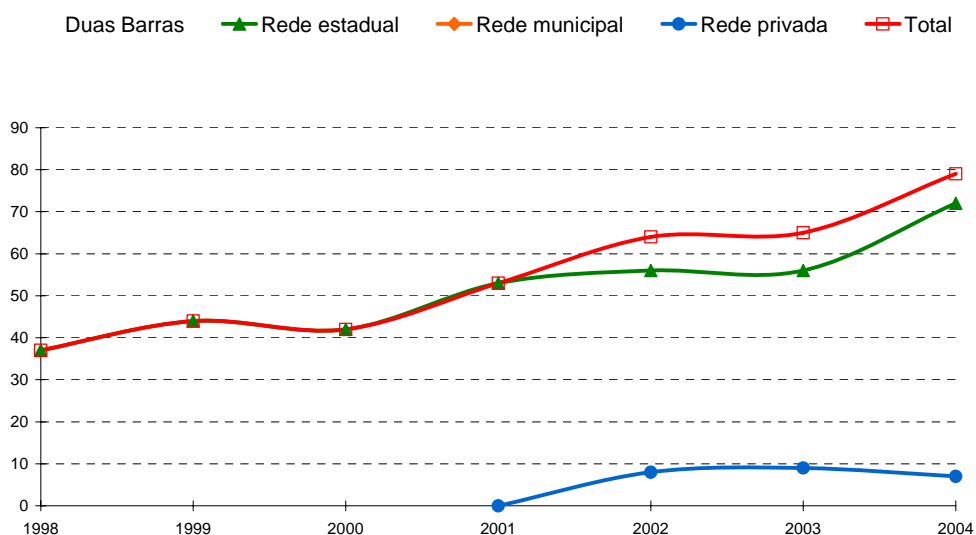
O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em Duas Barras, no período de 1998 a 2004, tempo em que aumentou em 42,1% o número de concluintes:

Concluintes no ensino fundamental



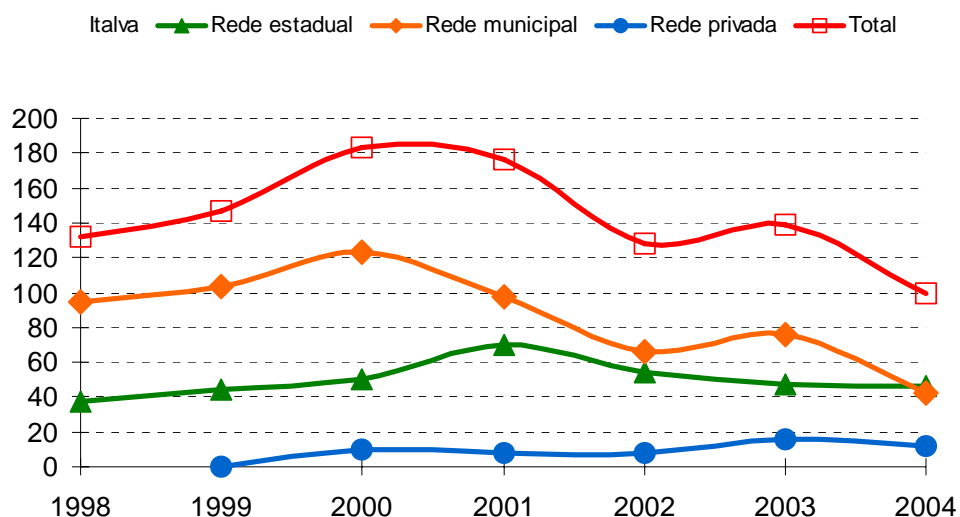
O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o curso, no período de 1998 a 2004, tempo em que cresceu em 113,5% o número de concluintes:

Concluintes no ensino médio



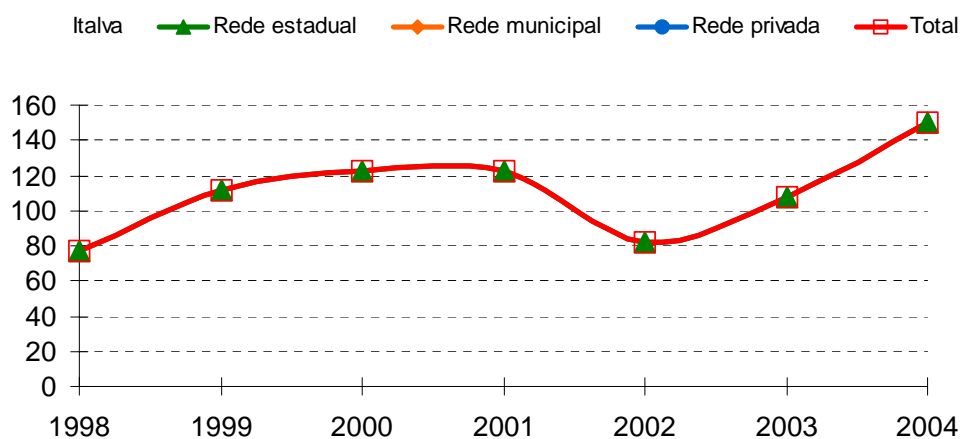
O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em Italva, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes caiu em 24,2%:

Concluintes no ensino fundamental



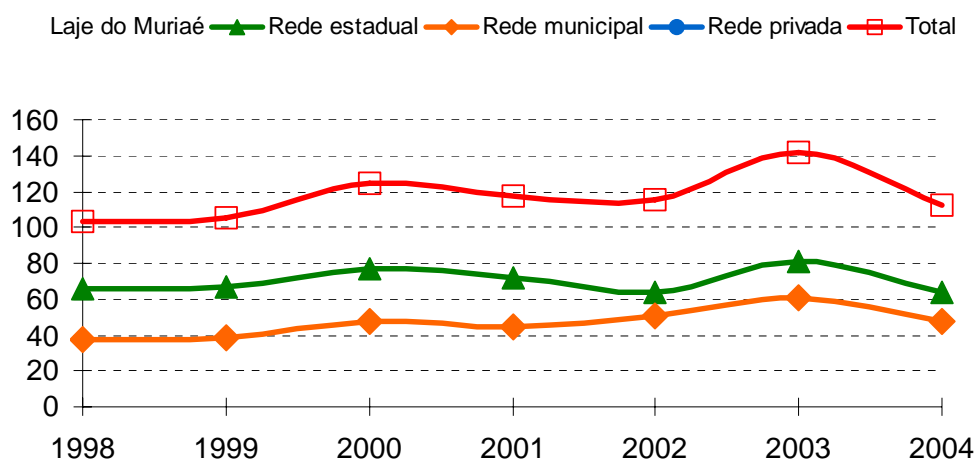
O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o ensino médio, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes aumentou em 94,8%:

Concluintes no ensino médio



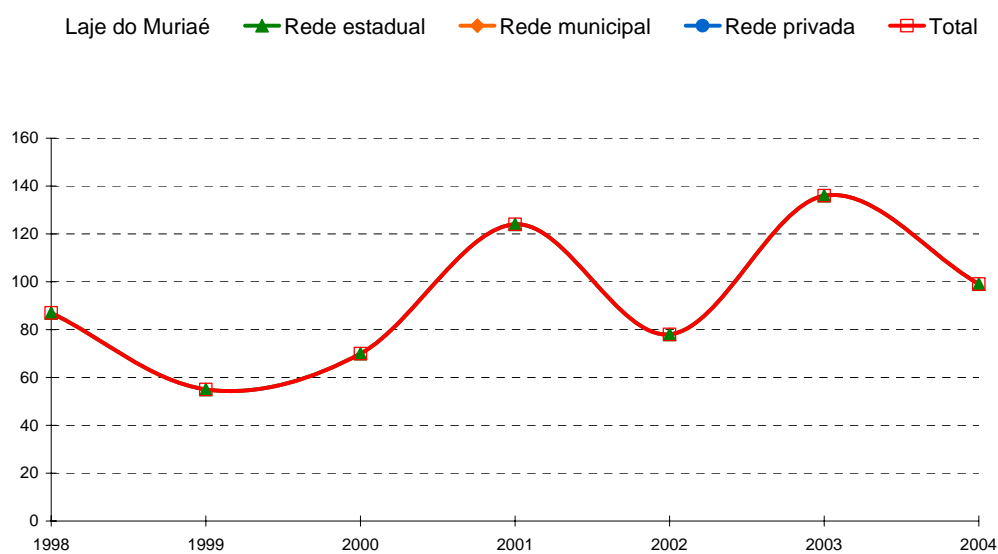
O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em Laje do Muriaé, no período de 1998 a 2004, tempo em que aumentou em 8,7% o número de concluintes:

Concluintes no ensino fundamental



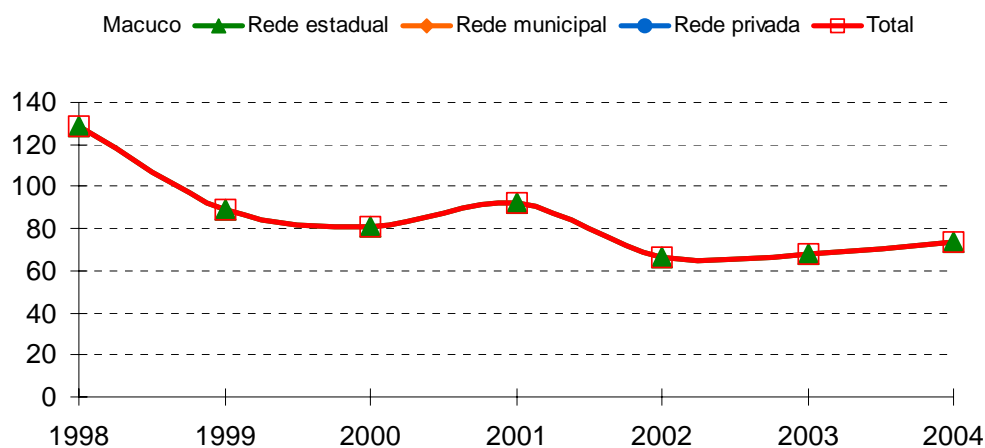
O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o ensino médio, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes aumentou em 13,8%:

Concluintes no ensino médio



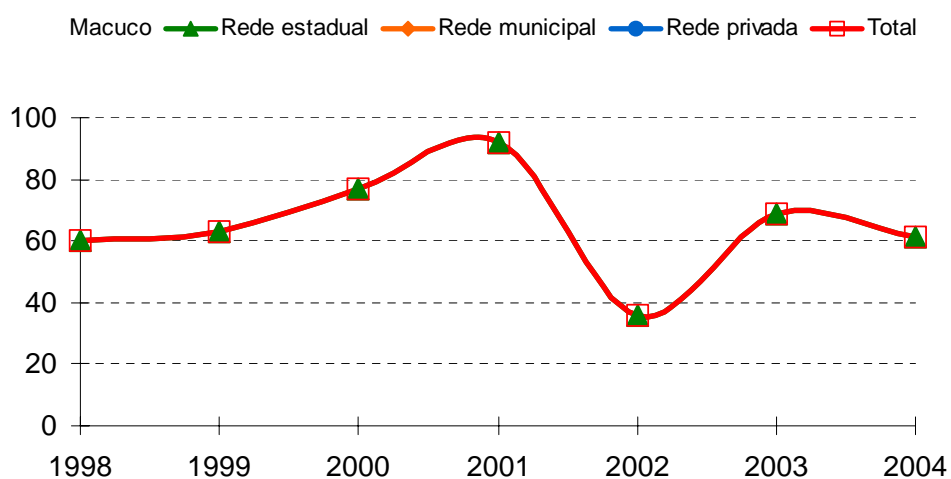
O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em Macuco, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes caiu em 42,6%:

Concluintes no ensino fundamental



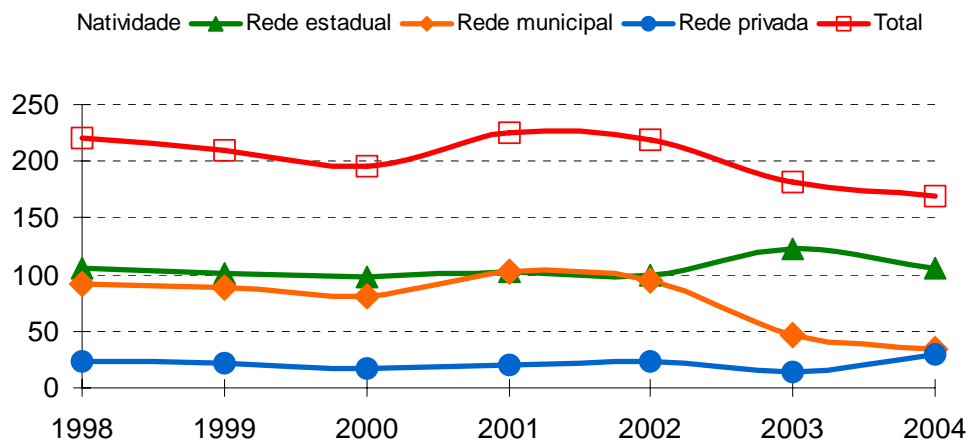
O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o ensino médio, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes cresceu em 1,7%:

Concluintes no ensino médio



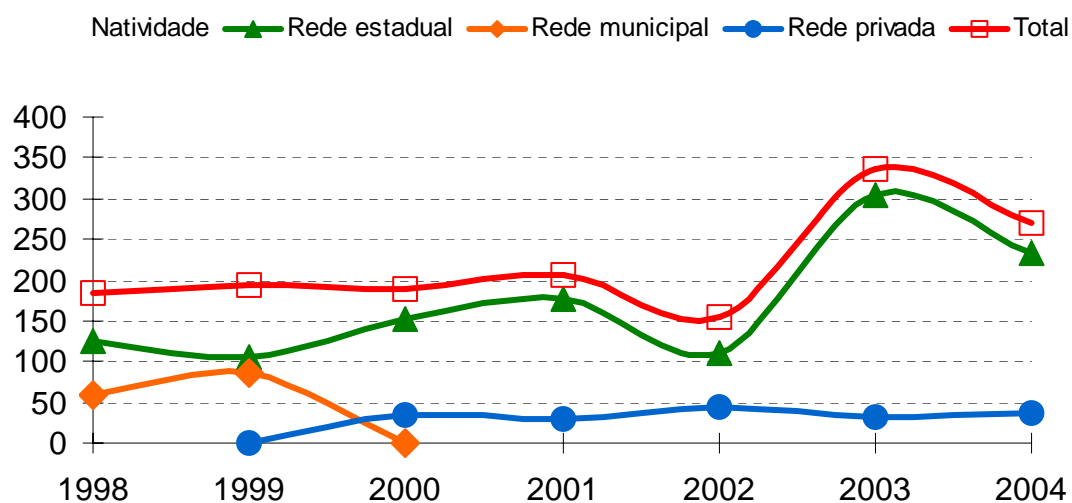
O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em Natividade, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes caiu em 22,7%:

Concluintes no ensino fundamental



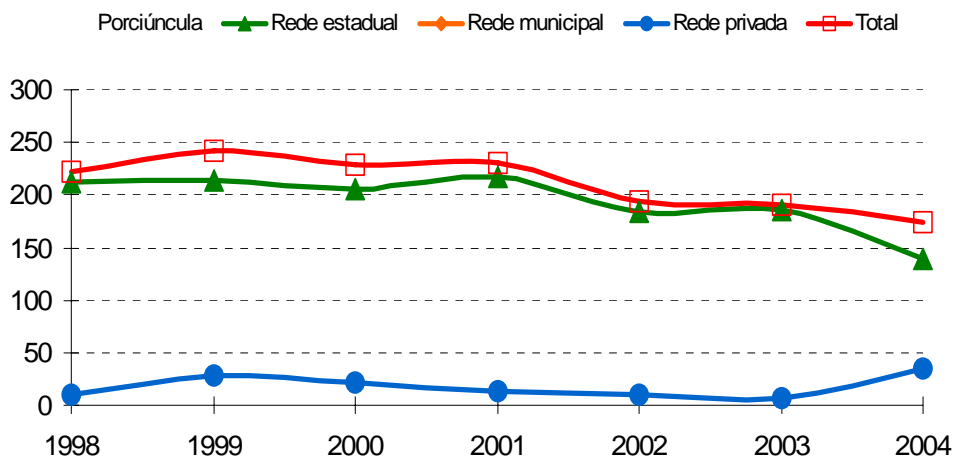
O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o ensino médio, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes aumentou em 46,5%:

Concluintes no ensino médio



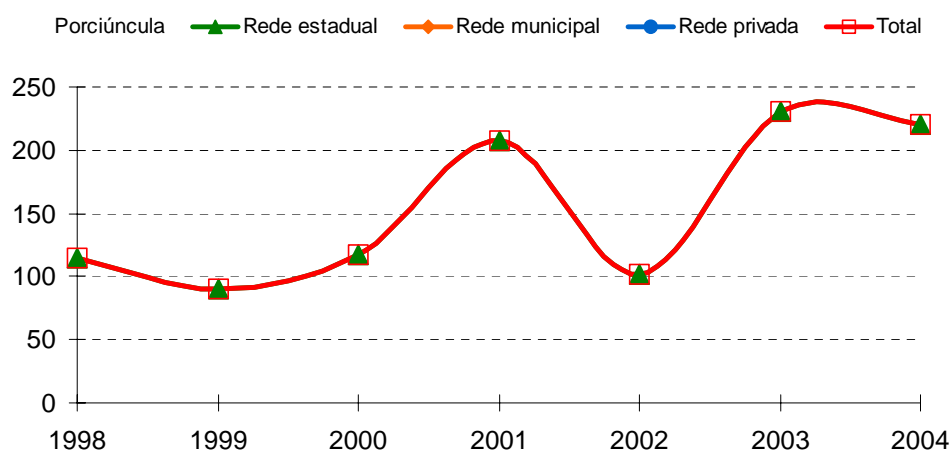
O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em Porciúncula, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes caiu em 21,6%:

Concluintes no ensino fundamental

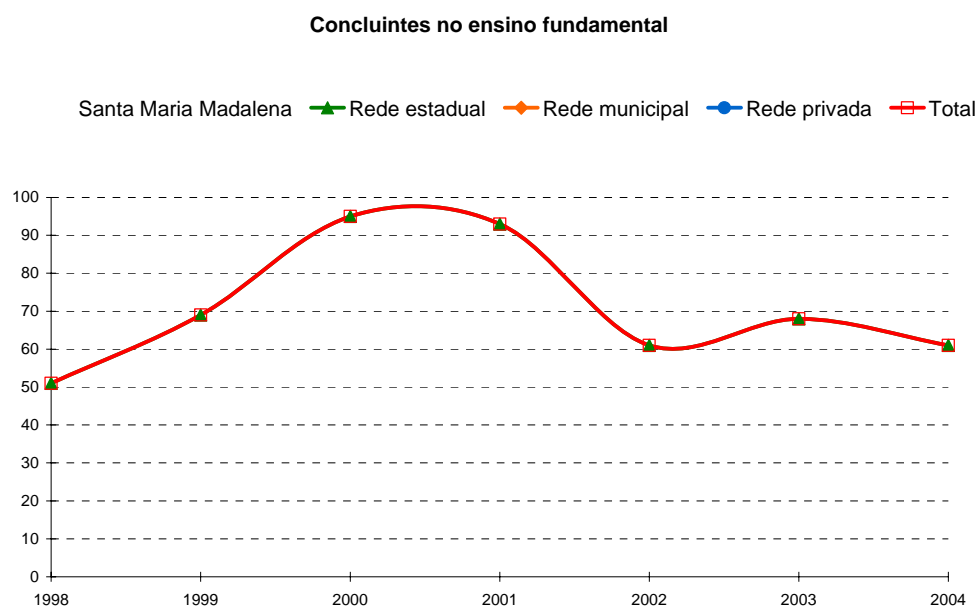


O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o ensino médio, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes aumentou em 92,2%:

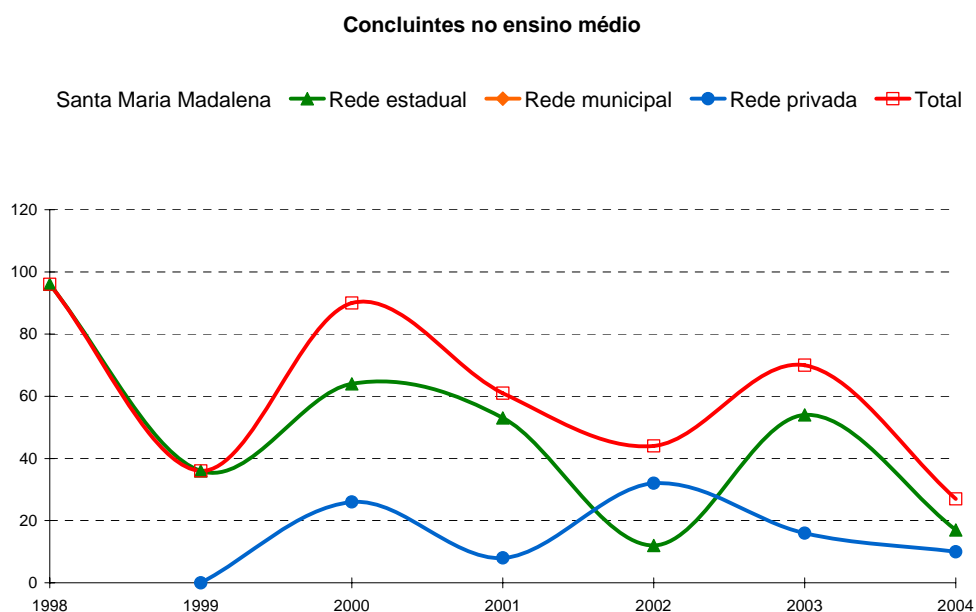
Concluintes no ensino médio



O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em Santa Maria Madalena, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes aumentou em 19,6%:

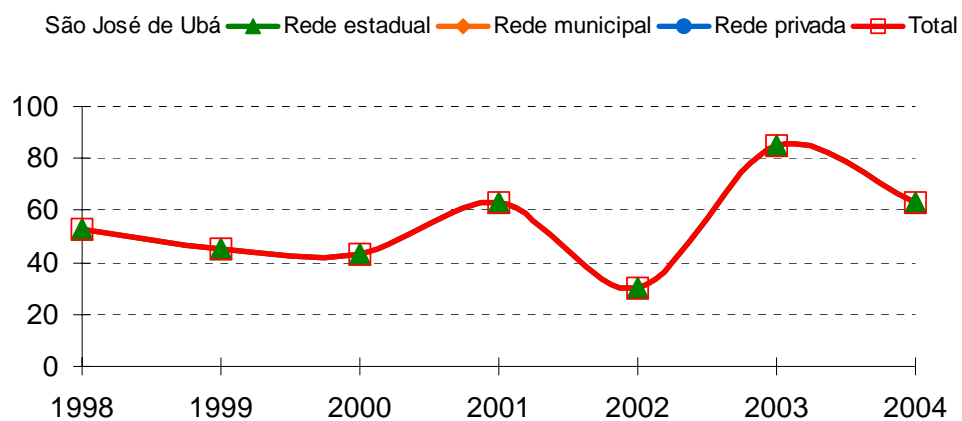


O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o ensino médio, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes caiu em 71,9%:



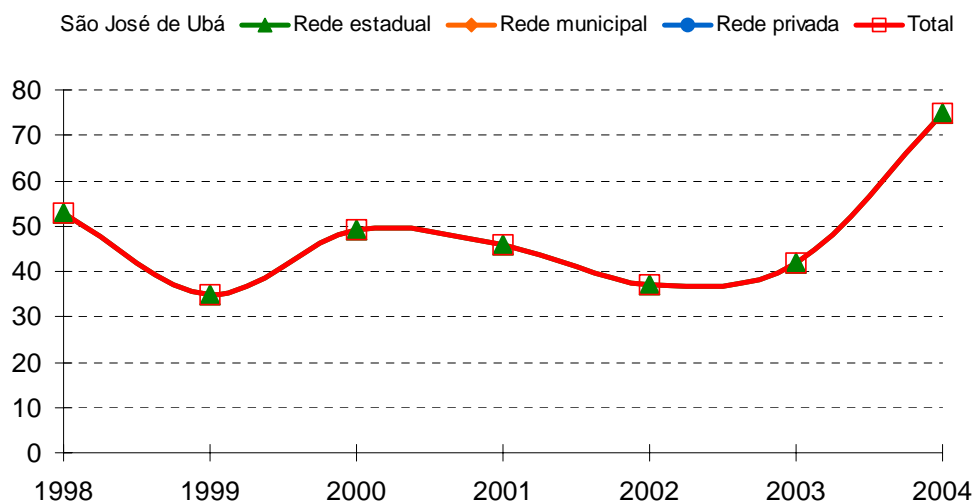
O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em São José de Ubá, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes aumentou em 18,9%:

Concluintes no ensino fundamental

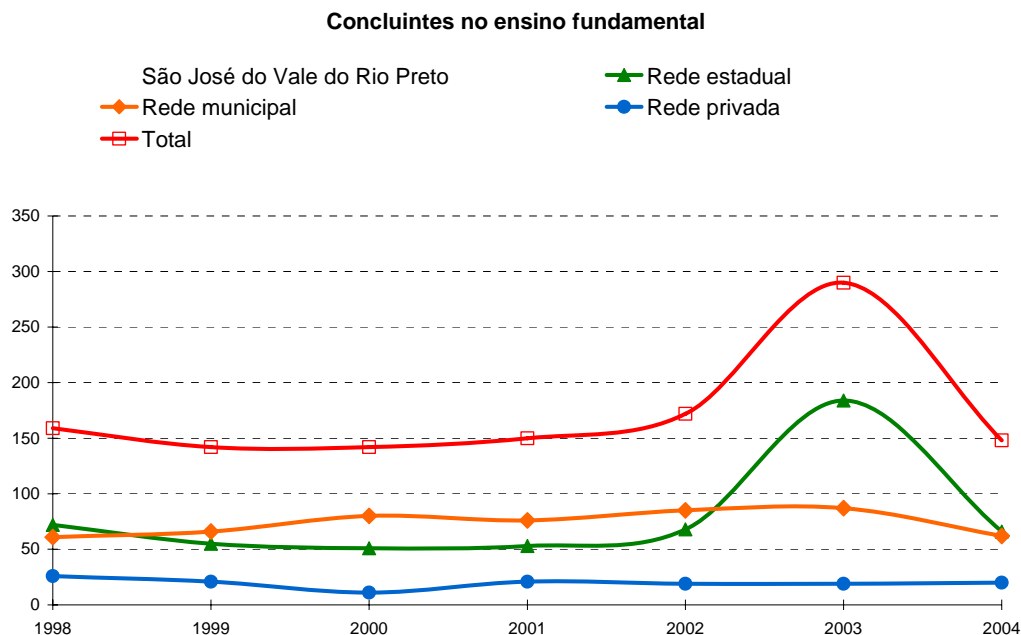


O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o curso, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes aumentou em 41,5%:

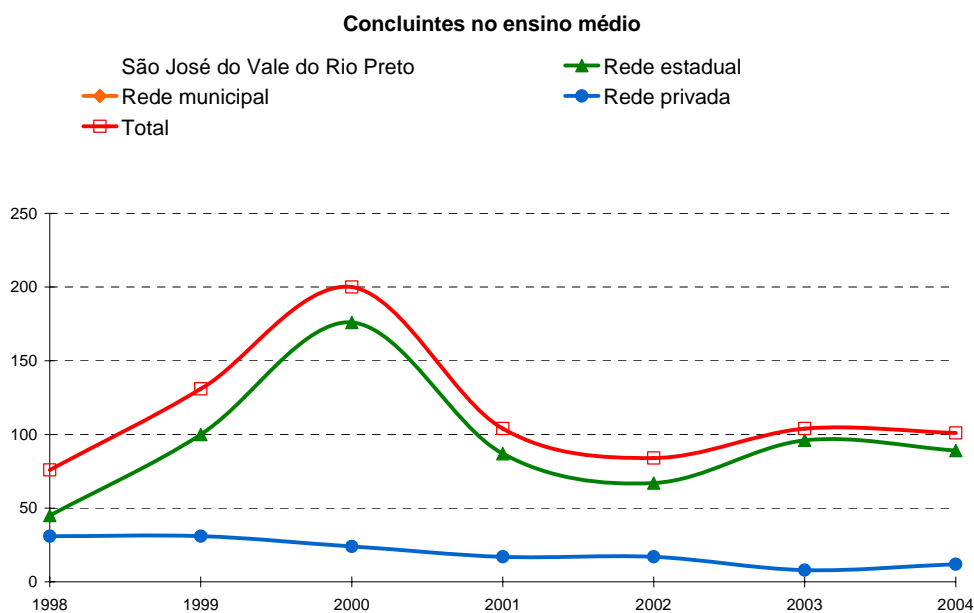
Concluintes no ensino médio



O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em São José do Vale do Rio Preto, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes caiu em 6,9%:

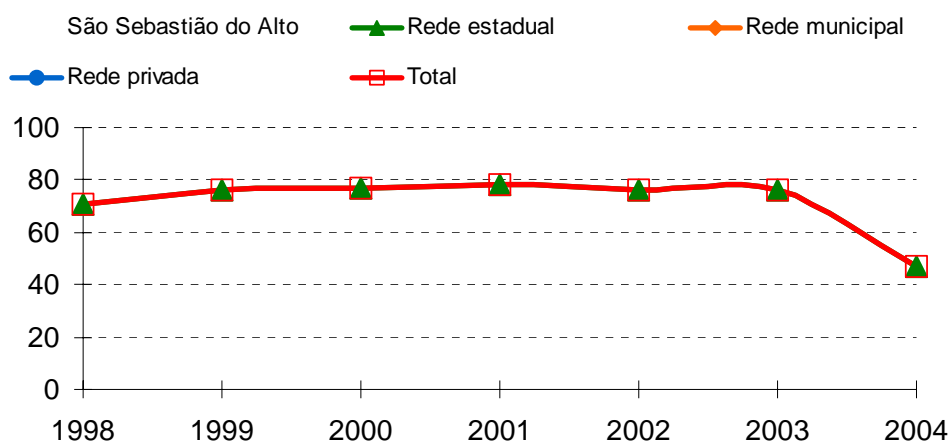


O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o ensino médio, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes aumentou em 32,9%:



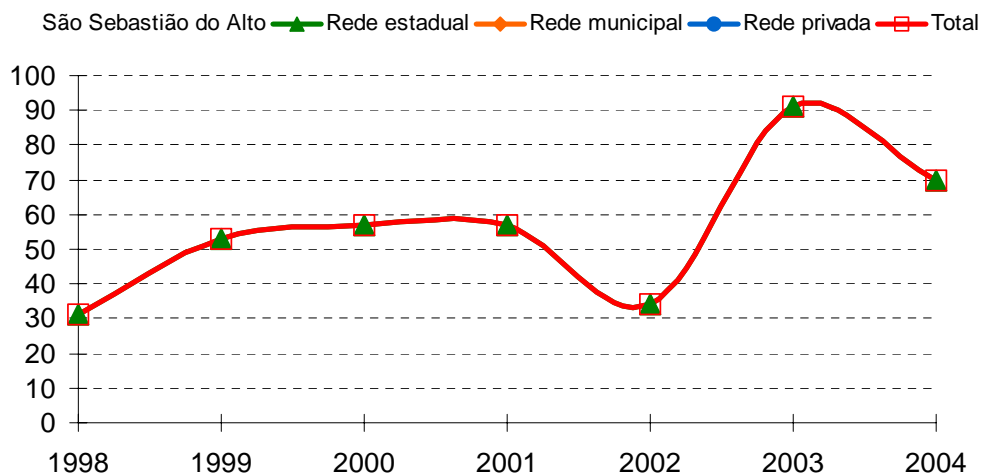
O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em São Sebastião do Alto, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes caiu em 33,8%:

Concluintes no ensino fundamental



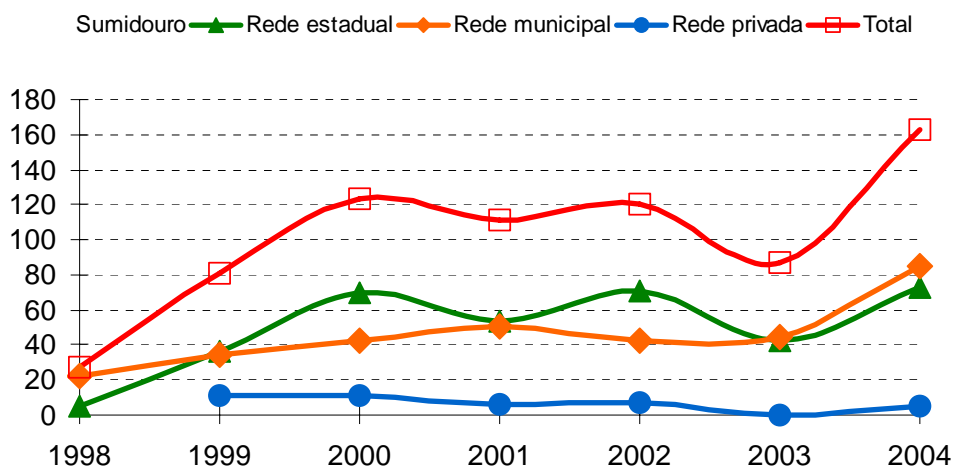
O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o curso, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes aumentou em 125,8%:

Concluintes no ensino médio



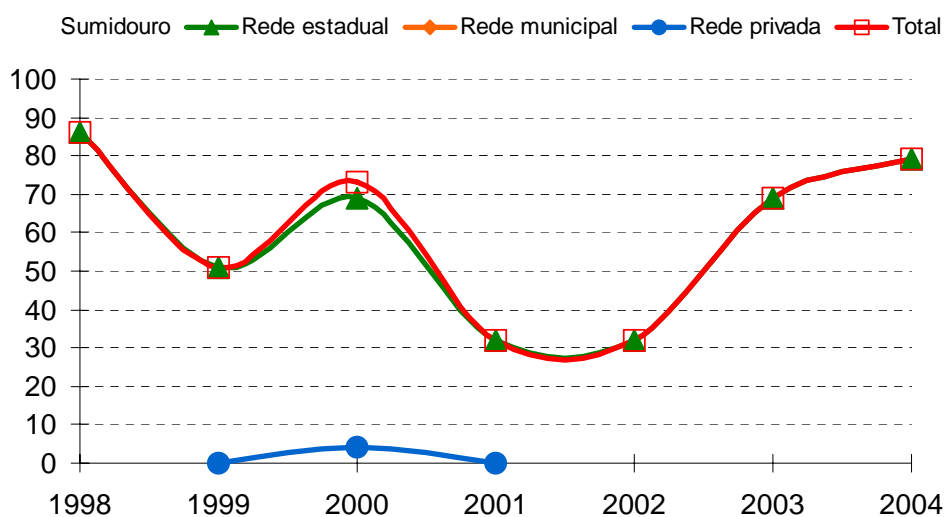
O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em Sumidouro, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes cresceu 503,7%:

Concluintes no ensino fundamental



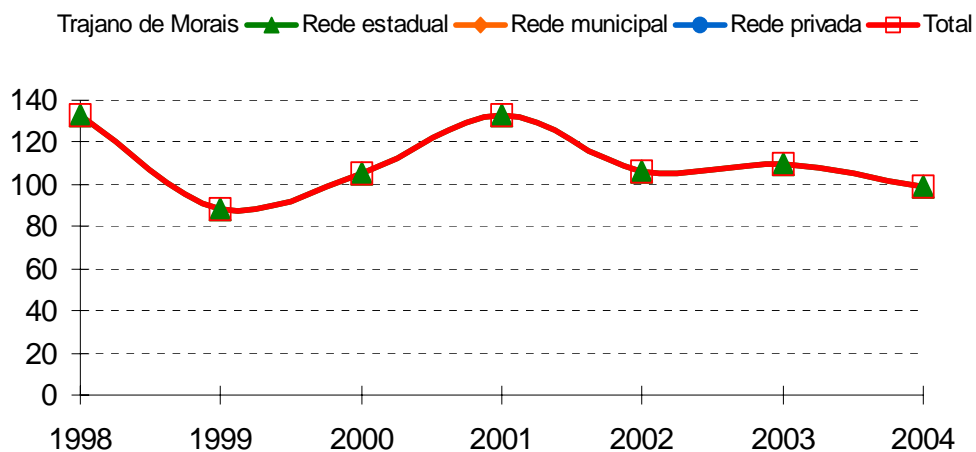
O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o curso, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes caiu em 8,1%:

Concluintes no ensino médio



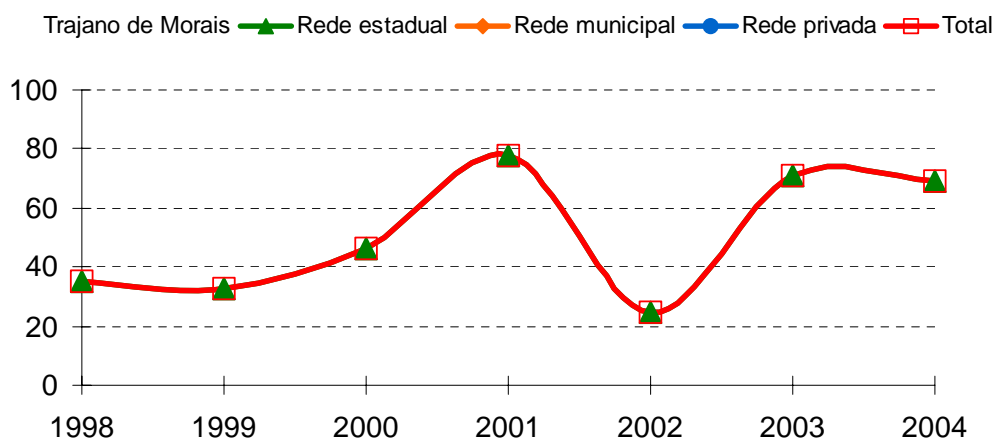
O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em Trajano de Moraes, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes caiu em 25,6%:

Concluintes no ensino fundamental



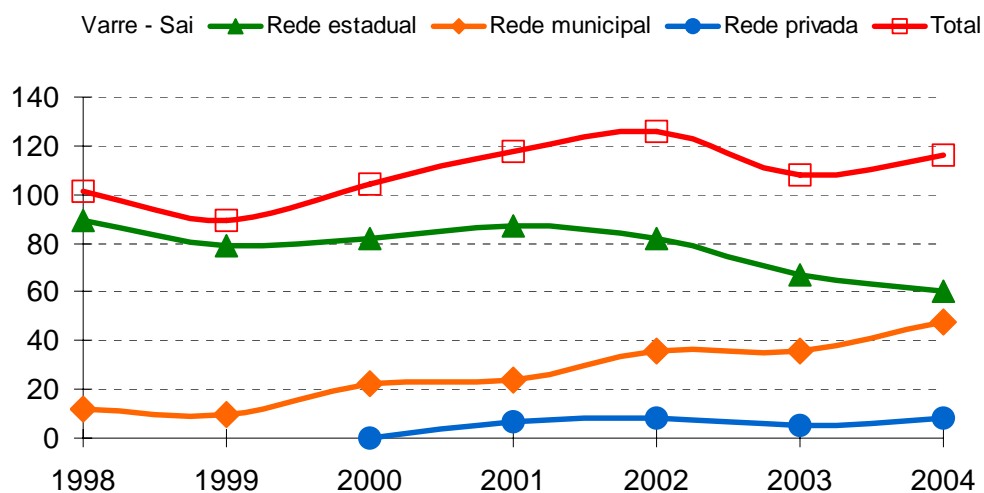
O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o ensino médio, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes aumentou em 97,1%:

Concluintes no ensino médio



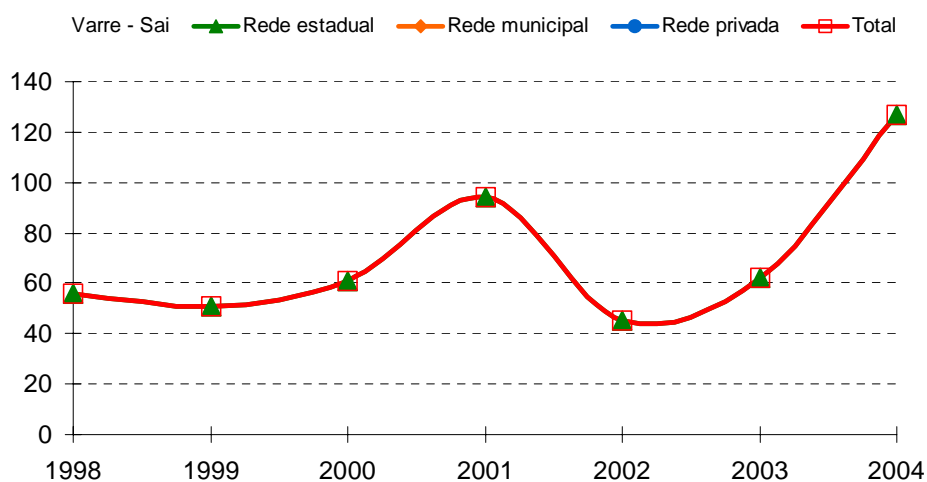
O gráfico a seguir apresenta o número de alunos que concluíram o curso fundamental em Varre-Sai, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes aumentou em 14,9%:

Concluintes no ensino fundamental



O gráfico seguinte apresenta o número de alunos que concluíram o ensino médio, no período de 1998 a 2004, tempo em que o número de concluintes aumentou em 126,8%:

Concluintes no ensino médio



Anexo 4 - Como funciona o ciclo de receitas próprias, transferências e despesas, e como foi a evolução da legislação sobre royalties no Brasil

▪ **Receitas próprias**

As receitas municipais são compostas por receitas próprias, aí incluídas as receitas tributárias, como o Imposto Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre a Transmissão de Bens Imóveis (ITBI), o Imposto sobre Serviços (ISS), as taxas e as contribuições de melhoria, mais as receitas patrimonial, de contribuição, agropecuária, industrial, de serviços e outras receitas correntes. Mais recentemente, foram considerados o Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) e os *royalties* também como receitas próprias. Eventuais operações de crédito e alienação de bens também entram na receita própria municipal como receita de capital.

▪ **Transferências da União e do Estado**

As transferências da União compõem-se do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), o Imposto Territorial Rural (ITR), o retorno de parte do Imposto sobre Circulação de Mercadorias com desoneração para exportação (Lei Complementar nº 87/96 – conhecida como Lei Kandir) e outras transferências correntes e de capital. Destas, a mais importante é o FPM.

Os percentuais pertinentes aos recursos entregues pela União, por intermédio dos Fundos de Participação, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios constam dos artigos 159 e 161 da Constituição Federal. O primeiro define a forma de rateio no âmbito da federação, enquanto que o último estabelece, entre outras providências, que o Tribunal de Contas da União tem competência para calcular as quotas do Fundo de Participação dos Municípios, do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal, e dos Fundos de Financiamento do Norte, Nordeste e Centro-Oeste. Esse cálculo obedece aos critérios fixados em legislação complementar e ordinária. Nos termos do inciso I do art. 159 da Constituição da República, a União entregará, do produto da arrecadação dos impostos sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, quarenta e sete por cento na seguinte forma:

a) 21,5% ao Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal;

b) 22,5% ao Fundo de Participação dos Municípios; *(tramita no Senado Federal proposta de Emenda Constitucional – EC 225 –, já aprovada na Câmara Federal, que eleva o percentual para 23,5%);*

c) 3% para aplicação e programas de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-oeste, através de suas instituições financeiras de caráter regional, de acordo com os planos regionais de desenvolvimento, ficando assegurada ao semi-árido do Nordeste a metade dos recursos destinados à Região, na forma que a lei estabelecer.

O Fundo de Participação dos Municípios é matéria disciplinada inicialmente pela Lei n.º 5.172, de 25 de outubro de 1966, alterada pelo Decreto-lei n.º 1.881, de 27 de agosto de 1981 e complementada pela LC n.º 62/89, alterada pela Lei Complementar n.º 74, de 30 de abril de 1993, observando, atualmente, o disposto na Lei Complementar n.º 106, de 26 de março de 2001.

Integraram a base de cálculo das transferências ao Fundo de Participação dos Municípios, além do montante da arrecadação do Imposto de renda e do Imposto sobre Produtos Industrializados, os respectivos adicionais, juros e multa moratória, cobrados administrativamente ou judicialmente, com a correspondente atualização monetária paga. Do produto da arrecadação, 22,5% serão destinados ao FPM e serão atribuídos:

- 10% aos municípios das capitais dos Estados;
- 86,4% aos demais municípios do país.
- 3,6% para o fundo de reserva a que fazem jus os municípios com população superior a 142.633 habitantes (coeficiente de 3.8), excluídas as capitais.

Os critérios atualmente utilizados para o cálculo dos coeficientes de participação dos Municípios estão baseados na Lei n.º. 5.172/66 (Código Tributário Nacional-CTN) e no Decreto-Lei N.º 1.881/81. O cálculo das quotas individuais de cada Município obedece a critérios distintos. São fixadas faixas populacionais, cabendo a cada uma delas um coeficiente individual. O mínimo é de 0,6 para Municípios com até 10.188 habitantes, e o máximo é 4,0 para aqueles acima de 156 mil. Para as Capitais, o coeficiente fixado se dá de acordo com o inverso da renda *per capita* de sua população, aplicado sobre o montante de 10% da receita. Para os municípios do interior é fixado um percentual para cada Estado em função de sua população. Esse percentual é aplicado sobre os 86,4% da receita destinada aos municípios do interior, formando-se assim um "bolo" para cada Estado. Esse montante é dividido pelo somatório dos coeficientes de todos os Municípios do Estado, excluída a Capital. O valor obtido é multiplicado pelo

coeficiente individual de cada um, resultando assim no valor distribuído a cada município.

Anualmente, o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, divulga estatística dos municípios e o Tribunal de Contas da União, com base nessa estatística, elabora e publica os índices do FPE e do FPM para o exercício seguinte.

Finalmente, as transferências do Estado compõem-se do Imposto sobre Circulação de Mercadorias (ICMS), o Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), o retorno do Imposto sobre Produtos Industrializados com desoneração para exportação, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Básico e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB) e outras transferências correntes e de capital. Destas, a mais importante é o ICMS.

A Constituição Federal dispõe que 25% do produto da arrecadação do ICMS pertencem aos municípios e devem ser a estes creditados, conforme os seguintes critérios:

- $\frac{3}{4}$, no mínimo, na proporção do valor adicionado nas operações relativas à circulação de mercadorias e nas prestações de serviços, realizadas em seus territórios.
- Até $\frac{1}{4}$, de acordo com o que dispuser lei estadual ou, no caso dos Territórios, lei federal.

O valor adicionado (VA), em termos de fórmula matemática é sinônimo de PIB, uma vez que $VA = VP - CI$, ($PIB = VP - CP$), onde VP é o valor da produção, ou seja, o que foi faturado com tudo que foi produzido; e o CI é o consumo intermediário, que dá conta daquilo que foi consumido no processo produtivo, ou, ainda, o valor de compra de um produto e o valor da revenda. Os valores são fornecidos pelas empresas à Secretaria Estadual de Fazenda, através da DECLAN anual.

Em síntese, o valor adicionado para cada município, apurado a cada ano, corresponderá à diferença entre o valor final constante da nota fiscal de venda (saída) das mercadorias comercializadas pela indústria, pelo comércio e pelo produtor, deduzido o valor final constante da nota fiscal da compra das mercadorias (entrada), mais o valor dos serviços prestados no município. Sua apuração para o ano t se dá no ano t-1, com base no valor adicionado nos exercícios t-2 e t-3.

A fração correspondente a $\frac{1}{4}$ restante dos 25% do ICMS repassados aos municípios fluminenses obedecem à Lei Estadual/RJ n.º 2664/96, onde são considerados os seguintes índices calculados por fórmulas matemáticas:

- Índice de População - (INP): relação percentual entre a população residente no município e o total da região, segundo o IBGE;
- Índice da Área Geográfica - (INA): relação percentual entre a área geográfica do município e o total da região, informado pela Fundação Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro –CIDE;
- Índice da Receita Própria - (INP): relação percentual entre a receita própria arrecadada com origem em tributos de competência municipal e a arrecadação do ICMS no município, baseada em dados relativos ao ano civil imediatamente anterior, fornecidos pelo TCE-RJ;
- Índice de Cota Mínima - (INC): parcela em igual valor para os todos municípios de uma mesma região;
- Índice de Ajuste Econômico - (IAE): percentual a ser distribuído entre os municípios de uma mesma região, proporcionalmente à soma inversa dos índices de população, área e valor adicionado de cada município em relação ao total da região.

Os repasses do ICMS e do FPM representam para a maioria das Prefeituras a grande fonte dos seus recursos, e com eles se paga a folha de pagamento. Não se pode pagar pessoal com recursos de *royalties*. Ocorre que, estando os municípios limitados em 60% da sua receita corrente líquida para gastos com pessoal e que a maioria se encontra esbarrando naquele limite máximo, qualquer redução nos repasses de ICMS e do FPM poderá significar demissão de pessoal para ajustar-se à Lei de Responsabilidade Fiscal.

As Prefeituras geralmente pagam baixos salários. Portanto, não há como reduzir, ainda mais, os salários dos funcionários utilizando o critério (político) de se dividir poucos recursos para muitos, usando como argumento o nível de desemprego local. O que deve ser feito é utilizar o critério (econômico), buscando instalar no município empresas que gerem empregos e aumentem a arrecadação de ICMS, crescendo, com isso, os repasses à Prefeitura para melhor remunerar seus funcionários.

Finalmente, pode-se afirmar que o percentual de participação de cada município está intimamente ligado ao ICMS por ele gerado, através das suas indústrias, comércio,

serviços, agricultura e pecuária. Portanto, se há redução na arrecadação do ICMS dentro do município, esta redução se reflete, diretamente, no seu percentual de participação e, conseqüentemente, reduz o repasse de recursos do Estado à Prefeitura no futuro.

▪ **Despesas**

A execução da despesa será precedida da licitação, sua dispensa ou declaração de inexigibilidade. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes; declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

A realização da despesa compreende o empenho, a liquidação e o pagamento.

Os municípios deverão aplicar pelo menos 25%, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Da mesma forma, 15% em saúde.

Ao contrário dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde, as despesas de pessoal têm fixado um percentual máximo de despesas. Para efeito do limite máximo, entende-se como despesa com pessoal: o somatório dos gastos 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 às entidades de previdência.

Os valores dos contratos de terceirização de mão-de-obra que se referem à substituição de servidores e empregados públicos serão contabilizados como “Outras Despesas de Pessoal”, entrando no cálculo dos gastos com pessoal. A despesa com pessoal, em cada período de apuração de 12 meses, não poderá exceder os 60% da receita corrente líquida, deduzidas algumas despesas específicas.

Entende-se como receita corrente líquida o somatório das receitas tributárias, de contribuições, patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas correntes, deduzidas a contribuição dos servidores para o

custeio do seu sistema de previdência e assistência social e as receitas provenientes de compensação financeira entre os regimes de previdência.

▪ **Evolução da legislação sobre *royalties* no Brasil**

Sobre este tema específico, são apresentados exertos de um artigo em que fui co-autor, juntamente com Conceição, Murta e Nazareth (2006):

O crescimento das receitas de participações governamentais incidentes sobre a exploração e a produção de petróleo e gás natural vem beneficiando tanto o Estado do Rio de Janeiro como, especialmente, os nove municípios localizados na Zona de Produção Principal da Bacia de Campos.

Mais de seis anos após o estudo pioneiro por Quintella (2000), permanece em expansão a influência exercida por tais indenizações nas finanças públicas do Estado e das municipalidades do Rio de Janeiro, na medida em que os recursos disponibilizados para o erário estadual a título de *royalties*, *royalties* excedentes e participações especiais atingiram R\$4 bilhões em 2005, ante os R\$190 milhões observados em 1999, representando uma expansão de 2.100 % em seis anos. Já os nove municípios fluminenses, no mesmo período, elevaram suas receitas provenientes da mesma fonte de R\$ 206,7 milhões para R\$ 2,1 bilhões, obtendo um crescimento de 1.000 %.

Apesar de alta, a produção fluminense ainda não alcançou seu pico, o que, estima-se, deverá ocorrer em 2010. Ou seja, a despeito da grandiosidade dos números, sucessivos recordes de produção deverão ser alcançados no futuro próximo.

A legislação estabelece que, entre outras possibilidades, os entes federados em cujo território ou plataforma continental ocorra a atividade exploratória ou que, na forma legalmente definida, sejam confrontantes a essas áreas perceberão indenização pecuniária, sob o nome de participações governamentais obrigatórias, nas modalidades de *royalties* e participações especiais, cujo cálculo obedece a complexa fórmula, envolvendo diversas variáveis, dentre as quais o volume de produção (MACHARETE, 2001). Com efeito, o aumento do volume tem levado ao crescimento dos valores indenizatórios recebidos pelos entes federados fluminenses nos últimos anos, como já mencionado.

Adicionalmente, há de se considerar que, em um futuro não muito distante, deverão começar a serem pagas novas participações, quando iniciada a extração de petróleo e gás na Bacia de Santos em área confrontante com o Rio de Janeiro, promovendo o ingresso de um maior número de municípios fluminenses no grupo dos

mais beneficiados pelos recursos do petróleo.

Por essa razão, torna-se relevante e premente o estudo aprofundado dessa questão em todas as suas vertentes, adotando visão prospectiva, com base nas experiências recentes, projetando cenários que envolvam a existência de recursos e seu esperado esgotamento. Ganha relevo tal preocupação à luz das palavras de Pacheco (2003), que, ao estudar o impacto das receitas de *royalties* e participações especiais sobre os municípios fluminenses integrantes da bacia de Campos, não verificou a existência de ações concretas para a promoção de um projeto de sustentabilidade e de diversificação da base produtiva local.

O aparato legal e institucional que regula as atividades ligadas ao petróleo e gás natural no Brasil foi sensivelmente alterado nas últimas décadas. Tais modificações operaram no seguinte sentido: a progressiva ampliação da área e das atividades sobre as quais incide o pagamento das compensações financeiras; o aumento nos percentuais a elas correspondentes; e a redução do prazo de recolhimento dos pagamentos devidos, resultando em expressivo aumento do volume total das participações governamentais pagas aos beneficiários.

O conjunto de normas legais referentes ao pagamento de *royalties* tem origem na Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, que, entre outras disposições relevantes, criou a Petrobras e a obrigatoriedade de que a empresa e suas subsidiárias pagassem, trimestralmente, aos estados e territórios brasileiros onde estivessem localizadas a lavra de petróleo e xisto betuminoso e a extração de gás uma indenização correspondente a 5% sobre o valor do óleo, do xisto ou do gás extraídos; cabendo 20% do que recebessem aos municípios, ou seja, 1% do total dos *royalties*, segundo a produção de óleo de cada um.

A Lei dispunha sobre a Política Nacional do Petróleo, estabelecia o monopólio da União sobre as atividades integrantes da indústria do petróleo e definia as atribuições do Conselho Nacional do Petróleo (CNP), além de estabelecer que a União estava autorizada a constituir empresa estatal para execução do monopólio, incluindo a execução de quaisquer atividades correlatas ou afins àquelas monopolizadas. Cuidou ainda de estabelecer que os recursos recebidos pelos entes beneficiados deveriam ser aplicados, preferencialmente, na produção de energia elétrica e na pavimentação de rodovias⁵.

⁵ Art. 27, §§ 1 a 4 da referida Lei.

Com o início da exploração e produção de petróleo no mar, a Lei nº 7.453, de 27 de dezembro de 1985, sujeitou também esse tipo de atividade ao pagamento de *royalties*, mantendo o mesmo percentual de 5%, assim distribuídos: 1,5% da arrecadação aos estados confrontantes com poços produtores; 1,5% aos municípios confrontantes com poços produtores e àqueles pertencentes às áreas geoeconômicas dos municípios confrontantes; 1% ao Ministério da Marinha; e 1% para constituir um Fundo Especial, a ser repartido entre todos os estados e municípios da Federação.

Acompanhando as mudanças na distribuição dos recursos, com ampliação dos beneficiários, essa lei estabeleceu que os valores da indenização recebidos pelos estados, territórios e municípios passariam a ser aplicados, preferencialmente, em energia, pavimentação de rodovias, abastecimento e tratamento de água, irrigação, proteção ao meio ambiente e saneamento básico⁶.

A Lei nº 7.525, de 22 de julho de 1986, por sua vez, estabeleceu normas complementares às então vigentes, introduzindo os conceitos de região geoeconômica e de extensão dos limites territoriais dos estados e municípios litorâneos na plataforma continental, conceitos estes aplicados até hoje na distribuição dos *royalties* decorrentes da produção marítima de petróleo e gás natural (GUTMAN e LEITE, 2003).

Para fins de cálculo dos valores indenizatórios, a Lei atribuiu à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE a responsabilidade pelo traçado das linhas de projeção dos limites territoriais dos estados, territórios e municípios confrontantes. Os critérios utilizados foram: a linha geodésica ortogonal à costa para indicação dos estados onde se localizam os municípios confrontantes; ou o paralelo até o ponto de sua interseção com os limites da plataforma continental, isto é, sequência da projeção além da linha geodésica ortogonal à costa, segundo o paralelo para a definição dos municípios confrontantes no território de cada estado. O Decreto 93.189, de 29 de agosto de 1986, regulamentou o traçado de linhas de projeção dos limites territoriais dos estados, territórios (existentes à época) e municípios a ser utilizado pelo IBGE para a definição de poços confrontantes.

O IBGE ainda ficou responsável, com base nas informações sobre a exploração de novos poços e instalações e reativação ou desativação de áreas de produção fornecidas pela Petrobras (que detinha o monopólio dessas atividades na ocasião), pela

⁶ Art. 1, § 3 da referida Lei.

definição da abrangência das áreas geoeconômicas, bem como dos municípios incluídos nas zonas de produção principal e secundária⁷.

Em 1988, a Constituição Federal⁸ assegurou aos estados, Distrito Federal, municípios e órgãos da Administração Direta da União participação no resultado da exploração do petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou, então, compensação financeira por essa exploração; que viria a ser posteriormente instituída pela Lei Federal nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, e regulamentada pelo Decreto nº 01, de 11 de janeiro de 1991.

De acordo com esse Decreto, a alíquota de 1,5% devida aos municípios confrontantes e suas respectivas áreas geoeconômicas⁹ passou a ser repartida entre os municípios integrantes da Zona de Produção Principal (60%)¹⁰, os integrantes da Zona de Produção Secundária (10%)¹¹, e aqueles integrantes da Zona Limítrofe (30%)¹².

A aprovação dessas normas alterou a distribuição dos *royalties*, incluindo entre os beneficiários os municípios onde se localizassem instalações de embarque e desembarque de petróleo ou de gás natural. Para acomodar essa mudança, reduziu-se de 1% para 0,5% o percentual relativo ao Fundo Especial, destinando-se os demais 0,5% aos municípios com instalações marítimas ou terrestres de embarque ou desembarque. Complementando essa regulamentação, a Lei Federal nº 8.001, de 13 de março de 1990, alterou a periodicidade dos pagamentos da indenização, de trimestral para mensal, vedando aos entes a aplicação desses recursos em pagamento de dívidas ou no quadro permanente de pessoal, mas sem especificar em que áreas deveriam ser aplicados.

Finalmente, a Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, aumentou de 5% para 10% a alíquota básica dos *royalties*¹³, mantendo inalterados os critérios de distribuição para a parcela do valor dos *royalties* – prevista no contrato de concessão – que representam os 5% estipulados pela Lei nº 7.990/89, acima resumidos, e introduziu uma forma

⁷ Arts. 9 e 10 da referida Lei.

⁸ Arts. 20, § 1, e 21, inc. XIX.

⁹ Art. 5 da referida Lei.

¹⁰ Rateados entre todos, na razão direta da população de cada um, assegurando-se ao município que concentrasse as instalações industriais para processamento, tratamento, armazenamento e escoamento de petróleo e gás natural 1/3 (um terço) da cota desse item.

¹¹ Rateados entre eles, na razão direta da população dos distritos cortados por dutos.

¹² Rateados entre eles, na razão direta da população de cada um, excluídos os municípios integrantes da Zona de Produção Secundária.

¹³ A lei prevê que esta alíquota poderá ser reduzida pela ANP até um limite de 5%, tendo em conta os riscos geológicos, as expectativas de produção e outros fatores.

diferenciada de distribuição para a parcela que excede os 5%, dependendo se a lavra ocorre em terra ou na plataforma continental.

As regras introduzidas pela Lei nº 9.478/97 e atualmente em vigor incluem a indicação dos pagamentos a serem feitos pelas empresas exploradoras aos entes da federação – a título de compensação financeira pelo resultado da exploração, desenvolvimento e produção de petróleo e gás natural –, as chamadas participações governamentais¹⁴, quais sejam: bônus de assinatura – pagamento ofertado na proposta para obtenção da concessão, pago na assinatura do contrato (art. 46); *royalties* – incidentes sobre a produção comercial de cada campo de petróleo e gás natural, em montante correspondente a um mínimo de 5% e um máximo de 10% da produção, calculado em função dos preços de mercado do petróleo, gás natural ou condensado, das especificações do produto e da localização do campo (arts. 47 a 49); participação especial – calculada sobre os lucros dos campos de grande volume de produção ou grande rentabilidade (art. 50); e pagamento pela ocupação ou retenção de área – fixado por quilômetro quadrado ou fração da superfície do bloco, a ser pago anualmente, podendo ser aumentado pela ANP no caso de prorrogação do prazo de exploração. Além dessas, a Lei estabeleceu o pagamento, aos proprietários de bloco localizado em terra, de participação equivalente a um percentual variável entre cinco décimos por cento e um por cento da produção de petróleo ou gás natural, a critério da ANP (art. 52).

Como já foi comentado, embora tenha estabelecido a alíquota básica dos *royalties* em 10%, a legislação atual manteve os mesmos critérios de distribuição da parcela até 5% anteriormente definidos pela Lei nº 7.990/89. Por outro lado, para a parcela do valor dos *royalties* que excede a cinco por cento da produção, a Lei estabeleceu, no seu art. 49, que quando a lavra ocorre no mar, caso do estado do Rio de Janeiro, deverão ser pagos, desse valor, 22,5% aos estados e 22,5% aos municípios, todos eles produtores confrontantes; 15% ao Ministério da Marinha, para atender aos encargos de fiscalização e proteção das áreas de produção; 7,5% aos municípios afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural; 7,5% para a constituição de um Fundo Especial, a ser distribuído entre todos os estados, territórios e municípios; e, por fim, 25% ao Ministério da Ciência e Tecnologia.

Os municípios produtores e os confrontantes com campos petrolíferos de elevada produção e alta rentabilidade passaram a fazer jus, ainda, às participações

¹⁴ O regime de participações governamentais foi regulamentado pelo Decreto nº 2.705/98, que definiu os critérios para o seu cálculo e sua cobrança.

especiais, caso de alguns dos municípios confrontantes com a Bacia de Campos, o que tende a acentuar a concentração na distribuição dos recursos do petróleo entre os municípios beneficiários desta região. Em contraste com a forma como são calculados e pagos os *royalties*, a participação especial é aplicada sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo, ou seja, o lucro do campo, que é apurado deduzindo-se da receita bruta da produção os *royalties*, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor. Os recursos das participações especiais são calculados por campo, utilizando alíquotas progressivas, que variam de zero a 40%, em razão do tempo e da localização da lavra, segundo o Decreto 2.705/98 (art. 21) – sendo os procedimentos detalhados nas Portarias da ANP (Gutman e Leite, 2003).

De acordo com o art. 50 da Lei, 40% dos recursos das participações especiais vão para o estado onde ocorrer a produção em terra ou que seja confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção e 10% vão para o município com aquelas mesmas características. Os 50% restantes vão para a União, sendo 40% ao Ministério de Minas e Energia e 10% ao Ministério do Meio Ambiente, dos Recursos Hídricos e da Amazônia Legal¹⁵.

Além dessas disposições, a Constituição de 1988 assegurou ao conjunto dos municípios brasileiros (não só os produtores) a transferência de 25% da parcela do valor dos *royalties* até 5% recebida pelos respectivos estados, mediante os mesmos critérios vigentes de repartição do ICMS, dispositivo regulamentado pelo art. 9 da Lei Federal nº 7.990/89. Estes são os recursos que estão inflando os orçamentos dos municípios objeto deste trabalho.

Em suma, as mudanças na legislação elevaram o valor dos *royalties* recolhidos para as três esferas governamentais, beneficiando mais os municípios nessa repartição, além de terem contribuído para reduzir o lapso temporal entre o fato gerador e o pagamento das compensações financeiras e promover um processo rápido de correção dos *royalties* em função da variação dos preços internacionais do petróleo e gás natural.

¹⁵ Pela Lei, os recursos do Ministério de Minas e Energia destinam-se ao financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural e os do Ministério do Meio Ambiente, ao desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo.