

UNIVERSIDADE ESTADUAL DO NORTE FLUMINENSE DARCY RIBEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS DO HOMEM
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA POLÍTICA

Afinal, quem governa as cidades?

**A experiências das “ex-capitais brasileiras do petróleo”, Macaé e Campos, e da
“cidade do Porto do Açu”, São João da Barra, sob a ótica dos Regimes Urbanos**

JOSÉ FELIPE QUINTANILHA FRANÇA

CAMPOS DOS GOYTACAZES

DEZEMBRO, 2024

JOSÉ FELIPE QUINTANILHA FRANÇA

Afinal, quem governa as cidades?

**A experiências das “ex-capitais brasileiras do petróleo”, Macaé e Campos, e da
“cidade do Porto do Açu”, São João da Barra, sob a ótica dos Regimes Urbanos**

Tese apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para obtenção do título de Doutor em Sociologia Política

Orientador: Prof. Dr. Edson Terra de Azevedo Filho

CAMPOS DOS GOYTACAZES

DEZEMBRO, 2024

FICHA CATALOGRÁFICA

UENF - Bibliotecas

Elaborada com os dados fornecidos pelo autor.

F814

França, José Felipe Quintanilha.

"Afimal, quem governa as cidades? A experiências das "ex-capitais brasileiras do petróleo", Macaé e Campos, e da "cidade do Porto do Açú", São João da Barra, sob a ótica dos Regimes Urbanos." / José Felipe Quintanilha França. - Campos dos Goytacazes, RJ, 2024.

190 f. : il.

Inclui bibliografia.

Tese (Doutorado em Sociologia Política) - Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Centro de Ciências do Homem, 2024.

Orientador: Edson Terra Azevedo Filho.

1. Neoextrativismo. 2. Dependência Fiscal. 3. Governança urbana. 4. Royalties do petróleo. 5. Sustentabilidade fiscal. I. Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro. II. Título.

CDD - 320

JOSÉ FELIPE QUINTANILHA FRANÇA

Afinal, quem governa as cidades?

A experiências das “ex-capitais brasileiras do petróleo”, Macaé e Campos, e da “cidade do Porto do Açu”, São João da Barra, sob a ótica dos Regimes Urbanos

Tese apresentado ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política do Centro de Ciências do Homem, da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, como parte das exigências para obtenção do título de Doutor em Sociologia Política

Orientador: Prof. Dr. Edson Terra de Azevedo Filho

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Edson Terra Azevedo Filho (Orientador) - UENF

Prof. Dr. Nilo Lima de Azevedo - UENF

Profa. Dra. Wania Amélia Belchior Mesquita - UENF

Profa. Dra. Mônica Muniz Pinto de Carvalho - PUC-SP

Prof. Dr. Richardson Leonardi Moura da Camara (UFRN)

Às minhas duas princesas, Laura e Maria, que
são a razão da minha existência, à minha esposa
Eliza, pela paciência, zelo e amor de sempre, ao
meu pai, nosso anjo da guarda, e à minha mãe,
que sempre está ao meu lado.

AGRADECIMENTOS

O maior de todos os agradecimentos é para Deus, pelo dom da vida, pelo ar nos meus pulmões e pela oportunidade diária de buscar conhecimento.

Do fundo do meu coração, também tenho que agradecer imensamente a várias pessoas que colaboraram para que eu chegasse até aqui:

- Ao meu estimado orientador Professor Doutor Edson Terra, o qual considero como um amigo, por todo apoio, incentivo e parceria de sempre, sem o qual não chegaria até aqui;
- Ao Professor Doutor, referência acadêmica, mentor nas pesquisas e apoiador contínuo, Nilo Azevedo, sem o qual também não chegaria até aqui;
- A todos os companheiros e companheiras do Núcleo Norte Fluminense do Observatório das Metrópoles, que tenho um enorme orgulho de fazer parte;
- Ao Observatório das Metrópoles, que foi fundamental para o desenvolvimento desta pesquisa, com um agradecimento especial ao Professor Luiz Cesar, que foi o responsável por me apresentar à Teoria dos Regimes Urbanos, base teórica fundamental do trabalho, e que também é um gigantesco exemplo que de uma vida dedicada aos estudos que objetivam a melhoria da qualidade de vida das pessoas;
- A todos os membros do Grupo de Trabalho da Fiscalidade do Observatório das Metrópoles, absolutamente fundamentais para o desenvolvimento de grande parte dessa pesquisa, pelos inúmeros encontros extremamente profícuos ao longo dos últimos anos, com um agradecimento especial ao nosso Coordenador, Professor Richardson Câmara, que além do brilhantismo e maestria com que conduz o grupo, se tornou, para mim, um paradigma, assim como a querida e estimada Professora Mônica Muniz que nos oportuniza enorme compartilhamento de conhecimento a cada encontro, sempre com a humildade e gentileza comuns aos mestres mais brilhantes.
- Ao Professor Doutor Auner Carneiro, incansável mestre e incentivador das pesquisas em prol da melhoria da qualidade de vida das pessoas;
- Ao amigo, referência acadêmica, incentivador, parceiro de todas as horas, Professor Doutor Rodrigo Anido Lira;

- Ao Professor Vitor de Moraes, grande referência acadêmica, por todo apoio e incentivo de sempre, especialmente pelo necessário sacolejo durante a minha qualificação, que foi fundamental para que este trabalho ganhasse uma alma;
- Ao Dr. Levi Quaresma, mentor dos primeiros anos da minha vida acadêmica, que me lisonjeou com uma linda homenagem na minha colação de grau do curso de direito e que me oportunizou a primeira experiência em sala de aula como professor;
- Aos meus colegas e sobreviventes de Doutorado: Guilherme, Jessica, Joselia, Alessandra, Neila, Ravena, Thomaz, Thais, Heise, Laura e Wallace;
- Ao Professor Fabricio Maciel, grande inspiração, pelo conhecimento compartilhado e por todo incentivo de sempre;
- A todos os professores e professoras do Programa, especialmente aos Professores Mauro, Ricardo Shiota, Hugo Borsani, Gerson e Luciane, também referências acadêmicas, por todos os ensinamentos compartilhados;
- À Professora Wania, pela condução com tanta maestria do programa e apoio incondicional;
- Ao Professor David Maciel, pelo enorme apoio na reta final da minha jornada, bem como pela corajosa condução do programa;
- À Leila e todos os demais servidores da UENF por toda dedicação para com os alunos e com a instituição que tanto nos orgulha;

RESUMO

A presente tese analisa as dinâmicas de governança urbana e fiscal nos municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra, localizados no Norte Fluminense, com ênfase na influência do modelo econômico neoextrativista e na dependência das receitas oriundas dos royalties do petróleo. Partindo do referencial teórico que articula as perspectivas da *Growth Machine* (Molotch, 1976), da *Cidade do Capital* (Abramo, 1995) e do *Neoextrativismo* (Gudynas, 2012), a pesquisa busca compreender como a dependência fiscal afeta a autonomia administrativa, o planejamento urbano e o desenvolvimento sustentável desses municípios. Os resultados obtidos evidenciam que os royalties, embora representem uma importante fonte de receita, não foram capazes de promover um transbordamento significativo para a diversificação econômica local, perpetuando a vulnerabilidade financeira dos municípios. Dados financeiros e fiscais, analisados com base em indicadores e testes estatísticos, apontam que a dependência dos royalties condiciona as prioridades orçamentárias e limita a capacidade de investimento em setores estruturantes. Além disso, observa-se a predominância de coalizões de interesses econômicos que moldam as políticas urbanas em favor do capital e da exploração de recursos naturais. O estudo revela diferentes dinâmicas entre os municípios analisados. Macaé, apesar de ser menos dependente dos royalties devido à arrecadação de ISS, mantém sua economia atrelada à exploração offshore. Campos dos Goytacazes apresenta fragilidades fiscais significativas, com baixa autonomia tributária e elevada dependência dos royalties para sustentar suas finanças. São João da Barra, por sua vez, apresenta uma realidade diferenciada pelo impacto do Complexo Portuário do Açu, que, embora represente um polo de desenvolvimento, acentua desigualdades e limita a redistribuição econômica. A pesquisa conclui que o modelo de desenvolvimento baseado no neoextrativismo compromete a sustentabilidade econômica e social a longo prazo, ao mesmo tempo em que reforça desigualdades regionais e limita a eficácia da governança pública. Propõe-se, assim, o fortalecimento da capacidade estatal, a implementação de políticas redistributivas e o incentivo à diversificação econômica como caminhos para mitigar os efeitos da dependência petro-rentista. Este trabalho contribui para os estudos sobre governança urbana, fiscalidade e desenvolvimento sustentável, oferecendo subsídios teóricos e empíricos para a formulação de políticas públicas em municípios dependentes de receitas extrativistas.

Palavras-chave: Neoextrativismo; Dependência Fiscal; Governança urbana; Royalties do petróleo; Sustentabilidade fiscal.

ABSTRACT

A This thesis analyzes the dynamics of urban and fiscal governance in the municipalities of Campos dos Goytacazes, Macaé, and São João da Barra, located in the North Fluminense region, with an emphasis on the influence of the neoextractivist economic model and the dependency on oil royalties. Based on the theoretical framework articulated by the *Growth Machine* perspective (Molotch, 1976), *City of Capital* (Abramo, 1995), and *Neoextractivism* (Gudynas, 2012), the research seeks to understand how fiscal dependency affects administrative autonomy, urban planning, and sustainable development in these municipalities. The findings reveal that oil royalties, while a significant revenue source, have not effectively promoted economic diversification, perpetuating the financial vulnerability of the municipalities. Financial and fiscal data, analyzed using indicators and statistical tests, demonstrate that dependency on royalties constrains budgetary priorities and limits investment capacity in structural sectors. Additionally, the predominance of coalitions of economic interests shapes urban policies in favor of capital and resource exploitation. The study highlights different dynamics among the municipalities. Macaé, although less dependent on royalties due to ISS tax revenues, maintains its economy tied to offshore oil exploration. Campos dos Goytacazes shows significant fiscal fragilities, with low tax autonomy and high reliance on royalties to sustain its finances. São João da Barra, in turn, presents a distinct reality influenced by the Açu Port Complex, which, despite representing a development hub, exacerbates inequalities and limits economic redistribution. The research concludes that the development model based on neoextractivism undermines long-term economic and social sustainability, while reinforcing regional inequalities and limiting the effectiveness of public governance. It proposes strengthening state capacity, implementing redistributive policies, and encouraging economic diversification as paths to mitigate the effects of petro-rentist dependency. This work contributes to studies on urban governance, fiscal policy, and sustainable development, offering theoretical and empirical insights for policymaking in municipalities dependent on extractive revenues

Keywords: Neoextractivism; Fiscal Dependency; Urban Governance; Oil Royalties; Fiscal Sustainability.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 01 - Histórico de Emendas Parlamentares 2015/2024: Campos dos Goytacazes (Fonte: Tesouro Nacional Transparente).....	88
Gráfico 02 - Histórico de Emendas Parlamentares 2015/2024: Macaé (Fonte: Tesouro Nacional Transparente).....	89
Gráfico 03 - Histórico de Emendas Parlamentares 2015/2024: São João da Barra (Fonte: Tesouro Nacional Transparente).....	89
Gráfico 04 - Somatório das emendas parlamentares (01/2015 a 04/2024) <i>per capita</i> de Campos, Macaé e São João da Barra. (Elaboração própria).....	90
Gráfico 05 - Emendas Parlamentares 2023: Top 10 dos municípios brasileiros (Fonte: Tesouro Nacional Transparente).....	90
Gráfico 06 - Emendas Parlamentares 2023: Top 20 dos municípios do Estado do Rio de Janeiro (Fonte: Tesouro Nacional Transparente).....	91
Gráfico 07 - Comparativo de receitas arrecadas em 2023 de Campos. (Elaboração própria).....	92
Gráfico 08 - Comparativo de receitas arrecadas em 2023 de São João da Barra. (Elaboração própria).....	92
Gráfico 09 - Emendas parlamentares em 2023 de Campos, Macaé e São João da Barra per capita. (Elaboração própria).....	93
Gráfico 10 – “Emendas PIX” de 2020 a 2023. (Fonte: Transparência Brasil).....	94
Gráfico 11 – Histórico de arrecadação de Campos (Elaboração própria).....	108
Gráfico 12 – Arrecadação dos royalties de petróleo de 2013 a 2017 (Elaboração própria).....	109
Gráfico 13 – Comparação da arrecadação de royalties de petróleo de janeiro e agosto em 2016 e 2017 (Elaboração própria).....	110
Gráfico 14 – Comparativo de arrecadação entre 2016 e 2017 (Elaboração própria).....	110
Gráfico 15 – Comparativo orçamentário de 2012 a 2016 (Elaboração própria).....	111
Gráfico 16 – Evolução da natureza dos gastos entre 2012 e 2016 (Elaboração própria)..	111
Gráfico 17 - Dívidas sem o devido registro orçamentário em gráfico (Elaboração própria).....	114
Gráfico 18 – Detalhamento de Receitas por tipo do Município de Macaé. Elaboração própria.....	126
Gráfico 19 – Detalhamento de Receitas por tipo do Município de Carapebus. Elaboração própria.	126

Gráfico 20 – Detalhamento de Receitas por tipo do Município de Quissamã. Elaboração própria.	126
Gráfico 21 – Detalhamento de Receitas por tipo do Município de Campos dos Goytacazes. Elaboração própria.	127
Gráfico 22 – Detalhamento de Receitas por tipo do Município de São João da Barra. Elaboração própria.	127
Gráfico 23 – Recorte da receita de royalties, receita tributária própria e cotas-parte de tributos não municipais do Município de Macaé. Elaboração própria.....	129
Gráfico 24 – Recorte da receita de royalties, receita tributária própria e cotas-parte de tributos não municipais do Município de Carapebus. Elaboração própria.....	130
Gráfico 25 – Recorte da receita de royalties, receita tributária própria e cotas-parte de tributos não municipais do Município de Quissamã. Elaboração própria.....	130
Gráfico 26 – Recorte da receita de royalties, receita tributária própria e cotas-parte de tributos não municipais do Município de Campos dos Goytacazes. Elaboração própria.....	131
Gráfico 27 – Recorte da receita de royalties, receita tributária própria e cotas-parte de tributos não municipais do Município de São João da Barra. Elaboração própria.....	131
Gráfico 28 – Gasto com Social. Elaboração própria.....	133
Gráfico 29 – Gasto com Assistência Social. Elaboração própria.	134
Gráfico 30 – Gasto com Previdência Social. Elaboração própria.	135
Gráfico 31 – Gasto com Educação. Elaboração própria.	136
Gráfico 32 – Gasto com Saúde. Elaboração própria.	136
Gráfico 33 – Gasto com Urbano. Elaboração própria.	138
Gráfico 34 – Capacidade de Investimento. Elaboração própria.	140
Gráfico 35 – Dependência Vertical. Elaboração própria.	142
Gráfico 36 – Autonomia Tributária. Elaboração própria.	146

LISTA DE TABELAS

Tabela 01 - Dívidas sem o devido registro orçamentário (Elaboração própria).....	113
Tabela 02 – PPA 2014/2017: Planejado X Executado (Elaboração própria).....	115
Tabela 03 – PPA 2014/2017: Planejado X Executado quadriênio (Elaboração própria).....	116
Tabela 04 – Arrecadação Detalhada de Campos 2004 a 2006 (Elaboração própria).....	142
Tabela 05 – Arrecadação Detalhada de Macaé 2004 a 2006 (Elaboração própria).....	142
Tabela 06 – Detalhamento da arrecadação de royalties de Campos e Macaé de 2004 a 2007 (Elaboração própria).....	143
Tabela 07 – Correlação dos indicadores (Elaboração própria).....	149

LISTA DE FIGURAS

Figura 01 – Mapa ilustrativo de Campos (Elaboração própria).....	106
Figura 02 – Mapa ilustrativo de Campos com detalhamento (Elaboração própria).....	106
Figura 03 – Mapa ilustrativo de Campos com equipamentos públicos (Elaboração própria).....	107

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ANP – Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis

ARC – Arcabouço Fiscal

CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

FGTS – Fundo de Garantia do Tempo de Serviço

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços

IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados

IPVA – Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores

ISSQN – Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza

LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal

OM – Observatório das Metrópoles

OMPETRO – Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás Natural

PNAE – Programa Nacional de Alimentação Escolar

PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios

PIB – Produto Interno Bruto

PPP – Parceria Público-Privada

RCL – Receita Corrente Líquida

SUS – Sistema Único de Saúde

SPSS – Statistical Package for the Social Sciences

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCE – Tribunal de Contas do Estado

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	18
1. FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO.....	29
1.1 Origens e Evolução do Federalismo Fiscal no Brasil.....	30
1.2 Repartição de Competências e Responsabilidades.....	31
1.3 Sistema Tributário e Fontes de Financiamento.....	32
1.4 Características do Federalismo Fiscal Brasileiro.....	33
1.5 Desafios do Federalismo Fiscal Brasileiro e Centralização no Brasil.....	34
1.5.1 Centralização Excessiva.....	35
1.5.2 Desigualdades Regionais.....	36
1.5.3 Limitações da descentralização.....	37
1.6 Complexidade do Sistema Tributário.....	38
1.7 Necessidade de reformas estruturantes.....	40
1.8 Interações entre os entes da federação: relações verticais e horizontais.....	42
1.8.1 Interações entre diferentes níveis de governo.....	42
1.8.2 Interações entre entes do mesmo nível.....	42
2. O MUNICIPALISMO AUTÁRQUICO E A DIALÉTICA DA GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL.....	45
2.1 A Ascensão do Municipalismo Autárquico: Empoderamento e Desafios.....	45
2.2 Entre a Autonomia e a Dependência: A Crise do Municipalismo Autárquico...46	
2.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal e a transição entre o Teto de Gastos e o Arcabouço Fiscal.....	47
2.4 As Raízes da Dependência: O Sistema Tributário Brasileiro e as Transferência Intergovernamentais.....	52
2.5 Entre a Cooperação e a Competição: A Dialética da Gestão Metropolitana.....	52
2.6 Perspectivas para a Gestão Metropolitana no Brasil.....	53
2.7 O Municipalismo Autárquico em Xeque: O Retorno da Gestão Metropolitana.....	54
2.8 Conclusões: O Futuro da Gestão Metropolitana no Brasil.....	55
3. CAPACIDADE ESTATAL.....	58
3.1 Introdução.....	58

3.2 Definição e Importância da Capacidade Estatal	58
3.3 Componentes da Capacidade Estatal	59
3.4 Gestão Pública e Performance Fiscal Municipal	60
3.5 Desafios das Capacidades Estatais Municipais	61
3.6 A Relação Entre Capacidade Estatal e Desenvolvimento Local	62
3.7 Capacidade Estatal e a Sustentabilidade Fiscal dos Municípios	63
3.8 Conclusão	64
4. OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, TEORIA URBANA CRÍTICA E DINÂMICAS DE NEOEXTRATIVISMO	65
4.1 Controle do território e a <i>Growth Machine</i>	68
4.2 A cidade do capital	69
4.2.1 Definição e Economia Política Urbana	69
4.2.2 Dinâmicas da Cidade do Capital	69
4.2.3 Aplicação ao contexto da pesquisa	70
4.3 - Transição urbana brasileira e a financeirização do capitalismo	70
4.4 – Neoextrativismo – Conceito e Implicações para Governança Municipal	74
4.4.1 Introdução ao Neoextrativismo no Contexto Urbano	74
4.4.2 Características distintivas do Neoextrativismo	75
4.4.2.1 Participação Ativa do Estado	75
4.4.2.2 Dependência Fiscal dos Recursos Naturais	75
4.4.2.3 Impactos Ambientais e Sociais	76
4.4.2.4 Concentração de Riqueza e Conflito Distributivo	76
4.4.3 Neoextrativismo e Governança Local: Desafios para a Gestão Pública	76
4.4.4 Debates Contemporâneos e Críticas ao Neoextrativismo	77
4.4.5 Conclusão: A Relevância do Neoextrativismo para o Estudo dos Municípios do Norte Fluminense	77
5. METODOLOGIA	79
6. O <i>CORRE</i> DOS PREFEITOS	84
6.1 Receitas e Despesas no Orçamento Público	84
6.2. Emenda Constitucional 86: a primeira virada de chave	87
6.3 Emenda Constitucional 105: a segunda virada de chave	93
7. DEPENDÊNCIA PETRO-RENTISTA	98
7.1 Introdução à Economia do Petróleo e Royalties	98
7.2 Economia do Petróleo versus Economia dos Royalties	98
7.2.1 Economia do Petróleo	98

7.2.2 Economia dos Royalties.....	99
7.3 Impacto Econômico dos Royalties nas Cidades Estudadas.....	99
7.4 Desafios da Dependência Petro-rentista.....	100
7.5 Estudos de Caso.....	100
7.5.1 Campos dos Goytacazes.....	100
7.5.2 Macaé.....	101
7.5.3 São João da Barra.....	101
7.6 Propostas para Redução da Dependência.....	102
7.6.1. Turismo.....	102
7.6.2 Tecnologia e Inovação.....	102
7.6.3 Agricultura.....	102
7.6.4 Gestão Eficiente dos Recursos.....	103
7.6.5 Exemplos de Boas Práticas.....	103
7.7 Conclusão.....	103
8. UMA ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL DO MUNICÍPIO DE CAMPOS.....	104
8.1 Introdução.....	104
8.2 A cidade de Campos dos Goytacazes.....	105
8.2.1 Análise da evolução da receita do Município de Campos nos exercícios de 2013 a 2017.....	108
8.2.2 Análise das despesas do Município de Campos nos exercícios de 2013 a 2017.....	111
8.2.3 Da Gestão financeira do exercício de 2016.....	112
8.2.4 Análise da concretização dos Projetos Estratégicos constantes do Plano Plurianual do Município 2014/2017.....	114
8.3 Considerações finais do capítulo.....	116
9. REGIMES FISCAIS EM MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO DO NORTE FLUMINENSE: DESAFIOS PARA GOVERNANÇA URBANA, ARRANJOS DE COOPERAÇÃO E INFLUÊNCIA DAS RENDAS PETROLÍFERAS.....	118
9.1 Introdução.....	118
9.2 Desafios da Governança Urbana, Arranjos de Cooperação e Rendas Petrolíferas.....	120
9.3 Transbordamento.....	123
9.4 Regimes Fiscais dos Municípios Produtores de Petróleo do Norte Fluminense.....	124

9.4.1 Resultados.....	125
10. CAMPOS, MACAÉ E SÃO JOÃO DA BARRA E APLICAÇÃO DOS INDICADORES FISCAIS SOBRE FINANÇAS MUNICIPAIS METROPOLITANAS BRASILEIRAS – FISMET.....	133
10.1 Introdução.....	133
10.2 Gasto com Social.....	133
10.3 Gasto com Urbano.....	137
10.4 Capacidade de Investimento.....	140
10.5 Dependência Vertical.....	141
10.6 Autonomia Tributária.....	146
10.7 Correlação dos indicadores.....	147
10.8 Conclusão.....	153
10.8.1 Investimento e Dependência Vertical.....	153
10.8.2 Função Social e Receita Corrente Líquida.....	153
10.8.3 Autonomia Tributária e Desenvolvimento Econômico.....	154
10.8.4 Impactos da Crise dos Royalties.....	154
10.8.5 Desigualdade no Desenvolvimento Urbano.....	154
11. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	155
10.1 A gênese da política campista e sanjoanense dos últimos 40 anos.....	156
10.2 O político profissional.....	159
10.3 A força do setor de saúde em Campos a partir dos royalties.....	162
10.4 PreviCampos, servidores públicos e royalties.....	165
10.5 O ISSQN em São João da Barra e Macaé.....	168
10.6 Síntese dos principais achados da pesquisa.....	169
10.7 Contribuições Teóricas e Diálogo com a Literatura.....	170
10.8 Desafios da Governança e Conflitos Fiscais.....	170
10.9 Implicações Práticas e Propostas de Diversificação.....	171
10.10 Considerações finais.....	171
REFERÊNCIAS.....	173
APÊNDICES.....	181

INTRODUÇÃO

Os regimes urbanos constituem as formas de relacionamento, duráveis, entre a esfera pública e o mercado, isto é, entre as instituições públicas governamentais estabelecidas e os interesses econômicos privados, partindo da ideia de que nem o Governo nem o Mercado possuem, isoladamente, a capacidade de levar adiante uma determinada agenda urbana, fazendo com que a barganha se mostre necessária. A partir disso, se busca analisar os limites do jogo democrático, o maior ou menor peso da participação nos assuntos locais e a interferência da comunidade nas decisões gerenciais, de maneira a entender a capacidade de ampliar, restringir ou isolar esse relacionamento público-privado (SILVA; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2017).

Dentro da teoria dos regimes urbanos, surge o conceito da cidade como máquina de crescimento ou *Growth Machine*, como a área de expressão dos interesses de algumas elites terrestres, onde estas lucram com a crescente intensificação e utilização da área em que seus membros tenham interesse comum. Baseado na experiência norte-americana, essa doutrina entende que a política e a essência econômica de praticamente qualquer localidade é o crescimento. O crescimento contínuo seria a principal motivação para um consenso entre as diversas elites locais, por mais divididas que possam estar em outras questões, quanto ao crescimento local, há um interesse comum (MOLOTCH, 1976).

Neste contexto, tendo o crescimento como mola mestra que congrega interesses, ainda que em posições antagônicas, surgem as cidades de Macaé, Campos e São João da Barra, que como se verá mais adiante, representariam a “cidade do capital”, como indica Abramo (1995), ou a *Growth Machine* de Molotch (1976), a partir da relação entre o urbano e o capital, mais precisamente entre o processo de urbanização a partir da presença do mercado de petróleo e gás natural.

Os arranjos populacionais de Macaé e Campos são interligados pela econômica do petróleo, economia esta que é preponderante para incluir as duas cidades na Megarregião Rio de Janeiro-São Paulo, como ensina a Professora Sandra Lencioni (2020).

A Megarregião vai de Campinas, São Paulo, até Campos, Rio de Janeiro, incorporando a Macrometrópole Paulista, e especificamente em relação à Campos e Macaé, se trata de uma região que está fortemente integrada ao Rio de Janeiro, não só, mas em especial, pela economia do petróleo (LENCIONI, 2020).

Atualmente vivemos um momento de implosão e explosão das cidades, um movimento de dispersão que cria regiões urbanas policêntricas. Tal mudança abandona a ideia de metrópole concentrada e alcança um outro momento de metropolização regional, com o desenvolvimento de uma metrópole dispersa, caracterizando um segundo momento do processo de urbanização (LENCIONI, 2017).

Tal processo, cria uma espécie de metamorfose urbana, passando da Urbanização Metropolitana para a Metropolização Regional Policêntrica, saindo da Metrópole Concentrada (Região Metropolitana) e passando para uma Metrópole dispersa (Megarregião) (LENCIONI, 2020).

Esse processo de metropolização atinge (pressiona) os espaços rurais e naturais, isto é, hábitos e costumes urbanos passam a ser vistos nas áreas rurais. Não se mede a região pela descontinuidade, mas sim pela integração que ela apresenta, a partir da rede de relação, de processos, de complementariedade, a partir da percepção daquilo que está separado, disperso e descontínuo (LENCIONI, 2020).

Como já mencionado, as cidades objeto da presente pesquisa estão fortemente ligadas à cidade do Rio pela economia do petróleo. Vê-se que o petróleo é o elo, o fio condutor/indutor, do processo de urbanização de Campos e Macaé.

Campos e Macaé ganharam o título de “Capital Brasileira do Petróleo”, ou pelo menos disputaram por muitos anos este título, devido à exploração petrolífera na Bacia de Campos, que já foi responsável por quase 80% (oitenta por cento) da produção de Petróleo do país, e que hoje, mesmo após mais de 40 anos de operação contínua, ainda é responsável por quase 30% (trinta por cento) da produção total (ANP, 2021).

A Bacia de Campos é, conforme reconhece a Petrobras, a principal área sedimentar da costa brasileira já explorada, constituindo um vasto campo de exploração *offshore*. O primeiro campo com volume comercial descoberto na Bacia de Campos foi Garoupa, em 1974, a 124 metros de profundidade. No ano seguinte foi descoberto o campo de Namorado e, em 1976, o de Enchova. Em 13 de agosto de 1977, a Bacia de

Campos deu início à sua produção comercial offshore em Enchova (PETROBRAS, 2018).

Estes 30% (trinta por cento) da produção nacional de petróleo, em termos numéricos, significam mais de um milhão de barris por dia, que equivale a algo entorno de R\$ 279 (duzentos e setenta e nove) milhões de reais por dia, ou 8.3 (oito ponto três) bilhões de reais por mês, em média, de exploração de petróleo na Bacia de Campos¹.

Justamente diante desse contexto petrolífero, que une Campos e Macaé, e grande parte do Norte Fluminense, que surge a inquietude de entender quem de fato governou (e ainda governa) as duas cidades mais importantes do interior do Estado do Rio, que encerram a Mesorregião Rio de Janeiro-São Paulo, no período de 1980 a 2022, recorte este desde a instalação da base da Petrobrás em Macaé e início dos repasses de vultosas quantias de royalties para Campos, até o declínio gigantesco da exploração na Bacia de Campos, que resulta na quase escassez de royalties e até mesmo eminente saída da Petrobrás de Macaé.

Importante mencionar que o recorte temporal desta pesquisa abarca o período de transição urbana das metrópoles brasileiras, objeto de minuciosa e constante análise por parte do Observatório das Metrópoles, coordenado com brilhantismo pelo Professor Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro, incluindo o período de experimento desenvolvimentista, a crise que culmina no golpe de 2016, e o período de inflexão ultraliberal e financeirização da ordem urbana brasileira (RIBEIRO, 2020).

A exatos 34 (trinta e quatro) quilômetros de Campos, quase que integralmente ocupados com construções, de maneira que seu percurso passe de maneira despercebida, a não ser pela presença dos inúmeros caminhões do Complexo Portuário do Açú, se encontra o Município de São João da Barra.

Considerado por muitos anos como um Município “fim de linha”, literalmente, por encerrar uma rodovia federal e por materializar o belíssimo encontro do

¹ A produção acima citada tomou por base os dados constantes do Boletim de Produção de Petróleo e Gás Natural n. 126, da Agência Nacional de Petróleo. Quanto a conversão da produção diária em reais, tomou-se como referência os valores do mês de fevereiro de 2021 (data-base), com preço do barril *brent* em US\$ 61,96 (sessenta e um dólares e noventa e seis centavos de dólares), conforme dados retirados do “Index Mundi” (<www.indexmundi.com.br> Acesso em 20/04/2021), e a cotação de R\$ 5,53 (cinco reais e cinquenta e três centavos) para a moeda americana, conforme cotação de 26/02/2021 extraída do IPEA (<www.ipeadata.gov.br> Acesso em 20/04/2021).

Rio Paraíba do Sul com o mar, na famosa e bucólica praia de Atafona, São João da Barra tem sua história transformada a partir do projeto do Complexo Portuário do Açu.

Por muitos anos a mencionada transformação foi mais publicitária do que real, devido ao estilo “*showman*” de seu idealizador, o empresário Eike Batista, todavia, desde 2015 o Porto está pronto e, apesar de ainda buscar protagonismo nacional diante da mácula deixada desde a derrocada de seu “pai”, desponta no cenário naval *offshore*, principalmente por ser responsável por quase toda logística da Petrobrás em relação à exploração na Bacia de Campos.

Diante disso, o Porto do Açu tem o condão de transformar não só a cidade de São João da Barra e a cidade “irmã” de Campos, mas também toda região circunvizinha, razão pela qual também será objeto de estudo, especificamente em relação ao desenvolvimento urbano a partir do Porto, desde o início de suas obras em 2007 até 2020, quando passa a fazer do conselho mundial da *International Association of Ports and Harbors* – IAPH, especificamente como representante oficial da América Central e do Sul da Associação Internacional dos Portos.

E é exatamente esse contexto de urbanização impulsionado pela economia do petróleo, e mais recentemente pelo Porto do Açu, que encerra o objeto da presente pesquisa, buscando analisar, sob a ótica fiscal, o jogo democrático entre as instituições públicas governamentais e os interesses econômicos privados, de maneira a entender quem, de fato, governa as cidades a partir da análise do orçamento e do gasto público. Os municípios analisados alcançaram algum grau autonomia do ponto de vista fiscal ou permanecem dependentes e cerrando fileira no municipalismo autárquico (Abrucio e Soares, 2001)? Até que ponto a ausência de autonomia e dependência vertical são limitadores do desenvolvimento nas cidades? Para tal análise, este trabalho inaugura a hipótese do transbordamento de receitas, que será devidamente explicada a abordada no capítulo IX.

PROBLEMA DE PESQUISA

Quando enxergamos o processo de urbanização das cidades e isso é feito por dentro, isto é, quando se faz parte deste processo, crescendo e vivenciando a mudança, muitas questões naturais para quem olha de fora, se mostram extremamente intrigantes para quem está dentro.

Desde a chegada de uma grande rede de *fastfood*, como o Mc Donald na cidade de Campos, ou a chegada do primeiro grande supermercado, como o Walmart também em Campos, ou ainda a chegada de várias empresas internacionais, hotéis de grande porte, e “gringos” falando idiomas diversos pela cidade, como em Macaé e São João da Barra.

Todos estes acontecimentos estão interligados pelo crescimento experimentado pelas cidades citadas a partir do desenvolvimento da indústria petrolífera da Bacia de Campos, especialmente a partir de 1997, quando da aprovação e sanção da Lei Federal n. 9.478, também chamada de “Lei do Petróleo”, que cria a Agência Nacional do Petróleo – ANP, e quebra o monopólio da exploração e produção de petróleo. No caso de São João da Barra, as mudanças mencionadas estão diretamente ligadas ao processo de construção e operação do Porto do Açu, que por sua vez, também está ligado à indústria do petróleo.

A vida da cidade começa a ser transformada a partir da chegada desses novos atores, construções são erguidas, ruas são alteradas, surgem novos costumes, o urbano e o rural começam a mudar e não necessariamente de acordo demandas existentes e geradas pela população originária, o que alcança o problema da presente pesquisa: afinal, quem, de fato, governou as cidades de Campos, Macaé e São João da Barra durante o processo transformação urbana? Houve governança nestas cidades ou a força do capital, materializada pela exploração petrolífera, prevaleceu sobre políticas públicas fragmentadas, descontínuas e descoordenadas, como ocorreu nas metrópoles brasileiras? Houve aumento de receita própria a partir do recebimento dos grandes volumes de recurso da exploração petrolífera, ou isso somente aumentou o status da dependência?

Importante deixar claro que o presente trabalho não tem a pretensão de fazer qualquer juízo de valor sobre benefícios ou malefícios deste novo processo, ou melhor, desse processo de urbanização, o que se busca entender é quem, de fato, está por trás destas mudanças, se seria o Poder Público, detentor originário da prerrogativa do desenvolvimento da política pública, conforme mandamento constitucional, ou se seria o mercado ditando as regras de acordo com seus interesses prioritários, que passam a congrega os interesses das elites já existentes diante do benefício do crescimento constante, aumentando ainda mais a dependência dos municípios.

É importante trazer à baila o que Sol Garson (2009) comprova em sua obra, acerca da estrutura das receitas municipais no país, onde esta é fortemente atrelada ao porte populacional:

“Assim, municípios de maior porte, em geral os municípios núcleo das regiões metropolitanas, se financiam mais com tributos locais e transferências resultantes de partilhas de receitas fortemente atreladas ao nível de atividade econômica e de renda da população. Já os pequenos municípios dependem substancialmente de transferências redistributivas. Além de transferências por partilha de receitas, das quais 40% são vinculadas à saúde e educação, assistiu-se no período a uma forte expansão das 180 transferências setoriais vinculadas, onde o SUS e o Fundef preponderam - 16,0% da receita fiscal, em média - **resultando em reduzido grau de liberdade no manejo do orçamento municipal.**” (SOL GARSON, 2009)

Diante deste reduzido grau de liberdade no manejo do orçamento, a maior parte dos municípios acaba por gastar em função da receita disponível, ao invés de ajustar sua estrutura de recursos às necessidades de gasto para atendimento das demandas de seus municípios, como reza a cartilha da teoria do federalismo fiscal (SOL GARSON, 2009), e que é exatamente o caso da maior parte dos municípios do Norte Fluminense.

Importante destacar que a base teórica e conceitual da presente pesquisa nasce durante a participação na disciplina nacional ofertada pelo Observatório das Metrópoles no segundo semestre de 2020. É imprescindível destacar a importância de todo o conteúdo proposto na disciplina nacional, que reuniu base teórica robusta e dimensionada à realidade brasileira, para compreensão do processo de urbanização nacional, passando pelos modelos utilizados, mazelas percebidas e propostas de solução. Em poucas palavras, de fato o Observatório se apropria da Teoria Urbana Crítica ao trazer a teoria refletindo sobre a realidade e seus processos antagônicos, como preocupação intrínseca, e ao mesmo tempo numa posição dialética, com a prática informando o trabalho teórico.

A disciplina se colocou como uma reunião de décadas de trabalhos do Observatório das Metrópoles, reunindo resultados práticos sobre as análises por diversas

ólicas das metrópoles brasileiras, buscando entender as mazelas de tal processo de metropolização à partir das particularidades de desenvolvimento do capitalismo no país, desde sua posição de colônia até a chamada modernidade capitalista, considerando, como Lefebvre (2003) indicara, e vivência da condição de urbanização planetária generalizada, e tendo em vista, como paradigma, a busca por emancipação no campo prático à partir do urbanismo democrático, socialmente justo e sustentável.

CONJUNTURA LOCAL

Apesar do pacto federativo originário da Constituição de 1988 dotar os Municípios de autonomia política, administrativa e tributária, sendo este ente federativo responsável pelas políticas urbanas, é flagrante a enorme fragilidade da capacidade institucional dos governos municipais. A região Norte Fluminense não foge à regra, com problemas presentes na realidade social vivida em um território marcado pela desigualdade social e o conservadorismo da elite política.

Além desses problemas, a mencionada fragilidade da capacidade institucional somado ao baixo *accountability* torna o ambiente público suscetível e ainda mais vulnerável à malversação dos recursos públicos, recursos estes que na imensa maioria das vezes são extremamente escassos.

A região objeto do presente plano de trabalho não foge à regra, trazendo exemplos variados. Dos nove municípios que compõe o norte fluminense, seis tiveram prefeitos cassados por atos de improbidade administrativa, desvio de dinheiro público e/ou abuso do poder político e econômico. Os três municípios que não tiveram prefeitos cassados, não os tiveram devido ao fato de os julgamentos não terem sido dentro do exercício do mandato, pois também nestas três cidades ex-prefeitos foram condenados por atos de improbidade administrativa cometidos durante os respectivos mandatos.

Mesmo sendo uma região marcada por uma abundância de recursos oriundos da exploração petrolífera na Bacia de Campos, que já foi responsável por mais de 80% de toda produção nacional, não se vislumbram bons resultados nos principais indicadores sociais (educação, saúde e assistência social) e de qualidade de vida; ao contrário, observam-se resultados pífios e ausência de políticas públicas que consigam responder às demandas de municípios cada vez mais urbanos.

Para se ter ideia do tamanho do impacto das receitas oriundas da atividade neoextrativista de exploração de petróleo e gás natural sobre municípios do Norte Fluminense, considerando o período de 2004 a 2018, e considerando apenas os municípios da região que são produtores de petróleo e gás natural (Campos, Macaé, Quissamã, Carapebus e São João da Barra), o volume total de repasses referentes aos royalties da exploração petrolífera alcançaram R\$ 24.273.536.445,48 (vinte e quatro bilhões, duzentos e setenta e três milhões, quinhentos e trinta e seis mil, quatrocentos e quarenta e cinco reais e quarenta e oito centavos), enquanto o somatório da receita total dos cinco municípios no mesmo período perfizeram R\$ 31.873.169.582,52 (trinta e um bilhões, oitocentos e setenta e três milhões, cento e sessenta e nove mil, quinhentos e oitenta e dois reais e cinquenta e dois centavos). Em outras palavras, a receita oriunda da atividade neoextrativista em questão foi responsável por mais de 76% (setenta e seis por cento) do total das receitas dos cinco municípios do Norte Fluminense produtores de petróleo e gás natural da bacia de Campos no período de 2004 a 2018.

Entretanto, a distribuição desses recursos não se mostrou equitativa, e acabou por beneficiar, em muitos casos, apenas um pequeno grupo de elites locais, sem que houvesse uma política de redistribuição mais ampla, aliás, são poucas na região instituições de coordenação para um desenvolvimento regional racional, planejado, sustentável e cooperativo, ao contrário, o que se observa é uma gramática política competitiva entre municípios de caráter autárquico. Nesse cenário, a desigualdade social é um problema que vai além da distribuição de renda e da concentração de recursos. Ela está relacionada a questões estruturais e históricas, como a falta de acesso a serviços públicos de qualidade, como saúde e educação, a ausência de políticas públicas efetivas para a promoção do desenvolvimento humano e econômico, a discriminação e exclusão social, entre outros fatores.

A arrecadação de royalties do petróleo na região tem sofrido algumas variações nos últimos anos, em razão da crise na indústria do petróleo e gás, e das oscilações no preço do barril de petróleo no mercado internacional. Há também uma disputa em torno da distribuição dos royalties do petróleo entre os estados produtores e não produtores, o que tem gerado polêmicas e debates acalorados no âmbito político e jurídico. Esse conjunto de fatores, adicionados os efeitos da Covid-19, agravaram ainda mais a desigualdade social e a pobreza se faz ainda mais latente.

Ocorre, porém, que a indústria do petróleo volta a ser um diferencial para a economia do Estado do Rio de Janeiro, especialmente para os municípios produtores de petróleo da Bacia de Campos, após a crise enfrentada entre 2014 e 2018.

Desde então, há uma recuperação gradual do setor de petróleo, impulsionada pelo aumento dos preços do barril no mercado internacional. Com isso, a produção de petróleo e, especialmente, do gás natural no estado do Rio de Janeiro vem se recuperando, o que tem impactado positivamente no aspecto da arrecadação de royalties e dos tributos incidentes à exploração da referida commodity.

Em outras palavras, depois de terem experimentado uma arrecadação capaz de transformar a realidade de suas respectivas populações, sem que isso tenha efetivamente ocorrido, e depois de terem quase ido à bancarrota por dependerem eminentemente do petróleo, suscetível e vulnerável às oscilações de preços no mercado internacional e a possibilidade de crises no setor, novamente os municípios produtores de petróleo e gás natural da Bacia de Campos começam a viver um novo ciclo de abundância de recursos oriundos da citada atividade neoeextrativista, ao menos no aspecto da chamada economia dos royalties de petróleo, conforme será apresentado no Capítulo VII.

OBJETIVOS

Entender quem, de fato, está por trás do processo de transformação urbana experimentado pelas cidades de Macaé, Campos e São João da Barra, se seria o Poder Público, detentor originário da prerrogativa do desenvolvimento da política pública, conforme mandamento constitucional, ou se seria o mercado ditando as regras de acordo com seus interesses prioritários, que passam a congrega os interesses das elites já existentes diante do benefício do crescimento constante; bem como se tais cidades, em alguma medida, poderiam representar a “cidade do capital”, como indica Abramo (1995), ou a *Growth Machine* de Molotch (1976), a partir da relação entre o urbano e o capital, mais precisamente entre o processo de urbanização a partir da presença do mercado de petróleo e gás natural.

Para atingir tal objetivo, a pesquisa se debruçará sobre os aspectos da capacidade institucional dos municípios, a partir da análise da capacidade/autonomia fiscal e financeira, regimes fiscais, passando pela composição da receita e a composição

da despesa, de modo a avaliar a capacidade de financiamento, de acordo com os indicadores construídos pelo Observatório das Metrópoles, em especial os desenvolvidos por Sol Garson (2009), voltados para o contexto metropolitano (FISMET), que agora serão replicados para os municípios objeto da presente pesquisa, buscando entender como isso pode ter sido um limitador da provisão de políticas públicas e do grau de desenvolvimento urbano.

Especificamente em relação aos indicadores, este trabalho esmiuçar os aqueles que, ao ver da presente pesquisa, guardam maior relação com os objetivos aqui traçados, a saber: Gasto com Social, Gasto com Urbano, Capacidade de Investimento, Dependência Vertical e Autonomia Tributária. Além disso, em apêndice estão as tabelas que foram geradas ao longo da pesquisa e que materializaram os gráficos apresentados ao longo dos capítulos.

Tudo isso buscando entender como se deu a questão da governança e da ordem urbana em Macaé e Campos ao longo de 35 anos de presença contínua do capital a partir da exploração petrolífera na Bacia de Campos, e de São João da Barra que experimentou processo similar nos últimos 10 anos, de maneira a verificar se houve avanço na governança destas cidades ou se, de fato, a força do capital prevaleceu sobre políticas públicas fragmentadas, descontínuas e descoordenadas, como ocorreu nas metrópoles brasileiras (RIBEIRO, 2018).

Por fim, cumpre trazer à baila uma explicação importante sobre o título deste trabalho. “Afinal, quem governa as cidades?” reflete a intenção de explorar os desafios enfrentados por municípios do Norte Fluminense, cuja economia é fortemente dependente da exploração petrolífera. Embora a expressão sugira uma busca pelos agentes que exercem o poder nas cidades, o foco da pesquisa é entender como os desafios de governança são moldados pela dependência dos royalties de petróleo. Este estudo visa, portanto, preencher uma lacuna existente na literatura, investigando como o neoextrativismo influencia as estruturas de poder e a autonomia fiscal desses municípios. A tese busca responder de que forma a dependência das receitas petrolíferas afeta as condições de governança e a capacidade de planejamento de longo prazo, abordando o impacto direto nas políticas urbanas, na capacidade fiscal e nos limites da autonomia municipal. Em última análise, o trabalho pretende contribuir para o entendimento dos efeitos do modelo neoextrativista sobre a governança local, especialmente em contextos em que o desenvolvimento econômico está vinculado a um recurso finito e volátil.

Cumpra também destacar, que a pesquisa está intrinsecamente ligada à agenda do Núcleo Norte Fluminense do Observatório das Metrópoles.

Sob a coordenação regional dos Professores Wania Amélia Belchior Mesquita (UENF), Érica Tavares da Silva Rocha (UFF) e Humberto Mario Meza (UFRJ), o Núcleo Norte Fluminense reúne pesquisadores de diferentes formações e níveis de ensino da região que se associam à rede de pesquisa do INCT Observatório das Metrópoles a fim de aprofundar a reflexão sobre os rumos e desafios para o desenvolvimento do Norte Fluminense. O objetivo é aliar os estudos e pesquisas já desenvolvidos na região ao debate nacional sobre as transformações da realidade urbana e metropolitana brasileira.

Como será descrito no capítulo da metodologia, esta pesquisa também está conectada aos trabalhos do Grupo de Trabalho Fiscal, também do Observatório das Metrópoles.

Ante ao exposto nesta introdução, o primeiro capítulo explora as bases do federalismo fiscal brasileiro e os desafios institucionais enfrentados pelos municípios, no contexto de dependência fiscal e desafios de governança.

1. FEDERALISMO FISCAL BRASILEIRO

Para entender o cenário de governança nos municípios do Norte Fluminense, objeto desta pesquisa, é essencial contextualizar o federalismo fiscal brasileiro, que define as relações financeiras e administrativas entre União, estados e municípios.

O federalismo fiscal brasileiro é um tema de grande relevância na estrutura política e econômica do país, influenciando diretamente a distribuição de recursos e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo. Este capítulo busca realizar uma análise detalhada desse importante aspecto, explorando suas origens históricas, características distintivas, desafios contemporâneos e perspectivas futuras, com base nas contribuições de Marta Arretche e outros autores relevantes na área.

Ao longo da história do Brasil, desde os períodos colonial e imperial até os dias atuais, foram observadas diversas transformações no sistema político-administrativo do país. No entanto, foi somente com a promulgação da Constituição de 1988 que o federalismo fiscal brasileiro foi formalmente estabelecido, delineando as competências de cada ente federativo e os mecanismos de distribuição de recursos, conforme discutido por Prado e Souza (2007).

Marta Arretche (2002) destaca que a descentralização fiscal no Brasil foi impulsionada por um movimento global em direção à democratização e à participação política, refletindo a busca por uma maior autonomia local na gestão dos recursos públicos. A Constituição de 1988 representou um marco nesse processo, ao atribuir responsabilidades e competências específicas aos estados e municípios, promovendo a descentralização fiscal e administrativa.

Uma das características fundamentais do federalismo fiscal brasileiro é a concentração de recursos no governo federal, o que se reflete na estrutura tributária do país. Impostos como o Imposto de Renda, o Imposto sobre Produtos Industrializados e o Imposto sobre Operações Financeiras são predominantemente arrecadados pela União, enquanto estados e municípios dependem principalmente das transferências intergovernamentais para financiar suas políticas e programas (Rocha & Filho, 2017).

No entanto, como apontado por Arretche (2002), a descentralização fiscal no Brasil não foi acompanhada por uma redistribuição equitativa de recursos entre os entes federativos. Isso resultou em disparidades regionais significativas em termos de capacidade fiscal e acesso a serviços públicos essenciais, como saúde, educação e infraestrutura

As transferências intergovernamentais desempenham um papel crucial no federalismo fiscal brasileiro, visando mitigar desigualdades regionais e promover o desenvolvimento socioeconômico equilibrado em todo o território nacional. No entanto, a eficácia dessas transferências é frequentemente questionada devido à falta de critérios transparentes e objetivos para sua distribuição, conforme destacado por Giambiagi, Além e Araújo (2005).

Neste contexto, o federalismo fiscal brasileiro enfrenta uma série de desafios que demandam atenção e soluções adequadas. A necessidade de promover uma maior autonomia fiscal dos estados e municípios, a urgência de uma reforma tributária abrangente e a busca por uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos públicos são questões prementes que requerem análise e intervenção cuidadosa (Prado & Souza, 2007).

Ao longo deste capítulo, será realizada uma análise crítica desses desafios. Por meio de uma revisão criteriosa da literatura existente, busca-se fornecer insights relevantes para base teórica da presente pesquisa, especialmente no que concerne ao federalismo fiscal brasileiro.

1.1 Origens e Evolução do Federalismo Fiscal no Brasil

A história do federalismo fiscal brasileiro remonta aos primórdios da colonização, quando o território que viria a ser o Brasil foi dividido em capitanias hereditárias, cada uma com uma administração independente. No entanto, foi somente com a Proclamação da República em 1889 que o país começou a adotar formalmente elementos de federalismo fiscal.

Segundo Prado e Souza (2007), a Constituição de 1891 estabeleceu os primeiros pilares do federalismo fiscal no Brasil, ao conferir autonomia financeira aos estados e municípios, possibilitando-lhes arrecadar impostos e gerir suas finanças de forma independente. No entanto, essa autonomia era limitada, e a União detinha grande parte do poder tributário e dos recursos financeiros.

Com o passar das décadas, o federalismo fiscal brasileiro passou por diversas transformações, influenciadas por mudanças políticas, econômicas e sociais no país. A promulgação da Constituição de 1946 representou um avanço significativo ao estabelecer um sistema tributário mais equilibrado entre os entes federativos, embora ainda houvesse uma forte concentração de recursos no governo federal (Arretche, 2002).

Foi somente com a Constituição de 1988 que o federalismo fiscal brasileiro foi consolidado em sua forma atual. Esta Constituição, amplamente reconhecida como uma das mais democráticas e progressistas da história do país, estabeleceu as competências de cada ente federativo e os mecanismos de distribuição de recursos de forma mais clara e detalhada (Arretche, 2002).

Desde então, o federalismo fiscal brasileiro tem passado por ajustes e reformas, visando aprimorar sua eficiência e promover um desenvolvimento mais equitativo em todo o território nacional. A descentralização fiscal, a ampliação da autonomia dos estados e municípios e a revisão do sistema tributário são algumas das medidas que têm sido discutidas e implementadas ao longo dos anos (Arretche, 2002).

No entanto, apesar dos avanços observados, o federalismo fiscal brasileiro ainda enfrenta desafios significativos. A concentração de recursos no governo federal, a complexidade do sistema tributário e as desigualdades regionais são questões que continuam a demandar atenção e soluções adequadas (Arretche, 2002).

Em suma, as origens e a evolução do federalismo fiscal no Brasil refletem não apenas as transformações políticas e econômicas do país, mas também os esforços contínuos para promover um sistema mais justo, equitativo e eficiente de distribuição de recursos e responsabilidades entre os diferentes entes federativos.

1.2 Repartição de Competências e Responsabilidades

A repartição de competências e responsabilidades constitui um aspecto central do federalismo fiscal brasileiro, delineando as atribuições de cada ente federativo e as áreas em que cada um deve atuar. Este tópico explorará minuciosamente a distribuição de competências e responsabilidades entre União, estados e municípios, bem como os desafios e implicações dessa divisão, com base nas contribuições de diversos autores discutidos ao longo desta conversa.

Conforme enfatizado por Prado e Souza (2007), a Constituição Federal de 1988 estabelece as competências exclusivas da União, tais como defesa nacional, relações exteriores e sistema financeiro. Além disso, ela prevê competências concorrentes, onde tanto a União quanto os estados e municípios podem legislar, como é o caso da saúde, meio ambiente e previdência social. Por fim, há competências exclusivas dos estados e municípios, como a educação básica e o transporte urbano.

Essa repartição de competências e responsabilidades tem implicações diretas na gestão de políticas públicas e na prestação de serviços à população. Por exemplo, na

área da saúde, os municípios são responsáveis pela atenção básica, enquanto os estados têm a competência de coordenar o sistema estadual de saúde e a União participa do financiamento e formulação de políticas.

No entanto, como observado por Rocha e Filho (2017), a divisão de competências muitas vezes gera conflitos e sobreposições de responsabilidades, dificultando a articulação e a cooperação entre os entes federativos. Além disso, a falta de clareza na distribuição de competências pode levar a lacunas na prestação de serviços públicos e à duplicação de esforços.

Diante desse cenário, é crucial promover um debate amplo e transparente sobre a repartição de competências e responsabilidades no federalismo fiscal brasileiro. Isso inclui a revisão e atualização das competências previstas na Constituição, a definição de critérios claros para a atuação de cada ente federativo e o estabelecimento de mecanismos eficazes de cooperação e coordenação entre eles.

1.3 Sistema Tributário e Fontes de Financiamento

O sistema tributário brasileiro desempenha um papel fundamental no federalismo fiscal, sendo responsável pela arrecadação dos recursos necessários para financiar as atividades dos diferentes entes federativos. Neste tópico, será explorada a estrutura do sistema tributário brasileiro, suas principais características e as fontes de financiamento dos governos federal, estaduais e municipais, com base nas análises e reflexões de diversos autores discutidos ao longo desta conversa.

Segundo Giambiagi, Além e Araújo (2005), o sistema tributário brasileiro é marcado por uma complexidade significativa, com a coexistência de uma grande variedade de impostos, taxas e contribuições. No âmbito federal, destacam-se impostos como o Imposto de Renda, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF), que são fontes importantes de receita para o governo central.

Nos estados e municípios, as principais fontes de financiamento incluem o Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS), conforme discutido por Prado e Souza (2007). Esses impostos são fundamentais para o financiamento das políticas e serviços públicos prestados pelos governos regionais e locais.

No entanto, o sistema tributário brasileiro enfrenta uma série de desafios, incluindo a alta carga tributária, a complexidade das obrigações fiscais e a falta de

eficiência na arrecadação, como apontado por Rocha e Filho (2017). Além disso, a concentração de recursos no governo federal e a dependência excessiva de transferências intergovernamentais criam desequilíbrios e distorções no sistema fiscal.

Diante desses desafios, torna-se crucial promover uma reforma tributária abrangente que simplifique o sistema, reduza a carga tributária sobre os contribuintes, melhore a eficiência na arrecadação e promova uma distribuição mais equitativa dos recursos entre os entes federativos. Essa reforma deve ser acompanhada por medidas que fortaleçam a capacidade institucional dos estados e municípios para gerir suas finanças de forma responsável e transparente.

O sistema tributário brasileiro e as fontes de financiamento dos diferentes entes federativos desempenham um papel crucial no federalismo fiscal, influenciando diretamente a capacidade dos governos de fornecer serviços públicos essenciais à população. Mais a frente, novamente será tratada a questão do sistema tributário brasileiro, a partir de sua complexidade e excessiva centralidade.

1.4 Características do Federalismo Fiscal Brasileiro

O federalismo fiscal brasileiro apresenta uma série de características distintivas que moldam a distribuição de recursos e responsabilidades entre os diferentes níveis de governo. Essas características refletem não apenas a estrutura tributária do país, mas também as relações políticas e econômicas estabelecidas entre a União, os estados e os municípios.

Uma das características mais marcantes do federalismo fiscal brasileiro é a concentração de recursos no governo federal. Isso se deve, em grande parte, à estrutura tributária do país, que privilegia a União na arrecadação de impostos. Impostos como o Imposto de Renda, o Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) e o Imposto sobre Operações Financeiras (IOF) são predominantemente arrecadados pela União, enquanto estados e municípios dependem principalmente das transferências intergovernamentais para financiar suas políticas e programas (Giambiagi et al., 2005).

Além da concentração de recursos, outra característica importante do federalismo fiscal brasileiro é a complexidade do sistema tributário. O Brasil possui uma vasta gama de tributos, que incluem impostos, taxas e contribuições especiais, cada um com suas próprias regras e bases de cálculo. Essa complexidade torna o sistema tributário brasileiro oneroso e burocrático, dificultando o cumprimento das obrigações fiscais por

parte dos contribuintes e aumentando os custos de conformidade para as empresas (Biderman & Arvate, 2010).

As transferências intergovernamentais desempenham um papel crucial no federalismo fiscal brasileiro, buscando mitigar desigualdades regionais e promover o desenvolvimento socioeconômico equilibrado em todo o território nacional. No entanto, a eficácia dessas transferências é frequentemente questionada devido à falta de critérios transparentes e objetivos para sua distribuição. Muitas vezes, as transferências são utilizadas como instrumento de política, destinadas a atender a interesses políticos e eleitorais, em detrimento de uma alocação eficiente e equitativa de recursos (Rocha & Filho, 2017).

Além disso, o federalismo fiscal brasileiro é caracterizado pela autonomia financeira dos estados e municípios. Embora a União detenha a maior parte do poder tributário e dos recursos financeiros, estados e municípios possuem certa autonomia para arrecadar impostos e gerir suas finanças. Essa descentralização fiscal é vista como uma forma de promover a participação democrática e a prestação de serviços públicos mais eficientes e adequados às necessidades locais (Prado & Souza, 2007).

Aqui é importante destacar que embora tenha certa autonomia, esta não é suficiente para dotar os municípios da necessária autonomia fiscal, que será amplamente tratada mais adiante.

1.5 Desafios do Federalismo Fiscal Brasileiro e Centralização no Brasil

O federalismo fiscal brasileiro enfrenta uma série de desafios complexos que requerem atenção e soluções estratégicas para garantir sua eficácia e sustentabilidade a longo prazo.

Um dos principais desafios enfrentados pelo federalismo fiscal brasileiro é a concentração de recursos no governo federal, que resulta em uma distribuição desigual de recursos entre os diferentes entes federativos. Esta concentração de recursos limita a capacidade dos estados e municípios de prover serviços públicos essenciais, como saúde, educação e segurança, e dificulta a redução das desigualdades regionais (Prado & Souza, 2007).

A obra de Marta Arretche, "Democracia, federalismo e centralização no Brasil", fornece insights valiosos para compreender os desafios enfrentados pelo federalismo fiscal brasileiro, especialmente no que diz respeito à centralização de poder e recursos no governo central. Este tópico destacará alguns desses desafios com base nas

análises de Arretche, bem como em outras contribuições relevantes da literatura sobre o tema.

1.5.1 Centralização Excessiva

A centralização excessiva tem sido um fenômeno persistente na estrutura política e administrativa do Brasil, representando um dos principais desafios para o federalismo fiscal no país. Ao longo da história, o governo central consolidou gradativamente poderes e recursos em detrimento dos estados e municípios, resultando em um desequilíbrio no compartilhamento de competências e na distribuição de recursos entre os diferentes níveis de governo.

Uma das manifestações mais evidentes dessa centralização excessiva é a predominância da União na arrecadação de impostos e na formulação de políticas públicas. Como ressaltado por Arretche (2000), a concentração de recursos no governo central limita a autonomia fiscal e administrativa dos estados e municípios, dificultando sua capacidade de atender às demandas específicas de suas populações.

Essa centralização desproporcional também se reflete na formulação e implementação de políticas públicas, com o governo federal muitas vezes exercendo um papel dominante na definição das agendas políticas e na alocação de recursos. Isso pode resultar em políticas pouco adaptadas às necessidades locais e regionais, contribuindo para a perpetuação das desigualdades socioeconômicas e territoriais no país.

Além disso, a centralização excessiva no Brasil frequentemente se manifesta por meio de mecanismos de transferências intergovernamentais desiguais e pouco transparentes, que acabam reforçando a dependência financeira dos estados e municípios em relação à União. Essa dependência cria um ciclo vicioso de centralização, onde os entes subnacionais têm pouca margem de manobra para desenvolver políticas próprias e acabam se tornando cada vez mais dependentes das transferências federais.

Outro aspecto importante a considerar é o impacto da centralização excessiva na eficácia e na eficiência da gestão pública. Com a concentração de poder e recursos nas mãos do governo central, os estados e municípios muitas vezes enfrentam dificuldades para implementar políticas e programas de forma ágil e eficiente, devido à burocracia e à rigidez das normas e procedimentos estabelecidos pela União.

Diante desses desafios, torna-se imperativo buscar estratégias para promover uma maior descentralização de poder e recursos no Brasil, fortalecendo a autonomia dos estados e municípios e garantindo uma distribuição mais equitativa de competências e

responsabilidades entre os diferentes níveis de governo. Essa descentralização deve ser acompanhada por medidas que fortaleçam a capacidade institucional dos entes subnacionais e promovam uma gestão mais eficiente e transparente dos recursos públicos, visando a construção de um federalismo fiscal mais equitativo, democrático e eficaz no país.

1.5.2 Desigualdades Regionais

As desigualdades regionais constituem um dos desafios mais significativos enfrentados pelo federalismo fiscal brasileiro, refletindo as disparidades socioeconômicas e territoriais entre as diferentes regiões do país. Essas desigualdades têm raízes históricas profundas e são amplificadas por uma série de fatores estruturais e políticos, que contribuem para perpetuar um cenário de iniquidade e exclusão em diversas áreas da vida nacional.

Um dos principais fatores que contribuem para as desigualdades regionais é a concentração de recursos e oportunidades nas regiões mais desenvolvidas, especialmente no Sudeste e Sul do Brasil. Essas regiões historicamente concentraram investimentos em infraestrutura, indústria e serviços, criando um ciclo de desenvolvimento econômico que perpetua as desigualdades em relação às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste.

Além disso, as desigualdades regionais são exacerbadas pela distribuição desigual de recursos públicos e investimentos governamentais. Como apontado por Arretche (2000), a centralização de poder e recursos no governo federal muitas vezes resulta em uma distribuição assimétrica de recursos entre os estados e municípios, privilegiando aqueles com maior capacidade política e econômica em detrimento dos mais vulneráveis.

As diferenças no acesso a serviços públicos essenciais, como saúde, educação e saneamento básico, também contribuem para as desigualdades regionais. Regiões mais pobres e remotas muitas vezes enfrentam carências crônicas nessas áreas, devido à falta de investimentos e políticas adequadas por parte dos governos estaduais e municipais.

Outro fator importante a considerar é a influência das disparidades regionais na distribuição de oportunidades de emprego e renda. Regiões menos desenvolvidas tendem a apresentar taxas de desemprego mais elevadas e salários mais baixos, o que contribui para a perpetuação do ciclo de pobreza e exclusão social.

Diante desse cenário, torna-se evidente a necessidade de promover políticas públicas e reformas estruturais que visem reduzir as desigualdades regionais e promover um desenvolvimento mais equitativo e sustentável em todo o país. Isso inclui a implementação de políticas de desenvolvimento regional, o fortalecimento da infraestrutura e dos serviços públicos nas regiões mais carentes, e a promoção de mecanismos de redistribuição de recursos que garantam uma distribuição mais justa e equitativa dos benefícios do desenvolvimento econômico e social.

Nesse sentido, o federalismo fiscal brasileiro desempenha um papel crucial, fornecendo o arcabouço institucional necessário para a formulação e implementação de políticas que promovam o desenvolvimento regional e reduzam as desigualdades socioeconômicas. No entanto, para que isso seja efetivamente alcançado, é essencial superar os desafios relacionados à centralização excessiva de poder e recursos, garantindo uma maior autonomia e capacidade de gestão dos estados e municípios na promoção do desenvolvimento regional e na redução das desigualdades regionais.

1.5.3 Limitações da descentralização

As limitações da descentralização fiscal no Brasil destacam desafios significativos que impactam a eficácia e a eficiência da gestão pública nos níveis estadual e municipal (Arretche, 2022). Embora a descentralização tenha avançado consideravelmente nas últimas décadas, especialmente após a promulgação da Constituição de 1988, ainda existem obstáculos que comprometem sua plena realização e potencial transformador.

Uma das principais limitações da descentralização é a disparidade na capacidade administrativa e financeira entre os diferentes entes federativos. Enquanto alguns estados e municípios possuem estruturas governamentais sólidas e recursos adequados para gerir suas competências, outros enfrentam dificuldades significativas, seja por falta de capacidade técnica, seja pela escassez de recursos financeiros (Arretche, 2022). Essa discrepância pode resultar em desigualdades na prestação de serviços públicos e na implementação de políticas sociais, perpetuando as disparidades regionais.

Outra limitação importante diz respeito à dependência financeira dos estados e municípios em relação às transferências intergovernamentais, especialmente em um contexto de rigidez orçamentária e restrições fiscais (Arretche, 2022). Embora as transferências de recursos da União para os entes subnacionais sejam essenciais para garantir a prestação de serviços públicos básicos, como saúde e educação, essa

dependência pode limitar a autonomia financeira e a capacidade de planejamento dos governos locais.

Além disso, a descentralização fiscal pode enfrentar resistência política por parte dos governos centrais e setores burocráticos que temem perder poder e influência política (Arretche, 2022). Essa resistência pode se manifestar por meio de obstáculos legais e administrativos à delegação de competências e recursos para os estados e municípios, dificultando a efetiva descentralização administrativa e financeira.

Outro desafio relacionado à descentralização é a necessidade de fortalecer a capacidade institucional e técnica dos governos subnacionais para garantir uma gestão eficiente e transparente dos recursos públicos (Arretche, 2022). Isso envolve investimentos em capacitação de servidores públicos, modernização de sistemas de gestão financeira e aprimoramento dos mecanismos de controle e fiscalização das finanças públicas.

Diante dessas limitações, torna-se evidente a necessidade de adotar medidas que promovam uma descentralização fiscal mais efetiva e equitativa no Brasil. Isso inclui o fortalecimento da capacidade institucional dos estados e municípios, o aprimoramento dos mecanismos de transferência de recursos e o estabelecimento de políticas de desenvolvimento regional que reduzam as disparidades socioeconômicas entre as diferentes regiões do país (Arretche, 2022).

Nesse sentido, é fundamental buscar um equilíbrio entre a descentralização administrativa e financeira e a garantia da eficiência e eficácia na prestação de serviços públicos, visando promover um federalismo fiscal mais equitativo, democrático e eficiente no Brasil.

1.6 Complexidade do Sistema Tributário

A complexidade do sistema tributário brasileiro é uma das características mais marcantes e desafiadoras do federalismo fiscal no país. Essa complexidade se manifesta por meio de uma multiplicidade de impostos, taxas e contribuições, bem como por uma legislação tributária extensa e muitas vezes confusa. Essa situação cria diversos obstáculos para a eficiência e a transparência do sistema, afetando tanto os entes federativos quanto os contribuintes.

A multiplicidade de impostos, taxas e contribuições, aliada a uma legislação tributária intrincada e de difícil compreensão, torna o sistema tributário brasileiro excessivamente burocrático e oneroso para empresas e cidadãos, comprometendo a

eficiência e a transparência na arrecadação e gestão dos recursos públicos (Giambiagi et al., 2005).

Neste sentido, uma das principais fontes de complexidade no sistema tributário brasileiro é a grande quantidade de tributos existentes, cada um com suas próprias regras e alíquotas. Isso inclui impostos sobre o consumo, como o ICMS (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços) e o IPI (Imposto sobre Produtos Industrializados), impostos sobre a renda, como o IRPJ (Imposto de Renda de Pessoa Jurídica) e o IRPF (Imposto de Renda de Pessoa Física), e contribuições sociais, como o PIS (Programa de Integração Social) e a COFINS (Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social), entre outros.

Além da diversidade de tributos, a legislação tributária brasileira é caracterizada pela sua complexidade e constante mudança. As frequentes alterações na legislação, muitas vezes motivadas por interesses políticos e econômicos diversos, tornam difícil para os contribuintes e para os próprios entes federativos acompanharem e entenderem as regras tributárias em vigor. Isso pode resultar em interpretações conflitantes da lei e em litígios judiciais prolongados, que contribuem para a insegurança jurídica e a morosidade na arrecadação de tributos.

Outro aspecto que contribui para a complexidade do sistema tributário brasileiro é a sua fragmentação e sobreposição de competências entre os diferentes níveis de governo. Além dos tributos de competência da União, estados e municípios também têm o poder de instituir impostos e taxas sobre diversas bases tributáveis, criando uma sobreposição de legislação e uma multiplicidade de obrigações fiscais que aumentam a burocracia e os custos de conformidade para os contribuintes.

Essa complexidade do sistema tributário brasileiro tem sido objeto de críticas por parte de diversos setores da sociedade, que apontam a necessidade urgente de simplificação e racionalização do sistema. Medidas nesse sentido incluem a unificação de tributos semelhantes, a redução da carga tributária sobre a produção e o consumo, a ampliação da transparência e da previsibilidade da legislação tributária e a melhoria da gestão e fiscalização dos tributos.

Portanto, enfrentar a complexidade do sistema tributário brasileiro é essencial para promover um federalismo fiscal mais eficiente, equitativo e transparente no país. Isso requer não apenas reformas estruturais no sistema tributário, mas também uma maior coordenação e cooperação entre os diferentes entes federativos na busca por soluções que atendam aos interesses da sociedade como um todo.

1.7 Necessidade de reformas estruturantes

A necessidade de reformas estruturais no federalismo fiscal brasileiro é amplamente reconhecida como crucial para enfrentar os desafios e promover um sistema mais equitativo, eficiente e transparente. Essas reformas são fundamentais para superar as limitações e obstáculos que atualmente dificultam o pleno desenvolvimento do federalismo fiscal no país e para garantir uma distribuição mais justa e eficaz de competências e recursos entre os diferentes níveis de governo.

Uma das áreas que requerem reformas é a distribuição de competências e responsabilidades entre União, estados e municípios. A definição clara e precisa das atribuições de cada ente federativo é essencial para evitar sobreposições, conflitos e lacunas na prestação de serviços públicos. Além disso, é necessário promover uma maior descentralização de competências e recursos para os estados e municípios, fortalecendo sua autonomia e capacidade de atender às demandas específicas de suas populações.

Outra área que exige reformas é o sistema tributário brasileiro, caracterizado por sua complexidade e alta carga tributária. A simplificação e a racionalização do sistema tributário são essenciais para reduzir a burocracia, os custos de conformidade e a evasão fiscal, tornando-o mais eficiente e justo. Isso inclui a unificação de tributos semelhantes, a redução da carga tributária sobre a produção e o consumo e a ampliação da transparência e da previsibilidade da legislação tributária.

Além disso, é necessário promover reformas que fortaleçam a capacidade institucional dos estados e municípios, garantindo uma gestão eficiente e transparente dos recursos públicos. Isso envolve investimentos em capacitação de servidores públicos, modernização de sistemas de gestão financeira e aprimoramento dos mecanismos de controle e fiscalização das finanças públicas.

Outro aspecto importante das reformas estruturais é a promoção da cooperação e coordenação entre os diferentes entes federativos na formulação e implementação de políticas públicas. Isso inclui o estabelecimento de mecanismos eficazes de cooperação intergovernamental, visando à articulação de políticas e à resolução de problemas de forma colaborativa e integrada.

Em suma, as reformas estruturais são essenciais para promover um federalismo fiscal mais eficiente, equitativo e transparente no Brasil. Isso requer uma abordagem abrangente e colaborativa que envolva não apenas mudanças na legislação e nas políticas públicas, mas também uma mudança de cultura e mentalidade que valorize

a descentralização, a transparência e a responsabilidade fiscal em todos os níveis de governo.

Os desafios do federalismo fiscal brasileiro e da centralização no Brasil são complexos e multifacetados, exigindo uma abordagem abrangente e colaborativa para superá-los. As análises de Marta Arretche e outros pesquisadores oferecem uma base sólida para compreender esses desafios e identificar soluções eficazes que promovam um federalismo mais equitativo, eficiente e democrático no país.

Enaltecendo a Professora Marta Arretche, que é uma das principais autoras brasileiras no campo dos estudos sobre federalismo e políticas públicas, importa destacar que ela tece diversas críticas em relação ao federalismo brasileiro, especialmente no que diz respeito à sua dimensão fiscal, o que muito coaduna com os resultados da pesquisa objeto desta tese.

Como já exposto nas linhas anteriores, uma das críticas centrais de Arretche é a concentração de recursos no governo federal em detrimento dos estados e municípios. Ela argumenta que essa concentração de recursos dificulta a autonomia financeira e a capacidade de investimento dos entes subnacionais, limitando sua capacidade de atender às demandas locais de forma eficaz (Arretche, 2002).

Além disso, Arretche aponta para a complexidade e a rigidez do sistema tributário brasileiro como uma das principais críticas ao federalismo fiscal do país. Ela argumenta que a multiplicidade de impostos e a falta de harmonização entre eles dificultam a arrecadação e a gestão dos recursos públicos, contribuindo para a burocracia e a ineficiência na administração fiscal (Arretche, 2002).

Outra crítica importante de Arretche diz respeito à desigualdade na distribuição de recursos e competências entre os diferentes entes federativos. Ela argumenta que a distribuição desigual de recursos e responsabilidades contribui para a reprodução das desigualdades regionais e sociais no país, perpetuando a concentração de poder e recursos nas regiões mais desenvolvidas em detrimento das mais pobres (Arretche, 2002).

Arretche critica a falta de mecanismos eficazes de coordenação e cooperação entre os diferentes níveis de governo no Brasil. Ela argumenta que a falta de articulação entre União, estados e municípios dificulta a implementação de políticas públicas integradas e coordenadas, contribuindo para a fragmentação e a ineficiência do sistema federativo brasileiro (Arretche, 2002).

Em suma, Marta Arretche (2002) faz críticas contundentes ao federalismo fiscal brasileiro, destacando a concentração de recursos no governo federal, a complexidade do sistema tributário, a desigualdade na distribuição de recursos e competências, e a falta de coordenação entre os diferentes níveis de governo como principais desafios a serem enfrentados para promover um federalismo mais equitativo e eficiente no país. Suas análises contribuem significativamente para o debate sobre reformas no sistema federativo brasileiro e para o aprimoramento das políticas públicas no país.

1.8 Interações entre os entes da federação: relações verticais e horizontais

As interações entre os diferentes níveis de governo e entre entes do mesmo nível são fundamentais para o funcionamento do federalismo e para a prestação de serviços públicos de forma eficiente e coordenada. Essas interações são regidas por princípios constitucionais e por dispositivos legais que estabelecem as competências e responsabilidades de cada ente federativo, bem como os mecanismos de cooperação e coordenação entre eles.

1.8.1 Interações entre diferentes níveis de governo

As interações entre os diferentes níveis de governo, como União, estados e municípios, ocorrem por meio de mecanismos de cooperação e coordenação estabelecidos pela Constituição Federal e por leis complementares. Essas interações são marcadas por relações verticais, em que o governo federal exerce papel de coordenação e articulação com os entes subnacionais (Arretche, 2002).

Essas interações são mediadas por instrumentos como transferências de recursos financeiros, convênios, contratos de repasse e programas de cooperação técnica. Por exemplo, o governo federal pode repassar recursos para estados e municípios por meio de transferências constitucionais e voluntárias, para financiar políticas e programas específicos, como saúde, educação e assistência social.

Além disso, as interações entre diferentes níveis de governo envolvem a participação em instâncias de discussão e deliberação, como conselhos e conferências, onde são debatidas políticas públicas e diretrizes para sua implementação.

1.8.2 Interações entre entes do mesmo nível

As interações entre entes do mesmo nível, como entre estados ou entre municípios, também são importantes para promover a cooperação e o compartilhamento de experiências e recursos. Essas interações são marcadas por relações horizontais, em que os entes federativos atuam de forma colaborativa e complementar (Arretche, 2002).

Essas interações podem ocorrer por meio de consórcios intermunicipais, conselhos regionais, redes de cooperação e outras formas de associação entre entes do mesmo nível. Por exemplo, municípios vizinhos podem estabelecer consórcios para compartilhar serviços públicos, como coleta de lixo e transporte escolar, visando reduzir custos e otimizar recursos.

Além disso, as interações entre entes do mesmo nível podem ocorrer por meio de parcerias público-privadas, cooperação técnica e intercâmbio de boas práticas, com o objetivo de promover o desenvolvimento regional e a melhoria da qualidade de vida da população.

Em suma, as interações entre os diferentes níveis de governo e entre entes do mesmo nível são essenciais para promover a governança colaborativa e o desenvolvimento sustentável no âmbito do federalismo. Essas interações são regidas por princípios de solidariedade, cooperação e subsidiariedade, visando garantir a eficiência e a eficácia na prestação de serviços públicos e na promoção do bem-estar da população.

Como se vê, na obra de Marta Arretche, ela aborda o conceito de relações verticais e horizontais no contexto do federalismo brasileiro. Esses termos referem-se às interações entre os diferentes níveis de governo e entre entes do mesmo nível, respectivamente (Arretche, 2002).

Arretche argumenta que, no Brasil, as relações verticais entre os níveis de governo tendem a funcionar de forma mais eficiente do que as relações horizontais entre entes do mesmo nível. Isso significa que a articulação e a cooperação entre União, estados e municípios são mais efetivas do que as parcerias e colaborações entre governos estaduais e municipais, por exemplo (Arretche, 2002).

Essa assimetria nas relações verticais e horizontais pode ser atribuída a diversos fatores. Um deles é a própria estrutura federativa do país, que confere diferentes graus de autonomia e poder aos diferentes entes federativos (Arretche, 2002). Como resultado, os estados e municípios muitas vezes dependem da União para financiar suas políticas e projetos, o que fortalece as relações verticais em detrimento das horizontais.

Além disso, as relações verticais são muitas vezes mediadas por mecanismos institucionais e normativos, como transferências de recursos e convênios, que facilitam a

cooperação entre os diferentes níveis de governo (Arretche, 2002). Por outro lado, as relações horizontais dependem mais da vontade política e da capacidade de coordenação entre os governos locais, o que nem sempre é garantido.

No entanto, Arretche ressalta a importância de fortalecer as relações horizontais para promover um federalismo mais colaborativo e eficiente no Brasil. Isso envolve não apenas a criação de mecanismos institucionais e normativos que facilitem a cooperação entre estados e municípios, mas também o incentivo à participação e ao engajamento dos governos locais em redes de colaboração e compartilhamento de experiências e boas práticas (Arretche, 2002).

As análises de Marta Arretche destacam a assimetria entre as relações verticais e horizontais no federalismo brasileiro, apontando para a necessidade de fortalecer as parcerias e colaborações entre os diferentes entes federativos para promover um desenvolvimento mais equitativo e sustentável em todo o país.

O conflito distributivo fiscal emerge em um cenário onde há uma divisão desigual das receitas provenientes da exploração de recursos naturais entre os entes federativos. Em regiões petrolíferas, como o Norte Fluminense, a receita gerada é frequentemente concentrada nos municípios diretamente impactados pela exploração, mas sua distribuição não é equitativa, exacerbando a desigualdade entre municípios produtores e não produtores. O conflito distributivo afeta a capacidade de planejamento urbano e de investimento de longo prazo, pois as receitas de royalties, embora volumosas, são voláteis e insuficientes para compensar integralmente as necessidades de desenvolvimento estrutural e social. A ausência de uma política redistributiva mais equilibrada reforça a dependência dos municípios produtores, que se tornam reféns das flutuações econômicas e do preço do petróleo, limitando sua capacidade de promover um desenvolvimento econômico sustentável.

Compreender o federalismo fiscal é apenas o primeiro passo; a crise do municipalismo autárquico evidencia as limitações da autonomia municipal em um contexto de dependência de transferências federais e estaduais, por esta razão, o próximo capítulo se debruça sobre tal ponto.

2. O MUNICIPALISMO AUTÁRQUICO E A DIALÉTICA DA GESTÃO METROPOLITANA NO BRASIL

A crise do municipalismo autárquico reflete as dificuldades enfrentadas pelos municípios em um sistema federativo centralizado. No caso dos municípios dependentes de royalties, a limitação de autonomia é intensificada pelas restrições fiscais.

A Constituição de 1988, marco da redemocratização brasileira, inaugurou um novo capítulo na história do federalismo no país, consagrando a autonomia municipal e ampliando as competências e recursos dos municípios. Essa nova configuração institucional, que Fernandes e Wilson (2013) denominam de "municipalismo autárquico", teve profundas implicações na gestão pública e na dinâmica política nacional, impactando especialmente a realidade das regiões metropolitanas. O presente capítulo se debruçará sobre essa dinâmica, explorando as causas e consequências do municipalismo autárquico, com ênfase na crise que este vivenciou e como isso culminou no ressurgimento da gestão metropolitana no Brasil.

2.1 A Ascensão do Municipalismo Autárquico: Empoderamento e Desafios

A Constituição de 1988, fruto de um intenso processo de mobilização social e política que culminou na redemocratização do país, elevou os municípios à condição de entes federativos, conferindo-lhes maior autonomia política e financeira. A partir de então, os municípios passaram a ter a capacidade de elaborar suas próprias leis orgânicas, administrar seus recursos e participar ativamente do pacto federativo, compartilhando competências com a União e os estados. Essa mudança representou um marco na descentralização do poder no Brasil, com impactos significativos na gestão pública e na dinâmica política do país.

O municipalismo autárquico, como definido por Fernandes e Wilson (2013), trouxe consigo a promessa de um desenvolvimento mais próximo das necessidades e demandas locais, impulsionado pela capacidade dos municípios de tomar decisões e implementar políticas públicas de forma mais autônoma. A descentralização de recursos e responsabilidades para o nível municipal, em tese, permitiria uma maior proximidade entre o governo e a população, resultando em políticas públicas mais eficientes e responsivas às demandas locais.

No entanto, essa autonomia também trouxe consigo desafios consideráveis, especialmente para os municípios de menor porte. A baixa capacidade fiscal e financeira

de muitos municípios, aliada à rigidez orçamentária e à dependência de transferências intergovernamentais, impuseram restrições à capacidade dos municípios de implementar políticas públicas e investir em infraestrutura. A autonomia política, sem o devido respaldo financeiro e técnico, muitas vezes se traduziu em dificuldades para a gestão municipal, especialmente em áreas complexas como o planejamento urbano e a gestão metropolitana.

2.2 Entre a Autonomia e a Dependência: A Crise do Municipalismo Autárquico

A euforia inicial do municipalismo autárquico, com a promessa de maior autonomia e capacidade de gestão para os municípios, logo deu lugar a uma realidade mais complexa e desafiadora. A baixa capacidade fiscal e financeira da maioria dos municípios brasileiros, especialmente os de menor porte, evidenciou os limites da autonomia municipal. A dependência de transferências intergovernamentais e a rigidez orçamentária, impostas pela vinculação de receitas a determinadas áreas, como saúde e educação, impuseram restrições à capacidade dos municípios de implementar políticas públicas e investir em infraestrutura².

No contexto metropolitano, a crise do municipalismo autárquico se manifestou na incapacidade de muitos municípios de lidar com os desafios da urbanização e da metropolização de forma isolada. A competição por recursos, a falta de coordenação e planejamento integrado e a dificuldade de lidar com externalidades negativas geraram um cenário de ineficiência e desigualdade, aprofundando os problemas urbanos e sociais nas regiões metropolitanas.

A fragmentação da gestão metropolitana, decorrente do municipalismo autárquico, teve impactos negativos na qualidade de vida da população e no desenvolvimento das regiões metropolitanas. A competição entre os municípios por

² É importante salientar que existe o “outro lado da moeda”, isto é, há quem entenda a obrigatoriedade de gastos mínimos saúde e educação como fundamental para garantir o direito à educação de qualidade para todos, independentemente de sua condição social ou localização geográfica, como o Educador e Pesquisador Mozart Neves Ramos, a Economista e professora da UFRJ Fabiana de Menezes Soares, e ainda os Professores Mônica de Rezende Castro (Professora de Direito Constitucional da PUC-SP) e Gilberto Bercovici (Professor de Economia da USP). É importante lembrar que o debate sobre os mínimos constitucionais é complexo, e existem autores que, embora reconheçam a importância da saúde e educação, apontam desvantagens ou propõem alternativas, como o economista Mansueto Almeida, que defende a revisão dos mínimos constitucionais, argumentando que a rigidez orçamentária limita a capacidade do governo de investir em outras áreas prioritárias e de responder a crises e emergências (visão adotada neste parágrafo); e o também economista Marcos Mendes, que propõe a criação de um fundo de estabilização fiscal para financiar as despesas com saúde e educação, o que permitiria maior flexibilidade orçamentária em momentos de crise.

investimentos e recursos, a falta de coordenação e planejamento integrado e a dificuldade de lidar com externalidades negativas geraram ineficiências e desigualdades, comprometendo a oferta de serviços públicos essenciais e a promoção de um desenvolvimento urbano sustentável.

A dependência de transferências intergovernamentais para financiar saúde e educação aumenta a vulnerabilidade de estados e municípios, que ficam à mercê das decisões do governo federal sobre o repasse de recursos. Essa dependência também acentua as desigualdades regionais, já que a distribuição dos recursos nem sempre se dá de forma equitativa, favorecendo as regiões mais ricas (Bercovici, 2015).

Diante desse cenário, torna-se crucial debater alternativas para garantir o financiamento adequado da saúde e educação, com maior autonomia para estados e municípios e mecanismos de controle que não sacrifiquem o investimento em áreas essenciais. A busca por um novo modelo de gestão fiscal que priorize o desenvolvimento social e a justiça social é fundamental para garantir o acesso universal à saúde e educação de qualidade no Brasil.

2.3 A Lei de Responsabilidade Fiscal e a transição entre o Teto de Gastos e o Arcabouço Fiscal

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei Complementar nº 101 de 4 de maio de 2000, não surgiu de forma espontânea no cenário brasileiro. Sua gênese remonta a um contexto histórico de crises fiscais e instabilidade econômica que marcaram o país nas décadas de 1980 e 1990. A hiperinflação, o descontrole das contas públicas e a fragilidade do sistema financeiro demandavam medidas urgentes para garantir a estabilidade econômica e a sustentabilidade das finanças públicas (Giacomoni, 2007).

A Constituição Federal de 1988, embora tenha estabelecido princípios importantes para a gestão fiscal, como o planejamento, a transparência e o controle social, não detalhou mecanismos específicos para sua efetivação (Brasil, 1988). Essa lacuna abriu espaço para práticas fiscais inconsistentes e desequilíbrios nas contas públicas. Nesse contexto, a necessidade de uma legislação complementar para disciplinar as finanças públicas tornou-se evidente (Rezende, 2001).

A LRF foi fruto de um longo processo de discussão e elaboração, com a participação de diversos atores, como o Congresso Nacional, o Executivo Federal, especialistas em finanças públicas e organismos internacionais (Bevilaqua, 2000). A pressão do Fundo Monetário Internacional (FMI) pela adoção de medidas de ajuste fiscal

no âmbito dos acordos para a renegociação da dívida externa também influenciou a implementação da LRF no Brasil (Moraes, 2002).

É importante destacar que a LRF não se limitou a transpor modelos de gestão fiscal de outros países. Ela incorporou aspectos específicos da realidade brasileira, como a descentralização política e administrativa e a heterogeneidade dos entes federativos. A lei buscou equilibrar a necessidade de controle fiscal com a autonomia dos entes federativos, estabelecendo limites e responsabilidades para a gestão das finanças públicas em todos os níveis de governo (Ferreira & Prado, 2008).

A LRF trouxe avanços importantes para a gestão fiscal no Brasil, como a melhoria da transparência e do controle social, a redução do endividamento público e a estabilização macroeconômica. No entanto, a lei também impôs restrições à capacidade de investimento do Estado, especialmente em áreas sociais como saúde e educação, que dependem fortemente de transferências intergovernamentais.

Com o intuito de controlar o gasto público e combater a inflação, a LRF impôs limites para despesas com pessoal e endividamento, conferindo maior rigidez ao orçamento público. Apesar de seus avanços na gestão fiscal, a LRF também restringiu a capacidade de investimento em áreas cruciais como saúde e educação, especialmente em períodos de crise (Mendes, 2012).

Essa rigidez orçamentária amplificou a importância das transferências intergovernamentais, mecanismo pelo qual a União repassa recursos para estados e municípios financiarem áreas como saúde e educação. No entanto, essa dependência gera vulnerabilidade, uma vez que os entes federativos possuem pouco controle sobre o montante e a destinação desses recursos (Soares, 2018).

O cenário se agravou com os ajustes fiscais implementados após o impeachment da Presidente Dilma Rousseff³. Impulsionado pela crise e baseado em um discurso de redução do déficit público e controle da dívida, bem como ainda surfando na governabilidade resultante da votação favorável do processo jurídico-político do impeachment, o governo Temer implementou o Teto de Gastos, aprovado em 2016 e com início da vigência a partir de 2017, que limitou o crescimento das despesas públicas por 20 anos, impactando diretamente os investimentos em saúde e educação (Almeida, 2019).

³ Apesar de ser um assunto controverso, o *impeachment* da Presidente Dilma ocorrido em 2016 é, por vezes, tratado como golpe de estado de natureza parlamentar, como já exposto no pensamento do Professor Luiz Cesar Ribeiro (2018), citado na introdução deste trabalho e no capítulo 4.

Instituído pela Emenda Constitucional 95, o Teto de Gastos congelou os investimentos em saúde e educação em termos reais, o que, considerando a inflação, resultou na diminuição dos recursos disponíveis ao longo do tempo. As consequências dessa política foram o fechamento de leitos hospitalares, demissões de profissionais de saúde, redução de programas de prevenção e promoção da saúde, falta de investimento em infraestrutura escolar, baixos salários dos professores e dificuldade de acesso à educação de qualidade, especialmente nas regiões mais pobres do país (Castro, 2017).

A transição do Teto de Gastos para o Arcabouço Fiscal representa um marco significativo na trajetória da política fiscal brasileira, suscitando amplo debate acerca de seus impactos sobre a sustentabilidade das contas públicas e o financiamento de políticas públicas essenciais, como saúde e educação. Para compreender essa mudança paradigmática, faz-se necessário analisar o contexto em que cada regime fiscal se insere, bem como suas principais características e implicações.

Como já exposto, o Teto de Gastos, instituído pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016, surgiu em um momento de crise fiscal e instabilidade política, com o objetivo de conter o crescimento das despesas públicas e promover o ajuste fiscal. O mecanismo consistia em limitar o crescimento das despesas primárias da União à inflação do ano anterior, por um período de 20 anos (Gremaud, 2017). Embora tenha contribuído para a redução do déficit primário e a estabilização da dívida pública, o Teto de Gastos foi alvo de críticas por sua rigidez e impacto negativo sobre os investimentos públicos, especialmente em áreas sociais como saúde e educação (Pires, 2018).

A ascensão do Arcabouço Fiscal no Brasil se deu em um contexto político e econômico singular, marcado pela transição de governo e pela necessidade de reformulação do regime fiscal vigente. Após um período de austeridade fiscal sob o Teto de Gastos, com estabilização macroeconômica, redução do déficit primário e a contenção da inflação, ele também gerou uma série de consequências que impactaram negativamente o desempenho da economia e as condições sociais do país.

O Teto de Gastos restringiu os investimentos públicos. A limitação do crescimento das despesas à inflação do ano anterior resultou em uma forte restrição aos investimentos públicos, especialmente em áreas como infraestrutura, educação e saúde. Essa subinvestimento comprometeu a capacidade do Estado de oferecer serviços públicos de qualidade e de promover o crescimento econômico sustentável.

A restrição fiscal contribuiu para a desaceleração do crescimento econômico, uma vez que limitou a capacidade do governo de implementar políticas de estímulo à

demanda e de investimento em setores estratégicos. O Brasil apresentou um crescimento do PIB de apenas 2,9% em 2022, inferior à média mundial.

A redução dos gastos sociais, em decorrência do Teto de Gastos, impactou desproporcionalmente as camadas mais pobres da população, que dependem dos serviços públicos para garantir o acesso à saúde, educação e assistência social. O Brasil registrou um aumento da desigualdade social em 2022, com o índice de Gini atingindo 0,543.

A combinação de baixo crescimento econômico, aumento da desigualdade social e restrição aos serviços públicos gerou um clima de descontentamento social, com protestos e manifestações em diversas partes do país. Esse cenário de instabilidade social contribuiu para o aumento da polarização política e para a dificuldade de construção de consensos em torno de uma agenda de desenvolvimento para o país.

No contexto político, em 2022, o Brasil se preparava para as eleições presidenciais, em um clima de forte polarização política e incerteza sobre o futuro do país. O Teto de Gastos se tornou um dos principais temas de debate na campanha eleitoral, com o então candidato Luiz Inácio Lula da Silva criticando a rigidez do regime fiscal e defendendo a sua revisão. A vitória de Lula nas eleições abriu caminho para a implementação de um novo modelo de gestão fiscal, materializado no Arcabouço Fiscal.

O novo governo, eleito em 2022, assumiu o compromisso de promover uma agenda de desenvolvimento social e retomada do crescimento econômico, o que demandava uma reavaliação das regras fiscais e a construção de um novo modelo de gestão das contas públicas.

O Arcabouço Fiscal, formalmente denominado Regime Fiscal Sustentável e estabelecido pela Lei Complementar nº 200, de 31 de agosto de 2023, primeira grande medida de Lula III, busca superar as limitações do Teto de Gastos, combinando controle de despesas com metas para o resultado primário. O novo regime fiscal abandona a regra de correção das despesas pela inflação e passa a considerar a variação real da receita primária, com o objetivo de garantir que o crescimento das despesas acompanhe o crescimento da economia (Dweck, 2023).

Diferenças entre Teto de Gastos e Arcabouço Fiscal, de acordo com principais de características:

⇒ Regra de correção das despesas:

- Teto de Gastos: Inflação do ano anterior
- Arcabouço Fiscal: 70% da variação real da receita primária

⇒ Metas fiscais:

- Teto de Gastos: Não se aplica
- Arcabouço Fiscal: Metas anuais para o resultado primário

⇒ Flexibilidade:

- Teto de Gastos: Baixa
- Arcabouço Fiscal: Moderada

⇒ Foco:

- Teto de Gastos: Controle do gasto
- Arcabouço Fiscal: Sustentabilidade da dívida

⇒ Impacto sobre investimentos:

- Teto de Gastos: Potencialmente negativo
- Arcabouço Fiscal: Potencialmente positivo

A implementação da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) em 2000 introduziu restrições severas aos gastos públicos municipais, impondo limites para o endividamento e exigindo o equilíbrio orçamentário. Em municípios altamente dependentes de receitas instáveis, como os royalties do petróleo, essas restrições limitam a capacidade de responder a crises fiscais e de realizar investimentos estruturais duradouros. O Teto de Gastos, mais recente, reforçou essas limitações ao estabelecer novas regras que impactam diretamente a autonomia financeira dos municípios, condicionando o repasse de recursos e impondo normas rígidas para o uso de receitas extraordinárias. Para os municípios do Norte Fluminense, o Teto de Gastos agrava a crise do municipalismo autárquico ao restringir a liberdade orçamentária e dificultar a implementação de políticas públicas sustentáveis, uma vez que essas cidades não conseguem superar a dependência dos royalties de petróleo e desenvolver uma base econômica diversificada e autossustentável.

O Arcabouço Fiscal introduz maior flexibilidade na gestão das contas públicas, permitindo que as despesas cresçam em ritmo superior à inflação em momentos de expansão econômica. Além disso, o novo regime fiscal busca garantir a sustentabilidade da dívida pública por meio de metas para o resultado primário, com

mecanismos de correção em caso de descumprimento das metas. Essa combinação de flexibilidade e controle visa conciliar a responsabilidade fiscal com a necessidade de investimentos para o desenvolvimento social e econômico do país (Gruber, 2023).

É importante destacar que o Arcabouço Fiscal ainda está em fase de implementação e seus efeitos sobre a economia brasileira serão observados ao longo do tempo. No entanto, o novo regime fiscal representa um avanço em relação ao Teto de Gastos, ao buscar um equilíbrio entre a responsabilidade fiscal e a necessidade de investimentos para o desenvolvimento social e econômico do país.

2.4 As Raízes da Dependência: O Sistema Tributário Brasileiro e as Transferências Intergovernamentais

A dependência dos municípios em relação às transferências intergovernamentais é um dos principais fatores que explicam a fragilidade do municipalismo autárquico no Brasil. A concentração da arrecadação tributária na esfera federal, característica marcante do sistema tributário brasileiro, limita a autonomia financeira dos municípios e os torna reféns das transferências da União e dos estados.

Como apontam Mendes et al. (2008), o peso relativo da arrecadação tributária na receita disponível dos municípios brasileiros é significativamente menor do que em outros países federativos. Essa dependência de transferências, muitas vezes condicionadas a critérios políticos e eleitorais, compromete a autonomia dos municípios e dificulta o planejamento e a implementação de políticas públicas de longo prazo.

A rigidez orçamentária, decorrente da vinculação de receitas a determinadas áreas e da elevada despesa com pessoal, é outro fator que limita a autonomia dos municípios e impacta a gestão urbana. Como observa Garson (2009), a maior parte dos municípios brasileiros "vende o almoço para comprar a janta", ou seja, gasta em função da receita disponível, em vez de ajustar sua estrutura de gastos às necessidades da população.

Essa rigidez orçamentária se manifesta de forma particularmente aguda nos municípios metropolitanos, onde a demanda por serviços públicos e infraestrutura urbana é mais intensa. A dificuldade de investir em políticas urbanas, como saneamento básico, habitação, transporte e planejamento urbano, agrava os problemas sociais e ambientais nas regiões metropolitanas e compromete a qualidade de vida da população.

2.5 Entre a Cooperação e a Competição: A Dialética da Gestão Metropolitana

A crise do municipalismo autárquico, evidenciada pela baixa capacidade fiscal e financeira dos municípios, pela dependência de transferências intergovernamentais e pela rigidez orçamentária, impulsionou a busca por soluções em escala metropolitana. A incapacidade de muitos municípios de lidar com os desafios da urbanização e da metropolização de forma isolada levou à (re)emergência da gestão metropolitana no Brasil.

A partir do final dos anos 1990, observou-se um aumento significativo no número de regiões metropolitanas criadas no país. Essa retomada da gestão metropolitana foi impulsionada pela necessidade de lidar com os desafios da urbanização e da metropolização de forma integrada e cooperativa, buscando superar os limites do municipalismo autárquico e promover um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável.

A criação de arranjos institucionais metropolitanos, como conselhos, agências, fundos e consórcios, buscou criar espaços de diálogo e cooperação entre os municípios, permitindo a gestão integrada de políticas públicas em áreas como transporte, saneamento básico, habitação e planejamento urbano. Esses arranjos institucionais, embora ainda em processo de consolidação, representam um avanço na busca por soluções para os desafios da metropolização.

No entanto, a gestão metropolitana no Brasil ainda enfrenta uma série de desafios que precisam ser superados. A ausência de um marco legal federal específico, a falta de apoio dos governos estaduais, a assimetria de porte entre os municípios e a dificuldade de coordenação e cooperação entre os diversos atores envolvidos são alguns dos obstáculos a serem enfrentados.

Abrucio e Soares (2001) destacam a importância da formação de redes federativas e da cooperação intermunicipal como alternativas para superar os desafios do municipalismo autárquico e promover uma gestão metropolitana mais eficaz. A experiência do Grande ABC, analisada pelos autores, demonstra que a cooperação entre municípios, por meio de consórcios intermunicipais, pode ser uma estratégia efetiva para a gestão de problemas comuns e a promoção do desenvolvimento regional.

2.6 Perspectivas para a Gestão Metropolitana no Brasil

Apesar dos desafios, a gestão metropolitana no Brasil apresenta perspectivas promissoras. A crescente conscientização da importância da cooperação e da gestão integrada em escala metropolitana, o fortalecimento dos arranjos institucionais existentes

e a busca por modelos de governança mais participativos e colaborativos são alguns dos fatores que apontam para um futuro positivo.

A aprovação de um marco legal federal específico para as regiões metropolitanas, como o Estatuto da Metrópole, seria um passo importante para fortalecer a gestão metropolitana no país, conferindo maior segurança jurídica e legitimidade aos arranjos institucionais existentes e incentivando a criação de novas estruturas de governança.

O engajamento dos governos estaduais na gestão metropolitana também é fundamental para o sucesso desse processo. A coordenação e o apoio dos estados são essenciais para superar a fragmentação e a competição entre os municípios e promover um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável nas regiões metropolitanas.

Além disso, é necessário fortalecer a capacidade institucional dos arranjos metropolitanos, investindo em recursos humanos, tecnologia e gestão. A participação da sociedade civil na gestão metropolitana também precisa ser ampliada, por meio de mecanismos de consulta pública, audiências públicas e conselhos participativos.

A gestão metropolitana no Brasil ainda está em construção, mas apresenta um grande potencial para transformar a realidade das cidades e regiões metropolitanas, promovendo um desenvolvimento mais justo, equitativo e sustentável. É um caminho desafiador, mas necessário para construir um futuro melhor para todos.

2.7 O Municipalismo Autárquico em Xequê: O Retorno da Gestão Metropolitana

A crise do municipalismo autárquico, evidenciada pela baixa capacidade fiscal e financeira dos municípios, pela dependência de transferências intergovernamentais e pela rigidez orçamentária, impulsionou a busca por soluções em escala metropolitana. A incapacidade de muitos municípios de lidar com os desafios da urbanização e da metropolização de forma isolada levou à (re)emergência da gestão metropolitana no Brasil.

A partir do final dos anos 1990, observou-se um aumento significativo no número de regiões metropolitanas criadas no país. Essa retomada da gestão metropolitana foi impulsionada pela necessidade de lidar com os desafios da urbanização e da metropolização de forma integrada e cooperativa, buscando superar os limites do municipalismo autárquico e promover um desenvolvimento mais equilibrado e sustentável.

A criação de arranjos institucionais metropolitanos, como conselhos, agências, fundos e consórcios, buscou criar espaços de diálogo e cooperação entre os municípios, permitindo a gestão integrada de políticas públicas em áreas como transporte, saneamento básico, habitação e planejamento urbano. Esses arranjos institucionais, embora ainda em processo de consolidação, representam um avanço na busca por soluções para os desafios da metropolização.

No entanto, a gestão metropolitana no Brasil ainda enfrenta uma série de desafios que precisam ser superados. A ausência de um marco legal federal específico, a falta de apoio dos governos estaduais, a assimetria de porte entre os municípios e a dificuldade de coordenação e cooperação entre os diversos atores envolvidos são alguns dos obstáculos a serem enfrentados.

Abrucio e Soares (2001) destacam a importância da formação de redes federativas e da cooperação intermunicipal como alternativas para superar os desafios do municipalismo autárquico e promover uma gestão metropolitana mais eficaz. A experiência do Grande ABC, analisada pelos autores, demonstra que a cooperação entre municípios, por meio de consórcios intermunicipais, pode ser uma estratégia efetiva para a gestão de problemas comuns e a promoção do desenvolvimento regional.

2.8 Conclusões: O Futuro da Gestão Metropolitana no Brasil

O municipalismo autárquico, embora tenha representado um avanço na descentralização do poder e no fortalecimento da democracia local, também gerou desafios para a gestão metropolitana no Brasil. A fragmentação e a competição entre os municípios, aliadas à baixa capacidade fiscal e financeira de muitos municípios, dificultaram a cooperação e a gestão integrada de problemas comuns.

A crise do municipalismo autárquico impulsionou a busca por soluções em escala metropolitana, levando à (re)emergência da gestão metropolitana no país. A criação de arranjos institucionais metropolitanos busca promover a cooperação entre os municípios e a gestão integrada de políticas públicas, mas ainda enfrenta desafios significativos.

O futuro da gestão metropolitana no Brasil dependerá da capacidade de superar esses desafios e de construir um modelo de governança que concilie a autonomia municipal com a necessidade de cooperação em escala metropolitana. A aprovação de um marco legal federal específico, o engajamento dos governos estaduais, o fortalecimento da capacidade institucional dos arranjos metropolitanos e a ampliação da participação da

sociedade civil são alguns dos caminhos a serem trilhados para que a gestão metropolitana possa cumprir seu papel na construção de cidades e regiões mais justas, equitativas e sustentáveis.

A formação de redes federativas e a cooperação intermunicipal, como apontam Abrucio e Soares (2001), são estratégias promissoras para superar os desafios do municipalismo autárquico e promover uma gestão metropolitana mais eficaz. A experiência do Grande ABC demonstra que a cooperação entre municípios pode gerar resultados positivos, impulsionando o desenvolvimento regional e a qualidade de vida da população.

É fundamental que a gestão metropolitana seja vista como um processo contínuo de construção e aprimoramento, buscando sempre o equilíbrio entre a autonomia municipal e a necessidade de cooperação em escala metropolitana. A superação dos desafios da gestão metropolitana no Brasil requer um esforço conjunto de todos os entes federativos, da sociedade civil e do setor privado, visando à construção de cidades e regiões mais justas, equitativas e sustentáveis.

No contexto específico das "ex-capitais brasileiras do petróleo" e da "cidade do Porto do Açu", a gestão metropolitana se torna ainda mais crucial. A presença de grandes empreendimentos, como a indústria do petróleo e o Porto do Açu, gera impactos socioeconômicos e ambientais que transcendem as fronteiras municipais, demandando uma abordagem integrada e cooperativa para a gestão desses impactos e para a promoção de um desenvolvimento sustentável e inclusivo.

A presente tese, ao analisar a experiência de Macaé, Campos dos Goytacazes e São João da Barra, busca contribuir para o debate sobre a governança urbana e a gestão metropolitana em cidades impactadas por grandes empreendimentos.

Os resultados da pesquisa apontam para a complexidade da governança urbana nessas cidades, marcada pela interação entre o poder público, o capital privado e a sociedade civil. A influência da indústria do petróleo e do Porto do Açu na dinâmica política e econômica local é evidente, mas não se pode afirmar que o capital prevalece sobre as políticas públicas. A capacidade de resposta do poder público municipal às demandas da população e a participação da sociedade civil nas decisões e políticas públicas são fatores importantes para a construção de um modelo de governança mais justo e equitativo.

A gestão metropolitana, nesse contexto, se apresenta como um instrumento fundamental para a superação dos desafios do municipalismo autárquico e para a

promoção de um desenvolvimento sustentável e inclusivo. A cooperação entre os municípios, o fortalecimento dos arranjos institucionais metropolitanos e a ampliação da participação da sociedade civil são caminhos essenciais para a construção de cidades e regiões mais justas, equitativas e sustentáveis.

Diante das restrições fiscais e da dependência dos royalties, é crucial discutir a capacidade estatal e os desafios de implementação de políticas públicas no nível local.

3. CAPACIDADE ESTATAL

3.1 Introdução

A capacidade estatal representa a habilidade dos municípios em implementar políticas públicas de forma eficaz e independente. No contexto da presente pesquisa, essa capacidade é comprometida pela dependência das receitas petrolíferas.

A capacidade estatal é um conceito crucial para entender a eficácia da administração pública na implementação de políticas e na gestão de recursos. No contexto dos municípios brasileiros que dependem dos royalties do petróleo, como Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra, a capacidade estatal desempenha um papel determinante na forma como esses recursos são geridos e como esses municípios enfrentam os desafios de desenvolvimento econômico e social. Este capítulo explora as diferentes dimensões da capacidade estatal, sua importância e como a falta de capacidade adequada pode impactar negativamente a gestão pública e a sustentabilidade fiscal dos municípios.

3.2 Definição e Importância da Capacidade Estatal

A capacidade estatal pode ser definida como a habilidade dos governos para formular, implementar e sustentar políticas públicas eficazes. Segundo Grindle (1996), essa capacidade envolve não apenas a execução de funções básicas do governo, mas também a habilidade de responder a novas demandas e crises. A capacidade estatal é fundamental para a provisão de serviços públicos, manutenção da ordem e promoção do desenvolvimento econômico. Uma alta capacidade estatal permite a gestão eficiente dos recursos, evitando desperdícios e garantindo que os investimentos sejam direcionados de forma estratégica (Grin & Abrucio, 2018). A eficiência na alocação e uso dos recursos é vital para o desenvolvimento sustentável dos municípios, especialmente aqueles dependentes de receitas voláteis como os royalties do petróleo.

Municípios com alta capacidade estatal são menos dependentes de transferências intergovernamentais e royalties, podendo desenvolver uma base econômica diversificada e sustentável (Abrucio, 2018). A autonomia financeira é um indicador importante de capacidade estatal, permitindo aos municípios planejar e executar suas próprias políticas públicas. A capacidade estatal é crucial para a implementação de políticas públicas que atendam às necessidades da população, melhorando a qualidade de vida e promovendo o desenvolvimento socioeconômico (Soares, 2006). A implementação

eficaz de políticas públicas depende da habilidade dos governos em mobilizar recursos e administrar programas de maneira eficiente.

3.3 Componentes da Capacidade Estatal

A capacidade administrativa refere-se à habilidade do governo em organizar e gerenciar sua estrutura e recursos humanos para a execução eficaz das políticas públicas. Segundo Evans (1995), uma burocracia bem treinada e profissional é essencial para a eficiência administrativa. Abrucio e Grin (2018) destacam a importância de um serviço público meritocrático e bem capacitado para assegurar a eficácia das políticas públicas e a continuidade administrativa. A presença de funcionários públicos qualificados e bem treinados é essencial para a execução eficaz das políticas públicas (Evans, 1995). A qualificação dos servidores públicos e a continuidade administrativa são fatores determinantes para a eficiência e eficácia da gestão pública. Uma administração pública composta por profissionais competentes e motivados é capaz de implementar políticas mais eficazes e garantir a continuidade dos projetos, independentemente das mudanças políticas.

Sistemas eficientes de gestão e infraestrutura tecnológica adequadas são necessários para suportar as operações governamentais (Evans, 1995). A modernização administrativa, incluindo a digitalização de processos e a adoção de novas tecnologias, pode aumentar significativamente a eficiência e a transparência da administração pública. A implementação de sistemas integrados de gestão pública, por exemplo, permite uma melhor coordenação das atividades governamentais e a utilização mais eficiente dos recursos disponíveis.

A capacidade fiscal refere-se à habilidade do governo em arrecadar e gerenciar recursos financeiros de maneira eficaz. A autonomia financeira dos municípios é um indicador importante dessa capacidade, permitindo-lhes depender menos de transferências intergovernamentais e mais de suas próprias receitas. A habilidade de arrecadar receitas próprias, como impostos locais, reduz a dependência de transferências intergovernamentais (Brito, 2012). Municípios com maior autonomia financeira podem planejar e implementar políticas públicas mais eficazes e sustentáveis. A capacidade de gerar receitas próprias dá aos municípios maior controle sobre seu destino fiscal e permite um planejamento de longo prazo mais robusto. A capacidade de planejar e executar orçamentos de maneira eficaz é crucial para a sustentabilidade fiscal (Brito, 2012). Uma gestão orçamentária eficiente permite que os municípios façam uso estratégico de seus

recursos, equilibrando receitas e despesas de maneira responsável. A elaboração de orçamentos participativos, que envolvem a comunidade na definição de prioridades de investimento, pode melhorar a alocação de recursos e aumentar a transparência das finanças públicas.

A capacidade institucional refere-se à habilidade do governo em estabelecer e manter instituições eficazes e legítimas que regulam o comportamento dos atores sociais e econômicos. A governança e a transparência são componentes críticos dessa capacidade. A existência de instituições fortes e transparentes melhora a confiança da população e a eficiência na alocação de recursos (Gomide & Pires, 2014). A transparência nas finanças públicas e a participação da sociedade civil na tomada de decisões são essenciais para uma governança eficaz. Instituições transparentes e responsáveis incentivam uma cultura de responsabilidade e eficiência, essencial para a confiança pública e a eficácia das políticas. Colaborações eficazes entre diferentes níveis de governo são necessárias para a implementação de políticas coerentes e integradas (Pires, 2011). A coordenação intergovernamental pode melhorar a eficácia das políticas públicas e garantir uma abordagem mais integrada aos desafios de desenvolvimento. Políticas bem coordenadas entre municípios, estados e o governo federal podem reduzir a duplicação de esforços e promover soluções mais abrangentes para os problemas locais.

3.4 Gestão Pública e Performance Fiscal Municipal

A gestão pública e a performance fiscal municipal estão intimamente ligadas à capacidade estatal. Municípios com alta capacidade estatal tendem a ter melhor performance fiscal, conseguindo equilibrar receitas e despesas de maneira eficiente, além de implementar políticas públicas eficazes.

Muitos municípios brasileiros, especialmente os menores, enfrentam dificuldades para aumentar sua arrecadação tributária. A baixa capacidade administrativa e fiscal limita a habilidade desses municípios de implementar sistemas eficientes de cobrança de impostos, como o IPTU e o ISS. Estudos de Brito (2012) e Moraes (2019) indicam que a dependência de transferências intergovernamentais e royalties reduz os incentivos para a melhoria da arrecadação própria. A falta de uma gestão eficiente dos recursos é um desafio significativo para muitos municípios. A má administração dos recursos, combinada com a falta de planejamento estratégico, resulta em investimentos ineficazes e desperdício de recursos. Grin e Abrucio (2018) destacam que a profissionalização da burocracia é crucial para melhorar a eficiência administrativa e a

gestão fiscal. A ausência de um planejamento orçamentário rigoroso compromete a sustentabilidade fiscal dos municípios. A capacidade de planejar e executar orçamentos de maneira eficaz é crucial para garantir que os recursos sejam utilizados de forma eficiente e estratégica. Brito (2012) enfatiza a importância de práticas orçamentárias rigorosas para a sustentabilidade fiscal.

A relação entre capacidade estatal e performance fiscal é evidente. Municípios com maior capacidade estatal tendem a ter uma melhor performance fiscal, conseguindo gerenciar seus recursos de maneira mais eficiente e eficaz. A autonomia financeira, combinada com uma gestão eficiente dos recursos, permite que esses municípios implementem políticas públicas mais eficazes e sustentáveis. A presença de uma burocracia profissional e bem capacitada melhora a eficiência administrativa e a gestão fiscal. Evans (1995) argumenta que uma burocracia bem treinada e meritocrática é essencial para a eficiência administrativa e a implementação eficaz de políticas públicas. A capacidade de arrecadar receitas próprias é um indicador importante de capacidade fiscal. Municípios com maior autonomia financeira podem planejar e implementar políticas públicas mais eficazes e sustentáveis (Brito, 2012). A capacidade de planejar e executar orçamentos de maneira eficaz é crucial para a sustentabilidade fiscal. Brito (2012) destaca que uma gestão orçamentária eficiente permite que os municípios façam uso estratégico de seus recursos, equilibrando receitas e despesas de maneira responsável.

Curitiba, conhecida por suas práticas inovadoras em planejamento urbano, também se destaca na gestão fiscal eficiente. A cidade implementou um sistema de gestão financeira que prioriza a transparência e a participação cidadã. A administração municipal de Curitiba desenvolveu um orçamento participativo, no qual a população é envolvida na definição das prioridades de investimento, melhorando a alocação de recursos e aumentando a confiança pública nas finanças municipais (Ribeiro, 2010). Porto Alegre foi pioneira na implementação do orçamento participativo, um modelo de gestão que envolve a população na definição das prioridades orçamentárias. Esse modelo não só melhorou a transparência e a accountability das finanças municipais, mas também promoveu uma melhor alocação de recursos e uma maior satisfação da população com os serviços públicos (Avritzer, 2003).

3.5 Desafios das Capacidades Estatais Municipais

Problemas de corrupção e burocracia ineficiente comprometem a gestão dos recursos e a implementação de políticas públicas eficazes (Grin & Abrucio, 2018). A falta

de transparência e accountability dificulta a administração eficiente dos recursos e perpetua a má gestão. A corrupção, em particular, é um problema grave que reduz a eficácia das políticas públicas e mina a confiança da população nas instituições governamentais. Instituições locais muitas vezes carecem de autonomia e capacidade para tomar decisões estratégicas, sendo fortemente dependentes de diretrizes estaduais e federais (Abrucio, 2018). A falta de instituições fortes e autônomas compromete a capacidade dos municípios de responder às demandas locais e implementar políticas eficazes. Instituições locais frágeis não conseguem atrair e reter profissionais qualificados, o que agrava os problemas de gestão.

A falta de capacidade técnica adequada limita a habilidade dos municípios de formular e implementar políticas públicas eficazes. A capacitação dos servidores públicos é essencial para melhorar a eficiência administrativa e a gestão fiscal (Evans, 1995). Sem servidores públicos bem treinados, os municípios enfrentam dificuldades na implementação de políticas complexas e na gestão eficiente dos recursos. A ausência de infraestrutura administrativa e tecnológica adequada compromete a eficiência das operações governamentais. Investimentos em modernização administrativa e tecnologia são necessários para melhorar a eficiência e transparência na administração pública (Grin & Abrucio, 2018). A modernização da infraestrutura administrativa, como a digitalização de processos e a adoção de sistemas integrados de gestão pública, pode aumentar significativamente a eficiência operacional e a transparência das finanças públicas.

3.6 A Relação Entre Capacidade Estatal e Desenvolvimento Local

A capacidade estatal tem uma relação direta com o desenvolvimento local. Municípios com alta capacidade estatal são mais capazes de promover o desenvolvimento econômico e social, implementando políticas públicas eficazes e gerenciando recursos de maneira eficiente. A capacidade estatal também influencia a atratividade dos municípios para investimentos, uma vez que investidores buscam ambientes estáveis e bem governados.

A capacidade estatal é essencial para promover a diversificação econômica, reduzindo a dependência de receitas voláteis como os royalties do petróleo. Municípios com alta capacidade estatal podem desenvolver estratégias de longo prazo para atrair novos setores econômicos e criar uma base econômica mais resiliente (Grin & Abrucio, 2018). Uma administração pública eficiente e transparente é mais capaz de atrair investimentos, tanto nacionais quanto internacionais. A estabilidade fiscal e a

previsibilidade das políticas públicas são fatores cruciais para a atração de investimentos. Municípios com alta capacidade estatal podem criar um ambiente favorável para negócios, promovendo o desenvolvimento econômico e a criação de empregos (Evans, 1995).

A capacidade estatal influencia diretamente a qualidade dos serviços públicos oferecidos à população. Municípios com alta capacidade estatal podem prover serviços de saúde, educação e infraestrutura de alta qualidade, melhorando a qualidade de vida da população (Soares, 2006). A capacidade de envolver a população na tomada de decisões aumenta a legitimidade das políticas públicas e melhora a satisfação da população com os serviços oferecidos. A participação cidadã é essencial para a criação de políticas públicas mais inclusivas e eficazes (Gomide & Pires, 2014).

3.7 Capacidade Estatal e a Sustentabilidade Fiscal dos Municípios

A sustentabilidade fiscal é um desafio constante para muitos municípios brasileiros, especialmente aqueles dependentes de receitas voláteis como os royalties do petróleo. A capacidade estatal desempenha um papel crucial na gestão fiscal sustentável, permitindo que os municípios planejem e executem orçamentos de maneira eficaz e responsiva às necessidades locais.

A implementação de práticas orçamentárias rigorosas é essencial para a sustentabilidade fiscal. Municípios com alta capacidade estatal podem desenvolver e seguir orçamentos que equilibrem receitas e despesas, evitando déficits e promovendo a estabilidade fiscal (Brito, 2012). A criação de reservas fiscais pode ajudar os municípios a lidar com flutuações nas receitas, especialmente em contextos de dependência de royalties do petróleo. Reservas fiscais bem geridas podem fornecer um buffer financeiro, permitindo que os municípios mantenham a continuidade dos serviços públicos durante períodos de baixa receita (Moraes, 2019).

A capacidade de arrecadar receitas próprias de maneira eficiente é crucial para a sustentabilidade fiscal. Municípios com sistemas de arrecadação bem desenvolvidos e eficientes podem aumentar suas receitas e reduzir a dependência de transferências intergovernamentais (Brito, 2012). A eficiência na gestão dos recursos públicos é essencial para a sustentabilidade fiscal. Isso inclui a alocação estratégica de recursos, a implementação de controles financeiros rigorosos e a promoção de práticas de gestão eficientes (Grin & Abrucio, 2018).

3.8 Conclusão

A capacidade estatal é um elemento crucial para o desenvolvimento econômico e social sustentável dos municípios. No contexto dos municípios dependentes de royalties do petróleo, a falta de capacidade estatal robusta compromete a gestão eficiente dos recursos e a diversificação econômica, aumentando a vulnerabilidade fiscal e social dessas regiões. Investir no fortalecimento da capacidade estatal é essencial para garantir uma gestão eficaz dos recursos, promover o desenvolvimento sustentável e reduzir a dependência de receitas externas. A relação entre capacidade estatal e performance fiscal destaca a importância de uma administração pública eficiente, transparente e responsiva às necessidades locais. Municípios com alta capacidade estatal estão mais bem equipados para enfrentar os desafios fiscais e promover o desenvolvimento econômico e social sustentável.

Para aprofundar a compreensão da governança urbana, o próximo capítulo introduz a Teoria dos Regimes Urbanos, explorando as coalizões de poder e os interesses econômicos que moldam as políticas locais.

4. OBSERVATÓRIO DAS METRÓPOLES, TEORIA URBANA CRÍTICA E DINÂMICAS DE NEOEXTRATIVISMO

A Teoria dos Regimes Urbanos permite entender como os interesses econômicos se organizam para influenciar a política urbana, com especial atenção aos interesses ligados ao petróleo.

A base teórica da presente pesquisa está fincada na teoria dos regimes urbanos, que constituem as formas de relacionamento, com durabilidade, entre a esfera pública e o mercado, em outras palavras, entre as instituições públicas governamentais e os interesses econômicos privados, partindo da ideia de que nem o Governo nem o Mercado, enquanto atores isolados, possuem a capacidade de levar adiante uma determinada agenda urbana, fazendo com que a barganha se mostre necessária. A partir disso, se busca analisar os limites do jogo democrático, o maior ou menor peso da participação nos assuntos locais e a interferência da comunidade nas decisões gerenciais, de maneira a entender a capacidade de ampliar, restringir ou isolar esse relacionamento público-privado (SILVA; CLEMENTINO; ALMEIDA, 2017).

Desde 1980 uma instituição vem se debruçando sobre a transição urbana das metrópoles brasileiras, e a partir da aplicação da teoria internacional, especialmente americana, vem construindo uma sólida base teórica nacional sobre o tema, que é precisamente o Observatório das Metrópoles. Como se verá mais adiante, tal arcabouço teórico tem seus alicerces na Teoria Urbana Crítica de Neil Brenner (2018), com o pensamento focado nas possibilidades de superação das opressões e explorações do sistema capitalista a partir da emancipação humana, criticando a modernidade capitalista e buscando um urbanismo democrático, socialmente justo e sustentável, mesmo com as práticas e ideologias dominantes e arranjos institucionais trabalhando para sua supressão.

“A teoria crítica urbana dá ênfase ao caráter político e ideologicamente mediado, contestado socialmente e, portanto, maleável, do espaço urbano, ou seja, sua (re)construção contínua como lugar, meio e resultado de relações de poder sócio-historicamente específicas. A teoria crítica urbana é, portanto, fundada em relações antagônicas não somente para compreensões urbanas herdadas, mas com frequência, para as

formações urbanas existentes. A teoria crítica urbana insiste que outra forma de urbanização, mais democrática, socialmente justa e sustentável, é possível, mesmo que tais possibilidades estejam sendo atualmente suprimidas através de arranjos institucionais, práticas e ideologias dominantes”. (BRENNER, 2018).

Justamente a partir dessa linha teórica aprofundada pelo Observatório durante seus inúmeros estudos e pesquisas sobre o processo de urbanização das metrópoles brasileiras desde 1980, que se pretende seguir nesta pesquisa, aplicando-a nos três municípios já citados que, ao ver desta pesquisa, experimentam processos de urbanização característicos deste novo modelo de metropolização dispersa.

A teoria, que se confunde com a própria história do Observatório, tem sua gênese no processo de reinvenção da política, como desdobramento da luta contra a ditadura e autoritarismo, e ebulição e emergência de ideais que podem ser consideradas como uma proposta de reformismo social a partir da década de 1980, apelidada como a “Longa Década de 1980”, que começa com as greves do ABC, em 1978, que inaugura uma dinâmica nova na sociedade brasileira, e termina com o Golpe Parlamentar de 2016 e a derrota deste projeto de politização da ideia de reformismo social (RIBEIRO, 2018).

Já num primeiro momento é possível observar um dilema constante dos estudos brasileiros, onde as 14 (quatorze) metrópoles brasileiras que concentram a força produtiva do país, que são responsáveis por quase todo PIB e que respondem por mais de 60% da capacidade tecnológica nacional, também materializam dinâmicas de fragmentação social e política, onde prevalece a fragilidade da governabilidade. Aqui é possível fazer uma conexão com os estudos sobre qualidade da democracia oriundos do *Center on Democracy, Development, and the Rule of Law* da Universidade de Stanford e coordenados por Larry Diamond (2015), que ao analisar as democracias pós terceira onda de democratização, como caracteriza Samuel Huntington (1994), ao mesmo tempo em que se observa um crescimento econômico, também se observa um certo grau de erosão da liberdade e da *accountability*, que resulta no que ele caracteriza como instituições legais e políticas fracas, corrupção descontrolada e má governança crônica.

Na seara da problemática e das hipóteses que subsidiaram a transição urbana e os desafios do direito à cidade, os estudos internacionais indicam que os fluxos

econômicos crescentemente globalizados, tendem a se fixar em territórios com menores índices de polarização social, isto é, metrópoles onde há menos indicadores dessa dualização social tendem a levar vantagens na competição pela atração dos fluxos econômicos. Tal evidência internacional não encontra eco nos exemplos nacionais, como exposto no parágrafo anterior, o que instiga e motiva o aprofundamento dos estudos apresentados e sintetizados em obras do Observatório, sob a ótica da mudança social, isto é, as pesquisas tinham como pilar as transformações das grandes cidades a partir da reestruturação produtiva e globalização econômica (RIBEIRO, 2018).

Em outras palavras, a partir da segunda metade da década de 70, com o fordismo entrando em crise, o capitalismo mudou, ou melhor, se reestruturou a partir da globalização econômica e financeira, passando a adotar conceitos de reestruturação produtiva e acumulação flexível, como se verá em tópico específico mais adiante. Assim, os estudos do Observatório das Metrópoles citados, cuidam dos impactos territoriais deste capitalismo reestruturado, mas o fazem partindo das diferenças de trajetórias históricas entre as cidades contidas nos macroprocessos de globalização, analisando condições econômicas, sociais, institucionais e culturais locais.

Especificamente aqui está o objeto desta pesquisa de tese, objeto este que reside exatamente sobre a trajetória urbana de duas cidades contidas no macroprocesso de globalização econômica e financeira, Macaé e Campos com a indústria do Petróleo, e de uma terceira cidade no extremo norte fluminense, São João da Barra, que inicia o processo de urbanização acelerada a partir do Porto do Açu, um porto privado que materializa o processo de financeirização do capital.

Na busca por entender o que, de fato, ocorreu com as metrópoles brasileiras, grande parte das pesquisas repousam sobre as macrotransformações da economia política entre 1980 e 2010, especificamente sobre a discussão do que sucedeu o modelo desenvolvimentista vigente até então e baseado na velha máxima do acúmulo de capital, concentração de renda, riqueza e oportunidades. De um lado, os que enxergavam um neodesenvolvimentismo, do outro, os adeptos da ideia de um liberalismo (ou neoliberalismo) periférico. Aqui cabe trazer o Professor Luiz Cesar (2018) e sua apresentação da discussão doutrinária sobre a política econômica da era FHC e a da era Lula, marcada pela dualidade entre continuidade da lógica econômica baseada na financeirização da economia, constituindo o chamado capitalismo tardio ou associado, e a ruptura com o modelo FHC e o surgimento de um “Novo Brasil” a partir do Lulismo.

Uma hipótese básica assumida ao longo das pesquisas do Observatório, e que também se assume nesta pesquisa, é a que o Brasil experimenta um momento de transição histórica em vários níveis e planos da sociedade, e que a dinâmica política é fator preponderante para contradições na ordem urbana, haja vista a disputa antagônica de projetos distintos.

Neste sentido, o diferencial das pesquisas capitaneadas pelo Observatório é justamente o olhar sobre as transformações urbanas em si, pensando de que modo elas poderiam atuar como fator preponderante a influenciar nas macrotendências econômicas, sociais e políticas. Essa visão se justifica a partir do papel da cidade no tripé capital internacional/Estado/capital nacional (RIBEIRO, 2018).

4.1 Controle do território e a *Growth Machine*

Nas metrópoles nacionais há um traço marcante, que é a reprodução da ordem urbana baseada no poder de controle do território, por aqueles que detêm os recursos críticos, isto é, aqueles que detêm capital econômico, social, político e cultural. Os resultados comparativos da pesquisa do Observatório comprovaram essa teoria, a partir da forte concentração das classes detentoras dos recursos críticos em territórios bem delimitados, dialogando com David Harvey ao identificar o domínio da renda real por parte destas elites, que controlam o acesso a apropriação social e, principalmente, o controle da produção no espaço urbano. Além da distância social, é possível verificar a existência da distância espacial a partir de uma divisão hierárquica dos espaços sociais das metrópoles, resultando na segregação de classes e na capacidade de dominação do acesso à mencionada renda real (RIBEIRO, 2018).

A linha empregada nas pesquisas guarda bastante conexão com o que Harvey Molotch chama de *Growth Machine*, ou máquina de crescimento, como a área de expressão dos interesses de algumas elites terrestres, onde estas lucram com a crescente intensificação e utilização da área em que seus membros tenham interesse comum. Baseado na experiência norte-americana, essa doutrina entende que a política e a essência econômica de praticamente qualquer localidade é o crescimento. O crescimento contínuo seria a principal motivação para um consenso entre as diversas elites locais, por mais divididas que possam estar em outras questões, quanto ao crescimento local, há um interesse comum (MOLOTCH, 1976).

A cidade é o grande ator de expansão do processo de financeirização do capitalismo global, como se verá mais adiante, e como indicou Harvey Molotch, o território, ou expansão territorial, como *comodity*, a partir do empresariamento urbano. Sobre ser possível ou não, combinar o “empreender economicamente a cidade” e assegurar os princípios e objetivos da reforma urbana, se mostra necessário concordar com a visão de Harvey Molotch (1976), enaltecendo que a questão se torna eminentemente política, a partir da capacidade das cidades de manter o protagonismo das classes populares de onde surge o projeto de reforma urbana.

4.2 A cidade do capital

O conceito de "cidade do capital" de Pedro Abramo (1995) refere-se à configuração urbana moldada predominantemente pelas dinâmicas e necessidades do capital. Este conceito é central para entender como o espaço urbano é produzido e transformado sob a lógica da acumulação capitalista, onde as forças econômicas dominantes ditam a organização e desenvolvimento das cidades.

4.2.1 Definição e Economia Política Urbana

Abramo utiliza a expressão "cidade do capital" para descrever um modelo urbano no qual o espaço é configurado para servir aos interesses do capital, transformando a cidade em uma plataforma para a acumulação de riquezas. Nesse modelo, a produção do espaço urbano é diretamente influenciada pelas necessidades de reprodução do capital, envolvendo tanto a construção de infraestrutura quanto a implementação de políticas públicas que facilitam a atividade econômica capitalista. A cidade se torna, assim, uma mercadoria, onde cada porção do território é valorada e utilizada de acordo com sua capacidade de gerar lucro.

4.2.2 Dinâmicas da Cidade do Capital

Na "cidade do capital", o relacionamento entre as esferas pública e privada é essencial. O setor público frequentemente atua para viabilizar a ação do capital através de investimentos em infraestrutura e regulação favorável. Essas ações não apenas facilitam a acumulação de capital, mas também ajudam a estruturar o espaço urbano de maneira a maximizar os retornos econômicos. Esse processo resulta na concentração de investimentos e riquezas em determinadas áreas da cidade, frequentemente levando à segregação espacial e a profundas desigualdades socioeconômicas.

4.2.3 Aplicação ao contexto da pesquisa

As cidades de Macaé e Campos exemplificam o conceito de "cidade do capital". A exploração de petróleo na Bacia de Campos e os royalties associados transformaram estas cidades, direcionando investimentos e políticas públicas para apoiar a indústria petrolífera. A infraestrutura urbana dessas cidades foi amplamente desenvolvida para servir às necessidades da produção de petróleo, evidenciando a lógica de priorização dos interesses econômicos privados sobre outras considerações sociais.

A dependência dos royalties do petróleo em Macaé e Campos resultou em uma economia local pouco diversificada, vulnerável às variações dos preços do petróleo. Essa dependência fortaleceu a estrutura de "cidade do capital", onde a capacidade de acumulação de capital pelo setor petrolífero ditou o ritmo e a forma de desenvolvimento urbano. Além disso, a concentração de riqueza e investimento nessas áreas acentuou as desigualdades sociais, um fenômeno comum nas cidades do capital.

Similarmente, São João da Barra, com o desenvolvimento do Porto do Açu, representa outro exemplo de cidade do capital. O Porto do Açu atraiu significativos investimentos e reconfigurou o espaço urbano da região, focando na logística e infraestrutura necessárias para suportar a atividade portuária. Novamente, vemos a priorização dos interesses econômicos sobre outras necessidades sociais, reforçando o conceito de Abramo.

O conceito de "cidade do capital" é crucial para entender como as cidades são moldadas pelas dinâmicas do capital, especialmente em contextos onde uma indústria dominante, como a petrolífera, exerce grande influência. Em Macaé, Campos e São João da Barra, a lógica do capital orientou o desenvolvimento urbano, destacando as interações entre poder público e interesses econômicos privados e suas consequências para a estrutura urbana e a equidade social.

4.3 Transição urbana brasileira e a financeirização do capitalismo

Em sua obra sobre transição urbana, o Professor Luiz Cesar (2018) traz a análise da formação urbana das metrópoles, iniciando pela trajetória da questão urbana no país. Importante compreender que o autor define como questão urbana, as incertezas e dilemas experimentados pelo processo de urbanização, isto é, os problemas urbanos. A tese central que orienta a análise é justamente a diferença entre o que ocorre Brasil e o

que ocorreu na Europa e EUA, no que tange aos problemas urbanos incorporados às questões sociais, que no caso tupiniquim, somente se deu nos anos recentes.

Neste sentido, a chamada “ciência da cidade” inicia pela análise do urbanismo, enquanto campo do saber e prática na edificação do Estado de Bem-estar Social. O processo histórico de transição da cidade enquanto ameaça para a cidade e instrumento de progresso moral e material é complexo. Ao invés de se criticar o urbanismo em si, com o avanço do pensamento, se enxergou os problemas da cidade, onde a crítica passou a ser pelo crescimento descontrolado, isto é, descontrole sobre o uso e ocupação do solo (RIBEIRO, 2018).

O Professor Luiz Cesar (2018) indica que o projeto de reforma social em curso no final do Século XIX, ao menos abre a possibilidade de coexistência de uma sociedade contratualista e os ideais republicanos: “*Cidade, república e cidadania passam a coincidir*”⁴.

No Brasil, o Rio de Janeiro foi o palco de início dessa transformação urbanística, porém, considerando o histórico brasileiro, isso deu lugar a disputas com os ruralistas e todo seu contexto enraizado em modelos até então vigentes no país, criando uma disputa da cidade para com a nação, se é que se pode chamar de nação o que havia no final do século XIX e início do XX, bem como da cidade para com o estado e até mesmo da cidade para com o modelo nacional-desenvolvimentista (RIBEIRO, 2018).

As reformas de base de 1960 inauguram a fase nacional de reforma urbana, baseada em quatro teses centrais: gestão democrática e participativa da cidade; distribuição da renda urbana e da terra na cidade; inversão de prioridades na alocação dos recursos públicos; e universalização do direito urbano.

De 1963 a 2003 o plano reformista urbano segue em toada constante, e com a eleição de Lula, isso se torna uma política pública federal, materializada pela criação do Ministério das Cidades e criação do Programa Minha Casa Minha Vida (RIBEIRO, 2018).

⁴ Apesar do Professor Luiz Cesar caracterizar dessa forma, é possível questionar se tal mudança não seria apenas a consequência de uma nova faceta de dominação do capital a partir da racionalização produtiva e das promessas de progresso material para todos.

Parando para analisar o que fora apresentado até o presente momento, seria possível levar a concluir que o Brasil teria alcançado metrópoles desenvolvidas do ponto de vista urbano de maneira a reduzir as desigualdades, entretanto, não se trata disso. Apesar de terem tido avanços, o Brasil alcança bem-estar no consumo e mal-estar na cidade, especialmente quando se olha para infraestrutura e serviços públicos, pelo menos se baseando na realidade da imensa maioria dos municípios brasileiros, o que não é diferente das três cidades que serão analisadas nesta pesquisa.

A cidade é o grande ator de expansão do processo de financeirização do capitalismo global, e como indicou Harvey Molotch, o território, ou expansão territorial, como *comodity*, a partir do empresariamento urbano. Sobre ser possível ou não, combinar o “empreender economicamente a cidade” e assegurar os princípios e objetivos da reforma urbana, se mostra necessário concordar com a visão de Harvey Molotch (1976), enaltecendo que a questão se torna eminentemente política, a partir da capacidade das cidades de manter o protagonismo das classes populares de onde surge o projeto de reforma urbana.

Uma preocupação louvável presente nas pesquisas apresentadas reside na base teórica para construção do conceito de ordem urbana, para em seguida usá-lo como instrumento para análise do que o Professor Luiz Cesar chama de metrópole liberal-periférica.

Importante também trazer a influência dos trabalhos de Neil Brenner sobre Teoria Urbana Crítica, caracterizando-a como uma teoria fundada numa formação epistemológica e filosófica, mas que é reflexiva, ao rejeitar pontos de partidas metafísicos, transcendental ou positivista que não seja contextual e histórico, e que também é crítica da chamada razão instrumental, isto é, não pensar teoria e prática de maneira estanque e dissociada. Esta teoria crítica se baseia em pensar as possibilidades de superação das opressões e explorações do sistema capitalista a partir da emancipação humana, criticando a modernidade capitalista e buscando um urbanismo democrático, socialmente justo e sustentável.

O termo metrópole, amplamente utilizado se refere aos espaços urbanos complexos e grandes (aglomerações com mais de um milhão de habitantes), de conjuntos de unidades político-administrativas (municípios) diversas, com diferentes tamanhos e níveis de integração entre essas unidades, que simultaneamente apresentam caráter

metropolitano. Tal definição surge a partir de cinco dimensões/indicadores: Capacidade de centralidade; tamanho e concentração; poder de direção; grau de inserção na economia; e gestão pública.

Especificamente em relação à transição urbana, muitas vezes isso é feito de maneira comparativa entre os casos analisados, como quase sempre ocorre com as metrópoles brasileiras, entretanto, enormes são os desafios do modelo comparativo para estudos urbanos, especialmente quando a comparação é com a Europa e/ou América do Norte, uma vez no Brasil, assim como em toda América Latina, são muitas as particularidades do nosso desenvolvimento capitalista, onde é necessário recuperar, ou capturar, a historicidade dos nossos processos de urbanização frente a este desenvolvimento. Esse adendo é muito importante para a pesquisa objeto deste projeto, uma vez que se já complexo utilizar qualquer modelo comparativo com metrópoles, o que dirá em relação a cidades, que apesar de pertencerem à megarregião Rio Janeiro - São Paulo, não são metrópoles.

Essa perspectiva foi fundamental para mudar o rumo inicial da pesquisa de tese em desenvolvimento, que até então seguia uma linha comparativa e excessivamente pendurada na teoria da máquina de crescimento, o que tornaria o trabalho, literalmente, capenga, razão pela qual se buscará a análise dos municípios e seu processo de urbanização a partir do capital, se baseando na teoria existente, mas sem estar preso a ela.

Ainda sobre a problemática envolvendo os estudos comparativos, o Professor Luiz Cesar detalha as críticas de Neil Brenner sobre a estratégica “*variation finding comparision*”, de Janet Abu-Lughod, que trata a globalização como uma força universalizadora das realidades locais e agindo por processos abstratos. As críticas são contundentes, pois, de fato, as diversidades locais não são anuladas pela globalização, ao contrário, muitas vezes elas são expressões e consequências do processo globalizado, ou melhor, são razões de escolha dos fluxos econômicos crescentemente globalizados (RIBEIRO, 2018).

Quanto aos desafios metropolitanos, começando pela questão da governança e ordem urbana, apesar de ter tido avanços em direção à sociedade urbana, pouco se avançou na governança das metrópoles, prevalecendo a força do capital sobre políticas públicas fragmentadas, descontínuas e descoordenadas.

Para se pensar governança, necessário se faz discutir a construção de políticas públicas territoriais que combinem tratar o território a partir de sua relevância econômica, mas o fazendo dando ênfase à coesão social necessária à construção de instituições de governança com legitimidade funcional, social e política, sem deixar de promover desenvolvimento econômico no quadro da competitividade gerado pela globalização, condição sem qual, não se atraindo os fluxos econômicos globalizados (RIBEIRO, 2018).

Dentro desta seara dos problemas metropolitanos e ausência de governança, o Professor Luiz Cesar (2018) mais uma vez indica que as metrópoles expressam e traduzem os traumas de um território que sofre da *“disjunção entre nação, economia e sociedade inerentes a sua condição histórica de periferia da expansão capitalista, acelerados pela subordinação à globalização hegemônica pelo capital financeiro”*, configurando quatro temas de grande importância para entendimento da questão urbana brasileira: a relação entre cidade e cidadania; a cidade neoliberal na América Latina; as metrópoles no pensamento e transição urbana latino-americana; e o processo de financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-temporal.

Com isso se encerra a apresentação da base teórica da presente pesquisa, que vem de encontro às questões “relação cidade e cidadania” e “o processo de financeirização, mercantilização e reestruturação espaço-tempo”, especificamente em relação à exploração de petróleo *offshore* da Bacia de Campos e, mais recentemente, como polo naval e portuário.

4.4 Neoextrativismo – Conceito e Implicações para a Governança Municipal

Além das dinâmicas de crescimento urbano e do capital, o conceito de neoextrativismo é fundamental para compreender o cenário econômico e político dos municípios do Norte Fluminense. Este modelo agrega uma dimensão crucial ao estudo, pois revela a dependência dos municípios de receitas provenientes da exploração de recursos naturais e os desafios decorrentes.

4.4.1 Introdução ao Neoextrativismo no Contexto Urbano

Para compreender a dinâmica de desenvolvimento urbano nas cidades do Norte Fluminense, como Macaé, Campos dos Goytacazes e São João da Barra, é necessário considerar o conceito de neoextrativismo. Esse modelo, característico de economias dependentes de recursos naturais, foi amplamente estudado no contexto latino-

americano, onde o Estado assume um papel central na exploração de recursos como petróleo e minerais, com o objetivo de sustentar o desenvolvimento e financiar políticas públicas (Gudynas, 2012; Bebbington, 2013).

Diferente do extrativismo clássico, o neoextrativismo insere o Estado como agente direto ou regulador das atividades de exploração, promovendo uma dependência econômica e fiscal que molda as políticas locais, direciona o desenvolvimento urbano e condiciona as capacidades de gestão pública. No caso brasileiro, o Norte Fluminense representa uma região onde essa dinâmica está intensamente presente, pois a exploração de petróleo se tornou não só uma fonte de receita, mas o alicerce das finanças municipais, comprometendo a diversificação econômica e a sustentabilidade de longo prazo.

4.4.2 Características distintivas do Neoextrativismo

O neoextrativismo se diferencia por suas características peculiares, que definem como os municípios produtores de petróleo estruturam suas finanças e políticas públicas.

4.4.2.1 Participação Ativa do Estado

Nos países onde o neoextrativismo é proeminente, o Estado busca capturar uma porção substancial das receitas oriundas da extração de recursos para financiar o desenvolvimento e apoiar programas sociais. Essa participação é fundamental para justificar o papel do Estado como promotor do desenvolvimento local, como é o caso dos municípios do Norte Fluminense, onde o governo federal e estadual garante compensações financeiras através dos royalties, gerando uma dependência crônica dessas receitas.

4.4.2.2 Dependência Fiscal dos Recursos Naturais

Nos municípios petrolíferos, os royalties representam uma parcela significativa das receitas anuais, criando uma dependência que limita a autonomia e a capacidade de planejamento de longo prazo. A volatilidade dos preços das commodities, como petróleo e gás natural, representa um risco fiscal para as administrações locais, pois as variações de mercado podem gerar crises abruptas e imprevisíveis. Assim, o neoextrativismo contribui para uma vulnerabilidade estrutural, onde os municípios se tornam fiscalmente dependentes de um recurso finito e volátil.

4.4.2.3 Impactos Ambientais e Sociais

Em resposta aos impactos socioambientais negativos das atividades extrativas, o modelo neoextrativista incorpora medidas compensatórias, como a criação de fundos para desenvolvimento local e distribuição de royalties. Contudo, essas medidas muitas vezes são insuficientes para compensar os danos à infraestrutura local e aos recursos naturais. Nos municípios do Norte Fluminense, por exemplo, observa-se uma infraestrutura urbana sobrecarregada e crescentes desafios ambientais que as administrações locais não conseguem mitigar adequadamente, pois não possuem autonomia e recursos suficientes para promover o desenvolvimento sustentável.

4.4.2.4 Concentração de Riqueza e Conflito Distributivo

Um ponto relevante do neoextrativismo é o conflito distributivo gerado pela concentração de receitas entre os municípios produtores e não produtores. Essa concentração acentua a desigualdade regional e limita o alcance das políticas de redistribuição de renda. Além disso, a gestão dos recursos recebidos através dos royalties não tem garantido a promoção de um desenvolvimento socioeconômico equitativo, reforçando a dependência e as desigualdades regionais.

4.4.3 Neoextrativismo e Governança Local: Desafios para a Gestão Pública

A estrutura de governança dos municípios sob o modelo neoextrativista é profundamente impactada pela dependência das receitas de royalties, que moldam as prioridades orçamentárias e o planejamento urbano. Em contextos como o do Norte Fluminense, a gestão pública é direcionada pela necessidade de maximizar e estabilizar o fluxo de receitas de royalties, o que impacta diretamente a formulação de políticas e investimentos em setores fundamentais como educação, saúde e infraestrutura. Entretanto, essa dependência dificulta a implementação de uma agenda de desenvolvimento que promova uma economia diversificada, gerando uma situação onde a receita advinda dos royalties é muitas vezes vista como fim em si mesma, em vez de um meio para diversificar e fortalecer a base econômica.

Além disso, as limitações impostas pelo arcabouço fiscal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal intensificam esses desafios. Como as receitas são voláteis, os municípios precisam adaptar suas despesas conforme as variações dos royalties, prejudicando a continuidade e o planejamento de políticas públicas que exigem

estabilidade financeira. Esses elementos tornam o neoextrativismo um modelo de governança vulnerável e insustentável a longo prazo, reforçando a importância de estratégias de diversificação econômica e resiliência fiscal.

4.4.4 Debates Contemporâneos e Críticas ao Neoextrativismo

O neoextrativismo tem gerado intensos debates acadêmicos sobre sua eficácia e sustentabilidade como modelo de desenvolvimento urbano e rural. Por um lado, defensores do modelo argumentam que a apropriação estatal das receitas dos recursos naturais permite financiar o desenvolvimento de infraestrutura e reduzir a pobreza. Por outro lado, críticos como Gudynas (2012) apontam que essa abordagem perpetua uma "dependência extrativa", onde a riqueza gerada pelos recursos naturais não é investida em diversificação econômica ou sustentabilidade, mantendo os municípios vulneráveis às crises globais de preços e às pressões ambientais.

A situação dos municípios do Norte Fluminense exemplifica essas críticas, pois a infraestrutura e os serviços urbanos permanecem deficientes, apesar das altas receitas provenientes do petróleo. Essa dependência, conhecida como a "maldição dos recursos naturais", sugere que a abundância de um recurso não se traduz automaticamente em prosperidade para a população local. Em vez disso, o modelo reforça a desigualdade e limita o alcance das políticas públicas, consolidando um ciclo onde o crescimento econômico é condicionado à continuidade da exploração de um recurso finito.

4.4.5 Conclusão: A Relevância do Neoextrativismo para o Estudo dos Municípios do Norte Fluminense

O conceito de neoextrativismo é fundamental para entender a dinâmica fiscal e econômica dos municípios estudados. A dependência dos royalties de petróleo cria uma estrutura de governança condicionada pela volatilidade de um recurso finito, dificultando a construção de uma base econômica diversificada e comprometendo a capacidade de gestão pública local. Este modelo apresenta limitações para a sustentabilidade financeira e social, uma vez que impede a construção de um planejamento de longo prazo que contemple o desenvolvimento autossustentável e a autonomia municipal. No contexto desta pesquisa, a análise do neoextrativismo permite compreender os desafios enfrentados por Macaé, Campos e São João da Barra, revelando como a dependência de recursos extrativos molda a governança urbana e o futuro dessas cidades.

Fechando este capítulo teórico importante, cumpre arrematar que as teorias da *Growth Machine*, Cidade do Capital e Neoextrativismo são interligadas e se complementam ao descrever as forças que moldam o desenvolvimento urbano nos municípios produtores de petróleo. A *Growth Machine* de Molotch (1976) sugere que a busca incessante pelo crescimento econômico e valorização do solo é impulsionada por uma coalizão de elites locais. No caso das cidades do Norte Fluminense, essa teoria se aplica à maneira como os interesses locais, principalmente vinculados à indústria do petróleo, promovem o crescimento e moldam as políticas urbanas em função das receitas de royalties. Complementando essa visão, a teoria da Cidade do Capital, de Abramo (1995), destaca como o capital direciona o desenvolvimento urbano, utilizando o espaço urbano como instrumento de valorização econômica. Já o Neoextrativismo descreve o contexto em que a exploração de recursos naturais se torna a base da economia local, condicionando as políticas e dependências dos municípios aos ciclos econômicos e à instabilidade dos preços das commodities. Em conjunto, essas três teorias elucidam o modo como a busca pelo crescimento, o capital e a exploração dos recursos moldam as cidades, criando uma dependência econômica que compromete a governança e a sustentabilidade.

5. METODOLOGIA

Este capítulo descreve as abordagens metodológicas adotadas para investigar os desafios de governança e a influência do neoextrativismo nas cidades de Macaé, Campos dos Goytacazes e São João da Barra. Partindo de um estudo quantitativo-qualitativo, esta pesquisa visa explorar como as estruturas de governança, dependência fiscal e influências do capital impactam esses municípios, especialmente os regimes fiscais e a autonomia municipal frente à exploração de recursos naturais.

A presente pesquisa, que busca compreender a dinâmica da governança urbana em Macaé, Campos dos Goytacazes e São João da Barra, dentro da lógica dos regimes urbanos e sob a ótica fiscal, com ênfase no contexto da exploração de petróleo e da implantação do Porto do Açu, se caracteriza como um estudo de caso de natureza exploratória, descritiva e explicativa.

O recorte temporal abrange os anos de 2004 até 2022, e abarca o período de transição urbana das metrópoles brasileiras, objeto de minuciosa e constante análise por parte do Observatório das Metrópoles, coordenado pelo Professor Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro.

A metodologia desenvolvida por Ribeiro (2020) aponta que o Brasil viveu dois marcos recentes: um período de experimento desenvolvimentista e um período de inflexão ultraliberal e financeirização da ordem urbana. Do ano de 2004 até 2012 o Brasil viveu o período de experimento desenvolvimentista, no qual as políticas econômicas se beneficiaram com consenso das *commodities*, com a alta dos preços internacionais dos produtos primários.

Já no ano de 2013, o Brasil começa com o período de inflexão ultraliberal e financeirização da ordem urbana brasileira que se estende até hoje, marcado pela adoção de ações neoliberais, com o aumento das privatizações e diminuição do tamanho do Estado tanto no âmbito da implementação das políticas sociais como condutor do desenvolvimento nacional. Foi nesse período movido por grande insatisfação social, que cresce a crise e culmina no golpe de 2016 com o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff⁵.

⁵ Como já exposto na nota de rodapé de número 3, apesar de ser um assunto controverso, o *impeachment* da Presidente Dilma ocorrido em 2016 é, por vezes, tratado como golpe de estado de natureza parlamentar.

Utilizando uma abordagem quantitativa para análise dos dados, a pesquisa se debruçou sobre os aspectos da capacidade institucional dos municípios, a partir da análise da capacidade/autonomia fiscal e financeira, regimes fiscais, passando pela composição da receita e a composição da despesa, de modo a avaliar a capacidade de financiamento, de acordo com os indicadores construídos pelo Observatório das Metrópoles, em especial os desenvolvidos por Sol Garson (2009), voltados para o contexto metropolitano (FISMET), que agora foram replicados para os municípios objeto da presente pesquisa, buscando, também, entender como isso pode ter sido um limitador da provisão de políticas públicas e do grau de desenvolvimento urbano.

Aqui é crucial enaltecer a influência positiva na pesquisa, pela participação assídua no Grupo de Trabalho Fiscal do Observatório das Metrópoles, coordenado com brilhantismo pelo Professor Richardson Câmara, do Instituto de Políticas Públicas Programa de Pós-Graduação em Estudos Urbanos e Regionais da Universidade do Rio Grande do Norte, e que também é Pesquisador do Observatório das Metrópoles do Núcleo Natal/RN.

As reuniões, debates e estudos técnicos deste Grupo de Trabalho foram fundamentais para o desenvolvimento da pesquisa, tanto que para o desenvolvimento dos gráficos e tabelas presentes nesse trabalho foram usados os dados contidos no Banco de Dados elaborado exatamente pelo Grupo de Trabalho Fiscal do Observatório das Metrópoles. Tal banco de dados foi obtido por meio do acesso aos dados do FINBRA – Finanças do Brasil da Secretaria do Tesouro Nacional, conforme recebimento de dados contábeis, por meio do Sistema de Informações Contábeis e Fiscais do Setor Público – SICONFI e do Sistema de Coleta de Dados Contábeis (SISTN), sendo certo que até 2013 os dados foram obtidos diretamente no FINBRA e de 2013 em diante diretamente no SICONFI. Os dados relativos aos quantitativos de *royalties* e participações especiais que cada município recebeu ao longo do período de 2004 até 2022 foram extraídos dos relatórios expedidos pela Agência Nacional do Petróleo – ANP.

Diante disso, para a análise quantitativa, os dados foram coletados de:

- Observatório das Metrópoles e Sistema FISMET: Utilizados para acessar informações fiscais detalhadas sobre receitas e despesas municipais.
- Agência Nacional do Petróleo (ANP) e Secretaria do Tesouro Nacional (STN): Fontes primárias para a coleta de dados sobre receitas de royalties.

- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE): Dados adicionais sobre a população e indicadores socioeconômicos, complementando a análise da dependência fiscal.

Dentro da perspectiva de análise dos dados e informações que compõem as receitas públicas, restou inevitável analisar, ainda que superficialmente, os dados referentes às transferências governamentais não voluntárias, especificamente as emendas parlamentares, pois para os municípios analisados, a soma do montante recebido de tais emendas alcança quantia extremamente significativa para fins de análise da gestão fiscal dos referidos. Para tanto, foram utilizados os dados do Tesouro Nacional, por meio de Portal Tesouro Transparente, e como tal análise foi inserida na pesquisa quando esta já estava em sua fase final, foram utilizados dados desde 2015 até abril de 2024, trazendo uma importante atualização temporal para esta parte da tese.

Em termos de ferramentas e técnicas de análise, a análise quantitativa utilizou o software SPSS para a aplicação de testes estatísticos, como a correlação de Pearson entre os indicadores financeiros, após verificar a normalidade dos dados com os testes de Shapiro-Wilk e Kolmogorov-Smirnov. Estes testes foram essenciais para assegurar a validade dos resultados e permitir uma interpretação precisa da relação entre a dependência dos royalties e a capacidade fiscal.

Quanto a indicadores e medidas utilizadas, os principais foram:

- ⇒ Receita Total Per Capita e Receita Corrente Líquida Per Capita: Avaliam a capacidade de gerar e gerenciar receitas de maneira autônoma.
- ⇒ Autonomia Tributária e Dependência Vertical: Indicadores de sustentabilidade fiscal e dependência de transferências intergovernamentais.
- ⇒ Investimento Per Capita e Investimento sobre a Despesa Total: Medem a capacidade de investimento em infraestrutura e desenvolvimento urbano.
- ⇒ Função Social e Função Urbana sobre a Despesa Total: Analisam o gasto com setores essenciais, avaliando o compromisso com áreas críticas como saúde e educação.

Além da já citada pesquisa quantitativa, em termos de abordagem metodológica, a pesquisa contou, ainda, com uma análise documental, com as técnicas de pesquisa bibliográfica e pesquisa documental.

A pesquisa bibliográfica se deu a partir do levantamento e análise da literatura relevante sobre regimes urbanos, governança urbana, federalismo fiscal, indústria do petróleo, desenvolvimento local e temas correlatos. Essa etapa objetivou construir um referencial teórico sólido para a pesquisa e embasar a análise dos dados coletados, o que restou tratado nos primeiros quatro capítulos desta tese.

A pesquisa documental restou materializada pela análise de documentos oficiais, oriundos de publicação em Diário Oficial, tais como leis orçamentárias, leis regulamentadoras, decretos (suplementações), relatórios de gestão fiscal, entre outros, a fim de compreender a arrecadação e o gasto público em seu contexto institucional e as políticas públicas implementadas nos municípios estudados.

A pesquisa adota uma abordagem mista que combina análise quantitativa, com dados financeiros e fiscais, e análise qualitativa, com base na revisão de literatura e de documentos oficiais. A escolha de uma abordagem mista é fundamentada pela necessidade de uma análise ampla que permita uma compreensão quantitativa dos padrões econômicos e fiscais, enquanto as análises qualitativas exploram o impacto dos interesses do capital e do neoextrativismo na governança urbana.

Embora busque uma abordagem metodológica plural e abrangente, a presente pesquisa está sujeita a algumas limitações. Os dados fiscais obtidos, por vezes, apresentam erros em alguns exercícios fiscais, ou apresentam discrepâncias em comparação com a curva história, e isso se dá pelo fato de tais dados serem oriundos, em grande parte, das declarações e informações lançadas pelos técnicos dos próprios municípios.

No entanto, a combinação de diferentes técnicas de coleta e análise de dados, a triangulação das informações e a busca por um diálogo constante com a literatura relevante contribuirão para minimizar essas limitações e garantir a validade e a confiabilidade dos resultados da pesquisa.

A metodologia proposta para a presente pesquisa busca responder à pergunta central: "Afim, quem governa as cidades?". A partir da análise da governança urbana em Macaé, Campos dos Goytacazes e São João da Barra, sob a ótica dos regimes urbanos e da influência da indústria do petróleo e do Porto do Açu, a pesquisa busca compreender

as relações de poder e os processos de tomada de decisão que moldam o desenvolvimento urbano nessas cidades.

A combinação de diferentes técnicas de coleta e análise de dados, a triangulação das informações e o diálogo constante com a literatura relevante permitirão uma compreensão abrangente e aprofundada do objeto de estudo, contribuindo para o debate sobre a governança urbana e a gestão metropolitana em cidades impactadas por grandes empreendimentos.

Espera-se que os resultados da pesquisa possam subsidiar a formulação de políticas públicas mais eficazes e a construção de um modelo de governança urbana que promova o desenvolvimento sustentável e inclusivo, garantindo que os benefícios da exploração de recursos naturais sejam compartilhados de forma justa e equitativa por toda a população.

6. O *CORRE* DOS PREFEITOS

Gíria, inicialmente, utilizada em favelas brasileiras, especialmente no Rio de Janeiro e em São Paulo, “corre” tem alguns significados, e todos eles giram em torno do ato de buscar de forma rápida um ganho financeiro, a partir da execução de uma tarefa de curtíssimo prazo.

Muito comum na periferia brasileira, tal gíria nasce com conotação pejorativa, pois em muitos casos ela é utilizada como sinônimo de ação ilegal de pequeno porte para arrecadar dinheiro com a venda de objetos furtados ou até mesmo pequenas quantidade de drogas, sendo sempre algo suscetível a ter de correr da autoridade policial, daí a derivação de “corre”⁶.

Atualmente, de um modo geral, a gíria perdeu seu atrelamento precípua à atividade criminosa e passou a ser amplamente utilizada no dia a dia entre os jovens brasileiros, e justamente por isso que este trabalho decidiu por utilizar tal expressão para caracterizar uma atividade dos prefeitos que vem ganhando força a cada dia, que é a busca pelas emendas parlamentares em Brasília, o “corre dos prefeitos”!

Importante destacar que o uso dessa expressão não é de propriedade da autoria deste trabalho, mas sim fruto do diálogo sempre produtivo e inspirador com o Professor Nilo de Azevedo Lima, do Programa de Pós-graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Rio de Janeiro Darcy Ribeiro.

A analogia ao que consta no primeiro parágrafo deste capítulo é justamente em alusão ao que os Prefeitos buscam corriqueiramente em Brasília, isto é, a busca rápida por recurso financeiro, materializada pelas emendas parlamentares, de todos os tipos, especialmente as chamadas “emendas pix”, que tem o condão, muitas das vezes, de salvar as contas públicas municipais no que concerne ao custeio da máquina, assim como garantir investimentos, que em situação normal de temperatura e pressão, seriam inviáveis, haja vista a baixa margem orçamentária para tanto.

6.1 Receitas e Despesas no Orçamento Público

Aqui é importante trazer algumas definições técnico-orçamentárias.

⁶ Acesso em 14/04/2024, disponível em <https://qualeagiria.com.br/giria/fazer-uns-corre/>
disponível em <https://www.dicionarioinformal.com.br/fazer+um+corre/>
Disponível em <https://pt.quora.com/O-que-significa-a-express%C3%A3o-dar-um-corre#:~:text=Dar%20um%20corre%20%C3%A9%20uma,vai%20buscar%20droga%20na%20biqueira.>

Segundo a Lei Federal 4.320/64, também conhecida como Lei da Contabilidade Pública, as despesas públicas são classificadas em duas categorias econômicas: despesas correntes e despesas de capital.

Em relação às despesas correntes, integram esta categoria econômica da despesa pública todas as despesas que não contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital. Ou seja, todas as despesas realizadas com a manutenção dos equipamentos e com o funcionamento dos serviços públicos em geral, quer através da Administração Direta, quer através da Administração Indireta.

As despesas correntes se subdividem em despesas de custeio e transferências correntes, que conforme artigo 12 da citada lei são:

- ⇒ Despesas de Custeio: dotações para manutenção de serviços anteriormente criados, inclusive as destinadas a atender a obras de conservação e adaptação de bens imóveis.
- ⇒ Transferências Correntes: dotações para despesas as quais não corresponda contraprestação direta em bens ou serviços, inclusive para contribuições e subvenções destinadas a atenderem à manutenção de outras entidades de direito público ou privado.

As despesas de capital são exatamente o oposto das despesas correntes, pois elas são justamente as que contribuem, diretamente, para a formação ou aquisição de um bem de capital, e estas se subdividem em três tipos, conforme parágrafos quarto, quinto e sexto da mesma citada lei:

- ⇒ Investimentos: dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição de instalações, equipamentos e material permanente e constituição ou aumento do capital de empresas que não sejam de caráter comercial ou financeiro.
- ⇒ Inversões Financeiras: dotações destinadas a aquisição de imóveis, ou de bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital;

constituição ou aumento do capital de entidades ou empresas que visem a objetivos comerciais ou financeiros, inclusive operações bancárias ou de seguros.

- ⇒ Transferências de Capital: dotações para investimentos ou inversões financeiras que outras pessoas de direito público ou privado devam realizar, independentemente de contraprestação direta em bens ou serviços, constituindo essas transferências auxílios ou contribuições, segundo derivem diretamente da Lei de Orçamento ou de lei especial anterior, bem como as dotações para amortização da dívida pública.

As receitas também se dividem nas mesmas duas categorias econômicas, correntes e de capital, conforme artigo 11 da mesma Lei 4.320/64:

- Receitas Correntes: são as receitas tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços e outras e, ainda, as provenientes de recursos financeiros recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, quando destinadas a atender despesas classificáveis em Despesas Correntes.
- Receitas de Capital: são as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o *superavit* do Orçamento Corrente

As definições apresentadas são de suma importância para entender o *corre* dos prefeitos.

Como se verá ao longo deste trabalho, e conforme didaticamente apresentado na obra de Sol Garson, a infinita maioria dos municípios brasileiros “vendem o almoço para comprar a janta”, ou seja, apresentam baixa autonomia tributária, baixa capacidade de investimento e alta dependência das transferências governamentais dos demais entes (GARSON, 2009).

Em outras palavras, para realizar investimentos (despesas de capital), muitas das vezes, os prefeitos dependem dos recursos extras, oriundos das emendas parlamentares.

Ocorre, porém, que esta dependência também aparece para as despesas de custeio.

Como apresentado nos parágrafos anteriores, as despesas de custeio são aquelas que dizem respeito ao funcionamento básico da máquina pública, majoritariamente composto pela despesa de pessoal (funcionalismo público), despesas de água, energia, aluguéis, coleta de lixo, serviços de terceiros, manutenção de equipamentos, entre outros.

Diante disso, até mesmo pela característica perene, tais despesas de custeio, em tese, deveriam ser sustentadas eminentemente pela arrecadação própria municipal, acrescida das transferências obrigatórias, isto é, custeadas pela arrecadação contínua da administração pública municipal. Todavia, por vezes os municípios sofrem para arcar com tais despesas de custeio, seja pelo natural crescimento da despesa em detrimento à estagnação, ou até mesmo, diminuição da arrecadação, por diversos motivos, o que faz com que o *corre* em Brasília seja a tábua de salvação de muitos prefeitos.

6.2 Emenda Constitucional 86: a primeira virada de chave

Até 2015, as emendas parlamentares eram meramente indicativas, cabendo ao Executivo Federal definir se elas seriam executadas e quando seriam, e isso garantia um grande poder de barganha por parte do Executivo em detrimento do Legislativo, por vezes facilitando o presidencialismo de coalizão (ABRUCIO, 2018).

Em 17 de março de 2015 este cenário muda a partir da promulgação Emenda Constitucional n. 86, que ficou conhecida como PEC do Orçamento Impositivo, e que fixou um valor mínimo de emendas parlamentares que passam a ter execução obrigatória no exercício seguinte. Este valor mínimo equivale a 1,2% (um vírgula dois por cento) da receita corrente líquida do ano anterior.

Segundo dados do Tesouro Nacional, desde a virada de chave em 2015 até abril de 2024, as emendas parlamentares alcançaram a quantia de R\$ 92.207.064.029,15 (noventa e dois bilhões, duzentos e sete milhões, sessenta e quatro mil, vinte e nove reais e quinze centavos), onde desta cifra 76,31% (setenta e seis vírgula trinta e um por cento)

são emendas individuais e 23,69% (vinte e três vírgula sessenta e nove por cento) são emendas de bancada, conforme atualização de 05 de abril de 2024 às 16:00⁷.

De todo o montante citado no parágrafo anterior, R\$ 74.348.981.861,97 (setenta e quatro bilhões, trezentos e quarenta e oito milhões, novecentos e oitenta e um mil, oitocentos e sessenta e um reais e noventa e sete centavos) foram destinados aos municípios brasileiros, e desta quantia R\$ 194.801.259,47 (cento e noventa e quatro milhões, oitocentos e um mil, duzentos e cinquenta e nove reais e quarenta e sete centavos) foram para Campos dos Goytacazes, R\$ 9.999.357,00 (nove milhões, novecentos e noventa e nove mil, trezentos e cinquenta e sete reais) foram para Macaé, e R\$ 37.539.434,07 (trinta e sete milhões, quinhentos e trinta e nove mil, quatrocentos e trinta e quatro reais e sete centavos) foram para São João da Barra.

Valor por Período (R\$)

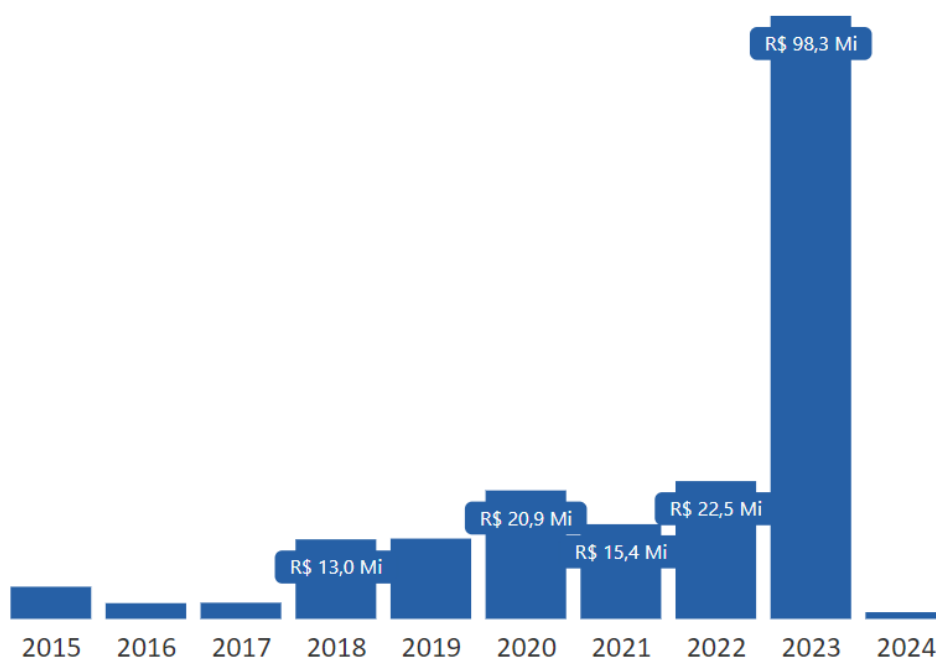


Gráfico 01 - Histórico de Emendas Parlamentares 2015/2024: Campos dos Goytacazes (Fonte: Tesouro Nacional Transparente)

⁷ Dados obtidos no Portal Tesouro Transparente, acesso em 14/04/2024 e disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/consultas/painel-das-emendas-parlamentares-individuais-e-de-bancada>

Valor por Período (R\$)

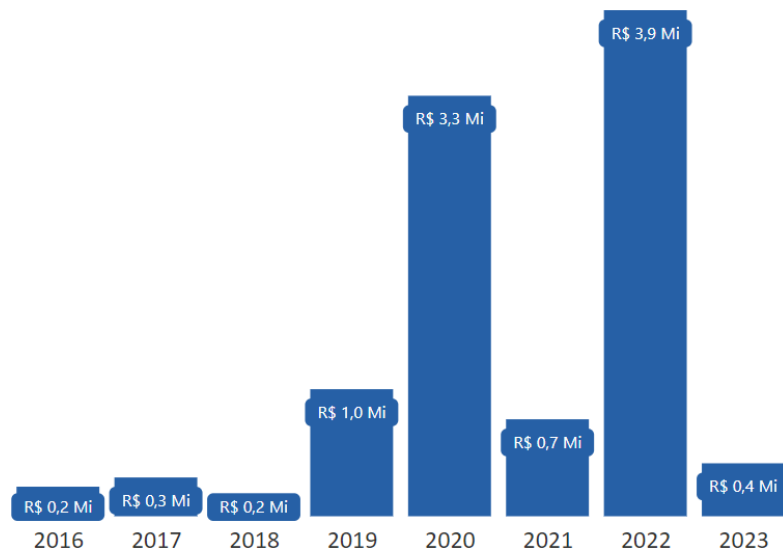


Gráfico 02 - Histórico de Emendas Parlamentares 2015/2024: Macaé
(Fonte: Tesouro Nacional Transparente)

Valor por Período (R\$)

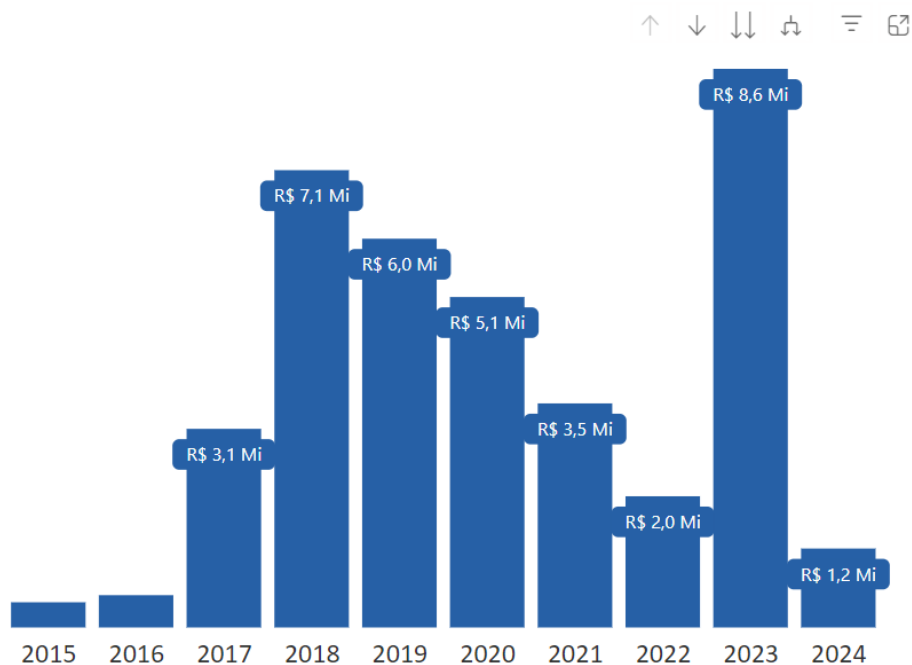


Gráfico 03 - Histórico de Emendas Parlamentares 2015/2024: São João da Barra
(Fonte: Tesouro Nacional Transparente)

É nítida a diferença de valores entre os três municípios, e considerando as diferenças de tamanho e população, abaixo segue uma análise *per capita* dos três municípios:

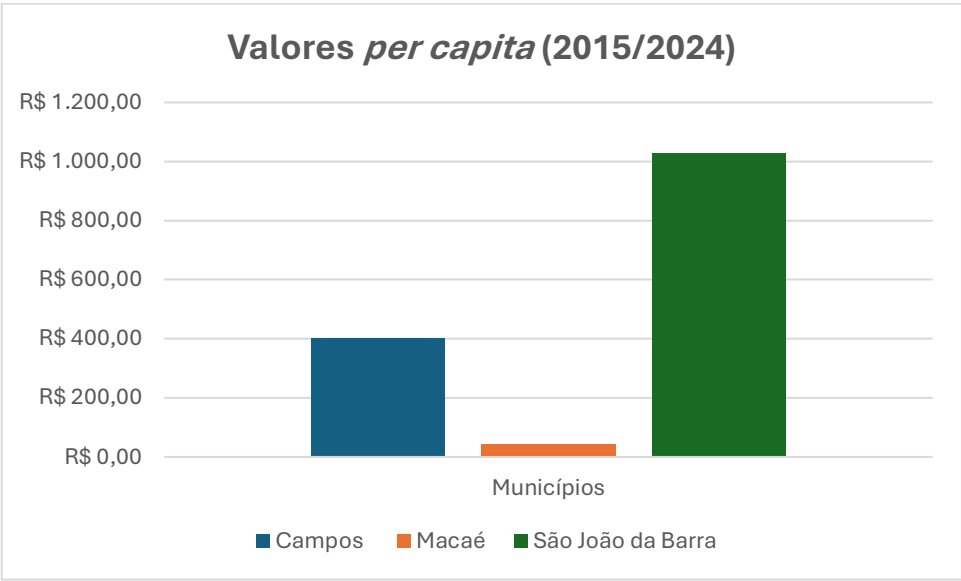


Gráfico 04 - Somatório das emendas parlamentares (01/2015 a 04/2024) *per capita* de Campos, Macaé e São João da Barra. (Elaboração própria)

Considerando a discrepância de valores ano a ano, a seguir serão analisados alguns dados especificamente em relação ao exercício de 2023.



Gráfico 05 - Emendas Parlamentares 2023: Top 10 dos municípios brasileiros (Fonte: Tesouro Nacional Transparente)

Valor Repassado por Ente (R\$)

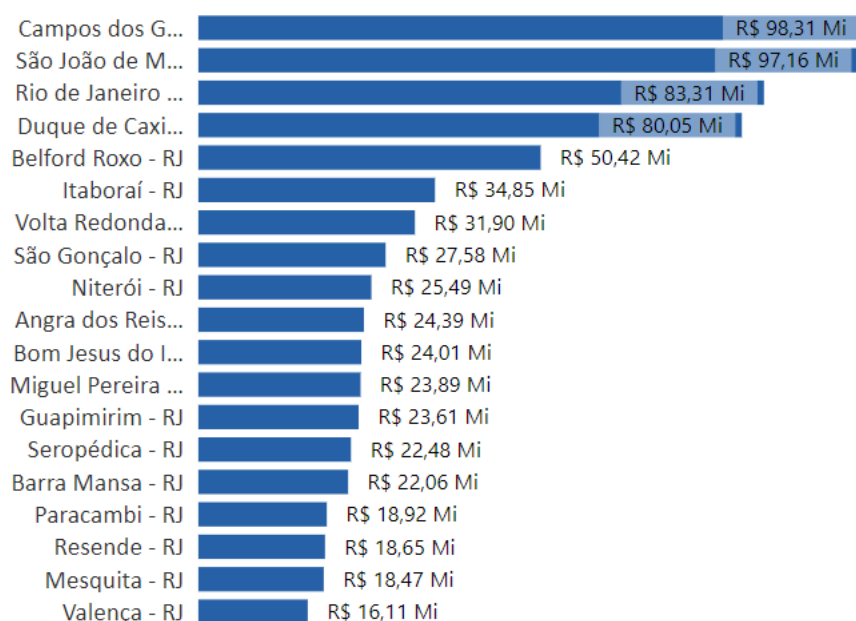


Gráfico 06 - Emendas Parlamentares 2023: Top 20 dos municípios do Estado do Rio de Janeiro
(Fonte: Tesouro Nacional Transparente)

Os dados de arrecadação de emendas parlamentares de 2023 do Município de Campos são por demais impactantes, ainda mais considerando a diferença em relação aos anos anteriores.

Campos figurou em quinto lugar nacional e primeiro no estado do Rio, com valores que ultrapassam a casa dos R\$ 98 (noventa e oito) milhões de reais, o que considerando a arrecadação total do mesmo exercício de 2023 do município, que foi de R\$ 2.310.554.038,41 (dois bilhões, trezentos e dez milhões, quinhentos e cinquenta e quatro mil e quarenta e um centavos), representou 4,25% (quatro vírgula vinte e cinco por cento) do total arrecadado⁸.

Para se ter uma ideia do tamanho e importância das emendas parlamentares no orçamento de Campos em 2023, o valor total das referidas foi superior ao total arrecadado pelo município com IPTU (Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbana), que conforme consta em seu Portal da Transparência, perfaz o valor de R\$ 90.596.569,12 (noventa milhões, quinhentos e noventa e seis mil, quinhentos e sessenta

⁸ Os valores de arrecadação total do Município de Campos dos Goytacazes em 2023 foram obtidos no Portal da Transparência do referido município. Acesso em 14 de abril de 2024, disponível em <http://riodejaneiro1.dcfiorilli.com.br:8079/Transparencia/Default.aspx?AcessoIndividual=lnkReceitaOrçamentaria>

e nove reais e doze centavos), assim como foi mais de cinco vezes maior que a arrecadação de ITBI (Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis), que alcançou o valor de R\$ 19.434.916,34 (dezenove milhões, quatrocentos e trinta e quatro mil, novecentos e dezesseis reais e trinta e quatro centavos).

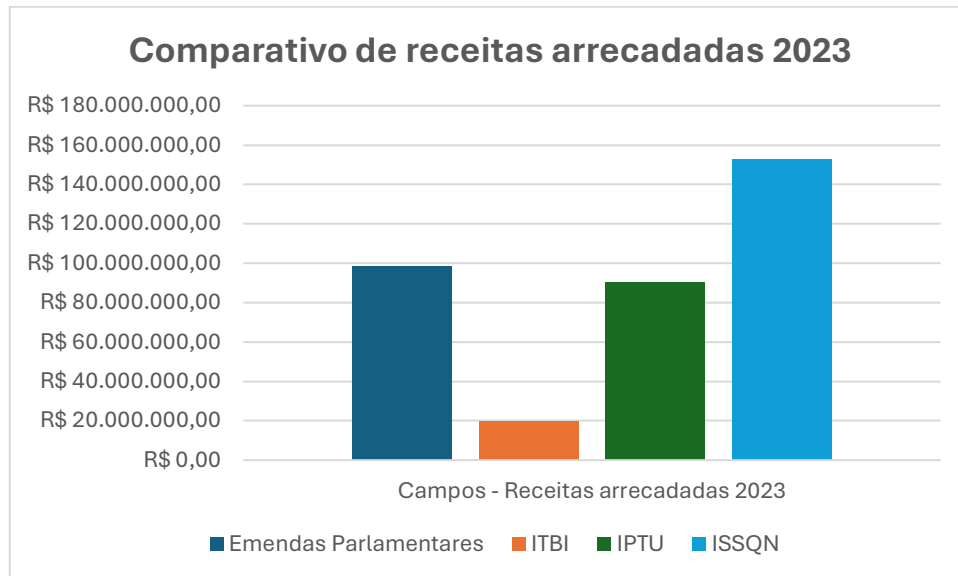


Gráfico 07 - Comparativo de receitas arrecadas em 2023 de Campos. (Elaboração própria)

São João da Barra também apresenta dados impactantes, no que tange ao recebimento de emendas parlamentares em 2023, onde arrecadou R\$ 8.6 (oito ponto seis) milhões, valor quase igual ao montante arrecadado com IPTU, e sete vezes maior que o valor arrecadado de ITBI.

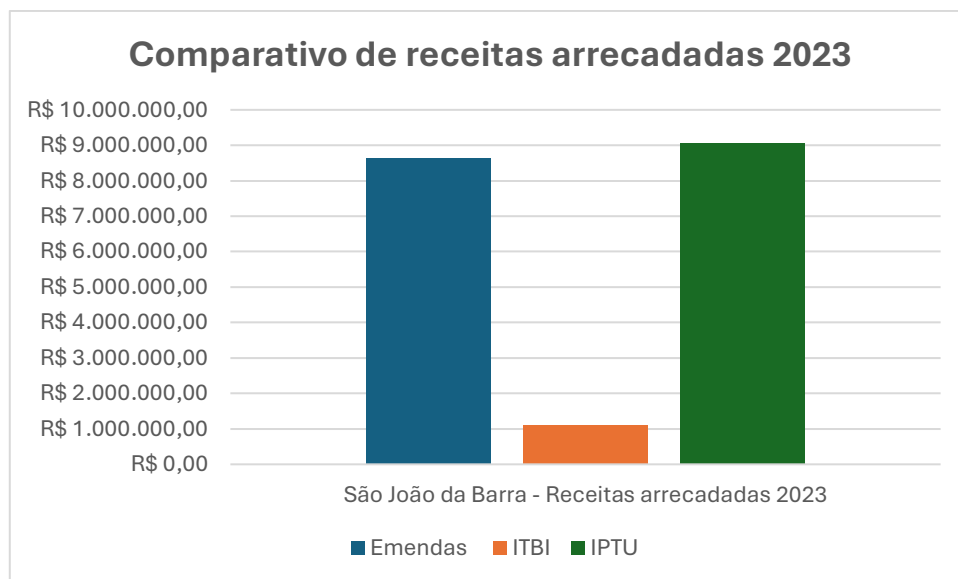


Gráfico 08 - Comparativo de receitas arrecadas em 2023 de São João da Barra. (Elaboração própria)

Macaé, por sua vez, apresenta dados muito inferiores de arrecadação de emendas parlamentares, com valores anuais infinitamente mais baixos que os seus vizinhos, que completam o objeto de estudo deste trabalho, sendo ainda mais impactante o baixíssimo valor em 2023, que não perfaz a quantia de 500 (quinhentos) mil reais. Este dado extremamente curioso corrobora a diferença deste município face os demais que compõem o recorte territorial desta pesquisa, e que será objeto de análise mais aprofunda nos próximos capítulos.

Analisando os valores das emendas parlamentares do exercício de 2023, de maneira *per capita*, tem-se o seguinte gráfico:

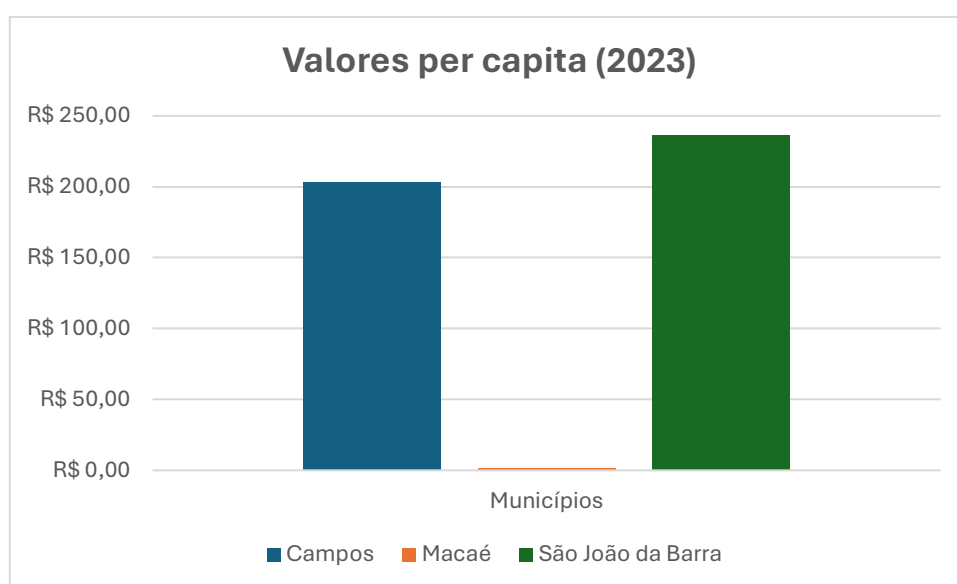


Gráfico 09 - Emendas parlamentares em 2023 de Campos, Macaé e São João da Barra per capita. (Elaboração própria)

Nota-se que apesar dos valores extremamente expressivos das emendas parlamentares recebidas por Campos em 2023, no cenário de análise *per capita*, o Município de São João da Barra ainda permanece na dianteira, e Macaé apresenta um valor *per capita* mais de 120 (cento e vinte) vezes menor que Campos e mais de 140 (cento e quarenta) vezes menor que São João da Barra.

6.3 Emenda Constitucional 105: a segunda virada de chave

A Emenda Constitucional n. 105, de 12 de dezembro de 2019, de autoria da Deputada Gleisi Hoffman (PT), flexibilizou as condicionantes para liberação das emendas individuais, ao criar uma nova modalidade: transferências especiais. Por meio delas, os

parlamentares podem destinar recursos diretamente para o caixa de estados e municípios sem necessidade de formalização prévia de convênios, apresentação de projetos ou aval técnico do governo federal. A facilidade é tanta que o instrumento foi apelidado de “Emenda PIX”⁹.

Essa nova modalidade de emenda, tecnicamente chamada de “Transferência Especial”, permite o repasse de recursos diretamente ao ente federado independente da celebração de convênio ou qualquer outro instrumento, e possui somente a vedação de uso para despesas com pessoal e encargos sociais e encargos referentes ao serviço da dívida, assim como devem ser aplicados em programações finalísticas das áreas de competência do Poder Executivo, e pelo menos 70% delas devem ser aplicadas em despesas de capital, o que significa que na prática, ao menos 30% (trinta por cento) pode ser usado para custeio.

As “emendas PIX” ganharam ainda mais força a partir da decisão do STF que declarou inconstitucional o chamado “orçamento secreto”, que eram as emendas de relator-geral do orçamento. A referida decisão foi proferida no final de 2022, e o gráfico abaixo mostra isso:

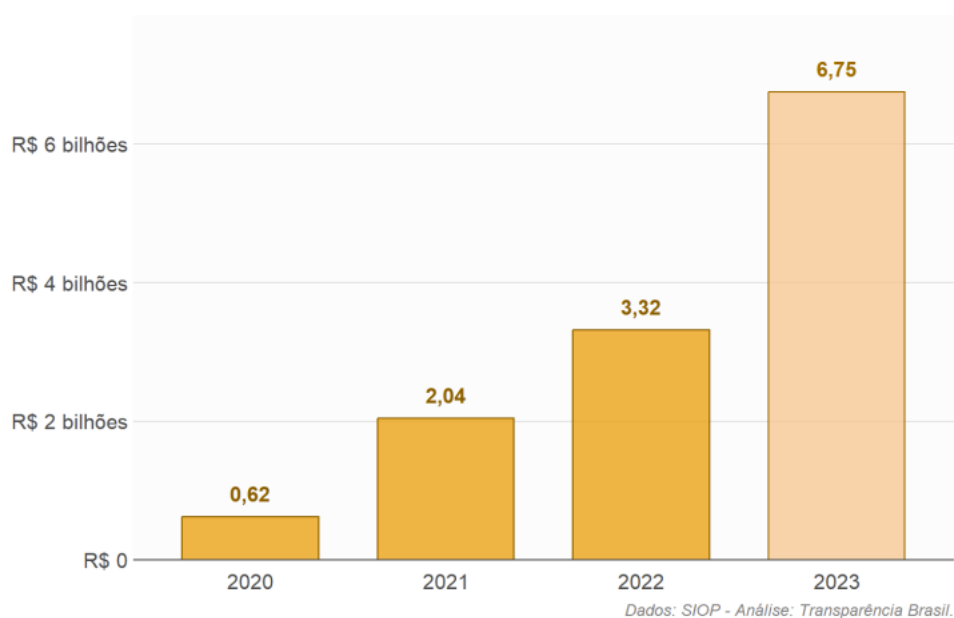


Gráfico 10 – “Emendas PIX” de 2020 a 2023. (Fonte: Transparência Brasil)

⁹ Conceito obtido na Ficha Técnica “Transparência Brasil”, acesso em 14 de abril de 2024, disponível em https://www.transparencia.org.br/downloads/publicacoes/emendas_pix_2023.pdf

Segundo dados disponíveis na imprensa nacional, em 2024, ano de eleições municipais, o somatório das “emendas PIX” pode alcançar R\$ 8.2 (oito ponto dois) bilhões de reais, um aumento de mais de 20% (vinte por cento) em relação a 2023¹⁰.

Alguns pontos das “emendas PIX” precisam ser enaltecidos. Um deles diz respeito à falta de transparência, pois o montante não tem o destinatário final especificado na Lei Orçamentária Anual (LOA), pois estados e municípios beneficiados só aparecem, publicamente, na fase de empenho (reserva) dos recursos pelo governo federal, etapa prévia à liberação, o que significa que as emendas efetivamente liberadas não possuem destinatários publicamente indicados, ao menos no que concerne à transparência do orçamento da União.

O segundo ponto de alerta é a fiscalização da aplicação e uso de tais recursos, que não cabe ao Tribunal de Contas da União, conforme decisão do próprio órgão de controle em março de 2023: *“a fiscalização sobre a regularidade das despesas efetuadas na aplicação de recursos obtidos por meio de transferência especial pelo ente federado é de competência do sistema de controle local, incluindo o respectivo tribunal de contas”*.

Os outros dois pontos de alerta dizem respeito ao fato de que as “emendas PIX” podem ser destinadas à municípios que possuem irregularidades junto ao Cadastro Único de Convênios (Cauc), da Secretaria do Tesouro Nacional (STN), e Cadin (Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal), bem como os municípios não são obrigados a prestar contas de tais recursos junto ao Tesouro Nacional.

A análise das emendas parlamentares não é objeto da pesquisa, entretanto, durante a realização da referida restou inevitável tocar neste assunto, uma vez que para dois dos municípios analisados, o somatório dos valores recebidos de emendas parlamentares representa quantias extremamente significativas para fins de análise da gestão fiscal dos referidos.

Por fim, é importante trazer à baila o posicionamento do Professor e Cientista Político Fernando Abrucio, que durante participação em um podcast sobre o fim da reeleição, descreveu que a disputa do orçamento da União, por parte dos Deputados Federais, faz parte de uma ação ostensiva para reaver o protagonismo financeiro junto aos municípios, a partir das emendas, resgatando, por assim dizer, na marra, parte do poder conferido ao menor ente da federação na Constituição de 1988 (DUAILIBI, 2024).

¹⁰ Informação obtida em pesquisa na internet realizada em 14 de abril de 2024, disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2024/01/26/em-ano-de-eleicoes-parlamentares-batem-recorde-de-emendas-pix-que-vao-direto-para-caixa-de-prefeituras-e-estados.ghtml>

*“Brasil optou por uma descentralização muito forte desde 1988, e essa descentralização significa que os governos locais tem um alto poder de autogoverno e isso é importante porque o Brasil se urbanizou muito, tem cidades muito grandes, muito importantes, e que as discussões nessas cidades se forem, digamos, eclipsadas por decisões nacionais ou estaduais, o eleitor está perdendo parte da sua cidadania, que as políticas de saúde e educação, na sua maioria hoje, são de responsabilidade dos prefeitos, e se a gente coloca eleições nacionais e estaduais junto com a eleição a prefeito, ninguém vai saber quem é responsável pelo que. A gente diminui o grau de democratização, ou para, digamos, usar uma palavra em inglês, o sistema se torna menos accountable, se torna um sistema menos responsável. Acho interessante que muitos que defendem isso por conta das reduções dos custos são os mesmos parlamentares que aumentaram o fundo partidário e o fundo eleitoral. O aumento do fundo partidário e do fundo eleitoral não tem nenhuma base de cálculo, que é importante financiar a democracia, sobretudo no momento que a gente praticamente proibia o financiamento privado, todos estamos de acordo, mas precisaria ter um estudo para saber quanto que é custo ou quanto que é orçamento suficiente para financiar as campanhas políticas brasileiras. Isso o Congresso nunca nos respondeu, portanto, se unificar as eleições, o que eles vão dizer “bom agora não são só os cargos estaduais e federais, são também cargos municipais, logo o dinheiro tem que ser maior. Então eu acho que isso é um biombo, novamente, e que não ataca o problema, que me parece o mais importante, que é o seguinte, as cidades, os municípios são muito importantes para a sociedade brasileira. **Nós temos que antes de ser cidadãos, para lembrar os romanos, temos que ser cidadãos, saber como cobrar o prefeito é a melhor escola política para cobrar o governador e o presidente, é a melhor escola democrática.** Então se a gente conseguir ter um processo, digamos, político municipal forte, isso favorece ter um processo político mais forte em todo o país. Num país que até bem pouco tempo, muito pouco tempo, política local era o Odorico Paraguaçu. Eu acho que a grande questão dessa discussão, que está por trás dessa discussão, é que **há uma competição clara entre deputados federais e prefeitos, isso é muito óbvio. O crescimento das emendas foi uma forma dos deputados federais se fortalecerem junto aos prefeitos**, porque quando foi criada a reeleição, e prefeito entrou nessa história, isso enfraqueceu os deputados federais por um bom tempo, a gente tinha uma centena, mais de uma centena de deputados federais concorrendo a prefeito, se você olhar agora foram pouquíssimos deputados federais concorrendo a prefeito, por que? **Porque eles têm emenda PIX, vai direto, cai direto, cai de helicóptero na cidade, isto é muito ruim porque enfraquece o federalismo, enfraquece o governo local.** Então, eles estão fazendo isso porque os deputados perceberam que se juntar a eleição municipal com estadual e federal, eles vão ser mais fortes, mas quem vai perder é o eleitor, porque as cidades precisam discutir os*

seus assuntos numa eleição própria, não só as cidades grandes, São Paulo, Porto Alegre, BH, Rio, mas cidades pequenas precisam discutir para evitar a multiplicação de ‘Odoricos Paraguaçu’. Pior, se criar essa regra vão ser ‘Odoricos Paraguaçu’ vinculados aos deputados federais que estão em Brasília.” (grifos nossos)

A fala do Professor Abrucio é contundente e coaduna, em parte, com a visão deste capítulo, no sentido de que o crescimento das emendas e, especialmente, o surgimento das “emendas PIX” aumentam significativamente o poder dos deputados federais junto aos governos locais, que por sua vez, acabam por reféns desta situação ante a baixa autonomia municipal, caracterizando o que este trabalho denomina como “o corre dos prefeitos.

Por fim, cumpre destacar que este capítulo não estava planejado quando do Projeto de Pesquisa, aliás, ele foi construído já com a pesquisa finalizada, mas foi assim devido ao fato de que a pesquisa demonstrou que as emendas tem o condão, muitas das vezes, de salvar as contas públicas municipais no que concerne ao custeio da máquina, assim como garantir investimentos, justamente devido a baixo autonomia tributária e alta dependência vertical dos municípios analisados, e que não é diferente da grande maioria dos municípios brasileiros.

7. DEPENDÊNCIA PETRO-RENTISTA

7.1 Introdução à Economia do Petróleo e Royalties

A exploração de petróleo desempenha um papel central na economia de diversas regiões ao redor do mundo. No Brasil, a descoberta de grandes reservas de petróleo, particularmente na Bacia de Campos, transformou cidades como Macaé e Campos dos Goytacazes em centros econômicos vitais (MORAES, 2019). A receita gerada pelos royalties do petróleo tornou-se uma fonte crucial de financiamento para esses municípios, impactando significativamente suas economias locais e desenvolvimento urbano (MORAES, 2019).

Os royalties do petróleo são compensações financeiras pagas pelas empresas exploradoras de petróleo aos governos locais, estaduais e federal. Essas compensações são destinadas a mitigar os impactos ambientais e sociais da exploração petrolífera e a promover o desenvolvimento econômico das regiões produtoras (ABRUCIO, 2018). Contudo, a forte dependência dessas receitas cria uma série de desafios econômicos e sociais, que serão explorados nas seções seguintes.

7.2 Economia do Petróleo versus Economia dos Royalties

7.2.1 Economia do Petróleo

A economia do petróleo envolve todas as atividades relacionadas à exploração, produção e comercialização do petróleo. Este setor é caracterizado por altos investimentos em tecnologia e infraestrutura, mão de obra especializada e operações complexas que abrangem desde a prospecção de jazidas até a distribuição de produtos refinados (MORAES, 2019).

- **Exploração e Produção:** Envolve a descoberta de novas reservas, perfuração de poços e extração de petróleo bruto. Essas atividades requerem investimentos significativos e são altamente técnicas.
- **Refino e Distribuição:** O petróleo bruto extraído é refinado em produtos como gasolina, diesel e outros derivados. A distribuição desses produtos é um componente crucial da economia do petróleo.
- **Emprego e Infraestrutura:** A indústria petrolífera gera um número considerável de empregos diretos e indiretos, além de impulsionar o desenvolvimento de infraestrutura, como portos, estradas e sistemas de transporte (MORAES, 2019).

7.2.2 Economia dos Royalties

Os royalties do petróleo representam uma parcela da receita bruta gerada pela extração de petróleo que é paga pelas empresas petrolíferas aos governos. Esses recursos são utilizados para compensar os impactos ambientais e sociais da exploração petrolífera e para financiar o desenvolvimento econômico local (ABRUCIO, 2018).

- **Receita Governamental:** Os royalties são uma fonte significativa de receita para governos locais, estaduais e federal. Eles são usados para financiar serviços públicos, como saúde, educação e infraestrutura.
- **Vulnerabilidade Econômica:** A dependência dos royalties cria vulnerabilidades econômicas, pois a receita está diretamente ligada às flutuações dos preços do petróleo. Quando os preços caem, a receita dos royalties diminui, afetando negativamente os orçamentos governamentais (MORAES, 2019).
- **Gestão dos Recursos:** A maneira como os royalties são geridos pode determinar seu impacto positivo ou negativo na economia local. A gestão eficiente e transparente é crucial para garantir que os recursos beneficiem a população e promovam o desenvolvimento sustentável (ABRUCIO, 2018).

7.3 Impacto Econômico dos Royalties nas Cidades Estudadas

Campos dos Goytacazes e Macaé são exemplos emblemáticos de cidades que se beneficiaram enormemente dos royalties do petróleo. A receita oriunda desses royalties permitiu investimentos significativos em infraestrutura, educação e saúde, além de promover o crescimento econômico local (MORAES, 2019). Entretanto, a dependência excessiva dessa fonte de renda também criou uma série de vulnerabilidades.

Em Campos dos Goytacazes, a receita dos royalties foi utilizada para financiar grandes projetos de infraestrutura e serviços públicos. No entanto, a falta de diversificação econômica fez com que a cidade ficasse extremamente vulnerável às oscilações dos preços do petróleo. Quando os preços do petróleo caíram, a cidade enfrentou uma crise fiscal significativa, evidenciando a fragilidade de uma economia excessivamente dependente dos royalties (MORAES, 2019).

Macaé, conhecida como a "Capital Nacional do Petróleo", seguiu um caminho semelhante. A cidade experimentou um rápido crescimento populacional e econômico impulsionado pela indústria petrolífera. A receita dos royalties foi crucial para suportar essa expansão, mas, como em Campos, a dependência dos royalties expôs Macaé a riscos econômicos quando os preços do petróleo declinaram (MORAES, 2019).

Além disso, a economia do petróleo nas cidades estudadas resultou em uma infraestrutura urbana altamente especializada, voltada principalmente para atender às necessidades da indústria petrolífera. Isso incluiu a construção de estradas, portos, e outras infraestruturas de suporte diretamente ligadas à exploração e produção de petróleo (MORAES, 2019). Embora esses investimentos tenham gerado empregos e fomentado o desenvolvimento local, também criaram um ambiente econômico monodependente, onde outras formas de atividade econômica foram negligenciadas.

7.4 Desafios da Dependência Petro-rentista

A dependência dos royalties do petróleo cria uma série de desafios econômicos e sociais para os municípios. A volatilidade dos preços do petróleo pode levar a flutuações dramáticas na receita municipal, dificultando o planejamento financeiro de longo prazo e a execução de projetos de infraestrutura (MORAES, 2019). Além disso, a dependência dos royalties pode desincentivar a diversificação econômica, deixando os municípios vulneráveis a choques externos (MORAES, 2019).

Outro desafio é a gestão eficiente dos recursos provenientes dos royalties. A falta de transparência e a má gestão desses recursos podem resultar em desperdício e corrupção, impedindo que os benefícios dos royalties sejam plenamente realizados (ABRUCIO, 2018). Isso também pode exacerbar as desigualdades sociais, à medida que os recursos não são distribuídos de maneira equitativa entre a população (MORAES, 2019).

7.5 Estudos de Caso

7.5.1 Campos dos Goytacazes

Campos dos Goytacazes, um dos municípios mais beneficiados pelos royalties do petróleo, utilizou esses recursos para financiar grandes projetos de infraestrutura e serviços públicos. No entanto, a cidade enfrentou dificuldades significativas quando os preços do petróleo caíram drasticamente em 2014 e 2015. A queda na receita dos royalties levou a cortes em serviços públicos essenciais e atrasos em projetos de infraestrutura (MORAES, 2019).

A dependência excessiva dos royalties também resultou em uma economia local pouco diversificada. A falta de investimentos em outros setores econômicos, como o turismo e a agricultura, deixou Campos vulnerável às flutuações dos preços do petróleo.

As tentativas de diversificação econômica foram limitadas, com poucas iniciativas bem-sucedidas para atrair novas indústrias para a região (MORAES, 2019).

A "cidade do capital" aqui se manifesta através de investimentos que priorizam a manutenção da atividade petrolífera, resultando em uma economia monodependente e vulnerável (ABRAMO, 1995).

7.5.2 Macaé

Macaé, frequentemente chamada de "Capital Nacional do Petróleo", experimentou um rápido crescimento econômico e populacional impulsionado pela indústria petrolífera. A receita dos royalties permitiu investimentos significativos em infraestrutura urbana, saúde e educação (MORAES, 2019). Contudo, a dependência dos royalties também trouxe desafios consideráveis.

A cidade enfrentou uma crise econômica quando os preços do petróleo caíram, resultando em cortes nos serviços públicos e aumento do desemprego. A falta de diversificação econômica deixou Macaé vulnerável às flutuações do mercado de petróleo, evidenciando a necessidade de políticas que incentivem o desenvolvimento de outros setores econômicos (MORAES, 2019).

Macaé exemplifica a "cidade do capital" ao se tornar um centro urbano especializado na indústria do petróleo. As políticas públicas se concentraram em apoiar a infraestrutura necessária para a exploração e produção de petróleo, em detrimento de outras áreas econômicas. Isso criou um ambiente onde a desigualdade se acentua, com investimentos concentrados em áreas que beneficiam diretamente o setor petrolífero (ABRAMO, 1995).

7.5.3 São João da Barra

São João da Barra, com o desenvolvimento do Porto do Açu, representa um exemplo interessante de como grandes projetos de infraestrutura podem influenciar a economia local. O Porto do Açu, um dos maiores complexos portuários da América Latina, atraiu significativos investimentos e reconfigurou o espaço urbano da região (MORAES, 2019).

Embora o Porto tenha gerado empregos e desenvolvimento econômico, a dependência do projeto portuário e dos royalties do petróleo deixou São João da Barra vulnerável a mudanças no mercado global de commodities. A diversificação econômica

é limitada, e a cidade enfrenta desafios significativos em termos de planejamento urbano e gestão de recursos (MORAES, 2019).

O desenvolvimento do Porto do Açú em São João da Barra reflete o conceito de "cidade do capital" na forma de uma mega infraestrutura voltada para atender os interesses do capital global. O Porto atraiu investimentos significativos, mas também gerou uma dependência econômica similar à observada em Campos e Macaé, com vulnerabilidades associadas às flutuações do mercado de commodities (ABRAMO, 1995).

7.6 Propostas para Redução da Dependência

Diversificação econômica é essencial para reduzir a dependência dos royalties do petróleo. Políticas que incentivem o desenvolvimento de outros setores econômicos, como turismo, tecnologia e agricultura, podem ajudar a criar uma base econômica mais estável e resiliente (ABRUCIO, 2018).

7.6.1 Turismo

O desenvolvimento do turismo pode ser uma estratégia eficaz para diversificar a economia de municípios dependentes dos royalties do petróleo. Campos dos Goytacazes, por exemplo, possui um rico patrimônio histórico e cultural que pode ser explorado para atrair turistas. Investimentos em infraestrutura turística, como hotéis, restaurantes e atrações culturais, podem gerar empregos e promover o desenvolvimento econômico local (MORAES, 2019).

7.6.2 Tecnologia e Inovação

Investimentos em tecnologia e inovação podem ajudar a diversificar a economia e criar novas oportunidades de emprego. Macaé, com sua infraestrutura avançada e proximidade com grandes centros urbanos, tem o potencial de se tornar um polo de tecnologia e inovação. Incentivos fiscais e políticas de apoio a startups e empresas de tecnologia podem atrair investimentos e fomentar o desenvolvimento de um setor tecnológico vibrante (MORAES, 2019).

7.6.3 Agricultura

O fortalecimento do setor agrícola pode ser uma estratégia eficaz para reduzir a dependência dos royalties do petróleo. A agricultura sustentável e a produção de

alimentos orgânicos podem criar empregos e promover o desenvolvimento econômico em áreas rurais. Programas de capacitação e apoio a agricultores podem ajudar a modernizar o setor e aumentar a produtividade (MORAES, 2019).

7.6.4 Gestão Eficiente dos Recursos

A gestão eficiente dos recursos provenientes dos royalties é crucial para garantir que esses recursos sejam utilizados de maneira eficaz e transparente. A implementação de mecanismos de transparência e prestação de contas pode ajudar a prevenir a corrupção e garantir que os recursos sejam utilizados para o benefício da população (ABRUCIO, 2018).

7.6.5 Exemplos de Boas Práticas

Estudos de caso de outros municípios e países que conseguiram reduzir sua dependência de recursos naturais podem fornecer insights valiosos para os municípios brasileiros. A Noruega, por exemplo, criou um fundo soberano para gerenciar a receita do petróleo, investindo esses recursos em projetos de longo prazo que beneficiam toda a população. Adotar práticas semelhantes pode ajudar os municípios brasileiros a criar uma base econômica mais sustentável e resiliente (MORAES, 2019).

7.7 Conclusão

Este capítulo destacou a complexa relação entre as cidades estudadas e os royalties do petróleo. Enquanto esses royalties forneceram um impulso econômico significativo, a dependência excessiva criou uma série de vulnerabilidades e desafios. A diversificação econômica e a gestão eficiente dos recursos são cruciais para garantir o desenvolvimento sustentável e resiliente dessas regiões no futuro (MORAES, 2019).

8. UMA ANÁLISE DA GESTÃO FISCAL DO MUNICÍPIO DE CAMPOS

8.1 Introdução

Segundo o IBGE¹¹, Campos dos Goytacazes é o maior Município do interior do Estado do Rio de Janeiro, e o maior em extensão territorial. Desde de 2007, como se evidencia dos relatórios anuais da Agência Nacional do Petróleo (ANP 2007/2016), com a exploração na Bacia que lhe pertence, passou a receber vultuosas quantias referentes aos recursos dos royalties de petróleo, mais conhecido como o “ouro negro”, experimentando, desde então, orçamentos anuais de grande monta, maiores inclusive do que muitas capitais brasileiras, chegando em 2014 à inimaginável quantia de quase 3 bilhões de reais, conforme Relatórios de Gestão Fiscal e Relatórios Resumidos de Execução Orçamentária, os RGFs e RREOs, como são conhecidos respectivamente, do ano de 2014, nos moldes da Lei de Responsabilidade Fiscal¹² (Lei Complementar n. 101/2000).

O relatório “Os Municípios Bilionários 2012” (ONG Transparência Municipal), aponta a Cidade de Campos como integrante do seletíssimo grupo de 1% dos mais de 5.500 municípios brasileiros com orçamento superior a 1 bilhão de reais, integrando precisamente um grupo de 47 cidades bilionárias.

Conforme se evidencia do orçamento do ano de 2016, de acordo com a Lei Municipal n. 8.693/2016, cerca de 60% das receitas do Município são oriundas dos royalties de petróleo.

Mesmo com tamanho recurso disponível, e mesmo se tratando de recurso sabidamente finito, a Cidade, de acordo com Renato Soares Coutinho (2008), não se preparou para um futuro sem o “ouro negro”, não fomentou as atividades econômicas de acordo com as potencialidades locais, manteve ao longo dos anos índices pífios de investimento e pouquíssimas obras de infraestrutura, tanto que nos últimos 10 anos a maior obra deste segmento foi oriundo do Planejamento Urbano da década de 40.

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal era de 0,716 em 2010, e em relação aos 91 outros municípios do Rio de Janeiro, ocupava a 37ª posição (PNUD

¹¹ IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contas Regionais do Brasil 2012. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2012/default_xls_2002_2012.shtm>. Acesso em 20 de maio de 2021.

¹² Lei Complementar nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000.

2010).

No relatório dos resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – IDEB 2013¹³, o Ministério da Educação informa que a rede municipal teve nota média de 3,9 para os anos iniciais do ensino fundamental, ficando posicionado em 88º entre 91 avaliados, não alcançando a meta estabelecida. Quanto aos anos finais, obteve grau médio 3,3, posicionado como 62º entre 83 avaliados, não tendo atingido a meta. Já a rede estadual pontuou 4,6 no IDEB do primeiro segmento, 21º entre 29 avaliados, atendendo a meta. O segundo segmento atingiu nota média 3,4, ficando o município em 72º entre 87 avaliados, não tendo cumprido a meta (INEP-MEC 2013).

Não obstante ao já ruim cenário de baixo investimento, ausência de infraestrutura e falta de fomento às atividades econômicas, a máquina pública inchou de maneira absurda, alcançando um custeio altíssimo, e um gasto com folha de pagamento que ultrapassa o limite previsto da Lei de Responsabilidade Fiscal, atingindo incriveis quase 53,89% de gasto com pessoal em face da Receita Corrente Líquida, conforme Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre, publicado no Diário Oficial do Município em 03 de fevereiro de 2017. Aqui é imperioso enaltecer que o limite legal para gasto com folha é de 54% para os Municípios, havendo punições seríssimas para quem ultrapassa, tanto para o Gestor quanto para o Município, que por exemplo, fica impedido de receber recursos de convênios e afins, conforme Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000).

8.2 A cidade de Campos dos Goytacazes

Campos dos Goytacazes é a maior cidade do Estado do Rio de Janeiro em termos territoriais. São 472.300 (quatrocentos e setenta e dois mil e trezentos) habitantes em 4.032 km², conforme se verifica na ilustração abaixo:

¹³ INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Disponível em <http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=8385625>>. Acesso em 06 de abril de 2017.



Figura 01 – Mapa ilustrativo de Campos (Elaboração própria)

Na figura que segue é possível observar a discrepância de grande monta na distribuição da população no território, o que se mostra um complicador para execução das políticas públicas, devido a heterogeneidade territorial.

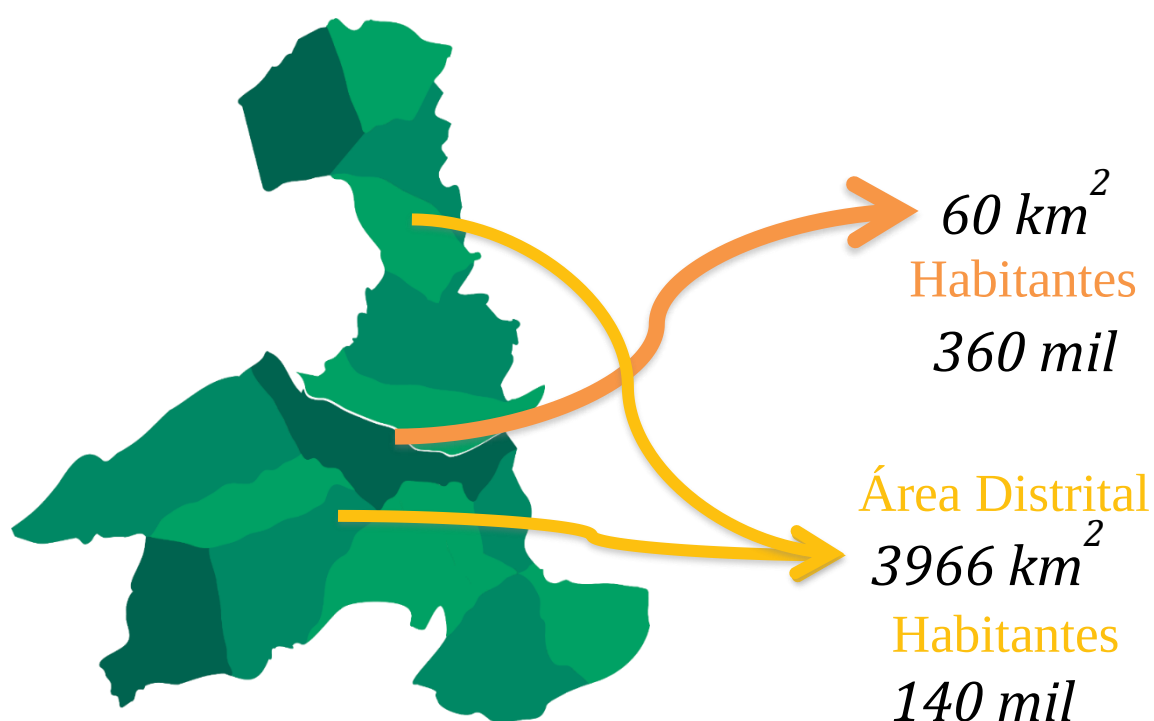


Figura 02 – Mapa ilustrativo de Campos com detalhamento (Elaboração própria)

Diante de um território grande com gente espalhada por todo ele, em que pese a maior concentração nos 60 km² apresentados na figura anterior, surge a necessidade de equipamentos públicos em números grandiosos, como apresentados na figura abaixo:

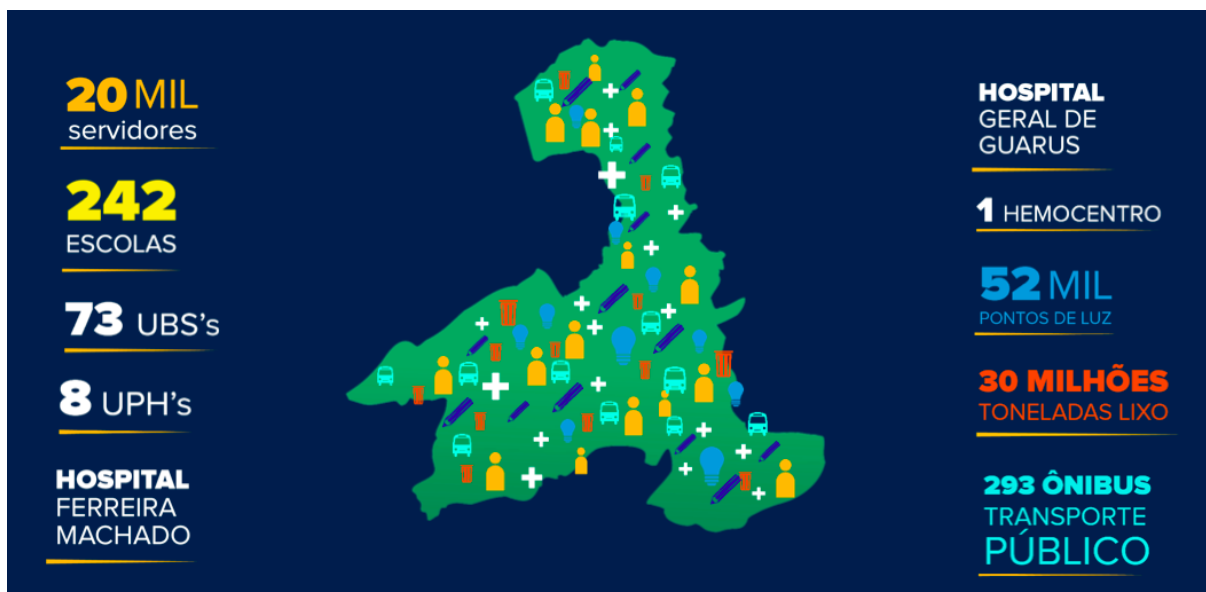


Figura 03 – Mapa ilustrativo de Campos com equipamentos públicos (Elaboração própria)

A cidade de Campos apresentada nas figuras anteriores, e conforme já explicitado na introdução, apesar de pertencer ao seletíssimo grupo das 47 (quarenta e sete) cidades brasileiras bilionárias, possui um desempenho no desenvolvimento humano e educacional assustador.

Mesmo contando com uma receita absurdamente alta de royalties de petróleo na última década, a cidade não foi capaz de se estruturar, ao contrário, a máquina pública inchou de maneira absurda, alcançando um custeio altíssimo, e um gasto com folha de pagamento que ultrapassa o limite previsto da Lei de Responsabilidade Fiscal, atingindo incríveis quase 53,89% de gasto com pessoal em face da Receita Corrente Líquida, conforme Relatório de Gestão Fiscal do terceiro quadrimestre, publicado no Diário Oficial do Município em 03 de fevereiro de 2017. Aqui é imperioso enaltecer que o limite legal para gasto com folha é de 54% para os Municípios, havendo punições seríssimas para quem ultrapassa, tanto para o Gestor quanto para o Município, que por exemplo, fica impedido de receber recursos de convênios e afins, conforme Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000).

Quando da crise da referida commodity, para supostamente diminuir os efeitos da crise na cidade, os gestores municipais realizam uma transação financeira envolvendo dez anos de futura arrecadação dos royalties, de maneira a antecipar os valores em troca de um parcelamento acrescido de juros bancários.

Mesmo com este alto endividamento, a Administração Municipal não conseguiu reverter o incremento da receita em ações que assegurassem um alicerce firme contra a crise, ao contrário, ela se asseverou e atingiu patamares nunca antes experimentado pela Cidade.

É este o cenário que será analisado a partir deste momento, onde se mostrará a evolução da arrecadação municipal nos últimos anos e a crise sem precedentes experimentada em 2017 devido à queda da receita e endividamento de grande monta, com ênfase na análise do custeio da máquina pública, avaliando a evolução no período 2012-2016, e analisando a concretização dos Projetos Estratégicos constantes no Plano Plurianual do Município 2014/2017.

8.2.1 Análise da evolução da receita do Município de Campos nos exercícios de 2013 a 2017

No gráfico abaixo é possível ter uma visão ampla do histórico de arrecadação do Município:

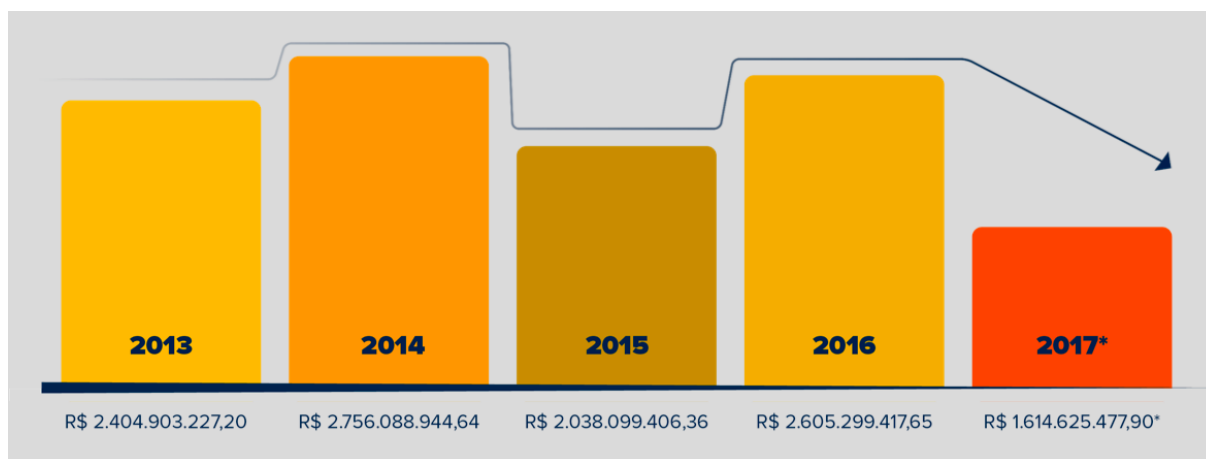


Gráfico 11 – Histórico de arrecadação de Campos (Elaboração própria)

Mesmo com uma queda em 2015, de 2013 a 2016 a receita mantém um desempenho espetacular com uma média de arrecadação de 2.4 bilhões de reais. O problema é o que se observa em 2017, onde verifica-se uma queda abrupta de receita.

Ocorre, porém, que essa queda que aparentemente foi abrupta, de fato não foi. Como se verá um pouco mais adiante, quando da análise específica do exercício de 2016, a maior parte da arrecadação municipal está atrelada aos recursos dos royalties de petróleo, e é justamente essa receita que causa a grande diferença apresentada. No próximo gráfico são apresentados os dados de arrecadação dos royalties de petróleo nos mesmos anos de 2013 a 2017, e nele é possível observar que a queda se inicia em 2015, se assevera em 2016 e despenca de vez em 2017.

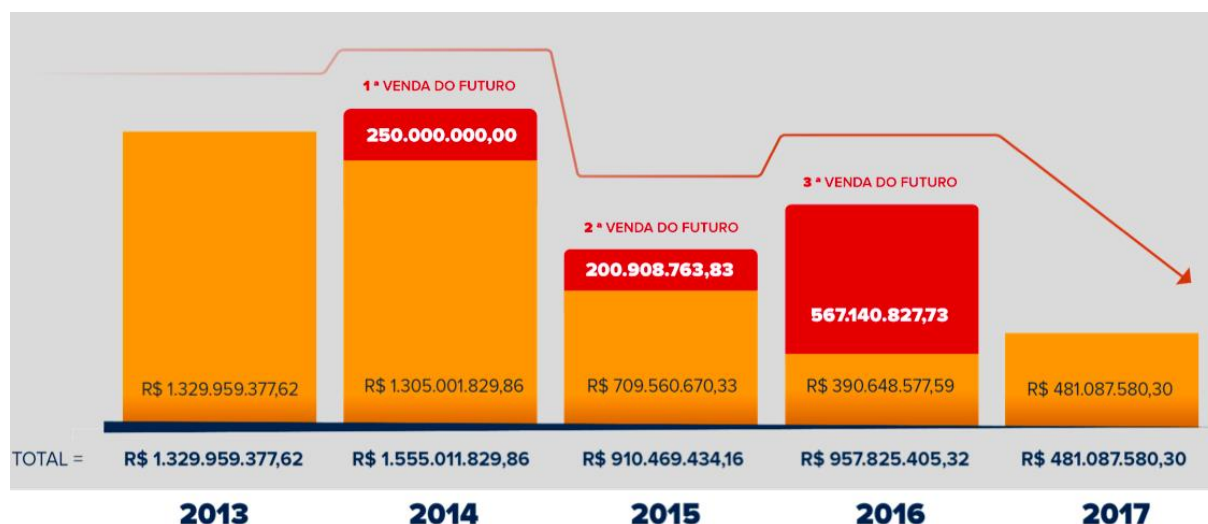


Gráfico 12 – Arrecadação dos royalties de petróleo de 2013 a 2017 (Elaboração própria)

O que de certa maneira camuflou os números em termos de sensação de queda na receita total foram os “empréstimos”, isto é, quando da crise da referida *commodity*, os gestores municipais realizaram uma transação financeira envolvendo dez anos de futura arrecadação dos royalties, de maneira a antecipar os valores em troca de um parcelamento acrescido de juros bancários¹⁴.

Em termos práticos, quando a principal fonte de receita cai, o Município ao invés de diminuir suas despesas, ele as aumenta contraindo espécies de empréstimos em três oportunidades seguidas, nos anos 2014, 2015 e 2016, o que só assevera o impacto no ano de 2017.

¹⁴ Os empréstimos foram tratados, pela municipalidade e pelas instituições financeiras vinculadas ao caso, como cessões de crédito, entretanto, também foram apelidados pela mídia local como “venda do futuro”, conforme se evidencia em diversas matérias disponíveis na internet. Acessos em 10 de maio de 2021, disponíveis em <https://www.folha1.com.br/_conteudo/2017/06/economia/1221223-conta-da-venda-do-futuro-e-alarante.html>; <https://www.folha1.com.br/_conteudo/2017/07/politica/1222419-futuro-de-campos-repete-passado.html>; <<https://www.ururau.com.br/noticias/politica/justica-extingue-acao-de-nulidade-da-venda-do-futuro/24130/>>.

No quadro abaixo é possível analisar o impacto da queda da arrecadação de 2016 para 2017, com a comparação da arrecadação de royalties de petróleo de janeiro e agosto nos dois respectivos anos:

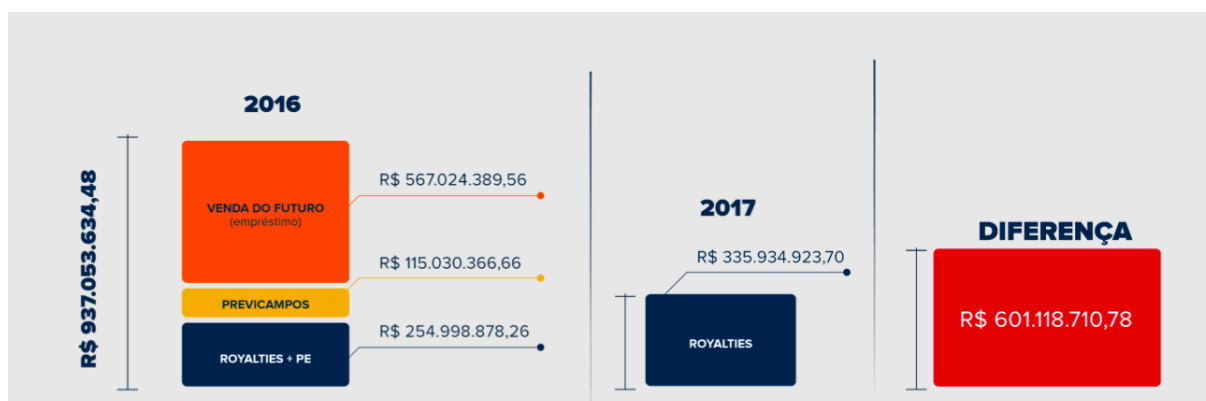


Gráfico 13 – Comparação da arrecadação de royalties de petróleo de janeiro e agosto em 2016 e 2017 (Elaboração própria)

Como se verifica dos números apresentados, frutos de uma análise esmiuçada das contas públicas obtidas no Portal da Transparência da Prefeitura de Campos, a diferença de arrecadação entre janeiro e agosto de 2017 em comparação com 2016 alcança mais de 600 milhões de reais, isto é, uma queda de quase 75% (setenta e cinco por cento).

Em números gerais da arrecadação total dos anos de 2016 e 2017, a diferença de recursos disponíveis para administrar a mesma cidade é extremamente significativa, como se pode observar do gráfico abaixo:

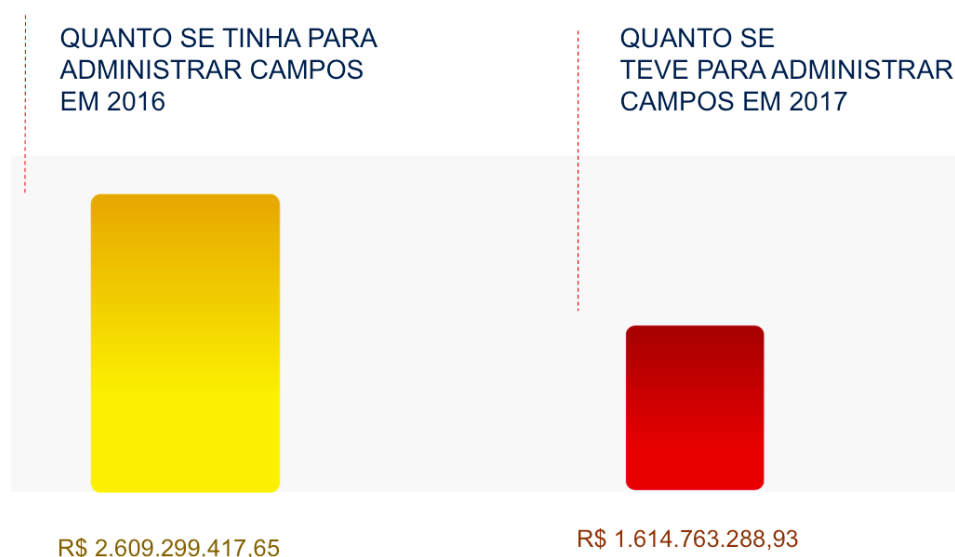


Gráfico 14 – Comparativo de arrecadação entre 2016 e 2017 (Elaboração própria)

8.2.2 Análise das despesas do Município de Campos nos exercícios de 2013 a 2017

No gráfico abaixo é possível verificar que mesmo diante da queda já mencionada da receita, e mesmo o orçamento inicial de 2016 ser bem menor que dos anos anteriores, a execução orçamentária foi maior, isso mesmo, mesmo com a crise instalada a Administração Pública gastou mais que os anos anteriores.

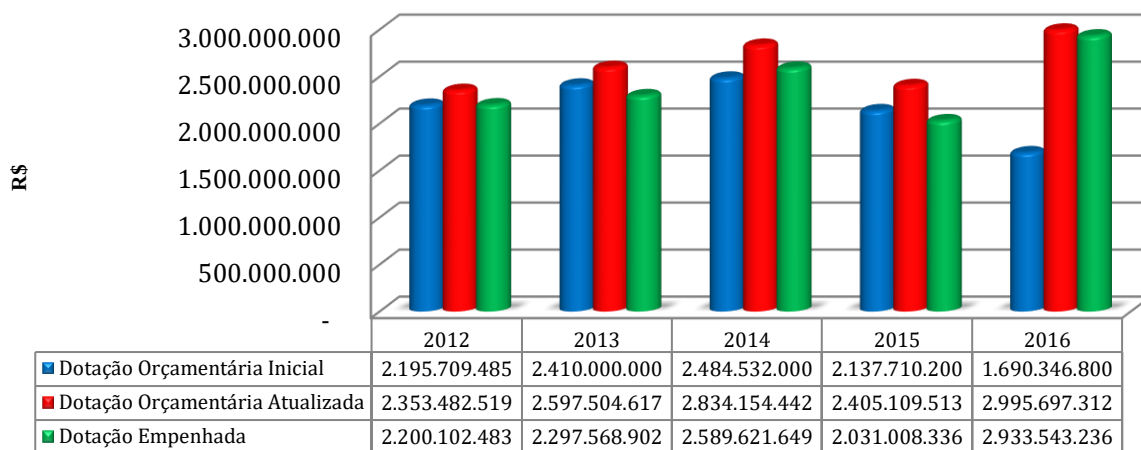


Gráfico 15 – Comparativo orçamentário de 2012 a 2016 (Elaboração própria)

No próximo gráfico se pode observar a evolução da natureza dos gastos entre 2012 e 2016:

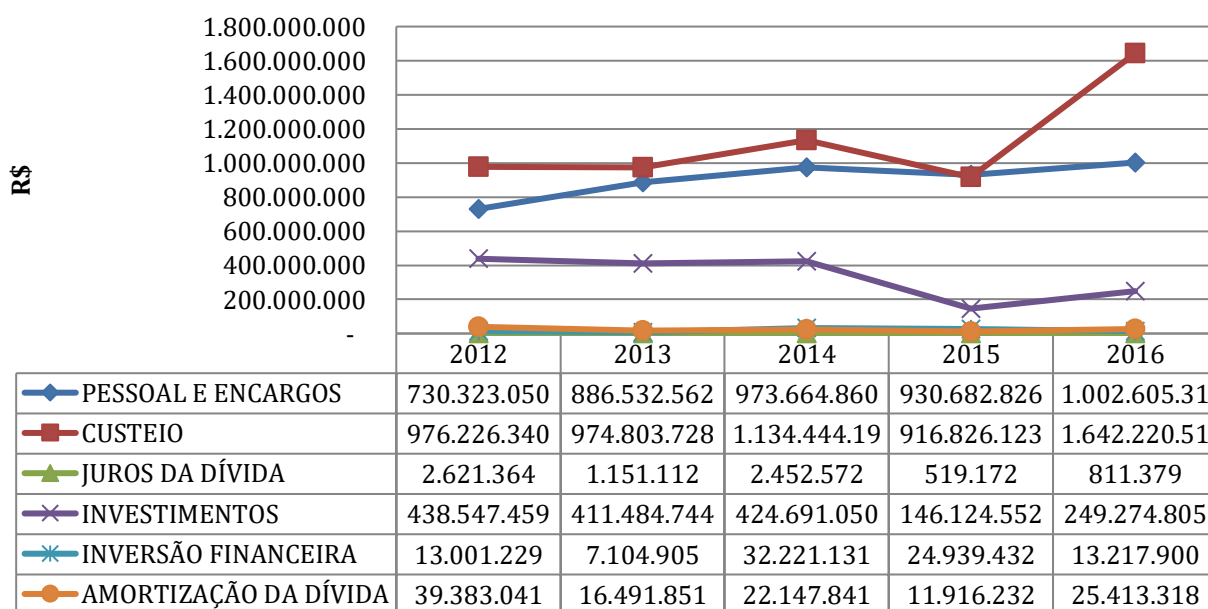


Gráfico 16 – Evolução da natureza dos gastos entre 2012 e 2016 (Elaboração própria)

Com isso é possível constatar que houve um aumento de grande monta a partir de 2015 da natureza de despesa denominada “custeio”, que é a despesa com a manutenção das atividades dos órgãos da administração pública, como as despesas com pessoal, aquisição de bens de consumo, contratações de serviços, manutenção de equipamentos, despesas com água, energia, telefonia e afins.

Esse é um ponto primordial, pois a Administração Pública Municipal aumentou as despesas básicas e essenciais para o funcionamento da máquina pública em tempos de crise e queda de arrecadação, tornando o futuro da cidade, de fato, bastante complicado.

8.2.3 Da Gestão financeira do exercício de 2016

Conforme Balanço Financeiro (Anexo 13 da Lei n.º 4.320/64), também disponível no Portal da Transparência da Prefeitura de Campos, a receita orçamentária arrecadada em 2016 foi de R\$ 2.605.299.417,65 (dois bilhões seiscentos e cinco milhões, duzentos e noventa e nove mil, quatrocentos e dezessete reais e sessenta e cinco centavos) e as despesas orçamentárias foram de R\$ 2.933.543.236,10 (dois bilhões novecentos e trinta e seis milhões, quinhentos e quarenta e três mil, duzentos e trinta e seis reais e dez centavos).

Insta observar um déficit entre a receita orçamentária arrecadada e as despesas orçamentárias na ordem de R\$ 328.243.818,45 (trezentos e vinte e oito milhões, duzentos e quarenta e três mil, oitocentos e dezoito reais e quarenta e cinco centavos).

Consta inscrições em Restos a pagar processados a quantia de R\$ 35.248.683,52 (trinta e cinco milhões, duzentos e quarenta e oito mil, seiscentos e oitenta e três reais e cinquenta e dois centavos).

Conforme dados noticiados no sítio eletrônico da Prefeitura de Campos, no início do Exercício de 2017 foram identificadas diversas despesas correspondentes a outros exercícios financeiros sem empenho prévio, cancelados ou com saldo insuficiente para liquidação da despesa, o que contraria as boas práticas de gestão orçamentária e financeira e infringe os dispositivos legais mencionados. São processos de pagamentos devidamente formalizados em fase de liquidação encaminhados pelos responsáveis dos

órgãos à época para pagamento e que deixaram de ser inscritas em restos a pagar. (MUNICÍPIO DE CAMPOS, 2017)

Foram apurados o montante de R\$ 334.127.293,73 (trezentos e trinta e quatro milhões, cento e vinte e sete mil, duzentos e noventa e três reais e setenta e três centavos) em dívidas sem o devido registro orçamentário. Os números apurados desmembrados em despesa são os seguintes:

TIPO DE DESPESA	VALOR
PREVICAMPOS	R\$ 114.529.141,76
OBRA	R\$ 94.542.088,46
PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS	R\$ 48.226.208,52
CONTRATUALIZAÇÃO	R\$ 30.286.728,65
PESSOAL PMCG	R\$ 16.050.000,00
PRECATÓRIOS JUDICIAIS	R\$ 9.800.000,00
ENERGIA ELÉTRICA	R\$ 7.591.009,58
FORNECIMENTO ÁGUA	R\$ 6.471.264,86
CONSUMO	R\$ 2.477.160,38
DESAPROPRIAÇÃO	R\$ 2.000.000,00
INSS / PATRONAL	R\$ 1.459.680,42
TELEFONIA	R\$ 289.761,91
ACORDO JUDICIAL	R\$ 200.000,00
PESSOAL CEDIDO	R\$ 142.567,18
OUTROS	R\$ 34.838,83
LOCAÇÃO	R\$ 26.843,18
Total Geral	R\$ 334.127.293,73

Tabela 01 - Dívidas sem o devido registro orçamentário (Elaboração própria)

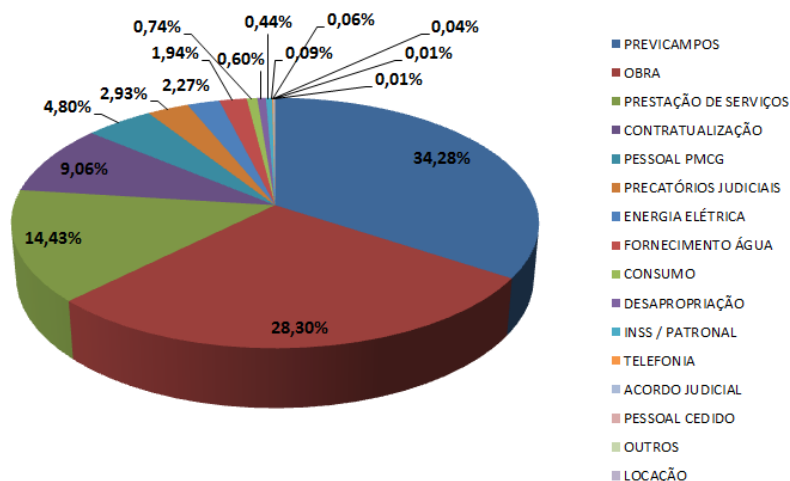


Gráfico 17 - Dívidas sem o devido registro orçamentário em gráfico (Elaboração própria)

Fica evidenciado que os princípios que regem a Administração Pública, o orçamento público, bem como a Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei 4.320/64 não foram observados pela Gestão Pública Municipal durante o exercício de 2016.

8.2.4 Análise da concretização dos Projetos Estratégicos constantes do Plano Plurianual do Município 2014/2017

A Lei Municipal n. 8.533, de 27 de dezembro de 2013, definiu os programas, no âmbito da Administração Pública Municipal, como instrumento de organização das ações de governo durante os exercícios financeiros de 2014, 2015, 2016 e 2017, integrando o que se denomina como PPA – Plano Plurianual.

Conforme já indicado no item 2.5 deste trabalho, o PPA é uma das peças de planejamento e orçamento na Administração Pública, que deve ser materializado por lei que estabelece, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada, orientando a elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento (LOA), conforme Artigo 165, §1º da Constituição Federal.

De acordo com o anexo I da Lei Municipal citada, foram incluídos no PPA 2014/2017 682 (seiscentos e oitenta e dois) programas para serem desenvolvidos e executados nos anos de 2014 a 2017.

No ano de 2014 foram pinçados do PPA, e consequentemente priorizados para aquele exercício, 444 (quatrocentos e quarenta e quatro) programas, no ano de 2015, 440 (quatrocentos e quarenta) programas, 2016, 440 (quatrocentos e quarenta) programas e 2017, 433 (quatrocentos e trinta e três) programas.

No quadriênio se observa que foram escolhidos 455 (quatrocentos e cinquenta e cinco) programas distintos, o que representa 67% (sessenta e sete por cento) do total de programas instituídos no Plano Plurianual.

Esse número percentual já é suficiente para inúmeras conclusões, entretanto, para se ter uma noção mais real da equação “Planejamento X Execução”, foram analisados ano a ano quais programas constantes do orçamento foram de fato executados, isto é, tiveram alguma execução orçamentária.

Aqui cumpre enaltecer que esta análise é somente numérica, não adentrando ao mérito do quanto e como foi aplicado o orçamento de cada programa.

Analisando cada um dos exercícios financeiros, tem-se:

PROGRAMAS	2014	2015	2016	2017
COM LIQUIDAÇÃO	238	209	213	95
SEM LIQUIDAÇÃO	206	231	227	338
TOTAL	444	440	440	433
PERCENTUAL DE PROGRAMAS COM LIQUIDAÇÃO SOBRE O TOTAL PREVISTO NO ANO	54%	48%	48%	22%
PERCENTUAL DE PROGRAMAS COM LIQUIDAÇÃO SOBRE O TOTAL PREVISTO NO PPA	35%	31%	31%	14%

Tabela 02 – PPA 2014/2017: Planejado X Executado ano por ano (Elaboração própria)

Como se vê, no ano de 2014, apesar de terem sido incluídos no orçamento anual 444 programas, apenas 238 tiveram liquidação, ou seja, foram de fato executados do ponto de vista orçamentário.

Nos anos de 2015 e 2016 os resultados foram ainda piores, com apenas 48% dos programas constantes do orçamento de fato executados.

O ano de 2017, apesar de constar na análise, deve ser considerando com cautela, pois ainda está em execução, e ainda pelo fato de ser o primeiro ano de um novo

gestor, pois o PPA tem duração de 4 anos, e o último ano é sempre de uma próxima legislatura, justamente para evitar a descontinuidade das políticas públicas, isto é, um prefeito, governador ou Presidente define as políticas públicas de três anos de seu mandato e do primeiro ano do mandato do próximo gestor.

Analisando o total de programas distintos incluídos no quadriênio, com a observação já feita sobre o ano de 2017, observa-se um dado estarrecedor, somente 39% do planejado foi de fato executado:

TOTAL DE PROGRAMAS PREVISTOS NO PPA 682	PROGRAMAS	2014/2017
	COM LIQUIDAÇÃO	269
	SEM LIQUIDAÇÃO	186
	TOTAL	455
	PERCENTUAL DE PROGRAMAS COM LIQUIDAÇÃO SOBRE O TOTAL PREVISTO NO PPA	39%

Tabela 03 – PPA 2014/2017: Planejado X Executado quadriênio (Elaboração própria)

O PPA serve para orientar a Administração Pública e a sociedade no sentido de viabilizar as políticas públicas, que conforme já exposto, são a totalidade de ações, metas e planos que os governos (nacionais, estaduais ou municipais) traçam para alcançar o bem-estar da sociedade e o interesse público. Para tanto, ele apresenta a visão de futuro do Governo, macro desafios e valores que guiam o comportamento para o conjunto da Administração Pública, além de informar as metas do Estado para o período de 4 anos com os respectivos arranjos para a implementação. Dessa forma, o PPA contribui para revelar e organizar a ação de governo na busca de um melhor desempenho da Administração Pública. (SEBRAE/MG 2008).

Em outras palavras, o Plano Plurianual permite à sociedade confirmar que o governo está cumprindo os compromissos firmados na eleição, e serve para o governo declarar e organizar sua atuação, a fim de entregar o produto certo, no local certo, na hora certa.

Sendo assim, verifica-se claramente que no caso específico da Gestão Municipal em Campos, houve um flagrante desorganização das ações governamentais,

uma baixíssima entrega à sociedade, que consequentemente resultou no desempenho ruim da Administração Pública.

8.3 Considerações finais do capítulo

O objetivo deste capítulo era analisar a situação do Município de Campos dos Goytacazes em um recorte temporal específico 2016/2017, período em que experimentou uma crise sem precedentes.

Neste capítulo, as análises quantitativas foram realizadas com base nos dados específicos do próprio município de Campos, obtidos no Portal da Transparência e no Diário Oficial do Município, isto é, não foi utilizada a base de dados do Grupo de Trabalho Fiscal do Observatório das Metrópoles.

Da análise realizada, se verifica que no caso específico da Gestão Municipal em Campos, houve uma flagrante desorganização das ações governamentais, uma baixa entrega à sociedade, materializada pelos resultados extremamente negativos na condução da gestão orçamentária e financeira.

Constatou-se, que invariavelmente, a Gestão Pública do Município de Campos dos Goytacazes não observou pontos cruciais para o bom desempenho das políticas públicas.

9. REGIMES FISCAIS EM MUNICÍPIOS PRODUTORES DE PETRÓLEO DO NORTE FLUMINENSE: DESAFIOS PARA GOVERNANÇA URBANA, ARRANJOS DE COOPERAÇÃO E INFLUÊNCIA DAS RENDAS PETROLÍFERAS¹⁵

9.1 Introdução

Este capítulo se concentra nas capacidades fiscais dos municípios produtores de petróleo do Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro, pertencentes à Bacia de Campos. Ao explorar a autonomia municipal e sua relação com os royalties do petróleo, a análise visa direcionar a atenção para a influência da receita dos royalties no desenho institucional e administrativo local sobre as receitas municipais.

A divisão territorial do Norte Fluminense adotada neste capítulo é baseada na metodologia utilizada pelo IBGE até o ano de 2017, e também conforme recorte adotado pela Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro – FIRJAN. Cumpre destacar, que apesar de até a presente data ser quase uma unanimidade a denominação “Norte Fluminense”, tal como apresentada neste trabalho e conforme adotado pela Nota Técnica da FIRJAN de abril 2019, contendo o Mapa dos Investimentos do Rio de Janeiro – 2019, o IBGE mudou a divisão regional do Brasil, deixando de adotar os conceitos de Mesorregiões e Microrregiões¹⁶, e passando a dividir o País em Regiões Geográficas Imediatas e Regiões Geográficas Intermediárias, onde o Estado do Rio de Janeiro passou a ser dividido em 5 (cinco) Regiões Geográficas Intermediárias: Rio de Janeiro, com 26 (vinte e seis) municípios; Volta Redonda-Barra Mansa, com 17 (dezessete) municípios; Petrópolis, com 19 (dezenove) municípios; Campos dos Goytacazes, com 18 (dezoito) Municípios, e Macaé-Rio das Ostras-Cabo Frio, com 12 (doze) Municípios (IBGE, 2017).

Dessa forma, adotando a divisão territorial baseada nas mesorregiões, composta pelos municípios de Campos dos Goytacazes, Cardoso Moreira, São Fidélis, São Francisco de Itabapoana, São João da Barra, Macaé, Carapebus, Conceição de Macabu e Quissamã, a região do Norte Fluminense ocupa quase 10.000 (dez mil) km² do

¹⁵ Este capítulo foi originalmente publicado em coautoria com Nilo Azevedo, Guilherme Vasconcelos Pereira e Mariana de Oliveira Pohlmann no livro *Desenvolvimento Urbano e Governança: para uma agenda do Norte Fluminense*, publicado pela Letra Capital em 2024. Foi revisado e adaptado para esta tese.

¹⁶ Até o ano de 2017 o IBGE dividia o Brasil em Mesorregiões e Microrregiões, onde o Estado do Rio de Janeiro era composto por seis Mesorregiões: Noroeste Fluminense; Norte Fluminense; Centro Fluminense; Baixadas Litorâneas; Sul Fluminense; e Metropolitana do Rio de Janeiro. Em especial, a Mesorregião Norte Fluminense, objeto de estudo deste trabalho, que era composta por nove municípios agrupados em duas Microrregiões, Campos dos Goytacazes e Macaé.

território do Estado do Rio de Janeiro, abriga mais de um milhão de habitantes, e concentra os maiores PIB per capita do Estado (SEBRAE, 2016; FIRJAN, 2019).

No contexto delineado, a exploração do petróleo nos municípios pertencentes ao Norte Fluminense do estado do Rio de Janeiro, que compõem a Bacia de Campos (Campos, Macaé, São João da Barra, Quissamã e Carapebus), foi escolhida como a atividade para o estudo de caso. É crucial refletir sobre o tipo de desenvolvimento local, regional e nacional que pode mitigar os efeitos negativos dessa atividade extrativista e garantir a implementação de políticas voltadas para a justiça intergeracional.

A exploração de petróleo e gás natural desempenha um importante papel na economia dos municípios do Norte Fluminense, especialmente em Campos dos Goytacazes e Macaé. Estes municípios se destacam não apenas pela quantidade de petróleo extraída, mas também pela dependência significativa das receitas oriundas dos royalties do petróleo e participações especiais. No entanto, a dependência dessas receitas levanta questões sobre a sustentabilidade fiscal e o desenvolvimento econômico a longo prazo. É fundamental analisar como essa dependência impacta a governança urbana e a capacidade de diversificação econômica desses municípios.

Os municípios do Norte Fluminense enfrentam uma dualidade em suas economias: ao mesmo tempo em que recebem uma quantidade significativa de recursos financeiros devido à exploração petrolífera, eles também enfrentam a incerteza associada à volatilidade dos preços do petróleo no mercado internacional. Essa situação gera um desafio contínuo para os gestores públicos locais, que precisam equilibrar a administração desses recursos com a necessidade de promover um desenvolvimento econômico sustentável e diversificado.

O objetivo central deste capítulo é analisar os efeitos fiscais da exploração de petróleo e gás natural nos municípios do Norte Fluminense. Especificamente, busca-se avaliar a dependência dos municípios em relação às receitas de royalties, identificar os impactos dessas receitas na capacidade fiscal e na governança urbana, e explorar os desafios e oportunidades para a diversificação econômica desses municípios.

Busca-se também contribuir para o debate sobre a sustentabilidade dos modelos de desenvolvimento baseados em recursos naturais. Ao fornecer uma análise detalhada dos efeitos fiscais dos royalties do petróleo, espera-se que este estudo possa

orientar políticas públicas que promovam a diversificação econômica e reduzam a vulnerabilidade dos municípios às flutuações dos mercados de commodities.

Em termos metodológicos, apesar deste capítulo extrapolar a análise para além dos três municípios-alvo da pesquisa, no que concerne à análise quantitativa e ao recorte temporal, estes seguem as premissas estabelecidas no quinto capítulo, com o único adendo de que neste capítulo os dados são até 2018.

Conforme discutido no referencial teórico, o neoextrativismo impacta diretamente a estrutura de receitas e a autonomia fiscal dos municípios. A análise empírica a seguir detalha como essa dependência de royalties molda a governança local e as políticas públicas nas cidades estudadas.

Neste sentido, este capítulo traz citações sobre neoextrativismo, onde o conceito adotado, conforme discutido por Svampa (2019), refere-se a um modelo de desenvolvimento baseado na exploração intensiva de recursos naturais. Este modelo tem sido adotado por muitos países da América Latina, incluindo o Brasil, e apresenta características como a centralização das receitas em torno de recursos naturais específicos e a distribuição desigual dos benefícios econômicos. O neoextrativismo envolve a extração de recursos naturais em larga escala, com pouca consideração pelos impactos ambientais e sociais. Este modelo de desenvolvimento gera receitas significativas, mas também cria uma dependência econômica que pode ser insustentável a longo prazo.

No contexto dos municípios do Norte Fluminense, o neoextrativismo se manifesta na forma de uma economia altamente dependente dos royalties do petróleo. Essa dependência cria uma relação de vulnerabilidade, onde a economia local está sujeita às oscilações dos preços internacionais do petróleo e às políticas de distribuição de royalties do governo federal. A concentração de receitas em torno de um único recurso natural limita a capacidade dos municípios de desenvolver outras atividades econômicas, perpetuando a dependência e a vulnerabilidade econômica.

9.2 Desafios da Governança Urbana, Arranjos de Cooperação e Rendas Petrolíferas

Como já exposto nos capítulos iniciais dedicados ao referencial teórico, com a Constituição de 1988 e o processo de redemocratização, os municípios brasileiros passaram a ser reconhecidos como entidades federativas autônomas, detentoras de poderes políticos, administrativos e tributários próprios, especialmente no que diz

respeito às políticas urbanas. No entanto, é notório que a capacidade institucional dos governos municipais continua frágil, com a maioria deles altamente dependente das transferências intergovernamentais provenientes dos estados e, sobretudo, da União. Essa fragilidade institucional, juntamente com a grande dependência financeira, fomentou uma competição acirrada entre as localidades por recursos fiscais e tributários, evidenciando a ausência de mecanismos de coordenação eficazes (MELO, 1996; ABRUCIO, 2013).

Quando se observa essa problemática sob a perspectiva do arranjo político-institucional do pacto federativo brasileiro, percebe-se dificuldades específicas na realização de ações coletivas voltadas para interesses comuns por meio da cooperação horizontal. Em contraste, a coordenação vertical de políticas obteve algum êxito por meio de programas nacionais, como o Sistema Único de Saúde (SUS) e o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE) (AZEVEDO et al, 2021). As limitações, porém, incluem orçamentos municipais rígidos e um baixo grau de flexibilidade para inovar em políticas públicas, seja devido à estrutura vinculada dos orçamentos, seja pelo receio de planejar sem garantias de recursos a médio e longo prazo. Dessa forma, muitos investimentos municipais são direcionados para políticas já consolidadas institucionalmente, visto que as instituições, além de promoverem eficiência, reduzem incertezas.

Outro desafio envolve a capacidade do Estado de criar uma estrutura de incentivos que minimize tanto os problemas de coordenação – a confiança na execução de acordos pré-estabelecidos – quanto os problemas de distribuição. Este último se refere à dificuldade de se alcançar um consenso sobre a distribuição dos benefícios e a responsabilidade pelo desenho dessas regras distributivas (MACHADO e ANDRADE, 2014).

Marta Arretche (2004) aborda a distribuição desigual de recursos e serviços nas cidades como um dos principais desafios da governança urbana no Brasil. Segundo a autora, as políticas urbanas deveriam enfrentar as desigualdades sociais e econômicas, algo que raramente acontece. Arretche oferece uma análise aprofundada dos obstáculos da gestão urbana no Brasil, destacando a necessidade de arranjos cooperativos para lidar com as demandas complexas das cidades. Ela enfatiza que a governança urbana no Brasil é multifacetada e desigual, com cidades enfrentando desafios que vão desde disparidades socioeconômicas até a necessidade de serviços públicos essenciais. A gestão urbana eficiente requer uma abordagem intersetorial, na qual diferentes setores e esferas de governo colaboram para enfrentar esses desafios.

Arretche (2004) argumenta que as políticas urbanas devem ir além da simples prestação de serviços básicos e considerar a distribuição desigual de recursos e oportunidades entre diferentes grupos sociais. Nesse sentido, a cooperação intersetorial é vital para desenvolver políticas públicas que abordem as desigualdades e promovam a inclusão social. A cooperação entre os diversos níveis de governo é igualmente crucial na gestão urbana. No Brasil, onde as responsabilidades governamentais são compartilhadas entre União, estados e municípios, a falta de coordenação pode resultar em lacunas na prestação de serviços urbanos. Arranjos de cooperação entre esses níveis são essenciais para superar obstáculos e garantir uma abordagem integrada e eficaz para a governança urbana.

A governança das áreas metropolitanas é outro ponto abordado por Arretche (2004), que destaca os desafios específicos dessas regiões. A autora defende uma governança metropolitana mais eficaz, que supere as divisões políticas e promova a cooperação entre municípios para tratar de questões que ultrapassam as fronteiras administrativas.

No Norte Fluminense, a realidade política marcada por desigualdades e conservadorismo político, combinada com a abundância de recursos provenientes da exploração petrolífera na Bacia de Campos, que já representou mais de 80% da produção nacional, molda os problemas de coordenação e distribuição. Entre 2004 e 2018, os municípios produtores de petróleo e gás natural da região (Campos, Macaé, Quissamã, Carapebus e São João da Barra) receberam um total de R\$ 24.273.536.445,48 em royalties, representando mais de 76% da receita total desses municípios no período (R\$ 31.873.169.582,52).

Todavia, a distribuição desses recursos não foi equitativa, frequentemente beneficiando apenas um pequeno grupo de elites locais, sem políticas de redistribuição abrangentes. A desigualdade social persiste além da distribuição de renda e recursos, envolvendo questões estruturais e históricas, como o acesso insuficiente a serviços públicos de qualidade, a ausência de políticas públicas efetivas para o desenvolvimento humano e econômico, e a discriminação social.

A lógica neoextrativista de exploração de recursos não resultou em melhorias significativas nos indicadores sociais, como educação e saúde, nem na qualidade de vida. Pelo contrário, observam-se resultados insatisfatórios e a ausência de políticas públicas capazes de atender às necessidades crescentes dos municípios urbanizados. A falta de uma política ampla de redistribuição das riquezas e de instituições centrais de coordenação do

desenvolvimento regional dificulta um desenvolvimento racional, planejado, sustentável e cooperativo, gerando uma dinâmica competitiva entre os municípios por recursos críticos.

Essa dinâmica competitiva se manifestou, por exemplo, no enfraquecimento da Organização dos Municípios Produtores de Petróleo da Bacia de Campos (OMPETRO), que reúne municípios do estado do Rio de Janeiro para ação coletiva e cooperação intermunicipal. Esse enfraquecimento ocorreu durante a crise iniciada em 2014, com a queda na exploração petrolífera na Bacia de Campos, e foi exacerbado pela campanha "Menos royalties, mais empregos", promovida pelo então Prefeito de Macaé em 2017, com apoio até da Petrobrás¹⁷.

A campanha visava reduzir os royalties do petróleo repassados aos municípios para aliviar financeiramente as petrolíferas, em troca de promessas de novos investimentos nos campos maduros da Bacia de Campos. Como evidenciado nesta pesquisa, os municípios do Norte Fluminense são altamente dependentes dos royalties, especialmente Campos, onde a campanha causou grande preocupação. Macaé, por sediar a Petrobrás e toda a infraestrutura das empresas petrolíferas, tem uma arrecadação tributária significativamente maior, diminuindo seu impacto em relação à redução dos royalties comparado a Campos.

Por fim, é importante mencionar que Campos e Macaé, conhecidas como “Capitais Brasileiras do Petróleo” devido à exploração na Bacia de Campos, disputam esse título há anos. Macaé, com a sede da Petrobrás e a infraestrutura das empresas offshore, possui uma arrecadação tributária robusta, enquanto Campos, que recebe a maior parte dos royalties, é mais vulnerável às flutuações dessas receitas. Menores royalties têm um impacto muito mais severo em Campos, que não tem a mesma base de arrecadação tributária diversificada de Macaé.

9.3 Transbordamento

O presente capítulo busca para fins de análise, em escala local, observar o desempenho das receitas oriundas das transferências intergovernamentais advindas dos royalties de petróleo em contraposição às receitas tributárias próprias dos municípios e

¹⁷ O apoio da Petrobrás foi alvo de matéria no site da Prefeitura de Macaé, que é possível ser acessada no seguinte link: <https://macae.rj.gov.br/noticias/leitura/noticia/menos-royalties-mais-empregos-petrobras-apoia-campanha#:~:text=A%20Petrobras%20apoia%20a%20campanha,n%C3%A3o%20ir%C3%A3o%20sair%20do%20munic%C3%ADpio.>

respectivas cotas-parte do tributo sobre circulação de mercadorias, para isso, utilizaremos como categoria analítica a ideia de “transbordamento”, no sentido de analisar até que ponto as receitas indenizatórias oriundas da atividade neoextrativista em questão, de alguma forma transbordaram para as receitas tributárias próprias.

O “transbordamento” ou a tendência ao “transbordamento” pode indicar casos nos quais os municípios analisados se valeram das receitas indenizatórias para fins de aumento de suas receitas tributárias próprias, o que poderia apontar para um possível desenvolvimento econômico local a partir do recebimento de tais recursos. Importante destacar que tal interpretação não tem o condão de ser finalístico no que concerne ao referido desenvolvimento econômico local, muito menos de caracterizar eventual diversificação das atividades econômicas, tratando-se, tão somente, de um olhar sob a ótica do quão as receitas indenizatórias saíram fora de suas bordas e se espalharam nas receitas próprias dos municípios em forma de circulação de renda e mercadorias e na prestação de serviços locais.

9.4 Regimes Fiscais dos Municípios Produtores de Petróleo do Norte Fluminense

Como discutido anteriormente, o Brasil passou por dois importantes marcos recentes: um período de experimento desenvolvimentista e outro caracterizado por uma inflexão ultraliberal e a financeirização da ordem urbana. Esses períodos trouxeram diferentes arranjos institucionais para as políticas nas esferas nacional, estadual e municipal (RIBEIRO, 2020). A financeirização da ordem urbana, evidente durante a inflexão ultraliberal, está em grande parte associada às atividades neoextrativistas, sendo a exploração de petróleo e gás natural uma das mais significativas. Essa exploração gera os chamados royalties do petróleo, que são compensações pagas pela utilização de recursos finitos, visando garantir a justiça intergeracional. No entanto, os elevados valores dessas compensações frequentemente levam a uma acomodação das administrações municipais, fazendo com que os municípios se tornem dependentes desses recursos.

O conceito de “transbordamento” das receitas, utilizado neste trabalho e citado no tópico anterior, analisa em que medida as receitas indenizatórias provenientes das atividades neoextrativistas se refletem nas receitas tributárias próprias dos municípios (AZEVEDO et. al. 2022). Em outras palavras, investiga-se até que ponto esses recursos não criam uma dependência, resultando em uma atrofia do desenvolvimento econômico municipal.

O objetivo deste estudo foi examinar, sob uma perspectiva fiscal, os efeitos da atividade neoeextrativista de exploração de petróleo e gás natural sobre os municípios do Norte Fluminense. O foco recaiu principalmente sobre os municípios de Campos dos Goytacazes e Macaé, que desempenham papéis de liderança política e econômica na região. Além desses, foram incluídos Carapebus, Quissamã e São João da Barra, que também são produtores de petróleo e associados à Organização dos Municípios Produtores de Petróleo e Gás Natural da Bacia de Campos (OMPETRO).

Para uma análise mais detalhada, foram considerados os dados de Receita Total, Receita Tributária, Transferências Intergovernamentais (incluindo dados específicos de cada ente), Receita Corrente Líquida, Cotas-parte dos tributos repassados aos municípios (ICMS, IPVA, IPI e CIDE) e Transferências de Compensação Financeira (royalties). Em relação a este último, os dados foram obtidos diretamente da ANP (Agência Nacional do Petróleo) e da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Os repasses referentes aos royalties da exploração petrolífera representaram 76% do total das receitas dos cinco municípios produtores de petróleo e gás natural da Bacia de Campos no período de 2004 a 2018. Esses valores elevados frequentemente levam à acomodação administrativa, criando uma dependência dos municípios em relação a essas compensações.

Apesar dos elevados valores recebidos, as análises dos dados mostraram que, exceto por Macaé, e em menor grau Carapebus e Quissamã, não houve um aumento significativo nas receitas tributárias próprias dos municípios. Isso indica uma falta de capacidade fiscal sustentável, desvinculada dos recursos dos royalties, que são indenizações pela exploração de petróleo e gás natural, e não uma atividade econômica própria dos municípios. Esse cenário resulta em uma dependência significativa dos royalties, especialmente para Campos.

São João da Barra, que poderia ter uma situação similar à de Campos, teve sua realidade alterada com o desenvolvimento do Complexo Portuário do Açú. Isso pode ser observado nos dados a partir de 2009, com o início das obras de construção, e a partir de 2013, com o início das operações portuárias.

9.4.1 Resultados

Análise dos dados dos cinco municípios citados:

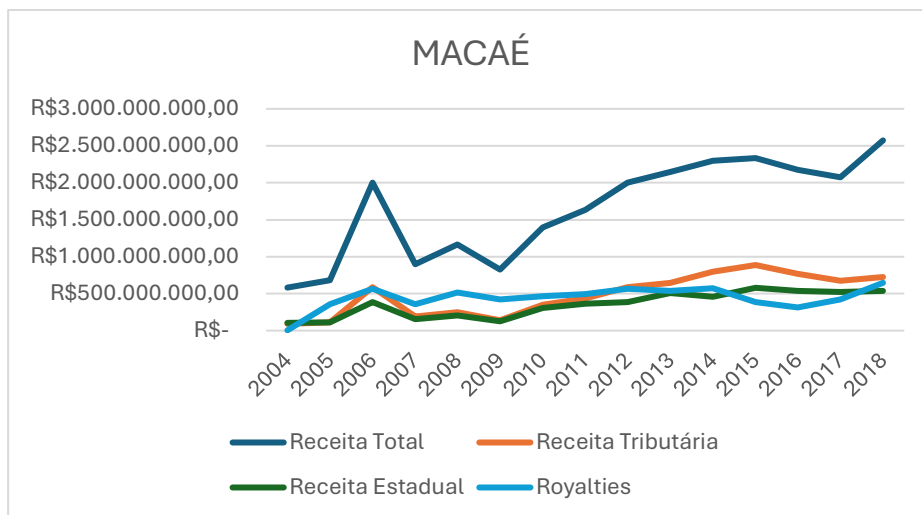


Gráfico 18 – Detalhamento de Receitas por tipo do Município de Macaé. Elaboração própria.

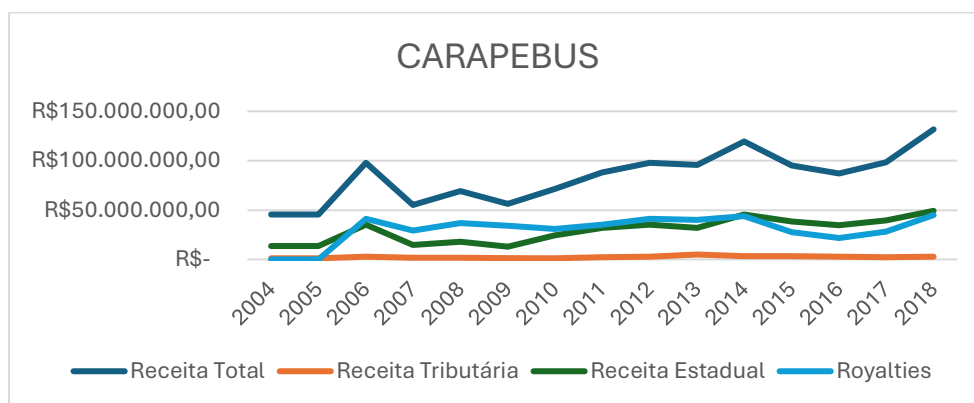


Gráfico 19 – Detalhamento de Receitas por tipo do Município de Carapebus. Elaboração própria.

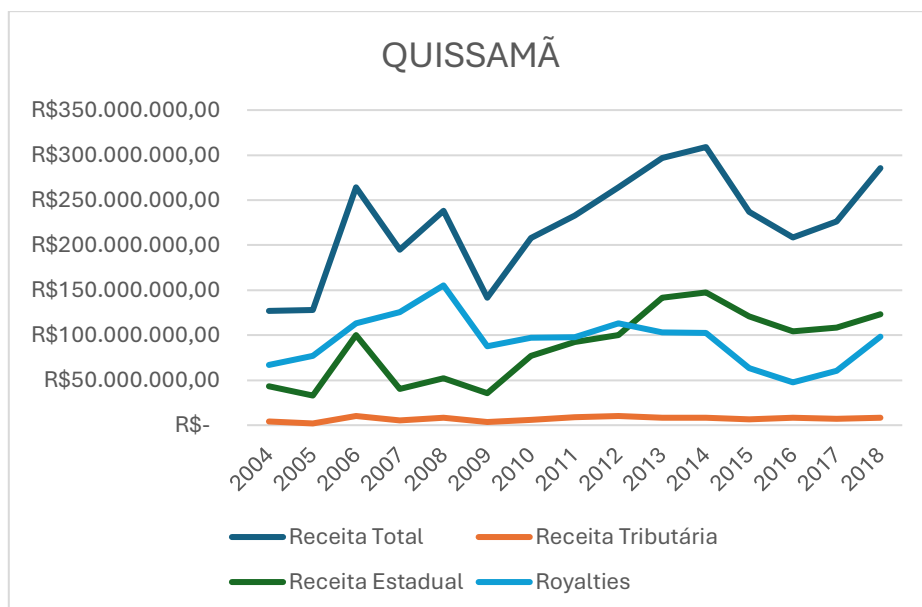


Gráfico 20 – Detalhamento de Receitas por tipo do Município de Quissamã. Elaboração própria.

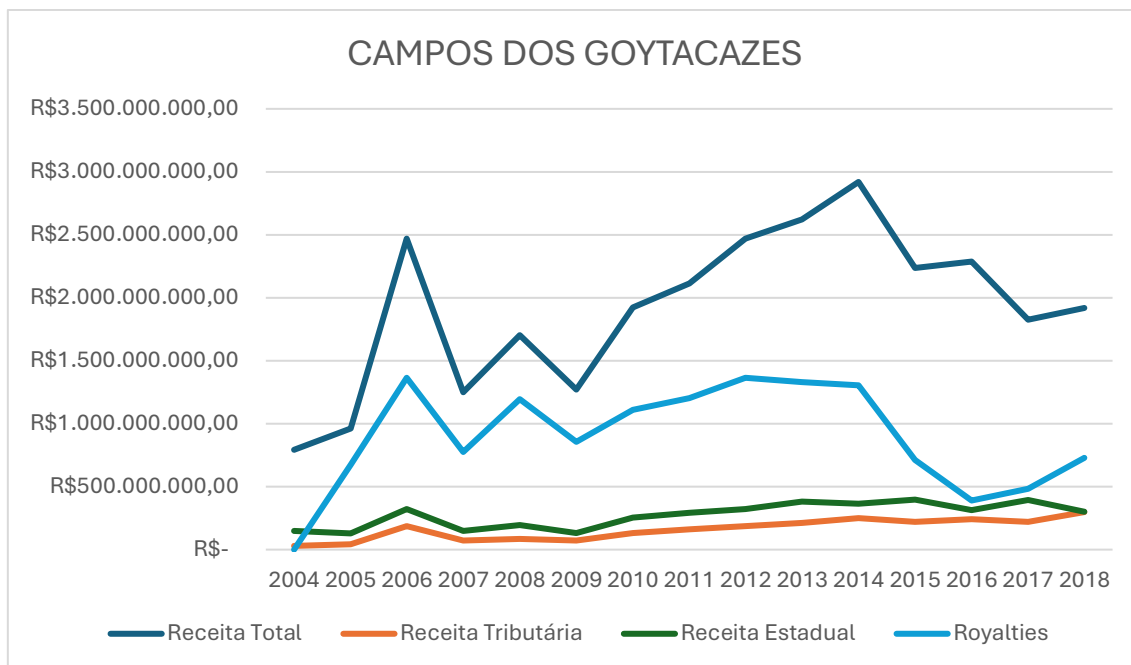


Gráfico 21 – Detalhamento de Receitas por tipo do Município de Campos dos Goytacazes. Elaboração própria.

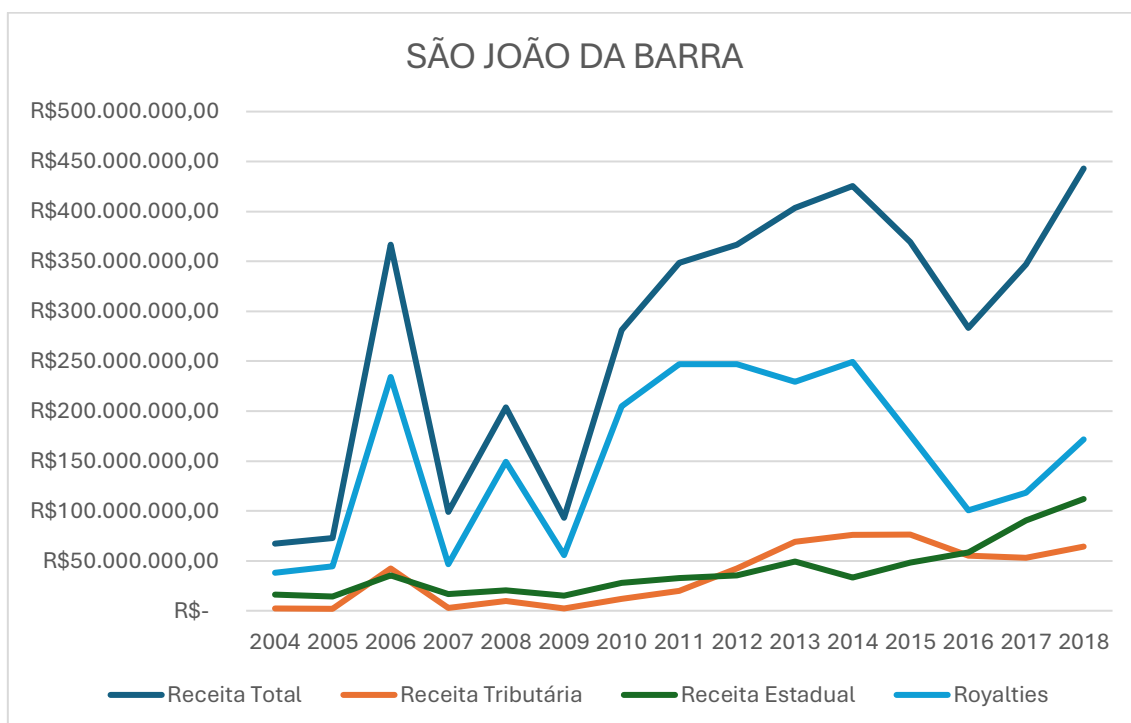


Gráfico 22 – Detalhamento de Receitas por tipo do Município de São João da Barra. Elaboração própria.

Pelos gráficos acima expostos, é possível notar a flagrante diferença de Macaé para todos os demais Municípios do Norte Fluminense produtores de petróleo da Bacia de Campos, tanto pelo fato de que é o Município que apresenta menor distanciamento entre a Receita Total e a soma das demais receitas (tributária própria,

receitas de impostos estaduais e Royalties), além de ser o único cuja receita tributária própria sobe junto com a receita de royalties e chega ultrapassa-la a partir de 2012, mantendo tal dianteira nos anos seguintes, o que pode comprovar a hipótese de transbordamento desta receita de indenização com a melhoria da arrecadação própria, isto é, os recursos de royalties e sua utilização, de alguma forma foram, neste município, capazes de resultar em uma guinada na arrecadação própria (sustentável).

Carapebus e Quissamã se aproximam de Macaé no que tange ao menor distanciamento entre a receita total e a soma das demais receitas, entretanto, o que aumenta a reboque da arrecadação de royalties é a receita das cotas-parte de impostos estaduais e/ou federais repassados pelo Estado, demonstrando, possivelmente, um volume de empresas fornecedoras de bens e materiais, que geram receita de ICMS, nestes municípios. Todavia, no que tange a receita tributária própria, os números são bastantes acanhados e não demonstram qualquer aumento mesmo com a arrecadação volumosa de royalties.

São João da Barra e Campos, por sua vez, demonstram que a arrecadação total está totalmente vinculada a arrecadação de royalties, comprovando, ao ver deste ensaio, a enorme dependência de tal recurso. São João da Barra, em especial, mostra uma evolução considerável na arrecadação própria, especialmente a partir de 2011, alcançando seu ápice em 2013, o que, certamente, e como já exposto, está atrelado ao Porto do Açu, que teve sua fase final de obra e início da operação exatamente em 2012/2013.

Outro ponto relevante oriundo da análise dos gráficos é que se percebe que entre 2007 e 2009 todos os municípios sofrem quedas expressivas na arrecadação, o se mostra um achado importante do impacto da "crise dos subprimes" americana, que abalou a conjuntura econômica global, e não passou ileso pelos municípios objeto da presente análise¹⁸.

Nos gráficos apresentados também é possível enxergar claramente a queda na arrecadação dos municípios a partir de 2014, que, certamente, se deve à crise da Petrobras (Lava-Jato) e queda abrupta da receita de royalties, especialmente a partir da

¹⁸ A crise financeira de 2008, popularmente chamada de crise do subprime, foi um dos piores desastres econômicos globais das últimas décadas. A “crise dos subprimes” foi o resultado do estouro de uma bolha de investimentos massivos em hipotecas nos EUA que cresceram ao longo dos anos 2000. As hipotecas são uma forma de financiamento imobiliário comum nos EUA, em que o imóvel é dado como garantia ao banco caso o tomador não consiga pagar as dívidas. Já o nome “subprime” refere-se a empréstimos concedidos a pessoas com alto risco de crédito, isto é, com pouca estabilidade financeira e credibilidade para pagar contas. Disponível em < <https://warren.com.br/magazine/crise-do-subprime/> > acessado em 08 de maio de 2022.

desaceleração nos investimentos no setor petrolífero, somada à crise nacional que se perdura e intensifica, culminando no processo de impeachment de 2016.

Aproveitando a citação, é possível também enxergar nos gráficos, que o ano do impeachment da Presidente Dilma representou a maior queda na arrecadação dos Municípios do Norte Fluminense produtores de Petróleo da Bacia de Campos, tendo todos, a partir de 2017, uma guinada extremamente positiva¹⁹.

Salutar ressaltar que, mesmo diante da crise da Petrobras de 2014, com queda acentuada na arrecadação de royalties, Macaé não demonstrou impacto disso em sua receita total, o que, conclui-se, está atrelado ao fato de que sua arrecadação tributária própria e a arrecadação de impostos estaduais se mantêm em crescimento, sustentando sua receita total, mesmo com a queda dos royalties. Talvez por este motivo, no ano de 2017 o então Prefeito de Macaé, Dr Aluizio, lançou uma campanha chamada "Menos royalties, mais empregos", conforme já exposto neste trabalho.

Ainda no objetivo de verificar efetivamente os impactos da economia do petróleo nas receitas municipais, e como elas afetaram a capacidade estatal e o grau de dependência que resultou desse processo em cada um desses municípios, a seguir apresentamos gráficos dos cinco municípios com recorte específico da receita de royalties e receita tributária própria, esta última, agora somada às cotas-parte de ICMS, IPVA, IPI e CIDE.

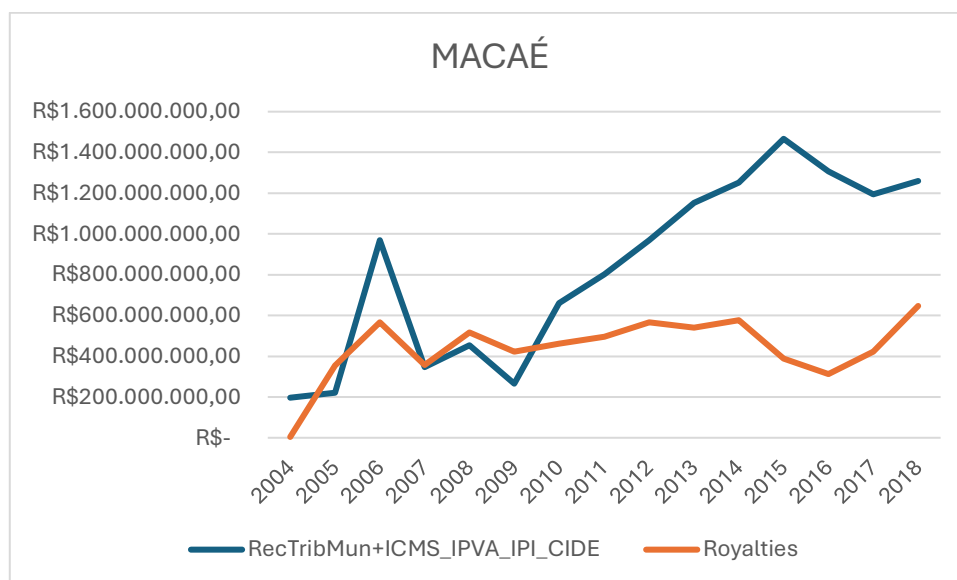


Gráfico 23 – Recorte da receita de royalties, receita tributária própria e cotas-parte de tributos não municipais do Município de Macaé. Elaboração própria.

¹⁹ O Impeachment da Presidente Dilma ocorrido em 2016 é, por vezes, tratado como golpe de estado de natureza parlamentar.

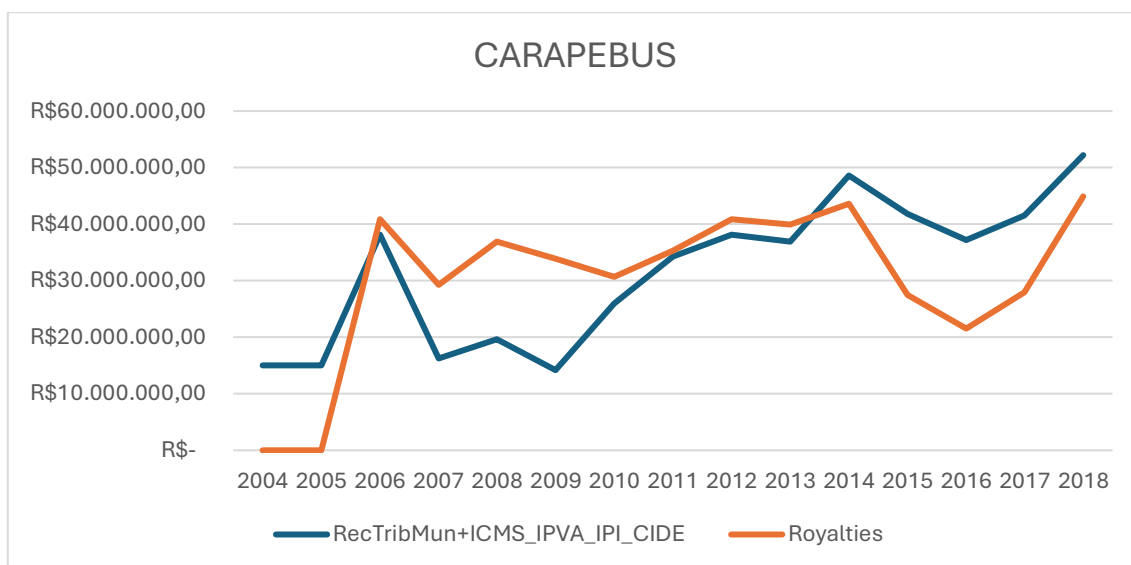


Gráfico 24 – Recorte da receita de royalties, receita tributária própria e cotas-parte de tributos não municipais do Município de Carapebus. Elaboração própria.

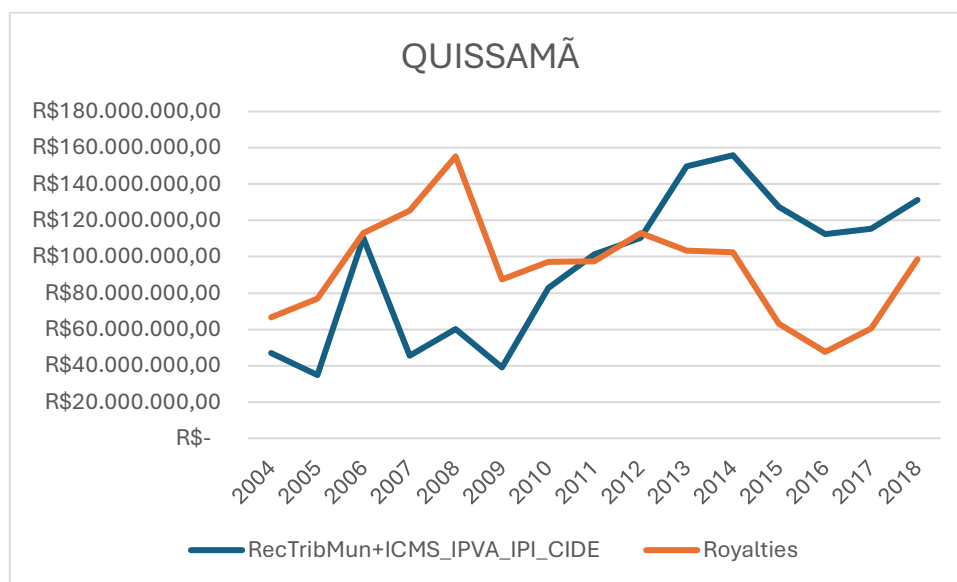


Gráfico 25 – Recorte da receita de royalties, receita tributária própria e cotas-parte de tributos não municipais do Município de Quissamã. Elaboração própria.

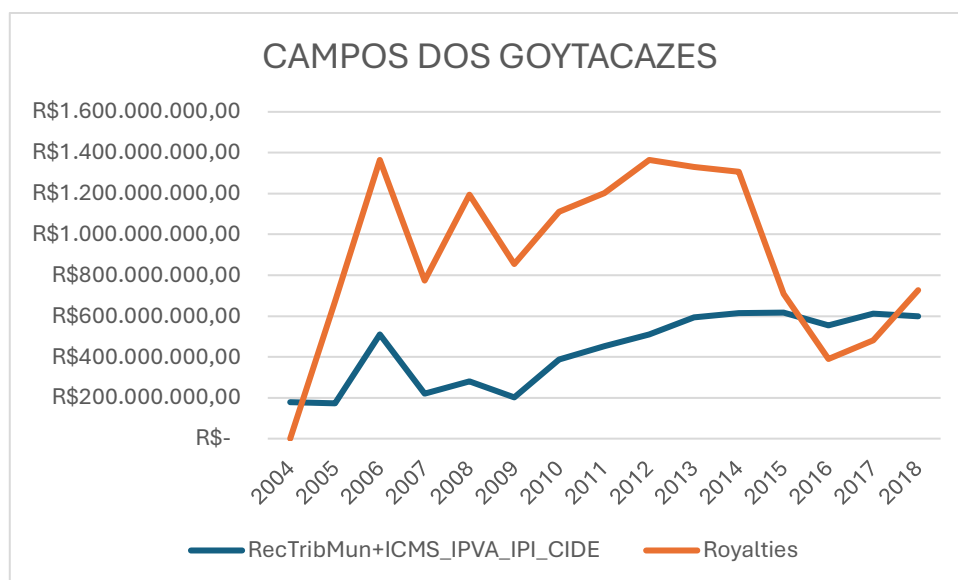


Gráfico 26 – Recorte da receita de royalties, receita tributária própria e cotas-parte de tributos não municipais do Município de Campos dos Goytacazes. Elaboração própria.

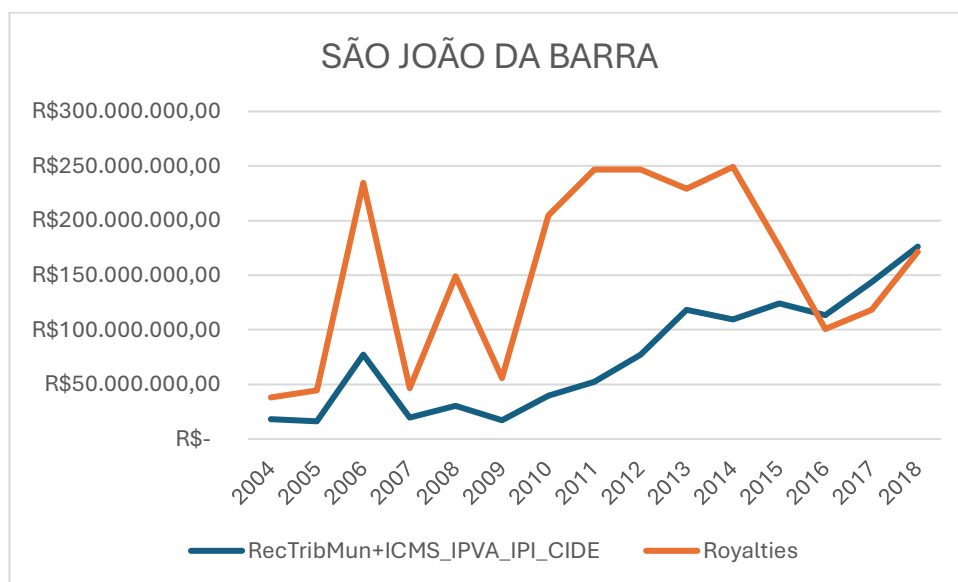


Gráfico 27 – Recorte da receita de royalties, receita tributária própria e cotas-parte de tributos não municipais do Município de São João da Barra. Elaboração própria.

Este conjunto de gráficos corrobora as já citadas análises, especialmente no que concerne à diferença que existe entre Campos e Macaé, onde este último mostra uma evolução grande na sua arrecadação tributária, superando a receita de royalties. Aqui, é importante trazer à baila que Macaé abriga a principal sede operacional da Petrobrás no Brasil e, por isso, centenas de empresas atreladas à exploração petrolífera, o que demonstra que mesmo neste município que aparentemente não depende dos royalties, há uma dependência quase que total da exploração neoextrativista em comento.

Diante disso, apesar de breve e, em certa medida superficial e distante da análise de outras variáveis locais, este ensaio é capaz de ensejar a conclusão de que as volumosas quantias de royalties de petróleo, bem como as receitas tributárias oriundas da exploração petrolífera resultaram na ausência de diversificação das economias municipais, o que, por sua vez, culminam em uma excessiva dependência da atividade neoextrativista de exploração de petróleo de gás natural, tornando os municípios, ao menos os que foram objeto da presente análise, reféns desta atividade

10. CAMPOS, MACAÉ E SÃO JOÃO DA BARRA E APLICAÇÃO DOS INDICADORES FISCAIS SOBRE FINANÇAS MUNICIPAIS METROPOLITANAS BRASILEIRAS – FISMET

10.1 Introdução

Este capítulo reúne os dados da pesquisa que buscam alcançar os principais objetivos desta tese, que é se debruçar sobre os aspectos da capacidade institucional dos municípios, a partir da análise da capacidade/autonomia fiscal e financeira, regimes fiscais, passando pela composição da receita e a composição da despesa, de modo a avaliar a capacidade de financiamento, de acordo com os indicadores construídos pelo Observatório das Metrôpoles, em especial os desenvolvidos por Sol Garson (2009), voltados para o contexto metropolitano (FISMET), que agora foram replicados para os municípios objeto da presente pesquisa, buscando, também, entender como isso pode ter sido um limitador da provisão de políticas públicas e do grau de desenvolvimento urbano de cada cidade.

10.2 Gasto com Social

O primeiro conjunto de dados analisados reflete o gasto com social, enquanto prioridade de gasto dentro do conjunto de indicadores de despesa.

O indicador é o resultado da Função Social dividida sobre a Despesa Total, e a Função Social é o resultado da soma dos gastos com Assistência Social, Previdência Social, Saúde e Educação.

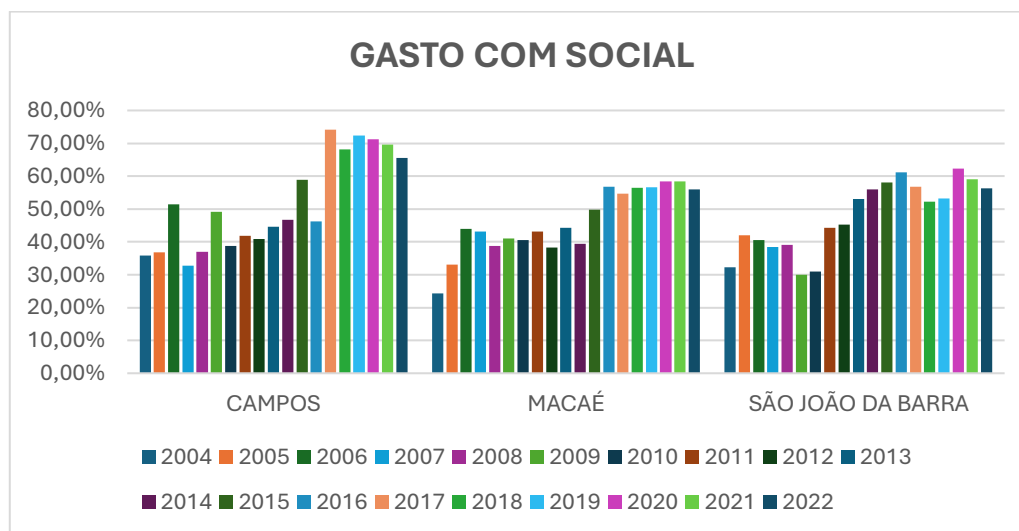


Gráfico 28 – Gasto com Social. Elaboração própria.

Como se observa no gráfico acima, o Gasto com Social não demonstra sofrer impactos com a crise de royalties e, consequentemente crise de arrecadação, tratada nos capítulos anteriores, especialmente o IX, ou seja, ainda que a arrecadação tenha sofrido grandes quedas, especialmente entre 2015 e 2020, o Gasto com Social não teve qualquer impacto, ao contrário, continuou aumentando e configurando uma tendência de aumento contínuo, e no caso específico de Campos, exatamente no período de queda da arrecadação, o Gasto com Social teve um aumento expressivo, variado entre 60 e 70% de aumento em comparação com o período anterior a 2015.

Diante deste cenário de aumento do Gasto com Social mesmo quando a arrecadação diminui, a pesquisa se debruçou sobre os quatro pilares que compõem o referido indicador, a saber, Saúde, Educação, Assistência Social e Previdência Social. Analisando tais dados de forma separada foi possível notar que são justamente os gastos obrigatórios/mandatórios constitucionais²⁰ (saúde e educação) que influenciam, majoritariamente, o indicador de Gasto com Social, pois efetivamente os gastos com Assistência Social e Previdência Social variam de acordo com a arrecadação.

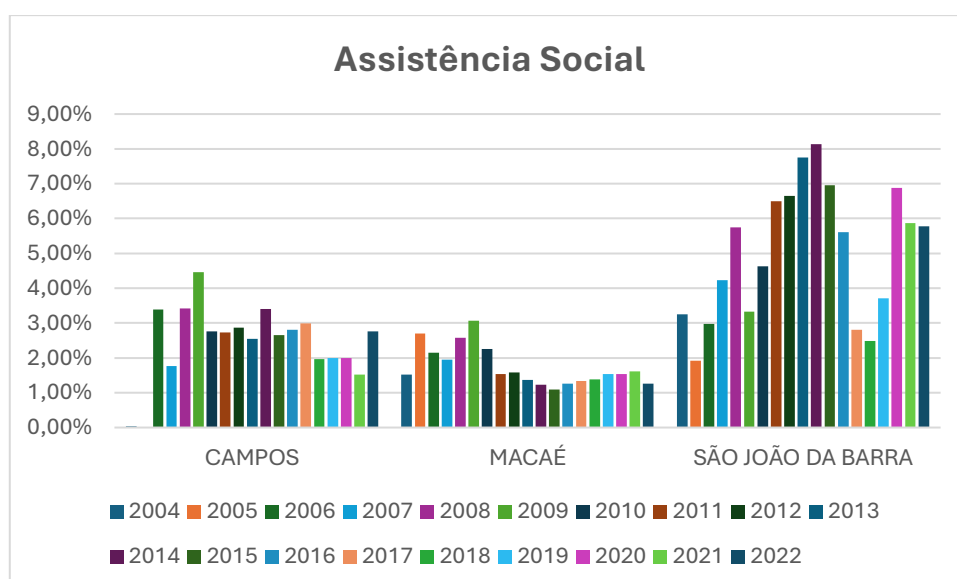


Gráfico 29 – Gasto com Assistência Social. Elaboração própria.

²⁰ Segundo o artigo 212 da CRFB, os municípios devem aplicar nunca menos do que 25% (vinte e cinco por cento) de sua receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Da mesma forma, os artigos 156, 158 e 159 da CRFB e o artigo 7º da Lei Complementar 141/2012 determinam que os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos.

Analisando o gasto com Assistência Social, além da observação já feita da variação de acordo com a arrecadação, é possível notar que em São João da Barra o percentual é muito maior do que Campos e Macaé, alcançando até 4 (quatro) vezes mais do que os dois. Este dado é por demais impactante.

Também em São João da Barra é possível notar que a crise dos Royalties, especialmente entre 2017 e 2018, fez com que o percentual de gasto com Assistência Social despencasse para menos da metade de anos anteriores e posteriores.

Em Campos, chama bastante a atenção o grande aumento de gasto com Assistência Social no ano de 2022, saindo de 1,52% (um vírgula cinquenta e dois por cento) para 2,76% (dois vírgula setenta e seis por cento), o que representa um aumento de quase 45% (quarenta e cinco por cento).

Macaé apresenta os menores percentuais de gasto com Assistência Social, o que pode ser resultado de inúmeros fatores, entretanto, isso também pode ser um indicador de que a cidade macaense tenha menos necessidade de tais investimentos, o que por sua vez pode indicar um grau/estágio de desenvolvimento econômico, o que pode ser também atrelado ao fato de que, como se verá mais adiante, Macaé tem menor Dependência Vertical e maior Autonomia Tributária.

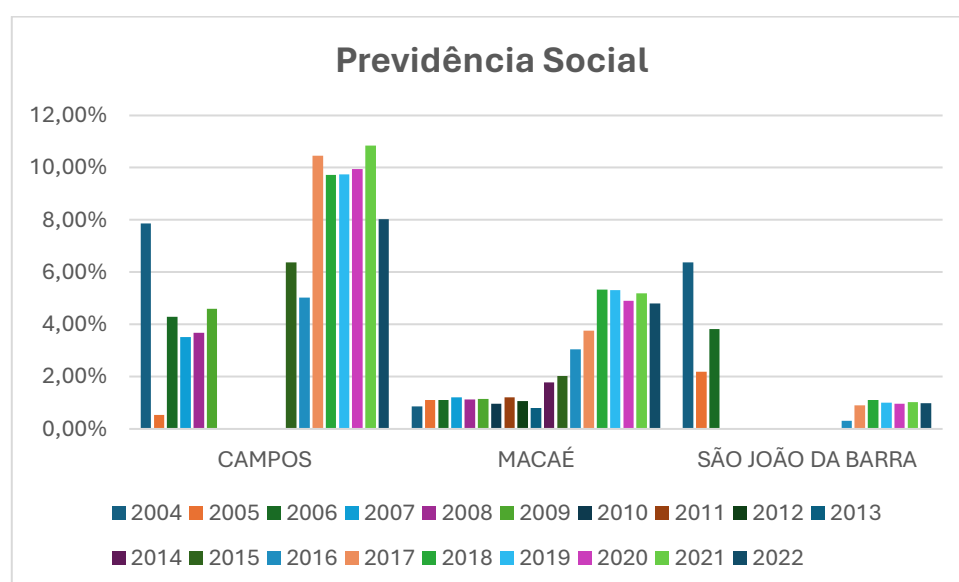


Gráfico 30 – Gasto com Previdência Social. Elaboração própria.

Analisando o gasto com Previdência Social, o gráfico deixa nítido que Campos possui uma participação significativa de servidores públicos no montante total de gastos, o que o leva a patamares percentuais infinitamente maiores que Macaé e São

João da Barra. Este resultado coaduna com a análise fiscal apresentada no capítulo VIII, onde fica claro o tamanho do impacto do gasto com pessoal no conjunto das despesas municipais, ainda mais se considerarmos o gasto efetivo com pagamento de pessoal, além da questão previdenciária, onde a soma ultrapassa um bilhão de reais em 2016.

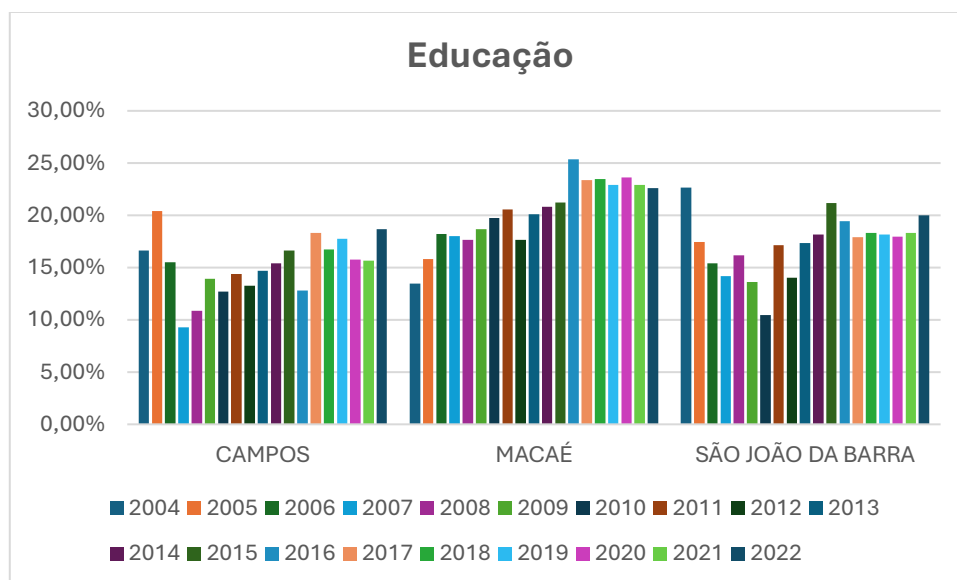


Gráfico 31 – Gasto com Educação. Elaboração própria.

Os gastos com Educação são similares, especialmente em relação a Macaé e São João da Barra, com Campos levemente atrás.

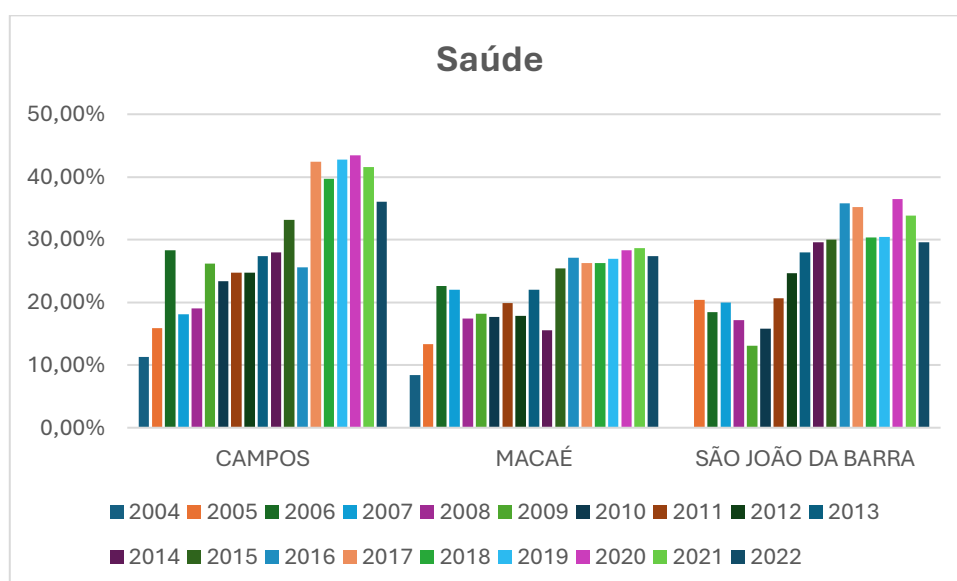


Gráfico 32 – Gasto com Saúde. Elaboração própria.

Em relação ao gasto com Saúde, Campos toma a dianteira de maneira significativa, com números bem maiores do que Macaé e São João da Barra

Como já exposto, os gastos obrigatórios/mandatórios constitucionais com saúde (15%) e educação (25%), justamente por se tratar de obrigação inescusável por parte dos Prefeitos Municipais, sob pena de rejeição de suas contas perante os Tribunais de Contas e responsabilização por ato de improbidade administrativa, tornam tais percentuais naturalmente altos e sem reflexos diante da crise de arrecadação, pois independente de quanto foi arrecadado, os municípios têm que necessariamente gastar com saúde e educação percentuais previamente determinados.

Cumpram-se destacar que a análise aqui apresentada dos gastos com saúde e educação são resultantes da divisão dos valores gastos sobre a despesa total, já os percentuais mínimos constitucionais são calculados sobre a receita corrente líquida. Tal diferença não se mostra relevante para análise da presente pesquisa, mas precisa ser apresentada para explicar por qual motivo os gastos com educação constante dos gráficos não, necessariamente, são superiores aos 25% (vinte e cinco por cento).

Por fim, uma análise importante que se depreende dos gráficos é que os gastos com saúde, em toda série histórica analisada dos três municípios, são bem superiores ao percentual mínimo constitucional, e isso se deve, em grande medida, à centralização das políticas públicas do Sistema Único de Saúde, que já possuem programas e projetos específicos e uma coordenação amplamente percebida pelos três entes da Federação.

10.3 Gasto com Urbano

O Gasto com Urbano reflete mais um tipo de prioridade de gasto dentro do conjunto de indicadores de despesa, e é o resultado da Função Urbana dividida sobre a Despesa Total, sendo esta Função o resultado da soma dos gastos em Urbanismo, Habitação, Saneamento e Gestão Ambiental. Este indicador busca medir os investimentos em desenvolvimento urbano.

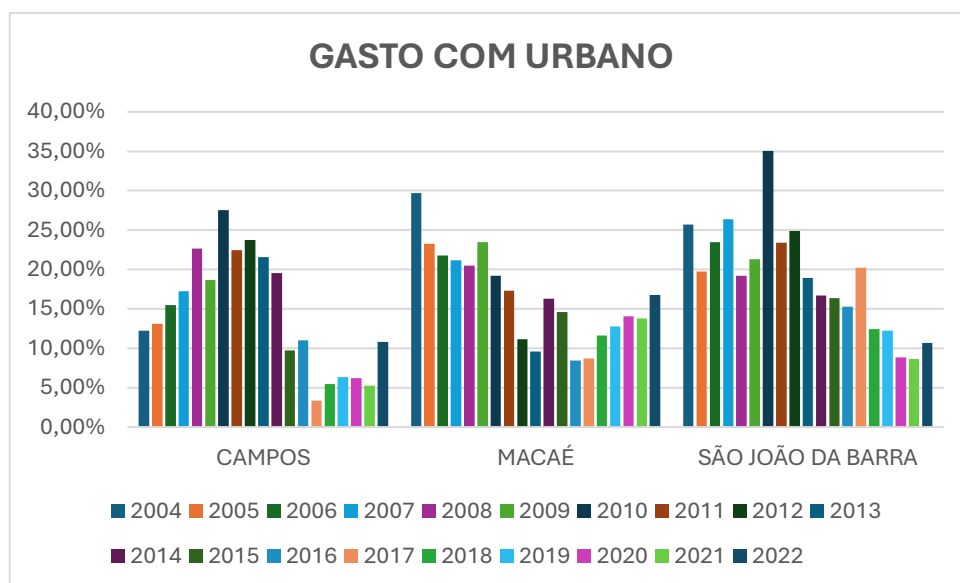


Gráfico 33 – Gasto com Urbano. Elaboração própria.

O Gasto com Urbano apresenta variações e quedas condizentes com as mesmas questões envolvendo a arrecadação, demonstrando atrelamento. Como se observa no gráfico acima, o Gasto com Social não demonstra sofrer impactos com a crise de royalties, ou seja, ainda que a arrecadação tenha sofrido grandes quedas, isso não teve qualquer reflexo no presente indicador.

Cumprе destacar que a crise de royalties e, consequentemente crise de arrecadação, tratada nos capítulos anteriores, especialmente o Capítulo IX, ocorre entre 2007 e 2009, onde todos os municípios, de alguma forma, sofrem quedas expressivas na arrecadação, que como já abordado, é um achado importante do impacto da "crise dos subprimes" americana, que abalou a conjuntura econômica global, e não passou ileso pelos municípios objeto da presente análise; bem como a queda na arrecadação ocorre a partir de 2014 com a crise da Petrobras (Lava-Jato) e queda abrupta da receita de royalties, especialmente a partir da desaceleração nos investimentos no setor petrolífero, somada à crise nacional que se perdura e intensifica, culminando no processo de impeachment de 2016. A queda abrupta nos repasses de royalties se deve, e muito, à queda gigantesca do valor do barril de petróleo, que é a base de cálculo para repasse dos royalties, onde em 2016, por exemplo, o valor ficou por vezes abaixo de 30 (trinta) dólares, um patamar 4 (quatro) vezes inferior aos 120 (cento e vinte) dólares de 2014, por exemplo. Em 2020, ano fatídico da Pandemia, por vezes o barril de petróleo foi cotado abaixo 20 (vinte) dólares. Em 2021 e, especialmente, em 2022, o valor do barril voltou a subir alcançando novamente os patamares do início da década anterior, como ocorreu em 08/06/2022,

quando o barril alcançou o valor de \$ 123,58 (cento e vinte e três dólares e cinquenta e oito cents)²¹.

Conforme informações oficiais da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis²²:

“O Preço de Referência do Petróleo (PRP), adotado para cálculo das participações governamentais, é calculado pela ANP, mensalmente, tendo como base as médias mensais das cotações do petróleo referência (tipo Brent) e de derivados (leves, médios e pesados), ao qual se incorpora um diferencial de qualidade em função das características físico-químicas de cada corrente. Os valores apurados pela ANP são divulgados em reais por metro cúbico (R\$/m³).”

Voltando ao gráfico, Campos e São João da Barra apresentam percentuais que indicam que o Gasto com Urbano cresce significativamente junto com o aumento da arrecadação com royalties.

Macaé, por sua vez, demonstra característica contrária, onde é possível notar que o Gasto com Urbano vem em tendência de queda entre 2004 e 2017, o que é intrigante e completamente diferente de Campos e São João da Barra. Aqui, possivelmente, se está diante de mais um dado que demonstra um grau de desenvolvimento econômico e urbano mais elevado, e isso também pode ter relação com o fato de Macaé abrigar as empresas petrolíferas desde a chegada a Petrobrás na cidade em 1979, ou seja, nas décadas de 80 e 90 e início dos anos 2000, mesmo ainda sem o impacto dos royalties, Macaé já se beneficiava com o reflexo tributário da exploração neoextrativista, especialmente com arrecadação de ISSQN e ICMS, bem como por meio dos altos índices de empregabilidade de uma indústria em fase de implantação.

Importante esclarecer que até 1997, quando do advento da Lei n. 9.478, praticamente não se tinha pagamento de royalties aos municípios, e isso se perdurou até o início dos anos 2000, quando efetivamente os royalties municipais passaram a entrar nos cofres públicos locais.

²¹ Tais dados foram obtidos na plataforma Investing.com, contendo a série histórica do Barril de Petróleo Brent. Acesso em 20 de outubro de 2023, disponível em <<https://br.investing.com/commodities/brent-oil-historical-data>>.

²² Informação obtida no sítio eletrônico oficial da ANP na rede mundial de computadores. Acesso em 20 de outubro de 2023, disponível em <<https://www.gov.br/anp/pt-br/assuntos/royalties-e-outras-participacoes/preco-de-referencia-do-petroleo>>.

Outro ponto que merece destaque no Gasto com Urbano em Macaé é o fato de que de 2018 a 2022 surge, pela primeira vez na série histórica em análise, uma tendência de subida/crescimento, onde em 2022 foi de 16,78% (dezesseis vírgula setenta e oito por cento), quase que o dobro de 2017, que foi de 8,69% (oito vírgula sessenta e nove por cento), um aumento de quase 50% (cinquenta por cento) em 5 (cinco) anos.

10.4 Capacidade de Investimento

Capacidade de investimento indica o quanto o Município destinou para investimentos dentro do total de sua despesa, e é o resultado do total investido sobre a despesa total.

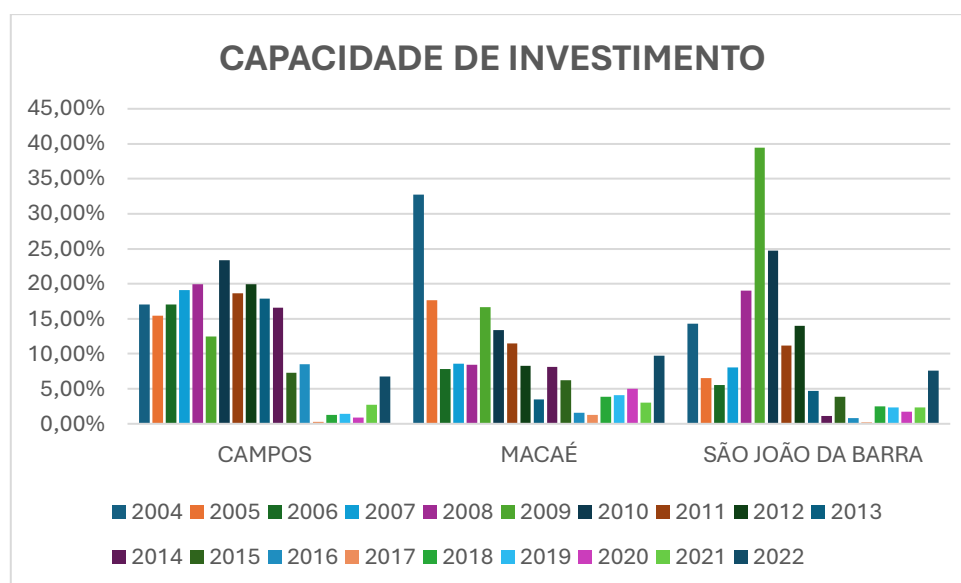


Gráfico 34 – Capacidade de Investimento. Elaboração própria.

Analisando a Capacidade de Investimento que, como já explicado é justamente o montante de investimento sobre a despesa total, nota-se que o indicador tem bastante influência, ou melhor, sobre bastante influência da variação da arrecadação, especialmente os royalties. Neste sentido, os reflexos da crise da *commodity* jogaram a capacidade de investimento para patamares próximos de zero, cenário que se perdurou entre 2016 e 2021, e somente em 2022 que volta para o status anterior à crise, com destaque para Macaé, que em 2022 apresenta a maior capacidade de investimento entre os três municípios analisados.

Importante destacar que entre 2004 e 2014 o Município de Campos apresenta os maiores percentuais de Capacidade de Investimento, com média de quase 18% (dezoito

por cento) e com pico de 23,34% (vinte e três vírgula quatro por cento) em 2010. De 2015 em diante, a Capacidade de Investimento de Campos segue ladeira à baixo.

De toda a série história analisada, analisando ano por ano, São João da Barra apresenta os maiores percentuais de Capacidade de Investimento, que foram os quase 40% (quarenta por cento) em 2009 e os quase 25% (vinte e cinco por cento) em 2010. Já a derrocada de investimentos se dá de 2013 em diante.

Macaé tem características diferentes dos demais, com o grande pico da Capacidade de Investimento ocorrendo em 2004, primeiro ano da série histórica, sendo que em todos os anos seguintes a Capacidade não alcançou nem a metade do que foi em 2004. Com muitas variações, de 2005 em diante, quase sempre, Macaé apresentou percentuais abaixo dos outros dois municípios analisados, o que só muda em 2022, último ano da série histórica objeto da pesquisa. Não há como ter certeza, mas estes números podem ser mais um fator indicativo de que Macaé se desenvolveu, tanto do ponto de vista econômico quanto urbano, muito antes de Campos e São João da Barra, especificamente a partir da presença física da Petrobrás na cidade, em 1979.

10.5 Dependência Vertical

Dependência Vertical é a dependência das Transferências Intergovernamentais na Receitas Municipais, sem distinção de repasse Estadual ou Federal. Ela determina a parcela da receita do município oriunda de transferências dos demais entes subnacionais: União e Estados, razão pela qual se denomina “vertical”.

O indicador em questão é oriundo da divisão do total de Transferências Intergovernamentais (Transferências da União mais as Transferências do Estado) pela Receita Total Líquida.

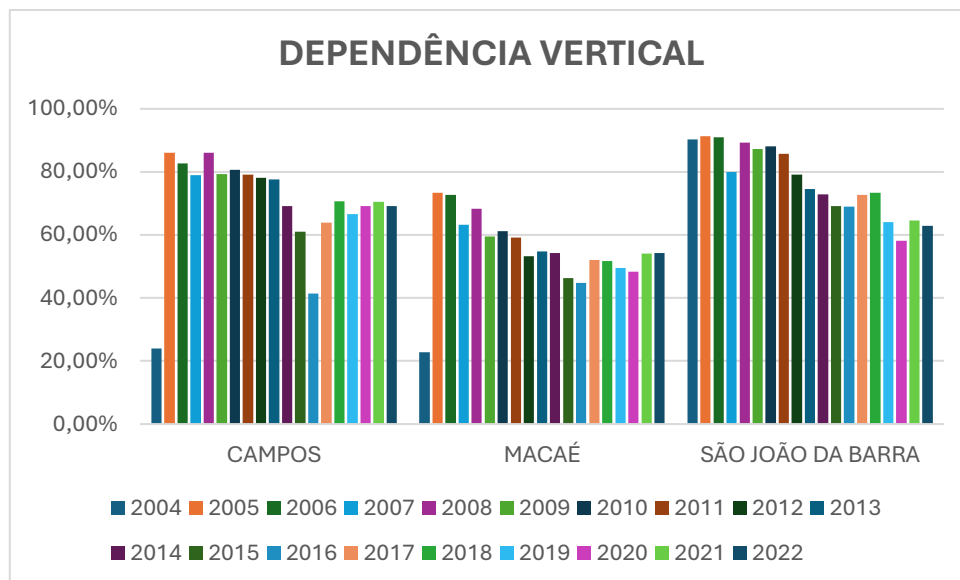


Gráfico 35 – Dependência Vertical. Elaboração própria.

Campos e São João da Barra mantêm percentuais de dependência acima de 60% (sessenta por cento) em toda a série histórica, com exceção apenas de 2004 e 2016, onde Campos apresentou dados diferentes²³.

No ano de 2004, tanto Campos quanto Macaé apresentaram percentuais bem mais baixos de dependência, e ao analisar a arrecadação detalhada, nota-se que os dois municípios receberam Transferências Governamentais bem mais baixas do que nos anos seguintes:

ANO	MUNICÍPIO	RECEITAS CORRENTES	RECEITA TRIBUTÁRIA	TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO
2004	Campos dos Goytacazes - RJ	R\$ 792.616.105,40	R\$ 29.633.878,94	R\$ 42.200.615,17
2005	Campos dos Goytacazes - RJ	R\$ 961.190.153,80	R\$ 44.253.265,37	R\$ 698.682.698,10
2006	Campos dos Goytacazes - RJ	R\$ 1.266.496.304,35	R\$ 70.080.727,81	R\$ 899.716.247,22

Tabela 04 – Arrecadação Detalhada de Campos 2004 a 2006 (Elaboração própria)

ANO	MUNICÍPIO	RECEITAS CORRENTES	RECEITA TRIBUTÁRIA	TRANSFERÊNCIAS DA UNIÃO
2004	Macaé-RJ	R\$ 582.216.373,30	R\$ 91.577.337,78	R\$ 20.496.403,12
2005	Macaé-RJ	R\$ 682.896.103,39	R\$ 112.683.616,64	R\$ 376.366.573,45
2006	Macaé-RJ	R\$ 822.499.835,20	R\$ 139.278.667,80	R\$ 450.077.067,00

Tabela 05 – Arrecadação Detalhada de Macaé 2004 a 2006 (Elaboração própria)

²³ No que tange a 2004, a pesquisa não conseguiu lograr êxito em entender os motivos, mas como Macaé também apresentou percentual bastante similar, não parece se tratar de erro, mas sim um percentual de menor dependência, que pode estar relacionado ao fato de que naquele ano ainda não houve recebimento

Como se vê, em 2004 Campos recebeu R\$ 42.200.615,17 de Transferências da União, enquanto em 2005 os valores alcançaram R\$ 698.682.698,10, em outras palavras, as Transferências da União em 2004 foram mais de 16 (dezesesseis) vezes menor do que 2005. Em Macaé ocorre algo extremamente similar, onde em 2004 as Transferências da União perfazem o valor de R\$ 20.496.403,12, enquanto em 2005 os valores alcançam R\$ 376.366.573,45, representando uma diferença superior a 18 (dezoito) vezes.

Buscando compreender o que exatamente impactou em tal resultado, especificamente explodindo a variável “Transferências da União”, buscou-se os dados que apresentavam discrepâncias de 2004 para os anos seguintes. Esta busca resultou nos dados referentes aos royalties de petróleo, como se observa abaixo:

2004					
Nome_Municipio	CtPart_RoyPetr	CtRoyExc	CtRoyPartEsp	Ct_Petrol	Ct_Roy_Prod
CAMPOS	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
MACAE	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 0,00
2005					
MUNICIPIO	CtPart_RoyPetr	CtRoyExc	CtRoyPartEsp	Ct_Petrol	Ct_Roy_Prod
CAMPOS	R\$ 0,00	R\$ 672.637.989,90	R\$ 0,00	R\$ 250.918,95	R\$ 0,00
MACAE	R\$ 0,00	R\$ 0,00	R\$ 84.070.525,71	R\$ 265.054.850,21	R\$ 5.659.940,28
2006					
MUNICIPIO	CtPart_RoyPetr	CtRoyExc	CtRoyPartEsp	Ct_Petrol	Ct_Roy_Prod
Campos	R\$ 51.313.120,77	R\$ 580.543.350,56	R\$ 712.933.962,15	R\$ 657.490,51	R\$ 18.149.003,66
Macaé	R\$ 477.582.484,94	R\$ 0,00	R\$ 65.666.886,96	R\$ 0,00	R\$ 21.633.691,36
2007					
MUNICIPIO	CtPart_RoyPetr	CtRoyExc	CtRoyPartEsp	Ct_Petrol	Ct_Roy_Prod
Campos	R\$ 40.354.358,77	R\$ 346.458.596,86	R\$ 378.438.295,51	R\$ 302.641,03	R\$ 7.811.290,62
Macaé	R\$ 289.836.250,40	R\$ 0,00	R\$ 59.562.579,84	R\$ 0,00	R\$ 8.144.399,45

Tabela 06 – Detalhamento da arrecadação de royalties de Campos e Macaé de 2004 a 2007
(Elaboração própria)

Legenda:

CtPart_RoyPetr: Cota parte dos Royalties de Petróleo

CtRoyExc: Cota dos Royalties do Excedente de produção

CtRoyPartEsp: Cota dos Royalties da Participação Especial

Ct_Petrol: Cota parte Petróleo

Ct_Roy_Prod: Cota dos Royalties de Produção

Com estes dados é possível compreender o que ocorreu de 2005 em diante com Macaé e Campos e, por conseguinte, entender a razão de 2004 apresentar dados tão diferentes, que é exatamente o recebimento dos royalties do petróleo, que até 2004 ainda não eram percebidos financeiramente pelos dois municípios.

A partir de 2005 as cifras volumosas dos royalties de petróleo impactaram grandiosamente a receita total líquida dos dois Municípios, e como o cálculo do indicador de dependência leva em consideração exatamente o total de Transferências Intergovernamentais (Transferências da União mais as Transferências do Estado) dividido pela Receita Total Líquida, onde as Transferências da União passaram a incluir os repasses dos royalties de petróleo, o indicador de Dependência dos dois municípios em questão passaram a apresentar percentuais bem maiores que nos anos anteriores.

Aqui é importante fazer um adendo no sentido de que tal impacto no indicador de dependência perdura até que o a Receita Total Líquida apresente números maiores, e desde que estes não sejam Transferências Intergovernamentais, ou seja, desde que haja aumento da Receita Total Líquida resultante do aumento da arrecadação próprio do Município.

Neste caso, em certa medida, Macaé consegue reduzir o grau de dependência com o passar dos anos, o que significa que o referido município aumentou sua arrecadação própria, sendo necessário lembrar o que foi abordado no Capítulo IX, especificamente no que concerne à ideia do “transbordamento” ou a tendência ao “transbordamento”, no sentido de até que ponto os municípios analisados se valeram das receitas indenizatórias para fins de aumento de suas receitas tributárias próprias, o que poderia apontar para um possível desenvolvimento econômico local a partir do recebimento de tais recursos.

Como observado citado capítulo que tratou dos Regimes Fiscais dos municípios produtores de petróleo do Norte Fluminense, quando da análise do detalhamento de Receitas por tipo do Município de Macaé, este apresenta menor distanciamento entre a Receita Total e a soma das demais receitas (tributária própria, receitas de impostos estaduais e Royalties), além de ser o único cuja receita tributária própria sobe junto com a receita de royalties e chega ultrapassa-la a partir de 2012, mantendo tal dianteira nos anos seguintes, o que pode comprovar a hipótese de transbordamento desta receita de indenização com a melhoria da arrecadação própria, isto é, os recursos de royalties e sua utilização, de alguma forma foram, neste município, capazes de resultar em uma guinada na arrecadação própria.

Macaé apresenta os menores percentuais, e embora não sejam percentuais baixos, são significativamente mais baixos que Campos e São João da Barra, vejamos as médias:

⇒ Campos: 70,22% (setenta vírgula vinte e dois por cento)

⇒ São João da Barra: 77,02% (setenta e sete vírgula dois por cento)

⇒ Macaé: 54,91% (cinquenta e quatro vírgula um por cento)

Também é possível notar que mesmo apresentando percentuais altos de dependência, os três municípios mostram uma tendência de diminuição, onde São João da Barra inicia a série histórica com percentual de dependência próximo de, incríveis, 90% (noventa por cento), mantendo tais números neste patamar até 2011. A partir de 2012 o percentual de dependência começa a reduzir ficando próximo de 60% (sessenta por cento).

Como já exposto, Macaé começa a série histórica com pouco mais de 20% (vinte por cento) de dependência, mas depois sobe para mais de 70% (setenta por cento), quando então inicia trajetória de redução da Dependência Vertical, passando a ficar em patamares próximos de 50% (cinquenta por cento).

Campos, além do adendo já feito, em conjunto com Macaé, sobre o primeiro ano analisado, nos anos seguintes até 2013, atinge patamares próximos de 80% (oitenta por cento), e de 2014 em diante reduz a média para próximo de 65% (sessenta e cinco por cento). Em 2016, Campos apresente um percentual completamente fora da curva, 41,39% (quarenta e um vírgula trinta e nove por cento), o que tem sua explicação nos empréstimos tomados pela municipalidade naquele ano, em forma de antecipação de recursos dos royalties, apelidado de “venda do futuro”, conforme detalhado no Capítulo VIII.

Como exposto no referido Capítulo VIII, além de camuflar a crise dos royalties que assolava os municípios pertencentes à Bacia de Campos, serviu também para aparentar uma redução na dependência, haja vista que como se tratou de uma operação financeira transmutada de antecipação de royalties futuros, sua entrada nos cofres municipais não foi contabilizada como Transferência Intergovernamentais, aumentando, assim, sua Receita Própria e fazendo com que o percentual de Dependência Vertical caísse pela metade, quando comparado com a média dos anos anteriores. Se o valor do empréstimo/operação de crédito, que conforme demonstrado no capítulo já citado foi de R\$ 567.140.827,73 (quinhentos e sessenta e sete milhões, cento e quarenta mil oitocentos e vinte sete reais e setenta e três centavos), fosse contabilizado como Transferência Intergovernamental, como deveria ser, uma vez que na prática foi uma antecipação do recebimento de recursos de royalties, o percentual de dependência sairia dos 41,49% e iria para 68,16% (sessenta e oito vírgula dezesseis por cento), patamar bem mais próximo dos anos anteriores e posteriores.

Capacidade de investimento indica o quanto o Município destinou para investimentos dentro do total de sua despesa, e é o resultado do total investido sobre a despesa total.

10.6 Autonomia Tributária

A Autonomia Tributária está relacionada ao que a municipalidade gera de renda própria através dos seus tributos, isto é, dos tributos municipais, como o Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU, o Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN e o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, além das taxas e contribuições municipais. Ela é calculada através da divisão dos impostos municipais arrecadados pela Receita Total Líquida.

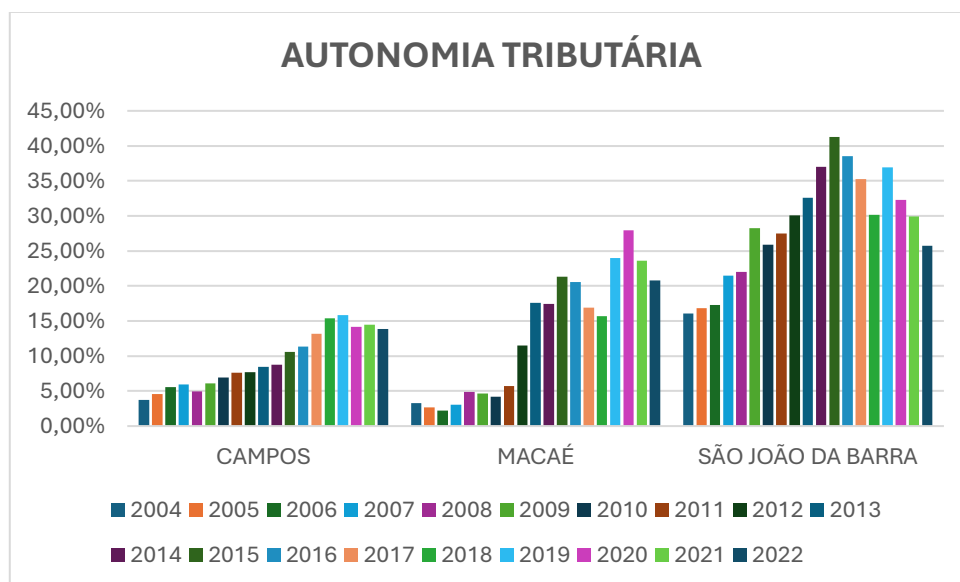


Gráfico 36 – Autonomia Tributária. Elaboração própria.

Campos apresenta os piores percentuais de autonomia, com uma média inferior a 10% (dez por cento). Macaé, até 2011 também apresentava percentuais baixíssimos, entretanto, de 2012 em diante os percentuais dobram, triplicam e até quadruplicam, saindo de uma média de 4,68% (quatro vírgula sessenta e oito por cento) entre 2004 e 2012, para 20,58% (vinte vírgula cinquenta e oito por cento) entre 2013 e 2022. São João da Barra apresenta os melhores percentuais de autonomia, com média de

quase 30% (trinta por cento), com destaque para 2015 onde o referido município alcança 41,26% (quarenta e um vírgula seis por cento).

A enorme diferença de Campos para com Macaé e, especialmente, São João da Barra, pode ser explicada pela arrecadação de ISSQN, tributo municipal que, certamente, demonstra grande impacto da indústria petrolífera, tanto pela presença da Petrobrás e diversas outras empresas que atuam na exploração neoextrativista em Macaé, quanto pelo Porto do Açu em São João da Barra, que também abriga diversas empresas que atuam no mercado de petróleo e gás natural. Especificamente em relação a São João da Barra, os dados e gráficos demonstram isso, com aumento da autonomia iniciando em 2007, com o início das obras de construção do Porto do Açu, e um aumento ainda maior entre 2013 e 2015, com o término das obras e início da operação.

As variações presentes no gráfico, entre 2016 e 2020, tanto em Macaé quanto em São João da Barra também corroboram a influência da atividade petrolífera, quando da crise do setor, experimentada, de maneira especial, nos municípios produtores da Bacia de Campos, e isso não ocorre em Campos, justamente devido ao fato de que nesta cidade não há qualquer atividade relacionada à atividade neoextrativista, Campos somente recebe recursos de royalties, ou como apresentado no Capítulo VII, e ensinado pelo Professor Roberto Moraes (2019), Campos não se beneficia da economia do petróleo, apenas da economia dos royalties. Bem, mas dessa forma poderia surgir a dúvida diante do fato de que a crise afeta, também, o recebimento dos royalties, o que é verdade, entretanto, o indicador Autonomia Tributária é o resultado da divisão dos impostos municipais arrecadados pela Receita Total Líquida, e quanto a isso, Campos não sofreu qualquer impacto durante a crise petrolífera, pois como já exposto, na cidade não há presença de qualquer atividades relacionadas à exploração, produção e comercialização do petróleo, ao contrário de Macaé e São João da Barra.

10.7 Correlação dos indicadores

Nesta seção, além de apresentar os resultados da aplicação de diversos indicadores financeiros aos municípios de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra, foi realizada uma análise de correlação entre esses indicadores. O objetivo dessa análise é identificar possíveis relações entre diferentes aspectos das finanças municipais, proporcionando uma compreensão mais aprofundada de como determinados fatores podem influenciar uns aos outros dentro do contexto fiscal desses municípios.

Antes de proceder com a correlação, foi essencial verificar a normalidade dos dados. Para tal, foram aplicados os testes de normalidade Shapiro-Wilk e Kolmogorov-Smirnov. Esses testes são amplamente utilizados na literatura para verificar se os dados seguem uma distribuição normal, condição necessária para a aplicação da correlação de Pearson, que é o método de correlação mais adequado para dados com distribuição normal.

- ⇒ Teste de Shapiro-Wilk: Este teste é particularmente eficaz para amostras pequenas e é recomendado quando se deseja avaliar a normalidade dos dados com precisão. No caso dos indicadores financeiros analisados, o teste foi aplicado para cada um dos municípios estudados, proporcionando uma visão detalhada sobre a distribuição dos dados em cada contexto.
- ⇒ Teste de Kolmogorov-Smirnov: Complementar ao Shapiro-Wilk, o teste de Kolmogorov-Smirnov é uma ferramenta robusta para avaliar a normalidade em amostras maiores e pode ser ajustado para diferentes distribuições teóricas. Sua aplicação neste estudo permitiu uma análise abrangente das distribuições dos indicadores financeiros.

Com os resultados desses testes, foi possível determinar que a maioria dos indicadores analisados seguia uma distribuição normal, o que justificou a utilização da correlação de Pearson como técnica estatística para identificar relações lineares entre os indicadores financeiros.

A correlação de Pearson mede a força e a direção de uma relação linear entre duas variáveis quantitativas. Um coeficiente de correlação (r) próximo de +1 indica uma correlação positiva forte, enquanto um coeficiente próximo de -1 indica uma correlação negativa forte. Um coeficiente próximo de 0, por outro lado, sugere que não há uma correlação linear significativa entre as variáveis.

Os resultados desta análise de correlação fornecem insights valiosos sobre a inter-relação entre diferentes aspectos das finanças municipais em Campos, Macaé e São João da Barra. Ao identificar padrões de correlação, é possível discutir como determinadas variáveis podem influenciar a gestão financeira e as políticas fiscais desses municípios, contribuindo para a compreensão mais ampla da dinâmica fiscal na região.

Premissas fundamentais:

- Utilização da ferramenta SPSS;

- Filtro dos três municípios objeto da aplicação dos indicadores deste capítulo;
- Análise da base de dados dos exercícios 2010, 2014 e 2018;
- Logaritmização de dados (ajuste de escala logarítmica nos indicadores com valores absolutos);
- Aplicação de teste de normalidade tipo Shapiro-wilk e Kolmogorov-smirnov, para verificar se a distribuição era normal;
- Aplicação da correlação de Pearson;
- Análise ano a ano e identificação das correlações que se repetiram;
- Análise da média dos 3 exercícios analisados e identificação das correlações que se repetiram;
- Utilização da Matriz de interpretação da Correlação de Pearson abaixo²⁴:
 - 0.9 para mais ou para menos indica uma correlação muito forte.
 - 0.7 a 0.9 positivo ou negativo indica uma correlação forte.
 - 0.5 a 0.7 positivo ou negativo indica uma correlação moderada.
 - 0.3 a 0.5 positivo ou negativo indica uma correlação fraca.
 - 0 a 0.3 positivo ou negativo indica uma correlação desprezível.

Apesar do presente capítulo se concentrar em cinco indicadores (Gasto com Social, Gasto com Urbano, Capacidade de Investimento, Dependência Vertical e Autonomia Tributária), que ao ver da presente pesquisa, são diretamente relacionados com seu objetivo maior, quando da aplicação da correlação foram utilizados os demais indicadores construídos por GARSON (2009) e pelo Grupo Técnico da Fiscalidade do Observatório das Metrópoles, para ampliar a análise de eventuais correlações. A tabela contendo a análise de correção de todos os indicadores se encontra no Apêndice A, e abaixo seguem os dados referentes aos resultados onde restou considerada que havia correlação moderada, forte ou muito forte.

Correlação	Coeficiente de Correlação (r)	Força da Correlação
Receita total per capita e Investimento per capita	0,912	Muito Forte
Grau de Dependência do Investimento a Operações de Crédito e Receita tributária sobre transferências intergovernamentais	0,916	Muito Forte

²⁴ Mukaka, M.M. «Statistics Corner: A guide to appropriate use of Correlation coefficient in medical research». Malawai Medical Journal. [PMC 3576830](#). Consultado em 4 de janeiro de 2021.

Receita total per capita e Receita corrente líquida per capita	0,813	Forte
Receita total per capita e Investimento sobre a despesa total	0,868	Forte
Autonomia por base tributária e Receita tributária sobre transferências intergovernamentais	0,876	Forte
Autonomia por base tributária e Receita imobiliária sobre a receita tributária	0,791	Forte
Autonomia por base tributária e Grau de Comprometimento com Despesas da Dívida Pública	0,771	Forte
Receita corrente líquida per capita e Receita capital per capita	0,896	Forte
Receita corrente líquida per capita e Autonomia por base territorial	0,805	Forte
Receita tributária sobre transferências intergovernamentais e Autonomia por base tributária	0,876	Forte
Receita total per capita e Receita capital per capita	0,666	Moderada
Receita corrente líquida per capita e Autonomia por base tributária	0,627	Moderada
Receita capital per capita e Autonomia por base tributária	0,496	Moderada
Receita capital per capita e Investimento per capita	0,544	Moderada
Receita total per capita e Receita tributária sobre transferências intergovernamentais	0,565	Moderada
Receita tributária sobre transferências intergovernamentais e Autonomia por base territorial	0,674	Moderada
Receita tributária sobre transferências intergovernamentais e Receita corrente líquida per capita	0,436	Moderada
Receita total per capita e Função urbana sobre a despesa total	0,651	Moderada
Autonomia por base tributária e Receita corrente líquida per capita	0,627	Moderada
Receita corrente líquida per capita e Função social sobre a despesa total	0,487	Moderada
Dependência vertical e Receita corrente líquida per capita	0,514	Moderada
Investimento sobre a despesa total e Receita corrente líquida per capita	0,567	Moderada

Tabela 07 – Correlação dos indicadores (Elaboração própria)

Abaixo seguem resultados considerados importantes e relacionados com a pergunta mote desta pesquisa.

- (A) Investimento sobre a despesa total se correlaciona com:
 - receita total per capita (moderada positiva)
 - dependência vertical (moderada positiva)
 - investimento total per capita (positiva forte)
 - função urbana sobre a despesa total (positiva forte)

Possíveis conclusões:

- ⇒ A1: o investimento sobre a despesa, aumenta de acordo com o aumento da dependência vertical, o que pode comprovar que para os municípios pesquisados os investimentos estão atrelados aos repasses dos demais entes federais (transferências intergovernamentais), especialmente relacionados à exploração petrolífera;
- ⇒ A2: Investimento sobre a despesa é traduzido em incremento da função urbana, podendo comprovar que os investimentos estão relacionados às obras de infraestrutura.

- (B) Função social sobre a despesa total se correlaciona com:
 - receita total per capita (moderada positiva)
 - receita corrente líquida (forte positiva)
 - autonomia por base tributária (moderada)
 - devolução tributária (forte positiva)
 - autonomia por base territorial (moderada positiva)
 - investimento per capita (forte positiva)
 - seguridade social (muito forte positiva)
 - função urbana sobre a despesa total (moderada positiva)

Possíveis conclusões:

- ⇒ B1: função social se correlaciona com a receita corrente líquida, o que pode comprovar que os gastos com educação, saúde, seguridade social e assistência aumentam quando a arrecadação tributária aumenta (tanto própria quanto devolutiva), enaltecendo que as emendas parlamentares, por exemplo, são excluídas da base de cálculo da Receita Corrente Líquida por força da EC 86/2015;
- ⇒ B2: para corroborar a conclusão B1, a função social cresce na medida em que a autonomia por base tributária aumenta, sendo isto ainda mais latente quando em relação à autonomia por base territorial e devolução tributária, o primeiro que leva em consideração os tributos próprios, e o segundo que leva em consideração os tributos estaduais e federais que são “devolvidos” para o Município de acordo com sua respectiva participação na arrecadação do referido tributo, podendo comprovar que os gastos com educação, saúde, seguridade social e assistência aumentam de acordo com o aumento da arrecadação tributária própria e, principalmente a devolutiva, haja vista que esta apresenta correlação forte.
- ⇒ B3: função social está atrelado ao investimento per capita, o que faz total sentido.
- ⇒ B4: considerando a correlação muito forte entre função social e seguridade social, e considerando que a função social abarca a seguridade social, acrescentando educação, nota-se que os gastos com saúde, assistência e previdência tem um grande peso no indicador, bem superior ao gasto com educação;
- ⇒ B5: função social e função urbana se correlacionam moderadamente, isto é, existe a correlação positiva entre os dois indicadores, porém ela não é preponderante.

➤ (C) Função urbana sobre a despesa total se correlaciona com:

- receita total per capita (moderada positiva)
- receita corrente líquida (moderada positiva)
- dependência vertical (moderada positiva)
- investimento sobre total da despesa (forte positiva)
- investimento per capita (forte positiva)
- seguridade social (moderada positiva)

- função social sobre a despesa total (moderada positiva)

Possíveis conclusões:

- ⇒ C1: corroborando a possível conclusão A2, o investimento sobre a despesa é traduzido em incremento da função urbana, podendo comprovar que os investimentos estão relacionados à transporte, saneamento, gestão ambiental, urbanismo, e habitação, isto é, infraestrutura urbana.

10.8 Conclusão

Os dados de correlação apresentados são importantes para apoiar o fechamento deste que é o principal capítulo da tese, onde estão os resultados, efetivos, da pesquisa realizada ao longo do doutorado.

A análise detalhada das finanças municipais de Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra, utilizando os indicadores desenvolvidos por Garson (2009) e replicados nesta pesquisa, oferece um panorama abrangente das capacidades institucionais e fiscais desses municípios. A correlação entre os indicadores financeiros destacou alguns pontos críticos que merecem ser sublinhados:

10.8.1 Investimento e Dependência Vertical

A correlação positiva moderada entre o investimento sobre a despesa total e a dependência vertical sugere que, para os municípios estudados, o nível de investimento está fortemente atrelado aos repasses intergovernamentais, principalmente os relacionados à exploração petrolífera. Este resultado confirma a hipótese de que a capacidade de investimento desses municípios é altamente dependente das transferências de outros entes federativos, o que levanta preocupações sobre a sustentabilidade dessa dependência em cenários de crise.

10.8.2 Função Social e Receita Corrente Líquida

A forte correlação positiva entre a função social e a receita corrente líquida aponta para uma relação direta entre a arrecadação tributária e os gastos com saúde, educação, seguridade social e assistência. Este achado reforça a importância de uma base tributária sólida para sustentar os serviços essenciais à população, especialmente em contextos de flutuação das receitas provenientes de royalties.

10.8.3 Autonomia Tributária e Desenvolvimento Econômico

A análise revelou que Macaé, a partir de 2012, experimentou um aumento significativo em sua autonomia tributária, em contraste com Campos e São João da Barra. Isso pode ser um reflexo de uma economia mais diversificada e menos dependente dos royalties, sugerindo que o desenvolvimento econômico local pode ser fortalecido por uma base tributária mais robusta e menos vulnerável a crises no setor petrolífero.

10.8.4 Impactos da Crise dos Royalties

A análise das séries históricas demonstra que a crise dos royalties, especialmente após 2014, teve um impacto profundo na capacidade de investimento e na dependência vertical dos municípios. No entanto, a resiliência apresentada em alguns indicadores, como o gasto com saúde e educação, mesmo em tempos de arrecadação em declínio, destaca a importância de políticas públicas robustas e de longo prazo para garantir a provisão de serviços essenciais.

10.8.5 Desigualdade no Desenvolvimento Urbano

O gasto com urbano, que apresentou correlação moderada com a receita total per capita e com o investimento sobre a despesa total, reforça a ideia de que os investimentos em infraestrutura urbana estão diretamente ligados à arrecadação municipal. A diferença observada entre Macaé e os outros municípios indica uma maior capacidade de Macaé em manter e expandir sua infraestrutura urbana, possivelmente devido à sua base econômica mais diversificada.

Em suma, os resultados desta análise destacam a complexidade da gestão fiscal nos municípios produtores de petróleo do Norte Fluminense. A dependência dos royalties, embora crucial para o financiamento das atividades municipais, apresenta riscos significativos, especialmente em períodos de instabilidade econômica. A pesquisa sugere que uma diversificação da base econômica e um fortalecimento da arrecadação tributária própria são essenciais para aumentar a resiliência fiscal e garantir um desenvolvimento urbano sustentável.

11. CONCLUSÃO E CONSIDERAÇÕES FINAIS

É uma tarefa por demais hercúlea e intrigante trazer as conclusões e considerações finais de um trabalho que se confunde com a própria vida profissional do autor.

Este trabalho não é só o resultado de quase cinco anos de doutorado, ele também é o resultado de 20 (vinte) anos de dedicação a dois dos municípios objetos da pesquisa, Campos e São João da Barra, e que também contempla colaborações para toda região Norte Fluminense.

É impossível dissociar a pesquisa de doutorado da experiência empírica do pesquisador, que enquanto servidor público municipal vivenciou o ingresso efetivo das receitas da atividade neoextrativista de exploração de petróleo, especialmente as compensações financeiras (royalties) desde o início dos anos 2000, bem como todo o processo de implantação e início da operação do Porto do Açu.

A travessia do deserto solitário do doutorado se fez como uma estrada pelo qual teorias foram percorridas e estudadas para explicar o plano de fundo, e bancos de dados foram explorados para explicar os resultados práticos de tudo aquilo que o pesquisador vivenciou ao longo de duas décadas enquanto servidor público concursado que ocupou os cargos de Secretário de Planejamento, Secretário de Transportes, Coordenador Geral de Compras e Licitações e Conselheiro/Organizador da Conferência das Cidades do Município de São João da Barra (2003 a 2015); Procurador Geral da Câmara Municipal de São Francisco do Itabapoana (2016); Controlador Geral do Município, Secretário de Desenvolvimento Econômico, Presidente do Instituto Municipal de Mobilidade de Campos dos Goytacazes, Coordenador do grupo de trabalho da implantação do Centro de Controle e Combate à Covid-19 e Membro do Gabinete de Crise da Pandemia da Covid-19 (2017 a 2020); Professor do Curso de Direito na Faculdade de Direito de Campos, atual Centro Universitário Fluminense (2008 a 2010); Pesquisador do Grupo de Pesquisa Interinstitucional de Desenvolvimento Municipal Regional UENF/UNIFLU (2007 até os dias atuais); além do desenvolvimento de trabalhos de Consultoria Técnica em Macaé, Quissamã, Conceição de Macabu, Tanguá e diversos outros municípios do Estado do Rio de Janeiro entre 2010 e 2022.

Neste cenário, este capítulo final de conclusão e considerações derradeiras será espaço, também, para personificação das análises e inserção da alma da pesquisa, saindo de uma análise fria dos dados e contando com a percepção de quem viveu os fatos,

sem juízo de valor, por óbvio, mantendo a imparcialidade que a pesquisa precisa e exige para fins de credibilidade, entretanto, não se deixará de trazer fatos e bastidores de acontecimentos que se refletem em dados e números.

11.1 A gênese da política campista e sanjoanense dos últimos 40 anos

O ano era 2006 quando o empresário Eike Batista lançou o empreendimento denominado Complexo Logístico e Industrial do Porto do Açú, ao lado da então Governadora do Estado do Rio de Janeiro, Rosinha Garotinho, esposa do ex-Governador (1999/2002) e ex-prefeito de Campos (1989/92 e 1997/98), Antony Garotinho, e mãe do Prefeito de Campos, reeleito ao tempo da conclusão desta pesquisa, Wladimir Garotinho (2021/24 e 2025/28). Rosinha Garotinho também viria a ser prefeita de Campos por dois mandatos consecutivos, entre 2009 e 2016, como se verá mais adiante.

Em Campos, os “Garotinhos” governaram a cidade de maneira quase que ininterrupta entre 1989 e 2024 (marco de finalização da presente pesquisa), de forma direta por seu líder Antony Garotinho entre 1989 e 1992 e entre 1997 e 1998, pela esposa, Rosinha Garotinho, entre 2009 e 2016, e por seu filho, Wladimir Garotinho, entre 2021 e 2024, salientando que o filho foi reeleito para o mandato que se iniciará em 01/01/2025 e se estenderá até 31/12/2028. Entre 1993 e 1996 Campos foi governada pelo aliado político do Garotinho, Sergio Mendes, e entre 1998 e 2004 por seu então vice-prefeito e também aliado político Arnaldo Viana, médico neurocirurgião renomado na cidade, que continuou o mandato de Garotinho em 1998, quando ele renunciou para concorrer, e vencer, as eleições para Governador do Estado do Rio. Arnaldo Viana foi o primeiro prefeito de Campos que contou com recursos abundantes de royalties de petróleo, especialmente a partir da vigência da chamada “Lei do Petróleo”, Lei Federal n. 9.478 de 06 de agosto de 1997 que, conforme citado na introdução e no capítulo 10, criou a Agência Nacional do Petróleo – ANP, quebrou o monopólio da exploração e produção de petróleo e materializou o recebimento dos royalties de petróleo e participações especiais para os municípios produtores da Bacia de Campos, especialmente Campos, São João da Barra e Macaé. Além dos já citados, Campos também foi governada por Carlos Alberto Campista, por apenas cinco meses em 2005, pois apesar de ter vencido as eleições para prefeito, quebrando a hegemonia do grupo dos “Garotinhos”, Campista foi cassado, juntamente com seu vice, por captação de sufrágio, mais conhecida como “compra de votos”, onde a justiça eleitoral entendeu que ele foi beneficiado pelo uso da máquina do município para conquistar votos irregularmente. Durante seu segundo mandato de prefeito, Arnaldo

Vianna se distanciou dos “Garotinhos”, promovendo um racha no grupo, onde ele lançou como candidato a prefeito o já citado Carlos Alberto Campista, que disputou a eleição com Geraldo Pudim, seu então vice-prefeito e fiel escudeiro de Garotinho. Como já exposto, Campista ganhou a eleição de 2004, mas ficou apenas cinco meses no mandato, até ser cassado. No seu lugar assumiu o Presidente da Câmara Municipal, o também médico Alexandre Mocaiber, que conduziu o município até as eleições suplementares de 2006, quando ele mesmo concorreu e venceu, numa disputa mais uma vez contra Geraldo Pudim, aliado de Garotinho.

Mocaiber foi afastado pela Justiça em 2008 por envolvimento em esquema de fraudes em licitações e superfaturamento de obras. Em seu lugar assumiu o vice-prefeito Roberto Henriques, outro aliado de Garotinho, à época. Ainda em 2008, nas eleições regulares se elegeu como prefeita de Campos a ex-governadora Rosinha Garotinho, esposa de Antony Garotinho, líder do clã político mais vencedor de Campos. Rosinha teve dois mandatos consecutivos, onde o primeiro mandato até hoje é considerado pela maioria da população como um bom governo, e o segundo marcado por escândalos envolvendo supostas fraudes em licitação construção de casas populares e por uso da máquina administrativa em eleição, por meio do programa de distribuição de renda chamado “Cheque Cidadão”.

Nas eleições de 2016, o candidato da família Garotinho e então vice-prefeito, o médico “Doutor Chicão”, foi derrotado em primeiro turno, de forma impactante, pelo jovem vereador de primeiro mandato Rafael Diniz. Apesar da grande vitória em primeiro turno contra o candidato da máquina, Rafael não era um outsider, propriamente dito, ele é filho do falecido ex-deputado estadual Sergio Diniz e neto de uma das figuras mais marcantes da política campista durante a ditadura militar, pós Golpe de 64, José Carlos Barbosa, o Zezé Barbosa, que foi prefeito de Campos por três mandatos alternados (na época não havia reeleição), sendo dois pelo extinto partido Aliança Renovadora Nacional, o Arena, que deu sustentação política à ditadura militar e um, por incrível que pareça, pelo PMDB, antigo MDB que era o partido autorizado pelo regime militar para fazer oposição ao ARENA.

Voltando a olhar para São João da Barra, o lançamento da pedra fundamental do Porto do Açú se deu precisamente em dezembro de 2006, quando em São João da Barra a prefeita era Carla Machado, ainda em seu primeiro mandato e ainda discípula do já citado líder político Garotinho. Carla Machado teve dois mandatos consecutivos (2004/2008 e 2009/2012) e depois voltou para mais um mandato e meio (2017/2020 e

2021/2022), até renunciar para concorrer ao cargo de Deputada Estadual, para qual foi eleita e exerce, ao tempo da finalização da pesquisa, o seu primeiro mandato no parlamento do Estado do Rio de Janeiro (2023/26). Em outras palavras, o grupo de Carla Machado governou São João da Barra de maneira ininterrupta de 2005 até 2024 (marco de finalização da presente pesquisa), tendo ela diretamente como Prefeita nos mandatos citados, e por seus aliados diretos, José Amaro Martins de Souza (Neco), entre 2013 e 2016, e Carla Caputi, que era sua vice-prefeita e assumiu o mandato em 2022, quando Machado renunciou para se candidatar à Deputada Estadual, e que se elegeu para mais um mandato em 2024.

Antes de Carla Machado, São João da Barra foi governada por Alberto Dauaire Filho, o Betinho Dauaire, que foi prefeito por dois mandatos consecutivos (1998/2001 e 2002/2006). Ele é filho do famoso político fluminense Alberto Dauaire, que foi vereador e prefeito também de São João da Barra nas décadas de 1950 e 1960, e que entre 1966 e 1995 teve sete mandatos consecutivos como Deputado Estadual, onde em seus últimos cinco anos de ALERJ foi um dos mentores de Sergio Cabral, então jovem Deputado Estadual eleito em 1990, e que viria a ser Presidente da ALERJ (1995/2003) e governador do Estado do Rio de Janeiro por dois mandatos consecutivos (2007/2010 e 2011/2014), período de construção/implantação do Complexo Logístico e Industrial do Porto do Açu, onde foi responsável por todas as desapropriações que viabilizaram o referido complexo²⁵. Herdeiro político da família Dauaire, o filho do ex-prefeito Betinho e neto do ex-deputado Alberto Dauaire, Bruno Dauaire está em seu terceiro mandato consecutivo de Deputado Estadual, e ainda ocupa o cargo de Secretário de Estado de Habitação do Rio de Janeiro, onde também ocupou o cargo de Secretário de Estado de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos. Bruno é aliado do clã dos Garotinhos e diretamente ligado ao prefeito da cidade de Campos, Wladimir Garotinho.

Por mais cansativo e enfadonho que tenha sido até agora, essa gênese da política campista e sanjoanense dos últimos 40 anos é por demais importante para entender como se deu o jogo do poder nessas duas cidades, onde os mesmos grupos

²⁵ As desapropriações para formação do chamado Complexo Logístico de Industrial do Porto do Açu em ALVARENGA (2013) surgem como resultado de um processo marcado por violência e injustiça, conduzido em horários impróprios e aparentemente ilegais e com presença maciça da força policial, ao ponto das pessoas envolvidas e entrevistadas perceberem a Polícia Militar como braço da iniciativa privada para garantir a expulsão das famílias de suas terras, ao invés de zelar pela lei e cuidar dos interesses de toda a população.

políticos governaram durante todo o processo de consolidação da atividade neoextrativista de petróleo e gás natural e presença da força do capital nas duas cidades.

11.2 O político profissional

O conceito de político profissional, conforme definido por Max Weber em *Ciência e Política: Duas Vocações* (2004), refere-se ao indivíduo que faz da política sua principal atividade e fonte de sustento, dedicando-se a ela de forma contínua. Weber diferencia o político que vive "da" política daquele que vive "para" a política: enquanto o primeiro utiliza a política como meio de sustento e obtenção de status, o segundo orienta sua atuação pela busca de objetivos coletivos e ideais.

No caso dos municípios analisados os resultados indicam que, nas últimas décadas, a condução política tem sido marcada por indivíduos que, predominantemente, vivem "da" política, sem que necessariamente suas ações sejam orientadas "para" a política, no sentido weberiano de busca pelo interesse público. Essa característica é evidenciada pela recorrência de lideranças que fizeram de cargos políticos seu principal meio de vida, consolidando trajetórias políticas baseadas na manutenção do poder e na dependência de estruturas políticas e econômicas locais vinculadas aos royalties do petróleo.

Tal ponto merece destaque nesta conclusão, pois a predominância de políticos profissionais à frente da gestão de municípios com elevadas receitas, como Campos dos Goytacazes e São João da Barra, suscita importantes questionamentos sobre os riscos e desvantagens para o desenvolvimento local. A fartura de recursos provenientes de royalties do petróleo e, no caso de São João da Barra e Macaé, do ISSQN advindo da atividade portuária e petrolífera, pode gerar um ambiente propício à perpetuação de práticas políticas clientelistas e ao desvio de recursos públicos, comprometendo a qualidade da gestão e o bem-estar da população, e como exposto na introdução deste trabalho, especificamente quando da análise da conjuntura local, tais municípios trazem exemplos variados de corrupção e outras práticas lesivas ao erário público.

Um pouco antes dos anos 2000, o Município de São João da Barra viu seu prefeito regularmente eleito ser cassado pela Câmara Municipal por atos de corrupção, e ainda ter suas contas julgadas irregulares pelo TCE-RJ, assim como o ex-prefeito que venceu a eleição seguinte e governou o município por dois mandatos, e que ao final também teve suas contas declaradas irregulares pela mesma Casa de Contas. Esse mesmo

filme se repetiu ao final da legislatura de 2016, onde o Prefeito que saiu teve suas contas declaradas irregulares pelo TCE-RJ ²⁶.

Em 2008 a cidade de Macaé viveu dias tumultuados com a possibilidade de cassação do então prefeito reeleito Riverton Mussi (então PMDB), que junto com seu tio, também ex-prefeito do Município e então Deputado Federal à época, Sylvio Lopes (PSDB), foram acusados pelo MPF por improbidade administrativa por fraude em licitações para compra de merenda escolar, tendo a Justiça Federal decretado, inclusive, a indisponibilidade dos bens dos referidos políticos. Por este fato o então prefeito eleito não foi cassado, entretanto, em 2010, a Justiça Eleitoral cassou seu diploma e mandato por abuso do poder político e econômico. Por liminar em instâncias superiores da justiça, o prefeito cassado se manteve no cargo até o término do seu mandato. Cumpre salientar que o referido ex-prefeito, depois do término do seu mandato, foi condenado por improbidade administrativa e teve suas contas reprovadas, razão pela qual figura na lista de “Responsáveis com Contas Julgadas Irregulares” do TCE-RJ, e por isso, teve seu registro de candidatura para vereador no pleito de 2016 indeferido pela Justiça Eleitoral²⁷.

Também em 2008, os campistas presenciaram a aterrissagem do avião da Polícia Federal no Aeroporto Municipal Bartolomeu Lisandro para deflagrar a chamada “Operação Telhado de Vidro”, que prendeu dezenas de pessoas incluindo o Procurador Geral do Município, o Secretário de Obras, o Secretário de Desenvolvimento, e que culminou no afastamento do Prefeito à época, Alexandre Mocaiber, que se diga de

²⁶ Em 1996 o então Prefeito Ranulfo Vidigal Ribeiro foi cassado por atos de corrupção pela Câmara Municipal e teve suas contas julgadas irregulares pelo TCE-RJ. O ex-prefeito Alberto Dauaire Filho, conhecido como Betinho Dauaire, eleito para legislatura posterior ao Prefeito cassado, ao final do seu segundo mandato também teve suas contas declaradas irregulares pelo Tribunal de Contas, passando a figurar juntos na lista dos inelegíveis.

Disponível em < <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/brasil/fc0704200025.htm>>; <<http://www.folha1.com.br/conteudo/2015/01/blogs/blogdoarnaldoneto/1185240-ranulfo-vidigal-nenhuma-aplicacao-foi-feita-fora-das-regras-naturais.html>>; <<http://www.portalozk.com/vaf/noticias/justica/veja-nomes-ligados-a-sao-joao-da-barra-listados-pelo-tce-rj-como-39-fichas-sujas-39/4044/>>; <<file:///Users/sergio/Downloads/ResponsaveisComContasJulgadasIrregulares%20TCE-RJ%202016.pdf>>; <<http://jornalodiariorj.com/tce-reprova-contas-de-neco-ex-prefeito-de-sao-joao-da-barra/>> Acessos em 18 de novembro de 2021.

²⁷ Disponível em < <http://noticias.terra.com.br/eleicoes/2008/interna/0,,OI3280342-EI11873,00-Rio+prefeito+reeleito+de+Macaé+pode+ser+cassado.html>>; <<https://www.odebateon.com.br/site/noticia/detalhe/15141/juiz-cassa-mandato-de-riverton-e-marilena-por-abuso-de-poder->>; <<https://cliquediario.com.br/politica/riverton-mussi-padrinho-politico-de-chico-machado-e-cassado-pela-justica-eleitoral>>; <<https://cliquediario.com.br/sem-categoria/ex-prefeito-de-macaé-riverton-mussi-e-condenado-por-improbidade-pela-justica>>; <<http://www.cartaoavermelho.com.br/2011/01/riverton-mussi-consegue-liminar-e-se> 19.html>; <<file:///Users/sergio/Downloads/ResponsaveisComContasJulgadasIrregulares%20TCE-RJ%202016.pdf>> Acessos em 18 de novembro de 2021.

passagem, só não foi preso devido ao foro privilegiado²⁸. Antes mesmo deste escândalo, o Prefeito eleito em 2004, já tinha sido cassado por compra de votos, o que resultou na necessidade do então Presidente da Câmara assumir o mandato até a ocorrência de nova eleição municipal. No período de 2005 a 2008, Campos teve 3 prefeitos²⁹.

A Prefeita eleita em 2008, Rosinha Garotinho, e seu vice, Dr. Chicão, foram afastados do cargo pelo TRE-RJ por quase seis meses em 2010, quando assumiu o Presidente da Câmara Municipal. Reeleita em 2012, a Prefeita e seu vice tiveram seus mandatos cassados pelo TRE-RJ por uso da máquina pública para se reeleger, porém tal decisão somente foi proferida no final de outubro de 2016, e como ainda estava em sede de recurso, eles conseguiram terminar o mandato (FERREIRA e ALMADA, 2016).

As Eleições Municipais de 2016 foram marcadas por mais um escândalo de compra de votos com uso da máquina pública, a chamada “Operação Chequinho”³⁰, que culminou na prisão da ex-prefeita, do seu marido, ex-secretário de governo e ex-governador, do seu ex-secretário de Controle, e de vários funcionários comissionados no último mandato, incluindo diversos vereadores ligados a ex-prefeita.

Não obstante ao já exposto, as contas do último ano de gestão da ex-prefeita, 2016, foram rejeitadas pelo TCE-RJ por diversas irregularidades incluindo um déficit ao final do exercício em um montante superior a 200 milhões de reais de despesas sem a devida cobertura orçamentária e financeira³¹. Em julho de 2018, a Câmara Municipal de Campos aprovou o referido parecer do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro,

²⁸ Batizada de Telhado de Vidro, em alusão a uma das empresas envolvidas no caso, a operação foi resultado de 90 dias de investigações sobre uma quadrilha que agia principalmente através de contratações irregulares de funcionários terceirizados para trabalhar na Prefeitura de Campos e obras superfaturadas.

²⁹ Os dados apresentados foram oriundos de pesquisa no site do Ministério Público Federal e em sites jornalísticos descritos em seguida, bem como da vivência empírica deste pesquisador enquanto cidadão campista que presenciou tais fatos à época. Disponível em <http://www.prrj.mpf.mp.br/frontpage/noticias/noticia_1066> Acesso em 03 de outubro de 2021. Disponível em <<http://g1.globo.com/Noticias/Rio/0,,MUL346643-5606.00-PRESOS+EM+OPERACAO+DA+PF+EM+CAMPOS+PRESTAM+DEPOIMENTO.html>> Acesso em 03 de outubro de 2018. Disponível em <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,acusado-de-fraude-prefeito-de-campos-rj-faz-campanha,164298>> Acesso em 03 de outubro de 2021.

³⁰ Esquema que utilizava o programa social denominado “Cheque Cidadão”, da Prefeitura de Campos, para supostamente angariar votos para um grupo político nas eleições de 2016, para perfazer uma robusta bancada de parlamentares na Câmara Municipal, que garantisse sustentação política ao candidato da situação, Dr. Chicão, pretendo sucessor da então prefeita Rosinha Garotinho. Disponível em <<http://www.mpf.mp.br/regiao2/sala-de-imprensa/noticias-r2/mp-eleitoral-processa-grupo-politico-de-campos-rj-e-pede-absolvicao-de-wladimir-matheus>> Acesso em 30 de setembro de 2021.

³¹ Disponível em <<https://g1.globo.com/rj/norte-fluminense/noticia/tce-reprova-contas-do-ultimo-ano-de-gestao-de-rosinha-garotinho-na-prefeitura-de-campos-no-rj.ghtml>> Acesso em 30 de setembro de 2018.

reprovando as contas da ex-prefeita referente ao exercício de 2016, e a tornando inelegível por oito anos³².

11.3 A força do setor de saúde em Campos a partir dos royalties

As exceções aos políticos profissionais em Campos também revelam outra característica extremamente importante na cidade, que é a ligação com o setor de saúde do município, materializado pelos ex-prefeitos médicos Arnaldo Vianna e Alexandre Mocaiber, e pelo ex-vice-prefeito por dois mandatos, o também médico Doutor Chicão.

A característica citada no parágrafo anterior, ao ver deste trabalho, pode também ser explicada pela força orçamentária e financeira do setor de saúde pública, conforme apresentado no capítulo 10, onde a média de gastos com saúde representaram média (2004/2022) de quase 30% do orçamento, sendo que de 2015 a 2022 a média sobe para 40%, o que representa em 2022, por exemplo, mais de R\$ 1 bilhão (um bilhão de reais)³³.

Ainda na questão da saúde pública de Campos, algumas importantes considerações empíricas precisam ser feitas, de maneira a corroborar e preencher lacunas deixadas nas análises do capítulo 10.

No citado capítulo, a análise dos dados e gráficos levam a um entendimento de que o Gasto com Social não demonstrou sofrer impactos com a crise de royalties e, conseqüentemente crise de arrecadação, e como o gasto com social é composto pelos gastos com saúde, educação e assistência social, com força preponderante da saúde, isso pode se mostrar uma afirmação perigosa que precisa e merece retratação.

³² Disponível em <<http://folha1.sites.fiveedit.com.br/conteudo/2018/07/politica/1236569-camara-reprova-contas-de-rosinha.html>>; <http://www.nfnoticias.com.br/noticia-11704/por-15-votos-a-9-camara-de-campos-reprova-contas-de-rosinha-garotinho>. Acesso em 19 de novembro de 2020.

³³ Importante destacar que a presença de profissionais da saúde na esfera política não é algo incomum, e isso, por vezes está atrelado ao seu contato direto com a população, com mais ênfase nos casos de médicos e médicas, pois a profissão médica, em particular, goza de alto prestígio social, associada à competência, altruísmo e dedicação. Essa credibilidade pode ser transferida para a arena política, conferindo aos médicos uma vantagem em relação a outros candidatos. Entretanto, embora o desempenho de médicos na política seja frequentemente positivo, a análise da composição do legislativo e executivo brasileiros demonstra que a classe médica não configura a categoria profissional com maior representatividade política no país, e em Campos isso não é diferente. Historicamente, a política brasileira tem sido dominada por profissionais provenientes de áreas como Direito, Administração de Empresas e, em menor grau, Educação e carreira militar, e isso reflete a estrutura social brasileira, marcada por desigualdades históricas e pela concentração de poder em determinados grupos sociais. A origem social, o acesso à educação de qualidade e as redes de contato influenciam as trajetórias políticas e a ocupação de cargos eletivos e de liderança. Diante disso que surge a conclusão deste trabalho, no sentido de que a presença e sucesso da classe médica na política campista estão associadas ao peso orçamentário e financeiro do setor de saúde nas finanças públicas, especialmente a partir dos royalties de petróleo.

Apesar da não demonstração de impacto no gasto com social mesmo durante a crise de arrecadação, o gasto com saúde em Campos é, essencialmente, atrelado ao recebimento dos recursos dos royalties, conforme demonstrado na análise do banco de dados. Isso precisa ser melhor apresentado.

Com a entrada abundante de recursos de royalties nos cofres públicos campistas, no início dos anos 2000, a cidade de Campos passou por uma série de transformações, e a “sobra” de recursos era algo perceptível aos olhos da população e dos órgãos de controle, tanto que em 2002 um gasto público fora dos limites do município chamou a atenção de muitos. O então prefeito Arnaldo Vianna decidiu participar do carnaval na Sapucaí, na cidade do Rio de Janeiro, patrocinando a Escola de Samba Imperatriz Leopoldinense com um repasse de quase R\$ 2 milhões (dois milhões de reais), e com direito a desfile do próprio prefeito e de sua primeira-dama, para que a escola homenageasse a cidade de Campos, reduto eleitoral de Garotinho, que naquele ano era Governador do Estado do Rio de Janeiro e foi, também, candidato a Presidente da República, ficando em terceiro lugar com mais de 15 milhões de votos, atrás de Lula e Serra.

As peripécias com o dinheiro dos royalties eram muitas, desde o custeio de incontáveis eventos com artistas nacionais, passando por bolsas universitárias em faculdades particulares para praticamente todos que demandavam, mesmo Campos sendo berço de um vasto polo universitário público (UENF, UFF, UFRRJ e IFF), e alto volume de repasse para entidades de saúde privadas para custeio de especialidades da saúde. Exatamente este último ponto que começa a mudar o rumo da história dos gastos com a saúde pública, e isso passa pela atuação de um Promotor de Justiça, Marcelo Lessa, falecido em 2021, antes que pudesse ser entrevistado durante a pesquisa.

Durante o período em que o autor desta pesquisa foi secretário municipal de Campos, além da visualização “por dentro” das finanças municipais, o contato com os promotores de justiça da cidade era uma constante, haja vista os diversos inquéritos instaurados, dentre eles, os que envolviam os hospitais contratualizados.

Antes de adentrar ao que foi vivenciado junto ao referido promotor de justiça, cumpre destacar que, conforme evidenciado no capítulo 9, só em dívidas sem o devido registro orçamentário constatado no início de 2017, só com contratualização em saúde o montante era de mais de R\$ 30 milhões (trinta milhões de reais).

A Contratualização no âmbito da saúde pode ser resumida como o instrumento que formaliza a relação do Poder Público com a iniciativa privada para

atuação de forma complementar no Sistema Único de Saúde – SUS. Dessa forma, unidades de saúde particulares ou filantrópicas, como na maioria dos casos, celebram contratos com o Poder Público para receberem valores complementares relativos aos procedimentos executados no âmbito do atendimento do SUS. Este procedimento está amparado no *caput* e no § 1.º do art. 199 da Constituição Federal, segundo os quais a assistência à saúde é livre à iniciativa privada, que poderá participar de forma complementar do Sistema Único de Saúde (SUS), segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos

Bem, aqui cumpre esclarecer que se essas unidades de saúde, particulares ou filantrópicas, estão integradas ao SUS, isso significa que elas já recebem do Governo Federal e Estadual pelos procedimentos executados, sejam eles de média ou alta complexidade, que são, em tese, de competência do Governo do Estado e da União.

Ocorre, porém, que a tabela SUS que remunera tais unidades privadas e/ou filantrópicas é, desde sempre, muito desatualizada, o que resulta, na imensa dificuldade de sustentabilidade destas unidades, especialmente as filantrópicas, tais como as inúmeras Santas Casas e afins espalhadas por todo país.

Assim surge a intervenção da Promotoria de Justiça de Tutela Coletiva, por meio do citado Promotor Marcelo Lessa, justamente diante de um cenário onde as unidades de saúde filantrópicas de Campos, a saber, Santa Casa de Misericórdia, Sociedade de Beneficência Portuguesa, Hospital dos Plantadores de Cana e Hospital Escola Álvaro Alvim, experimentavam enormes dificuldades de sobrevivência e atendimento digno da população, e as unidades públicas não davam conta, como ainda não dão, de todo atendimento da população, e em contrapartida o Executivo Municipal esbanjava com gastos de recursos de royalties em desfiles de escola de samba fora dos limites geográficos do Município e na contratação de shows artísticos.

Chamando todos os atores envolvidos no problema e buscando uma atuação proativa do Ministério Público, em que pese as inúmeras críticas sobre tal intervenção ministerial no Executivo, o citado promotor logrou êxito em tomar do Executivo Municipal o compromisso de complementar os valores pagos pelos Governos Federal e Estadual às unidades filantrópicas por procedimentos realizados no âmbito do SUS, com recursos dos royalties da exploração petrolífera.

Por mais que tal medida, à época, tenha se mostrado benéfica, com o passar dos anos e o relaxamento na cobrança daqueles que efetivamente deveriam melhorar os

repasse dos procedimentos do SUS, especialmente o Governo Federal, se criou uma enorme bola de neve que ano após ano foi abocanhando os recursos municipais e criando uma dependência gigante das unidades filantrópicas, a ponto das referidas não mais conseguirem sobreviver sem receber o complemento municipal.

Além da contratualização com as unidades não públicas, especialmente filantrópicas, a saúde pública gerida diretamente pela Municipalidade é gigantesca, com quase uma centena de unidades, entre Unidades Básicas de Saúde, Unidades Pré-Hospitalares e Hospitais, como bem detalhado no capítulo 9, e custa anualmente aos cofres públicos cerca de 40% do orçamento, o que em 2022 significou mais de R\$ 1 bilhão (um bilhão de reais), sendo grande parte deste valor oriundo dos royalties de petróleo. Este setor tem um enorme peso na composição das decisões políticas municipais, isso é um fato.

11.4 PreviCampos, servidores públicos e royalties

Outro ponto que merece destaque nessas linhas conclusivas e derradeiras da pesquisa e da experiência empírica, ainda em relação a Campos, diz respeito à Previdência Municipal.

Como observado no capítulo 10, Campos gasta com previdência social percentuais bem acima dos demais municípios analisados, se aproximando dos 10% (dez por cento) da despesa total entre os anos 2017 e 2022. Isso, também como exposto no referido capítulo, evidencia a participação significativa de servidores públicos no montante total de gastos, principalmente se considerarmos também o pagamento direto de pessoal, que somados aos encargos ultrapassam um bilhão de reais, o que significa mais de 50% da receita corrente líquida, tanto que o Município de Campos constantemente violou o limite previsto na LRF para gasto com pessoal.

O sumiço dos gastos com previdência social entre os anos de 2010 e 2014, e sua volatilidade de 2015 a 2022, além de chamar bastante atenção, acaba por não ter uma explicação a partir da análise fria dos dados, o que não significa que não tenha uma explicação fática, com se verá nas próximas linhas.

Campos criou seu Instituto de Previdência dos Servidores, o PREVICAMPOS, em 1999 por meio de Lei Municipal 6.786, uma autarquia com autonomia financeira e administrativa que tem por finalidade a concessão de benefícios previdenciários obrigatórios a todos os seus segurados e respectivos beneficiários.

O Regime de Previdência dos Servidores Municipais de Campos tem seu plano de custeio instituído pela Lei Municipal n. 7.022/2000, que em seu artigo 3º estabelece como orçamento do instituto as receitas provenientes de duas fontes principais: contribuições dos segurados, com alíquota fixada de 11% (onze por cento), e patrocinadores, onde estes últimos são a Prefeitura, a Câmara Municipal, as Autarquias e Fundações Municipais e as Empresas Públicas.

A lei que criou o instituto previu que ele seria gerido por uma Diretoria Executiva e um Conselho Deliberativo, e deveria, desde 2012, quando da publicação da Portaria do Ministério da Previdência Social n. 170/2012 (que alterou a Portaria n. 519/2011), ter um Comitê de Investimentos, com a finalidade de assessorar os dois órgãos de gestão do instituto na elaboração da Política de Investimentos e na aplicação dos recursos do regime de previdência, justamente para observar as condições de segurança, rentabilidade, solvência, liquidez e transparência. Aqui reside um grande problema, tal Comitê de Investimentos, apesar de obrigatório desde 2012, somente em junho de 2016 foi ocupado e efetivado.

Outro ponto que merece destaque é a queda acentuada no gasto com previdência entre 2015 e 2016 e depois entre 2021 e 2022. Conforme constatado por relatório de inspeção conduzida pela Controladoria Geral do Município (2018), a primeira queda é explicada pela ausência de repasse das contribuições dos servidores municipais no período de novembro de 2015 a dezembro de 2016 e, ainda, o repasse a menor das contribuições patronais, no mesmo período, o que resultou em diversos parcelados feitos pela Municipalidade junto ao instituto de previdência, ressaltando que antes disso já existiam parcelamentos de outros débitos pretéritos, precisamente do período de 2010 a 2014, o que, conforme já mencionado, foi devidamente constatado na análise gráfica do capítulo 10.

A segunda queda acentuada no gasto com previdência, entre 2021 e 2022, tem uma explicação fática identificada por esta pesquisa, que foi o Termo de Ajustamento de Gestão - TAG proposto pela Prefeitura de Campos junto Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, um instrumento que teve por objetivo a conformação da utilização das receitas provenientes dos royalties do petróleo para o pagamento de dívidas e do quadro permanente de pessoal do município. Em outras palavras, Campos, assim como os demais municípios pesquisados, utiliza os recursos finitos dos royalties para pagamento de pessoal e dívidas, enquanto uma das leis que trata de tal indenização veda expressamente

tais destinações dos recursos, e o TCE-RJ determinou que a partir do exercício de 2021 isso seria uma obrigação, sob pena de rejeição das contas³⁴.

Em termos efetivos de conclusão da pesquisa e considerações finais, experienciar a Controladoria Geral do Município de Campos durante o processo de inspeção e auditoria do instituto de previdência permitiu verificar que os pontos de atenção identificados a partir da aplicação do indicador de Gasto com Social, especificamente seu detalhamento com Gasto com Previdência Social, estão atrelados às crises de arrecadação de royalties e são resultados de ações do Executivo Municipal justamente para de alguma forma minimizar os impactos de tais quedas de arrecadação.

Como exposto no capítulo 11, especificamente no tópico 10.8.4, a análise das séries históricas demonstra que a crise dos royalties teve um impacto profundo na capacidade de investimento e na dependência vertical dos municípios, especialmente em Campos. Como também indicado no capítulo 9, entre 2007 e 2009 os municípios objeto do estudo sofreram quedas expressivas na arrecadação, justamente pelo impacto da "crise dos subprimes" americana, que abalou a conjuntura econômica global, e não foi só uma “marolinha”³⁵.

Estes achados importantes da pesquisa são corroborados pelos pontos de atenção contidos nos gráficos do Gasto com Previdência Social em Campos,

³⁴ Como apresentado em diversos pontos desta pesquisa, os royalties de petróleo têm sido amplamente utilizados para cobrir despesas de custeio, em que pese a finitude dos referidos, e como tratado no capítulo 9, Campos se utiliza de grande parte de tais recursos para pagamento do funcionalismo público e seus encargos. Entretanto, o artigo 8º da Lei Federal 7.990/89 veda expressamente a utilização de recursos de royalties para pagamento de dívida e do quadro permanente de pessoal, e em que pese tal lei tratar apenas dos royalties de 5% (cinco por cento) da produção, enquanto a Lei Federal 9.478/97, dentre outras coisas, trata dos royalties excedentes aos 5%, e nesta não há qualquer vedação para sua aplicação, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro, embora reconheça a lacuna legislativa referente aos royalties do excedente da produção, sempre se mostrou totalmente contrário ao uso deste recurso para pagamento de pessoal e dívida. Neste sentido, em 2019 o TCE-RJ informou a todos os seus jurisdicionados que quando da apreciação das contas de governo municipais referentes ao exercício de 2021 e em diante, a citada vedação prevista na Lei n. 7.990/89 recairia sobre todas as receitas das compensações financeiras devidas pelo resultado da exploração de petróleo e gás natural. Em resumo, o TCE-RJ proibiu o uso de royalties para pagamento de pessoal e dívida, sob pena de parecer contrário na análise anual das contas de governo. Como Campos não tinha como deixar de usar de tal recurso para pagamento de pessoal, o gestor eleito que iniciou o mandato em 2021, Wladimir Garotinho, iniciou as tratativas de negociação de prazo com a Corte de Contas, visando escapar de ter suas contas rejeitadas e, por conseguinte, ficar inelegível, o que resultou na assinatura de um Termo de Ajustamento de Gestão. O TAG, é um instrumento legal que visa regularizar de forma voluntária atos e procedimentos de órgãos e entidades públicas e privadas sob controle do Tribunal de Contas. É um compromisso público firmado entre o órgão de controle e a administração pública, com o objetivo de corrigir irregularidades verificadas, que pode ser classificado como um instrumento de controle e correção de potenciais irregularidades, e representa o compromisso assumido pelo responsável pelas atividades de gestão pública.

³⁵ Em 2008, no auge da crise americana resultante do estouro da bolha de investimentos massivos em hipotecas nos EUA que cresceram ao longo dos anos 2000, crise esta que é considerada um dos piores desastres econômicos globais das últimas décadas, o então Presidente Lula declarou que se a crise nos EUA era uma Tsunami e que se chegasse ao Brasil seria uma “marolinha” que não daria nem para esquivar.

materializados pelo sumiço de tais gastos públicos entre os anos de 2010 e 2014, e sua volatilidade de 2015 a 2022, pois com a primeira grande diminuição da arrecadação de royalties o Executivo Municipal parou de fazer os repasses previdenciários, ficando totalmente inadimplente com sua própria autarquia, e depois, nos anos de 2015 e 2016 fez alterações legislativas, se aproveitando de sua maioria na Câmara Municipal, para poder antecipar regras de transição do instituto e assim diminuir seu custeio fixo com pagamento de benefícios, bem como alterou a legislação para mudar regras de pagamento de forma a criar créditos do Executivo para com o instituto de previdência, créditos estes que foram objetos de compensações onde o Executivo deixou de ter que fazer repasses previdenciários. Isso tudo, além de comprometer os repasses previdenciários, conforme identificado nos gráficos do capítulo 10, fez com o instituto de previdência campista perdesse muito recursos de sua reserva, tanto pela falta de repasse e obrigação antecipada de pagamento, como também por aplicações extremamente temerosas, o que resultou em diversos inquéritos civis públicos e ações de improbidade, e mais do que isso, resultou na incerteza quanto ao futuro dos servidores públicos de Campos, especialmente no que concerne às aposentadorias e demais benefícios previdenciários.

11.5 O ISSQN em São João da Barra e Macaé

Como exposto no capítulo 11, a Autonomia Tributária está relacionada ao que a municipalidade gera de renda própria através dos seus tributos, que na prática se resumem ao Imposto Predial Territorial Urbano - IPTU, ao Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza – ISSQN e ao Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis – ITBI, além de eventuais taxas e contribuições.

Para os municípios objeto desta pesquisa, assim como para imensa maioria dos municípios brasileiros, dos tributos municipais, de longe, o peso maior é o do ISSQN, que é oriundo da atividade empresarial de prestação de serviços de uma cidade.

Como também exposto ao longo do trabalho, enquanto o ICMS, arrecadado pelo estado, é referente a circulação de mercadorias e alguns serviços pontuais, a grande gama de prestação de serviço sofre a incidência do tributo municipal.

Diante disso, um elevado grau de autonomia tributária se revela quando a arrecadação do ISSQN se mostra mais relevante, entretanto, como também abordado no capítulo 11, a arrecadação de ISSQN de Macaé e São João da Barra demonstra grande impacto da indústria petrolífera, tanto pela presença da Petrobrás e diversas outras empresas que atuam na exploração neoextrativista no primeiro, quanto pelo Porto do Açu

no segundo, que também abriga diversas empresas que atuam no mercado de petróleo e gás natural.

Em outras palavras, apesar destes dois municípios apresentarem elevados indicadores de autonomia tributária, ante a grande arrecadação do ISSQN, de maneira objetiva, isso está totalmente atrelado à exploração neoextrativista de petróleo e gás natural, o que significa, em outras palavras, que devido à comunhão da mesma fonte, o tributa municipal acaba por ter a mesma natureza dos royalties. O aumento de um lado é correlacionado com aumento de outro, a queda de um lado é correlacionada com queda do outro, não demonstrando, de forma a não demonstrar, efetivamente, autonomia.

Em virtude da constatada relação de dependência, os ganhos fiscais oriundos dos royalties não parecem extrapolar para uma diversificação da dinâmica econômica local. Ao mesmo tempo em que pode acarretar ganhos, o aumento da influência das contribuições da exploração petrolífera, de certa forma, aprisiona as prefeituras, as tornando reféns. E isto traz enormes consequências para o poder público, para a política, para a economia e para a vida das pessoas.

11.6 Síntese dos principais achados da pesquisa

Este trabalho teve como objetivo investigar a governança urbana em municípios fortemente dependentes dos royalties do petróleo, com foco nas cidades do Norte Fluminense: Campos dos Goytacazes, Macaé e São João da Barra. Partindo da questão “Afim, quem governa as cidades?”, a pesquisa buscou desvendar os desafios de uma administração pública condicionada por uma economia centrada no neoextrativismo e pela volatilidade de receitas provenientes da exploração de recursos naturais.

Os achados desta pesquisa apontam que, ao contrário de promover uma independência fiscal e uma sustentabilidade a longo prazo, o modelo de dependência petro-rentista restringe a autonomia administrativa e financeira dos municípios. A análise das finanças públicas desses municípios mostrou que os royalties do petróleo, embora significativos, não transbordam para o desenvolvimento de uma economia diversificada. Na verdade, a dependência dessas receitas gera um ciclo de vulnerabilidade financeira e limita as possibilidades de planejamento de políticas públicas autônomas, resultando em uma governança local atrelada a interesses privados e ao mercado volátil de commodities.

Através da aplicação de indicadores fiscais e da análise teórica sobre Growth Machine, Cidade do Capital e Neoextrativismo, esta pesquisa revelou uma dinâmica de poder que favorece coalizões de elites econômicas locais e regionais. Essas coalizões

influenciam as prioridades urbanas, moldando uma "máquina de crescimento" cujos benefícios não são necessariamente distribuídos de maneira equitativa entre a população, resultando em desequilíbrios sociais e econômicos.

11.7 Contribuições Teóricas e Diálogo com a Literatura

A combinação das teorias da Growth Machine e Cidade do Capital, junto ao conceito de neoextrativismo, foi central para a compreensão do desenvolvimento urbano em municípios dependentes de receitas petrolíferas. A Growth Machine mostrou-se particularmente relevante para compreender como interesses econômicos locais moldam a governança urbana, colocando o crescimento econômico como um fim em si mesmo. Por outro lado, a teoria da Cidade do Capital elucidou como o capital exerce controle sobre o espaço urbano, moldando políticas e decisões que privilegiam o mercado, frequentemente em detrimento de um desenvolvimento social mais equilibrado e sustentável.

O neoextrativismo, por sua vez, proporcionou uma base sólida para analisar a vulnerabilidade econômica e institucional dos municípios do Norte Fluminense, produtores de petróleo e gás natural. Esse modelo revelou-se uma estrutura limitante para a governança local, uma vez que a economia desses municípios permanece atrelada à exploração de um recurso finito e volátil, dificultando a implementação de políticas de diversificação econômica e ampliação da autonomia fiscal. O modelo neoextrativista, ao promover uma dependência fiscal estrutural, limita a capacidade dos municípios de responderem a crises econômicas e de buscarem alternativas de desenvolvimento sustentável.

A articulação dessas perspectivas teóricas contribuiu para ampliar o entendimento das dinâmicas de governança e planejamento urbano nos municípios estudados, revelando as contradições entre o crescimento econômico e a sustentabilidade fiscal e social.

11.8 Desafios da Governança e Conflitos Fiscais

Os desafios enfrentados pelos municípios do Norte Fluminense refletem um conflito distributivo intrínseco à gestão de recursos naturais. A concentração de receitas petrolíferas em poucos municípios resulta em uma disputa fiscal e uma competitividade entre as cidades, o que limita o potencial de cooperação intermunicipal e impede o estabelecimento de políticas regionais de desenvolvimento. A pesquisa evidenciou que

essa competição é ampliada pela falta de uma política redistributiva que atenda às necessidades da região como um todo, exacerbando desigualdades e restringindo o alcance das políticas públicas.

Além disso, a análise das finanças municipais indicou que os altos valores recebidos em royalties de petróleo geraram uma acomodação administrativa, onde a continuidade dos repasses inibe a inovação e a criação de mecanismos de arrecadação próprios. A crise dos royalties destacou ainda mais essa dependência e fragilidade fiscal, pois os municípios, ao verem suas receitas drasticamente reduzidas, encontraram-se despreparados para responder a uma situação de queda abrupta nos recursos

11.9 Implicações Práticas e Propostas de Diversificação

As conclusões apontam para a necessidade urgente de diversificação econômica e de fortalecimento das capacidades institucionais dos municípios analisados. A dependência dos royalties se mostrou um obstáculo ao desenvolvimento de uma governança resiliente e autônoma, revelando que um planejamento urbano e econômico mais sustentável deve ser priorizado. É fundamental que os gestores municipais busquem alternativas para reduzir a vulnerabilidade das finanças locais, promovendo uma maior arrecadação tributária própria e incentivando o desenvolvimento de setores econômicos independentes da indústria petrolífera.

Para enfrentar as limitações impostas pelo arcabouço fiscal e pela Lei de Responsabilidade Fiscal, os municípios podem se beneficiar da adoção de práticas de gestão mais transparentes e eficientes, visando otimizar os recursos disponíveis e direcioná-los para setores que promovam o desenvolvimento humano e a qualidade de vida da população. As estratégias de diversificação econômica podem incluir investimentos em educação e capacitação, incentivando a criação de novas atividades econômicas que contribuam para uma economia local mais equilibrada e sustentável.

11.10 Considerações finais

A pergunta central desta pesquisa, “Quem governa as cidades?”, levou a uma análise profunda sobre as forças econômicas, políticas e sociais que moldam a governança urbana em municípios fortemente dependentes dos royalties de petróleo. Conclui-se que, nesses contextos, a governança é, em grande medida, moldada por interesses econômicos externos e pelas limitações estruturais impostas pela dependência fiscal. A perpetuação do modelo neoextrativista representa um obstáculo ao desenvolvimento sustentável e à

autonomia dos municípios estudados, consolidando uma vulnerabilidade que desafia a capacidade de resposta e adaptação a crises econômicas.

Assim, para que esses municípios possam superar os desafios impostos pela dependência do petróleo, torna-se imprescindível um planejamento integrado e estratégias de longo prazo que privilegiem a diversificação econômica e o fortalecimento das capacidades institucionais. A pesquisa reforça a necessidade de que políticas públicas e práticas de gestão municipal sejam orientadas para a construção de uma economia local mais diversificada e para o estabelecimento de uma governança que, de fato, esteja a serviço da população e do desenvolvimento urbano sustentável.

Em última análise, esta tese contribui para o entendimento das complexas relações entre recursos naturais, políticas públicas e governança urbana, oferecendo subsídios para a formulação de estratégias que priorizem a sustentabilidade econômica e social das cidades. Ao lançar luz sobre os desafios enfrentados pelos municípios do Norte Fluminense, produtores de petróleo e gás natural, espera-se que este trabalho inspire reflexões mais amplas sobre os caminhos para uma governança urbana mais justa e resiliente.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMO, Pedro. **A regulação urbana e o regime urbano: a estrutura urbana, sua reprodutibilidade e o Capital**. In. Ensaios FEE, Porto Alegre, (16)2: p.510-555, 1995. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/235710111.pdf>. Acesso em: agosto de 2020.

ABRANCHES, Sérgio. **Presidencialismo de coalizão: raízes e evolução do modelo político brasileiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Federalismo e políticas públicas no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia**. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2018.

Almeida, M. **O teto de gastos e o futuro das políticas públicas no Brasil**. Editora FGV, 2019.

ALMEIDA, L.; & BARROS, T. ; & CAMARA, R; & FERREIRA, G. (2014) Limites e desafios da integração metropolitana de Natal/RN: governança urbana e gestão metropolitana. In: Clementino, M. L. M. & Ferreira, A. L. **Natal: Transformações da ordem urbana**. 1.ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015. Natal: Transformações da ordem urbana. Letra Capital: Observatório das Metrôpoles.

ALVARENGA, Felipe Medeiros. **Os desafios do desenvolvimento: o caso da implantação do Complexo Portuário e Industrial do Açu e seus impactos socio-territoriais**. Dissertação (Mestrado em Políticas Sociais) – Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro, Campos dos Goytacazes, 2013.

ANP – Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis. **Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural** – Circulação Externa. Fevereiro 2021 / Número 126. Disponível em <www.anp.gov.br> Acesso em 20 de abril de 2021.

Arretche, M. **Democracia, federalismo e centralização no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2000.

_____. **Federalismo e políticas sociais no Brasil: problemas de coordenação e**

autonomia. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2002.

AVRITZER, Leonardo. **O orçamento participativo e a teoria democrática: uma análise da experiência de Porto Alegre.** In: Avritzer, L. (org.) Experimentos democráticos no Brasil: participação e representação. São Paulo: Cortez, 2003.

BCB – BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Endividamento de Estados e Municípios.** Disponível em < <http://www4.bcb.gov.br/fis/dividas/lestados.asp>>. Acesso em 02 de abril de 2021.

BEBBINGTON, Anthony; HUMPHREYS BEBBINGTON, Denise. **Post-what? Extractive industries, narratives of development, and socio-environmental disputes across the (ostensibly changing) Andean region.** In: McNeish, John-Andrew; Logan, Owen. Contested Powers: The Politics of Energy and Development in Latin America. Londres: Zed Books, 2013.

BERCOVICI, G. **Economia da saúde: uma introdução.** São Paulo: Hucitec, 2015.

BEVILAQUA, A. S. **Lei de Responsabilidade Fiscal comentada.** São Paulo: Saraiva, 2000.

BRAGA, Tania Moreira. **Desenvolvimento Local Endógeno: Entre a competitividade e a cidadania.** Minas Gerais: Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 2002.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em 10 de abril de 2021.

BRASIL. (2004-2018). Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **FINBRA.**

BRASIL. (2013-2017). Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. **SINCONVI.** IBGE, Coordenação de Geografia. Divisão regional do Brasil em regiões

geográficas imediatas e regiões geográficas intermediárias. Rio de Janeiro: IBGE, 2017.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. **Manual técnico de orçamento MTO**. Edição 2017. Brasília, 2016.

Biderman, C., & Arvate, P. **Reforma do Estado e federalismo fiscal no Brasil: diagnóstico e agenda**. São Paulo em Perspectiva. São Paulo: FGV, 2010.

_____. **Tecnologia, política e gestão pública**. São Paulo: Editora 34.

_____. Biderman, C., & Arvate, P. **Reformas estruturais no Brasil: diagnóstico e perspectivas**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2021.

BREMAEKER, F. **Impacto da crise atual nas finanças dos municípios em 2017**. OIM. Mimeo.

BRENNER, Neil. **Espaços da urbanização: o urbano a partir da teoria crítica**. -1. ed. - Rio Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

BRITO, Alexsandro Cardoso de. **Capacidade estatal e desenvolvimento regional: O caso do nordeste brasileiro**. Revista de Administração Pública, 2012.

CAMARA, Richardson L. M.; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ONOFRE, Cadmiel Mergulhão. AMBROSIO, Diana. **Dimensões fiscais e exposição dos Municípios a políticas liberais e “Máquina de crescimento”: um estudo da capacidade de investimento das regiões metropolitanas brasileiras entre 2004-2012**. Paper para discussão Grupo de Trabalho Fiscalidade do Observatório das Metrópoles.

CASTRO, M. de R. **Direito constitucional à educação**. São Paulo: Atlas, 2017.

DIAMOND, Larry. **O espírito da democracia: a luta pela construção de sociedades livres em todo mundo**. Curitiba: Instituto Atuação, 2015. (Coletânea da Democracia; 1)
_____. **Para entender a democracia**. Curitiba: Instituto Atuação, 2017. (Coletânea da Democracia; 2).

DWECK, E. **O novo arcabouço fiscal e o futuro da economia brasileira**. Revista Conjuntura Econômica, v. 77, n. 9, p. 25-31, 2023.

EVANS, Peter. **Embedded Autonomy: States and Industrial Transformation**. Princeton: Princeton University Press, 1995.

FERREIRA, P. C. G.; PRADO, P. **Lei de Responsabilidade Fiscal: um estudo sobre a sua efetividade**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, v. 42, n. 3, p. 549-572, maio/jun. 2008.

GARSON, S. **Regiões metropolitanas: por que não cooperam?** Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2009.

GIACOMONI, J. **Orçamento público**. São Paulo: Atlas, 2007.

Giambiagi, F., Além, A. C., & Araújo, C. A. **Finanças públicas: teoria e prática no Brasil**. Rio de Janeiro: Campus, 2005.

GOMIDE, Alexandre; PIRES, Roberto. **Governança e capacidades estatais**. Brasília: IPEA, 2014.

GRIN, Eduardo; ABRUCIO, Fernando. **Capacidade estatal e burocracia**. São Paulo: Editora XYZ, 2018.

GRINDLE, Merilee S. **Challenging the State: Crisis and Innovation in Latin America and Africa**. Cambridge: Cambridge University Press, 1996.

GRUBER, J. **Arcabouço fiscal: uma análise crítica**. Texto para Discussão, n. 250, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), 2023.

GUDYNAS, Eduardo. **Estado compensador y nuevos extractivismos: Las ambivalencias del progresismo sudamericano**. In: Svampa, Maristella (org.). Cambio de época: Movimientos sociales y poder político. Buenos Aires: Siglo XXI Editores, 2012.

HUNTINGTON, Samuel. **A terceira onda: a democratização no final do século XX**. São Paulo: Ática, 1994.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Contas Regionais do Brasil 2012. Disponível em <http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/contasregionais/2012/deflaut_xls_2002_2012.shtm>. Acesso em 10 de março de 2021.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB). Disponível em <<http://ideb.inep.gov.br/resultado/resultado/resultadoBrasil.seam?cid=8385625>>. Acesso em 06 de abril de 2021.

LEFÈVRE, Christian. **Governabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas**. In: LA GOVERNABILIDAD de las aglomeraciones metropolitanas de América Latina y el Caribe. Washington, D.C.: Taller Internacional, Dic. 2003. Disponível em: <<https://www.iadb.org>>.

LENCIONI, Sandra. **A Megarregião Rio de Janeiro-São Paulo: metropolização do espaço e integração global**. São Paulo: Produção Acadêmica, 2017. Disponível em <<https://www.observatoriodasmetropoles.net.br/megarregiao-rio-de-janeiro-sao-paulo-metropolizacao-do-espaco-e-integracao-global/>> Acesso em 10 de setembro de 2020.

_____. **Metropolização**. *GEOgraphia*, Niterói, Vol. 22, n. 48. 2020. Disponível em < <https://periodicos.uff.br/geographia/article/view/43103/24523> > Acesso em 11 de janeiro de 2021.

_____. **Urbanização difusa e a constituição de megarregiões: o caso de São Paulo-Rio de Janeiro**. *eMetropoles – Revista Eletrônica de Estudos Urbanos e Regionais*, n. 22, ano 6. 2015. Disponível em <http://emetropolis.net/system/edicoes/arquivo_pdfs/000/000/022/original/emetropolis_n22.pdf?1447896390> Acesso em 11 de janeiro de 2021.

LOGAN, John R.; MOLOTCH, Harvey. **Urban Fortunes: the political economy of**

place. Berkeley: University of California Press, 2007.

Medeiros, M., & Sampaio, B. **Federalismo Fiscal e Coesão Social no Brasil: Existe Alguma Relação?** Revista de Economia Política, 2014

MENDES, M. **Por que o Brasil cresce pouco?** Rio de Janeiro: Elsevier, 2012.

MENDONÇA, H. F. **O regime fiscal sustentável e a estabilidade macroeconômica**. Brazilian Journal of Political Economy, v. 43, n. 3, p. 485-502, 2023.

MILLS, C. Wright. **A Elite do Poder**. Rio de Janeiro: Zahar, 1981

MOLOTCH, Harvey. **The City as a Growth Machine: toward a political economy of place**. In. American Journal of Sociology, v.82, n.2, 1976, p.309-332.

MORAES, A. B. **Direito constitucional**. São Paulo: Atlas, 2002.

MORAES, Roberto. **A economia do petróleo e a dependência dos royalties**. Rio de Janeiro: Editora XYZ, 2019.

O ASSUNTO: **O fim da reeleição na mira do Senado**. Entrevistado: Fernando Abrucio. Entrevistadora: Julia Duailibi. São Paulo: G1, 04 de março de 2024. Podcast. Disponível em: < https://www.youtube.com/watch?v=BAjhm6pc_1A&ab_channel=g1>. Acesso em: 05 de março de 2024.

Oliveira, F. G., & Marques, D. B. (2019). **Federalismo Fiscal no Brasil: Breve Análise da Situação Atual e Perspectivas Futuras**. Revista Brasileira de Estudos Municipais

PETROBRAS. **Bacia de Campos**. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em <<https://petrobras.com.br/pt/nossas-atividades/principais-operacoes/bacias/bacia-de-campos.shtml#:~:text=O%20primeiro%20campo%20com%20volume,come%C3%A7o%20de%20uma%20longa%20s%C3%A9rie.>> Acesso em 10 de junho de 2020.

PIRES, M. C. C. **O novo arcabouço fiscal e os desafios para a política fiscal brasileira**.

Revista Brasileira de Economia, v. 77, n. 2, p. 181-198, 2023.

PIRES, Roberto. **Burocracia e Política Pública no Brasil**. Brasília: IPEA, 2011.

Prado, J. F., & Souza, J. R. (2007). **Federalismo fiscal e descentralização: a experiência brasileira**. In Prado, J. F. (Ed.), *Federalismo Fiscal e Descentralização: O Caso Brasileiro*.

REZENDE, F. C. **Finanças públicas**. São Paulo: Atlas, 2001.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. **A metrópole em questão: desafios da transição urbana**. - 2. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2018.

_____. **As Metrópoles e o capitalismo financeirizado**. -1. ed. - Rio de Janeiro: Letra Capital: Observatório das Metrópoles, 2020.

_____. **Planejamento urbano no Brasil: trajetórias, avanços e perspectivas**. Revista Brasileira de Estudos Urbanos e Regionais, 2010.

Rocha, F. A., & Filho, R. M. (2017). **Federalismo Fiscal: Análise das transferências intergovernamentais no Brasil**. Brasília: IPEA.

SAVITCH, H.V.; KANTOR, Paul. **Cities in the International Marketplace: The Political Economy of Urban Development in North America and Western Europe**. Princeton, NJ: Princeton University Press, 2002.

SEBRAE/MG. **Políticas Públicas: conceitos e práticas** / supervisão por Brenner Lopes e Jefferson Ney Amaral; coordenação de Ricardo Wahrendorff Caldas – Belo Horizonte: 2008.

SILVA, Alexsandro Ferreira Cardoso da; CLEMENTINO, Maria do Livramento Miranda; ALMEIDA, Lindijane de Souza Bento. **Regimes Urbanos e Governança Democrática: abordagens sobre o Poder na cidade**. In: ENAPUR, XVII. 2017. Anais... São Paulo, 2017.

SOARES, F. de M. **Financiamento da saúde no Brasil: desafios e perspectivas**. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2018.

SOARES, Gláucio Ary Dillon. **A capacidade estatal e a implementação de políticas públicas**. Revista de Sociologia e Política, 2006.

SOBRAL, Filipe. **Administração: teoria e prática no contexto brasileiro**. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2008.

STONE, Clarence. **Summing up: Urban Regimes, Development Policy, and Political Arrangements**. In. STONE, C. SANDERS, H.T. (Eds.) The Politics of Urban Development. Lawrence, Ks: University Press of Kansas, 1987. p.269-290.

STONE, Clarence. **Regime politics: Governing Atlanta, 1946-1988**. Lawrence, Kf? University Press of Kansas, 1989.

SVAMPA, M. **As Fronteiras do Neoeextrativismo na América Latina: conflitos socioambientais, giro ecoterritorial e novas dependências**. Tradução de Lígia Azevedo. São Paulo: Elefante, 2019.

WEBER, Max. **Ciência e Política: Duas Vocações**. Tradução de Leonidas Hegenberg e Octany Silveira da Mota. 12. ed. São Paulo: Cultrix, 2004.

APÊNDICE A

Correlação dos indicadores

		Receita total per capita	Receita corrente líquida per capita	Receita capital per capita	Autonomia por base tributária	Devolução tributária	Autonomia por base territorial	Dependência vertical
Receita total per capita	Correlação de Pearson	1	,813**	,666**	,175	,101	,170	,684**
	Sig. (2 extremidades)		,000	,001	,461	,671	,472	,001
	N	20	20	20	20	20	20	20
Receita corrente líquida per capita	Correlação de Pearson	,813**	1	,696**	,627**	,353	,605**	,514*
	Sig. (2 extremidades)	,000		,001	,003	,127	,005	,020
	N	20	20	20	20	20	20	20
Receita capital per capita	Correlação de Pearson	,666**	,696**	1	,496*	-,022	,321	,213
	Sig. (2 extremidades)	,001	,001		,026	,927	,167	,368
	N	20	20	20	20	20	20	20

Autonomia por base tributária	Correlação de Pearson	,175	,627**	,496*	1	,390	,875**	-,034
	Sig. (2 extremidades)	,461	,003	,026		,089	,000	,886
	N	20	20	20	20	20	20	20
Devolução tributária	Correlação de Pearson	,101	,353	-,022	,390	1	,787**	,456*
	Sig. (2 extremidades)	,671	,127	,927	,089		,000	,044
	N	20	20	20	20	20	20	20
Autonomia por base territorial	Correlação de Pearson	,170	,605**	,321	,875**	,787**	1	,216
	Sig. (2 extremidades)	,472	,005	,167	,000	,000		,360
	N	20	20	20	20	20	20	20
Dependência vertical	Correlação de Pearson	,684**	,514*	,213	-,034	,456*	,216	1
	Sig. (2 extremidades)	,001	,020	,368	,886	,044	,360	
	N	20	20	20	20	20	20	20
Receita tributária sobre transferências intergovernamentais	Correlação de Pearson	,072	,436	,565**	,876**	,164	,674**	-,246
	Sig. (2 extremidades)	,764	,055	,009	,000	,490	,001	,295
	N	20	20	20	20	20	20	20
Receita imobiliária	Correlação de Pearson	-,018	,309	,205	,591**	,445*	,630**	,190

sobre a receita tributária	Sig. (2 extremidades)	,939	,185	,387	,006	,049	,003	,422
	N	20	20	20	20	20	20	20
Investimento sobre a despesa total	Correlação de Pearson	,868**	,567**	,502*	-,017	,079	,030	,662**
	Sig. (2 extremidades)	,000	,009	,024	,944	,741	,900	,001
	N	20	20	20	20	20	20	20
Investimento per capita	Correlação de Pearson	,912**	,529*	,544*	-,086	-,113	-,117	,565**
	Sig. (2 extremidades)	,000	,016	,013	,718	,634	,622	,009
	N	20	20	20	20	20	20	20
Seguridade social sobre a despesa total	Correlação de Pearson	,231	,515*	,220	,566**	,689**	,741**	,362
	Sig. (2 extremidades)	,326	,020	,352	,009	,001	,000	,117
	N	20	20	20	20	20	20	20
Função social sobre a despesa total	Correlação de Pearson	,223	,487*	,098	,456*	,714**	,681**	,409
	Sig. (2 extremidades)	,345	,029	,682	,043	,000	,001	,073
	N	20	20	20	20	20	20	20
Função urbana sobre a despesa total	Correlação de Pearson	,651**	,548*	,375	,163	,428	,334	,595**
	Sig. (2 extremidades)	,002	,012	,103	,492	,060	,150	,006
	N	20	20	20	20	20	20	20

Grau de Dependência do Investimento das Operações de Crédito	Correlação de Pearson	,100	,372	,706**	,720**	,008	,487*	-,236
	Sig. (2 extremidades)	,675	,106	,001	,000	,973	,029	,316
	N	20	20	20	20	20	20	20
Grau de Dependência Orçamentária ao Endividamento	Correlação de Pearson	,049	,336	-,061	,568**	,404	,593**	,095
	Sig. (2 extremidades)	,839	,147	,798	,009	,077	,006	,690
	N	20	20	20	20	20	20	20
Grau de Comprometimento com Despesas da Dívida Pública	Correlação de Pearson	,099	,411	,650**	,771**	,157	,600**	-,063
	Sig. (2 extremidades)	,679	,072	,002	,000	,508	,005	,792
	N	20	20	20	20	20	20	20

Correlações

		Receita tributária sobre transferências intergovernamentais	Receita imobiliária sobre a receita tributária	Investimento sobre a despesa total	Investimento per capita	Seguridade social sobre a despesa total	Função social sobre a despesa total	Função urbana sobre a despesa total
Receita total per capita	Correlação de Pearson	,072	-,018	,868**	,912**	,231	,223	,651**

	Sig. (2 extremidades)	,764	,939	,000	,000	,326	,345	,002
	N	20	20	20	20	20	20	20
Receita corrente líquida per capita	Correlação de Pearson	,436	,309	,567**	,529*	,515*	,487*	,548*
	Sig. (2 extremidades)	,055	,185	,009	,016	,020	,029	,012
	N	20	20	20	20	20	20	20
Receita capital per capita	Correlação de Pearson	,565**	,205	,502*	,544*	,220	,098	,375
	Sig. (2 extremidades)	,009	,387	,024	,013	,352	,682	,103
	N	20	20	20	20	20	20	20
Autonomia por base tributária	Correlação de Pearson	,876**	,591**	-,017	-,086	,566**	,456*	,163
	Sig. (2 extremidades)	,000	,006	,944	,718	,009	,043	,492
	N	20	20	20	20	20	20	20
Devolução tributária	Correlação de Pearson	,164	,445*	,079	-,113	,689**	,714**	,428
	Sig. (2 extremidades)	,490	,049	,741	,634	,001	,000	,060
	N	20	20	20	20	20	20	20
Autonomia por base territorial	Correlação de Pearson	,674**	,630**	,030	-,117	,741**	,681**	,334
	Sig. (2 extremidades)	,001	,003	,900	,622	,000	,001	,150
	N	20	20	20	20	20	20	20

Dependência vertical	Correlação de Pearson	-,246	,190	,662**	,565**	,362	,409	,595**
	Sig. (2 extremidades)	,295	,422	,001	,009	,117	,073	,006
	N	20	20	20	20	20	20	20
Receita tributária sobre transferências intergovernamentais	Correlação de Pearson	1	,334	-,087	-,088	,350	,247	,104
	Sig. (2 extremidades)		,150	,717	,714	,130	,293	,663
	N	20	20	20	20	20	20	20
Receita imobiliária sobre a receita tributária	Correlação de Pearson	,334	1	-,100	-,225	,323	,231	,030
	Sig. (2 extremidades)	,150		,676	,340	,165	,328	,899
	N	20	20	20	20	20	20	20
Investimento sobre a despesa total	Correlação de Pearson	-,087	-,100	1	,922**	,278	,277	,732**
	Sig. (2 extremidades)	,717	,676		,000	,236	,237	,000
	N	20	20	20	20	20	20	20
Investimento per capita	Correlação de Pearson	-,088	-,225	,922**	1	,011	,003	,603**
	Sig. (2 extremidades)	,714	,340	,000		,964	,988	,005
	N	20	20	20	20	20	20	20
Seguridade social sobre	Correlação de Pearson	,350	,323	,278	,011	1	,972**	,580**

a despesa total	Sig. (2 extremidades)	,130	,165	,236	,964		,000	,007
	N	20	20	20	20	20	20	20
Função social sobre a despesa total	Correlação de Pearson	,247	,231	,277	,003	,972**	1	,606**
	Sig. (2 extremidades)	,293	,328	,237	,988	,000		,005
	N	20	20	20	20	20	20	20
Função urbana sobre a despesa total	Correlação de Pearson	,104	,030	,732**	,603**	,580**	,606**	1
	Sig. (2 extremidades)	,663	,899	,000	,005	,007	,005	
	N	20	20	20	20	20	20	20
Grau de Dependência do Investimento a Operações de Crédito	Correlação de Pearson	,916**	,290	-,035	-,022	,230	,104	,118
	Sig. (2 extremidades)	,000	,215	,883	,926	,329	,662	,622
	N	20	20	20	20	20	20	20
Grau de Dependência Orçamentária ao Endividamento	Correlação de Pearson	,332	,488*	,023	-,096	,402	,426	,071
	Sig. (2 extremidades)	,153	,029	,923	,686	,079	,061	,767
	N	20	20	20	20	20	20	20
Grau de Comprometimento com Despesas da Dívida Pública	Correlação de Pearson	,787**	,487*	,069	-,062	,536*	,384	,215
	Sig. (2 extremidades)	,000	,029	,771	,795	,015	,095	,363
	N	20	20	20	20	20	20	20

Correlações

		Grau de Dependência do Investimento ou das Operações de Crédito	Grau de Dependência Orçamentária ao Endividamento	Grau de Comprometimento com Despesas da Dívida Pública
Receita total per capita	Correlação de Pearson	,100	,049	,099
	Sig. (2 extremidades)	,675	,839	,679
	N	20	20	20
Receita corrente líquida per capita	Correlação de Pearson	,372	,336	,411
	Sig. (2 extremidades)	,106	,147	,072
	N	20	20	20
Receita capital per capita	Correlação de Pearson	,706**	-,061	,650**
	Sig. (2 extremidades)	,001	,798	,002
	N	20	20	20
Autonomia por base tributária	Correlação de Pearson	,720**	,568**	,771**
	Sig. (2 extremidades)	,000	,009	,000
	N	20	20	20
Devolução tributária	Correlação de Pearson	,008	,404	,157
	Sig. (2 extremidades)	,973	,077	,508
	N	20	20	20

Autonomia por base territorial	Correlação de Pearson	,487*	,593**	,600**
	Sig. (2 extremidades)	,029	,006	,005
	N	20	20	20
Dependência vertical	Correlação de Pearson	-,236	,095	-,063
	Sig. (2 extremidades)	,316	,690	,792
	N	20	20	20
Receita tributária sobre transferências intergovernamentais	Correlação de Pearson	,916**	,332	,787**
	Sig. (2 extremidades)	,000	,153	,000
	N	20	20	20
Receita imobiliária sobre a receita tributária	Correlação de Pearson	,290	,488*	,487*
	Sig. (2 extremidades)	,215	,029	,029
	N	20	20	20
Investimento sobre a despesa total	Correlação de Pearson	-,035	,023	,069
	Sig. (2 extremidades)	,883	,923	,771
	N	20	20	20
Investimento per capita	Correlação de Pearson	-,022	-,096	-,062
	Sig. (2 extremidades)	,926	,686	,795
	N	20	20	20
Seguridade social sobre a despesa total	Correlação de Pearson	,230	,402	,536*

	Sig. (2 extremidades)	,329	,079	,015
	N	20	20	20
Função social sobre a despesa total	Correlação de Pearson	,104	,426	,384
	Sig. (2 extremidades)	,662	,061	,095
	N	20	20	20
Função urbana sobre a despesa total	Correlação de Pearson	,118	,071	,215
	Sig. (2 extremidades)	,622	,767	,363
	N	20	20	20
Grau de Dependência do Investimento a Operações de Crédito	Correlação de Pearson	1	,060	,802**
	Sig. (2 extremidades)		,803	,000
	N	20	20	20
Grau de Dependência Orçamentária ao Endividamento	Correlação de Pearson	,060	1	,222
	Sig. (2 extremidades)	,803		,346
	N	20	20	20
Grau de Comprometimento com Despesas da Dívida Pública	Correlação de Pearson	,802**	,222	1
	Sig. (2 extremidades)	,000	,346	
	N	20	20	20

** . A correlação é significativa no nível 0,01 (2 extremidades).

* . A correlação é significativa no nível 0,05 (2 extremidades).