

# Pobres cidades ricas



Sobra dinheiro do petróleo em municípios do Norte Fluminense, mas essa abundância não tem se revertido em melhoria da qualidade de vida; pesquisadores investigam esse paradoxo com o objetivo de evitá-lo no pré-sal

Pablo Nogueira

**D**inheiro não é problema. Pelo menos para quatro cidades do Rio de Janeiro que, devido à proximidade dos grandes campos de petróleo do Brasil, recebem das empresas petrolíferas um reforço no orçamento na forma de pagamento de royalties e participações nos lucros – em 2008 o aporte foi de R\$ 2,264 bilhões. Isso é particularmente verdade para Campos dos Goytacazes, o município mais beneficiado, que entre 1999 e 2009 auferiu R\$ 5.990.555.618 dos rendimentos oriundos do petróleo.

Apesar da riqueza que jorra dos 546 poços explorados na Bacia de Campos, a maioria desses municípios enfrenta problemas semelhantes às mais comuns das

cidades brasileiras: atendimento de saúde insuficiente, problemas de infraestrutura urbana, déficit de habitação, favelização, pobreza. A situação é chamada por alguns de paradoxo da abundância, pois associa um aumento na renda com a permanência de baixos índices de qualidade de vida. Desvendar esse paradoxo é o desafio de um grupo de acadêmicos das áreas de economia, administração e políticas públicas que estabeleceram seu laboratório de pesquisas nesse raro pedaço do Brasil, onde sobra verba para o poder público investir.

Um dos objetivos dos trabalhos é dar subsídios para um dos debates mais belicosos em curso no Brasil: o destino dos rendimentos que serão gerados pela ex-

ploração do pré-sal, que pode conter reservas equivalentes a 70 bilhões de barris de petróleo. “O pré-sal traz a chance de um novo milagre econômico, mas também é a possibilidade de reduzir desigualdades históricas”, afirma Cláudio Paiva, professor do Departamento de Economia da Unesp de Araraquara. Ele é o responsável pela linha de pesquisa “Finanças públicas, royalties e políticas públicas”, ligada ao mestrado em economia da instituição. Também desenvolve, com as universidades Federal Fluminense e Cândido Mendes, a pesquisa “Planejamento, educação e cultura nas cidades do petróleo”.

Paiva defende que a destinação do dinheiro seja decidida tendo como horizonte

um projeto nacional de desenvolvimento. Para criar tal projeto, alerta o pesquisador, é preciso primeiro compreender as experiências que já estão em andamento. “No futuro, a Bacia de Santos pode estar lotada de municípios milionários, tal como acontece hoje no Rio de Janeiro. Por isso é muito importante aprender o que significou para essas cidades a injeção dos recursos do petróleo. Será que elas souberam usar o dinheiro para melhorar a qualidade de vida das pessoas?”

A fim de encontrar respostas, Paiva desenvolve uma pesquisa na área de cultura e em 2009 orientou duas dissertações de mestrado que investigaram a realidade em Campos. Especialista em construção

civil, o engenheiro José Luis Sanguedo Boynard examinou a situação da política de habitação na cidade, enquanto o médico José Joaquim Lopes Guerreiro avaliou a aplicação das rendas na área de saúde. As constatações dos dois são intrigantes.

#### Leitos só para tratamentos caros

Além de um orçamento elevado para a saúde – R\$ 407 milhões em 2010 (R\$ 937 *per capita*, contra R\$ 398 praticados em São Paulo, por exemplo) –, Campos dispõe de boa capacidade instalada de atendimento e número adequado de profissionais. Mas apesar dos elementos favoráveis, o atendimento, na visão de Guerreiro, “não difere de outras regiões do país onde os recursos

são escassos e a rede de assistência e o número de profissionais, insuficientes”.

Além de dois grandes hospitais municipais, a cidade possui hospitais filantrópicos que fazem internações pelo SUS. Durante anos, os filantrópicos protestaram contra os baixos valores pagos pelo SUS. Num esforço para melhorar o atendimento, a prefeitura criou, em 2004, um convênio para complementar os valores com seus recursos. A expectativa era aumentar a qualidade e a quantidade de internações.

Guerreiro descobriu que, entre 2004 e 2008, o investimento dos cofres municipais, de pouco mais de R\$ 84 milhões, promoveu um acréscimo de quase 92% sobre as verbas repassadas pelo SUS no período.



**LOTAÇÃO MÁXIMA**  
Emergência no Hospital Ferreira Machado: convênio com entidades filantrópicas não aumentou número de atendimentos



**FALTA DE PLANEJAMENTO**  
Fila para exames no Hospital de Guarus: disputas políticas afetaram iniciativas que poderiam desafogar os hospitais

Entretanto, a média anual de internações nesse intervalo, na comparação com o quadriênio anterior (1999-2003), caiu de 24.708 pacientes para 24.469. O dinheiro dos royalties foi usado para praticamente dobrar a verba sem com isso aumentar o acesso da população aos serviços de saúde.

“Os hospitais optaram por diminuir atendimentos e selecionar os pacientes que internam, dando preferência aos tratamentos que serão mais bem remunerados”, explica Guerreiro. É verdade que comportamento semelhante pode ser encontrado em todo o país, pondera. Mas o pesquisador acredita que faltou uma estratégia mais eficiente por parte do poder público. “Exceto por um breve período, a prefeitura não se dedicou a fiscalizar a produtividade dos hospitais, limitando-se a repassar o dinheiro.”

A insuficiência do convênio para resolver o problema das internações fica patente quando se visitam as duas grandes instalações hospitalares geridas pelo município, os hospitais Ferreira Machado e Geral de Guarus (HGG). O modelo de atendimento prevê que só pacientes em estado muito grave devem ficar internados ali. Uma vez estabilizados, devem ser transportados para instituições conveniadas. Mas a dificuldade em encontrar vagas nos filantrópicos faz com que vários pacientes, enquanto aguardam alta ou transferência, fiquem

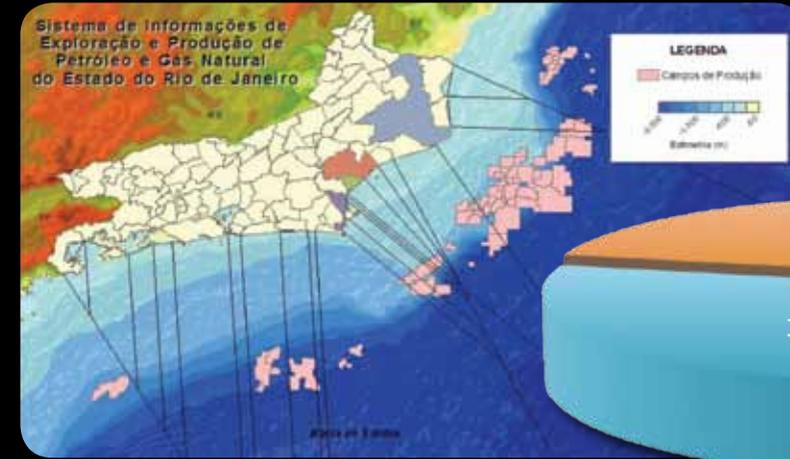
nos corredores em extensas filas de macas. “Nosso convênio com o SUS (Sistema Único de Saúde) prevê a internação de 170 pacientes, mas temos trabalhado com uma média de 250. Estamos superlotados”, diz Ricardo Madeira Coelho de Azevedo, diretor do Ferreira Machado. O problema se repete no HGG. “As vezes temos de colocar leitos extras até na UTI”, conta Maria Nilza Gaspar, coordenadora da área de materiais do hospital. “Também faltam aparelhos, materiais e instrumentos usados no atendimento médico.”

Guerreiro aponta um componente sistêmico nos problemas de saúde do município. “Um funcionamento melhor dos postos de saúde poderia desafogar os grandes hospitais, reduzindo o número de pessoas que os buscam”, avalia. Segundo ele, o HGG

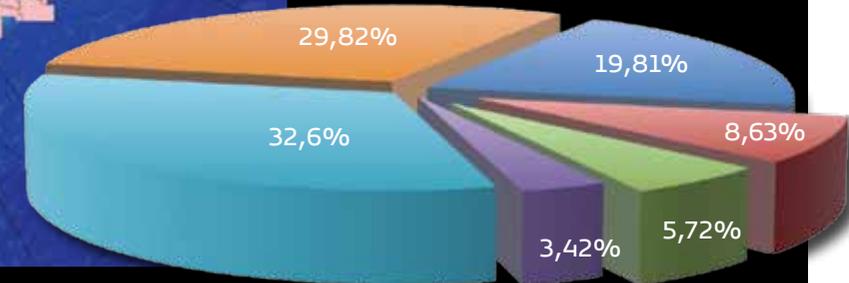
contou no passado com o maior e mais bem equipado laboratório de análises clínicas do interior do Estado. Criado para atender a demanda interna do hospital e dos postos de saúde de todo o município, chegou, em um breve período, a ter inclusive um sistema de coleta de material nos postos de saúde. “Pretendia-se, com esse sistema, evitar que as pessoas fossem ao HGG só para realizar coleta do material, e possibilitar que os médicos nos postos tivessem condições de realizar um atendimento resolutivo e rápido. Era uma ótima iniciativa, que não foi continuada devido a disputas políticas entre a direção do hospital e o secretário de Saúde”, lembra o pesquisador. “O que falta ao município é uma política pública de saúde, uma gestão profissional e uma melhor fiscalização da aplicação dos recursos”, complementa.

O secretário de Saúde de Campos, Paulo Hirano, concorda em parte. Vindo da iniciativa privada, ele está em seu primeiro cargo público, que ocupa desde 2009 (a pesquisa de Guerreiro analisou os gastos até 2008, período em que a cidade foi administrada pelo grupo político rival ao da atual prefeita Rosinha Matheus – PMDB). “Mesmo com os recursos vindos dos royalties, a cidade não conseguiu ainda desenvolver uma política de saúde. Isso está sendo feito só agora. Há quase dois anos o Programa

Convênio estabelecido a partir de 2004 entre a prefeitura de Campos e **quatro hospitais da cidade consumiu, em média anual, R\$ 18 milhões dos cofres públicos.** Mas o **número de internações se manteve o mesmo**



**Divisão entre municípios**  
Veja abaixo como ficou a distribuição dos royalties entre as cidades brasileiras em 2008



**Diferenças no padrão de gastos per capita\* (2003-2008)**  
“Dependentes” são as cidades onde a maior parte da renda vem do petróleo

	Funções Administrativas	Saúde e Saneamento	Educação	Terceirizados
141 mun. dependentes	469,77	444,49	413,71	81,03
3.552 mun. não dependentes	180,03	307,59	288,44	38,58
Diferença percentual	160%	44,5%	43,5%	110%

\* Valores em reais

- Campos dos Goytacazes
- Macaé
- Rio das Ostras
- Cabo Frio
- Outros 46 grandes beneficiários
- Demais 5.512 municípios

### Royalties foram pensados para compensar desigualdades

Foi na década de 1980, no fim do regime militar, que ganhou força no Congresso a ideia de pagar royalties a alguns municípios e Estados pela extração de petróleo offshore, isto é, no mar. O argumento oficial era de que os recursos compensariam o impacto causado, aos cofres públicos locais, pela chegada das instalações associadas a uma nova tecnologia.

Mas segundo Rodrigo Serra, do Instituto Federal Fluminense, outros elementos se incorporaram à discussão. Ele explica que o estado de pobreza em que viviam os municípios do norte do Rio foi um dos argumentos evocados nos debates. A iniciativa passou a ser vista como um mecanismo compensatório de desigualdades regionais.

Para determinar quais municípios seriam beneficiados, foram criados os conceitos de Estado e de município confrontantes. São aqueles localizados na costa e que possuem campos de petróleo operando no trecho de mar delimitado por duas linhas imaginárias que se estendem dos limites do município até a linha de limite da plataforma continental onde ficam os poços (veja mapa acima). A lei assegurava também recursos para os municípios vizinhos aos municípios confrontantes. O valor estipulado para os royalties a ser pago foi de 5% sobre a receita bruta do campo de petróleo. Naquele momento, a ideia de redemocratização estava associada à de descentralização administrativa e de recursos. “E os recursos obtidos pelos royalties eram modestos naquela época”, explica Serra.

Em 1997, quando o cenário já era outro, houve uma mudança na legislação. O governo pleiteava o fim do monopólio

da Petrobrás. “Este tema dominou as discussões, e os royalties ficaram em segundo plano”, lembra. Para negociar, o governo criou mais uma alíquota de 5%, esta restrita aos municípios confrontantes, e instituiu uma participação especial sobre o lucro líquido das empresas. “Além disso, o preço do barril deixou de ser administrado pelo Estado, e as cobranças passaram a incidir sobre o preço de mercado”.

Some-se a isso a explosão na produção de óleo no Brasil, hoje na casa dos 2 milhões de barris, dos quais 80% vêm da Bacia de Campos. O resultado é a concentração das rendas nas mãos de poucos municípios, quase todos no RJ. “Houve uma municipalização de recursos federais nesse processo, mas isso não precisa ser necessariamente algo ruim. Só que, da maneira como tem sido gerido, talvez o mais correto seja falar em privatização do dinheiro pelas lideranças políticas municipais.”

Saúde da Família está interrompido por ordem judicial, devido a irregularidades. A falta de atendimento na ponta levou a uma explosão de procura nos hospitais. E havia uma situação de descontrole quanto ao repasse de dinheiro aos filantrópicos.”

Hirano diz que renegociou os contratos, de forma que agora as instituições serão remuneradas apenas após a prestação dos serviços. E está implantando um sistema de gestão da saúde que, entre outras mudanças, vai permitir controle do total de leitos disponíveis nos hospitais conveniados. Espera-se assim superar o gargalo das transferências. O hospital na outra ponta, em teoria, não poderá recusar uma transferência alegando não ter vaga porque sua disponibilidade estará visível online.

O deputado estadual Wilson Cabral (PSB), que foi secretário de Saúde de junho de 2005 a março de 2006, disse que não houve irregularidades no serviço prestado pelos hospitais filantrópicos na sua gestão. “O mais necessário era a manutenção dos serviços dos hospitais. Eles estavam numa situação de penúria sendo remunerados

somente pelo SUS. Mesmo sem aumento no número de atendimentos, considero uma vitória que o convênio tenha evitado o risco iminente de paralisação dos serviços.”

Cabral rebate a declaração de Hirano de que o município não tinha uma política de saúde. “Discordo. Tínhamos um conselho municipal de saúde atuante e um plano para o setor. Existe uma continuidade no planejamento da área.”

#### Moradia para quem?

Na habitação, o planejamento também parece distante. Desde 1991 o município possui uma Empresa Municipal de Habitação responsável pela política de moradia, saneamento básico e desenvolvimento urbano. Mas não há um cadastro unificado contendo informações, por exemplo, de quantas unidades habitacionais foram construídas desde então, os nomes das pessoas beneficiadas com casa própria ou os critérios usados para escolhê-las.

O engenheiro Boynard mapeou 2.733 unidades habitacionais (casas e apartamentos) cuja construção teve início na

última década, custeada pelo Estado e pela prefeitura. Destes, 26,2% estão em andamento, com cronograma atrasado ou tiveram as obras paralisadas, e 73,8% foram concluídos. Visitando as unidades concluídas, porém, ele detectou diversos problemas. A maior parte desses projetos foi concebida com o objetivo de atender populações favelizadas de diferentes regiões da cidade a fim de removê-las. Em alguns lugares não foi isso que aconteceu.

É o caso do conjunto habitacional Matadouro. Com 228 apartamentos, foi erguido em 2008 ao lado da Favela do Tira-gosto, uma comunidade carente com 2.000 habitantes às margens do rio Paraíba do Sul. “O conjunto foi feito, mas as pessoas não foram removidas. Foram trazidas pessoas de outras regiões, por critérios não especificados, para ocupar os apartamentos.”

O maior problema da favela é que, para construir os barracos, os moradores romperam um dique que isolava as margens do rio. O resultado é que eles são os primeiros a sofrer os efeitos quando ele transborda. A imagem que abre es-

ta reportagem é da última enchente que varreu Campos, em 2008. “A água entra pela sala, enche a casa toda”, conta Regina Nair Gomes, de 44 anos. A moradora, que paga R\$ 100 de aluguel para morar num barraco com o filho e a neta Alice, de 5 anos, diz que tentou, mas não conseguiu se cadastrar para ganhar um apartamento.

“Alguns moradores da favela até conseguiram entrar no cadastramento, mas foram poucos”, diz Regina Barreto, a presidente da associação de moradores. Ela diz que as dificuldades na inscrição foram “culpa da burocracia”. Hoje, a favela ainda abriga a maior parte dos moradores que possuía antes da construção. Só que agora tem como paisagem a imagem do conjunto habitacional para onde os moradores poderiam ter sido levados. Até o fechamento desta edição a Secretaria de Obras e Urbanismo e a Secretaria de Comunicação Social da prefeitura não responderam às perguntas enviadas sobre os critérios de cadastramento e seleção de pessoas.

Os problemas de moradia em Campos são perenes. Em 2000 uma pesquisa do Ministério das Cidades estimou em 12.300 casas, ou 11% do total de residências, o déficit habitacional do município. A mesma pesquisa, repetida oito anos depois, chegou ao mesmo valor. Ou seja, as 2.733 unidades construídas no período não conseguiram reduzir as necessidades da população.

Mais uma vez, pondera Boynard, a injeção de dinheiro, por si só, não levou a uma melhora dos serviços públicos. “Sem um sistema de registro da população, a prefeitura pode acabar contemplando a mesma pessoa mais de uma vez. E uma família pode se desmembrar e participar de vários cadastros”, afirma.

Durante a campanha eleitoral em 2008, a prefeita Rosinha assumiu como meta a construção de 10 mil casas populares a fim de resolver o déficit habitacional da cidade, e já abriu licitação para a construção de 5.000 delas. Boynard vê a iniciativa como positiva, uma vez que abre a possibilidade de remover as comunidades que vivem em favelas e em áreas de risco, oferecendo a milhares de pessoas o acesso à infraestrutura adequada e à cidadania. “Mas sem um cadastro das necessidades



#### REMOÇÃO FRUSTRADA

O conjunto habitacional do Matadouro (esq.) foi construído para abrigar os moradores da favela Tira-gosto que sofriam com cheias do Paraíba do Sul...



#### ESQUECIDA

... mas a maior parte das pessoas, como Regina e sua neta, não conseguiu ganhar um apartamento no condomínio e continua sofrendo com as enchentes

### Cultura superfaturada

Os municípios beneficiados pelos royalties do petróleo também apresentam um desempenho controverso quanto aos investimentos na área de cultura.

Cláudio Paiva analisou os gastos no setor de cinco municípios – Macaé, Quissamã, Cabo Frio, Rio das Ostras e Campos dos Goytacazes. Ao contrário da maioria dos municípios brasileiros, onde a cultura costuma ser tratada como uma área marginal, que recebe pouquíssimo dinheiro – uma vez que faltam recursos até para aplicar nas áreas prioritárias da administração, como educação e saúde –, nestas cidades os investimentos feitos chegam à casa dos milhões.

Em 2007, Rio das Ostras investiu R\$ 4.785.429 no setor, Cabo Frio, R\$ 4.947.697; Macaé, R\$ 5.956.577, e em Quissamã, uma cidade com cerca de 15

mil moradores, os gastos chegaram a R\$ 10.743.386. Em valores *per capita*, isso representa um dispêndio, respectivamente, de R\$ 63,99, R\$ 30,51, R\$ 35,14 e R\$ 618,29. A cidade de São Paulo, a mais rica do país e a que mais investe em cultura, teve um gasto *per capita* na área de R\$ 19 no mesmo ano. Até agora, Paiva não obteve números oficiais dos gastos de Campos em 2007 para analisar.

A explicação para valores tão elevados é complexa. Por um lado, é muito difícil precisar o que é cultura. Sob esta rubrica são colocados tanto gastos com a conservação do patrimônio histórico como a produção de panfletos de divulgação. A maior parte dos recursos, porém, é usada para a realização de grandes shows.

Mas há motivos mais sérios. Paiva diz que os gastos em cultura não costumam ser auditados pelos tribunais de contas,

que se limitam a conferir os investimentos em pessoal, saúde e educação e o endividamento da cidade. “Por isso, em alguns lugares a cultura se tornou outro canal para desvio de verbas”, diz.

Em março de 2008 a Polícia Federal realizou em Campos a operação “Telhado de Vidro”, que prendeu 14 pessoas. O nome é referência a uma de três produtoras de shows musicais, todas do mesmo empresário, que realizavam eventos superfaturados. O custo total das apresentações realizadas nos dois primeiros meses de 2008 foi de R\$ 3 milhões. Um único show saiu por R\$ 195 mil.

Por conta da operação “Telhado de Vidro” o Ministério Público Federal em Campos conseguiu afastar o então prefeito Alexandre Mocaiber. Ele foi reconduzido ao cargo por decisão do STJ cerca de 40 dias depois do afastamento.



André Valentim

**A TODO VAPOR**  
Mercado imobiliário de Campos vive momento de explosão, com mais de uma dúzia de prédios novos de alto padrão sendo construídos simultaneamente

da população e um planejamento de como atendê-las, corremos o risco de, mais uma vez, construirmos milhares de casas e não diminuirmos o déficit habitacional”, alerta.

Ele diz que a ausência de planejamento pode ser um reflexo da grande quantidade de recursos disponíveis oriundos do petróleo. “Se não fosse pelo recurso dos royalties, certamente esses levantamentos prévios seriam feitos, pois quem tem menos dinheiro normalmente é mais criterioso na hora de investir. O problema é que não há planejamento por trás dessa meta de construir 10 mil casas”, ressalta.

Enquanto isso o setor da construção civil cresce a ritmo acelerado. De cima do edifício Sunset Park – um dos mais altos da cidade e localizado ao lado da prefeitura, – é possível observar 14 novos prédios em construção só na região da Pelinca e adjacências, área nobre da cidade. Sinal de que a riqueza oriunda dos royalties encontra diversas maneiras de afetar a vida dos moradores de Campos.

O governo municipal possui várias políticas assistenciais financiadas com as verbas do petróleo. Estudantes podem concorrer a bolsas de estudo nas universidades particulares. Crianças deixadas de fora da escola pública por falta de vagas têm suas matrículas em escolas particulares bancadas pela municipalidade. As

passagens de ônibus são subvencionadas e custam apenas R\$ 1. E há até um programa local de renda, o cheque cidadão.

#### Multiplicação de funcionários

O dinheiro do petróleo também tem sido empregado na contratação de mão de obra para trabalhar na administração municipal. Segundo dados do Inforoyalties, banco de dados ligado à Universidade Cândido Mendes, entre 2002 e 2006, houve um aumento de pessoal de 207%, saltando de 7.495 para 22.979 pessoas pagas pela prefeitura. Essa tendência aparece nos outros grandes beneficiários das rendas do petróleo. No mesmo período, o número de funcionários da administração pública cresceu 61% em Rio das Ostras, 88% em Macaé e 200% em Cabo Frio.

Um aumento na contratação de pessoal

Os municípios que concentram a maior parte dos rendimentos do petróleo tendem a ter pior performance em arrecadação e a gastar mais com a máquina pública e com pessoal terceirizado

não é, necessariamente, sinal de má-gestão dos recursos – embora seja proibido usar diretamente o dinheiro dos royalties para fazer isso. Afinal, uma prefeitura que amplie seu atendimento nas áreas de saúde e educação terá que necessariamente contratar mais médicos, enfermeiros, professores, pessoal de apoio etc.

O pesquisador do Ipea Sérgio Gobetti comparou o perfil dos gastos *per capita* de 141 municípios chamados de “dependentes do petróleo” – que obtêm 50% ou mais de seu orçamento municipal através dos pagamentos de empresas petrolíferas – com os gastos de 3.141 cidades que não estão nesta situação (veja quadro na pág. 27).

A análise mostrou que, em média, os dependentes gastam quase 44% a mais em educação e 45% a mais em saúde e saneamento. “Por lei, os municípios têm que investir 15% dos seus recursos em saúde e 25% em educação. Como eles têm mais recursos orçamentários, é natural que façam investimentos maiores nessas áreas”, explica Gobetti.

Já as despesas com as máquinas da prefeitura e das Câmaras Municipais são 160% maiores. “Esse é um valor médio, e por isso as realidades podem variar muito de uma cidade para outra. Esse índice sugere que, entre os dependentes, os gastos com uma atividade-meio crescem três vezes mais do que aqueles em áreas prioritárias, como saúde e educação. Isso se reflete em medidas como aumento das verbas do Legislativo, das remunerações dos vereadores, dos salários dos servidores”, diz.

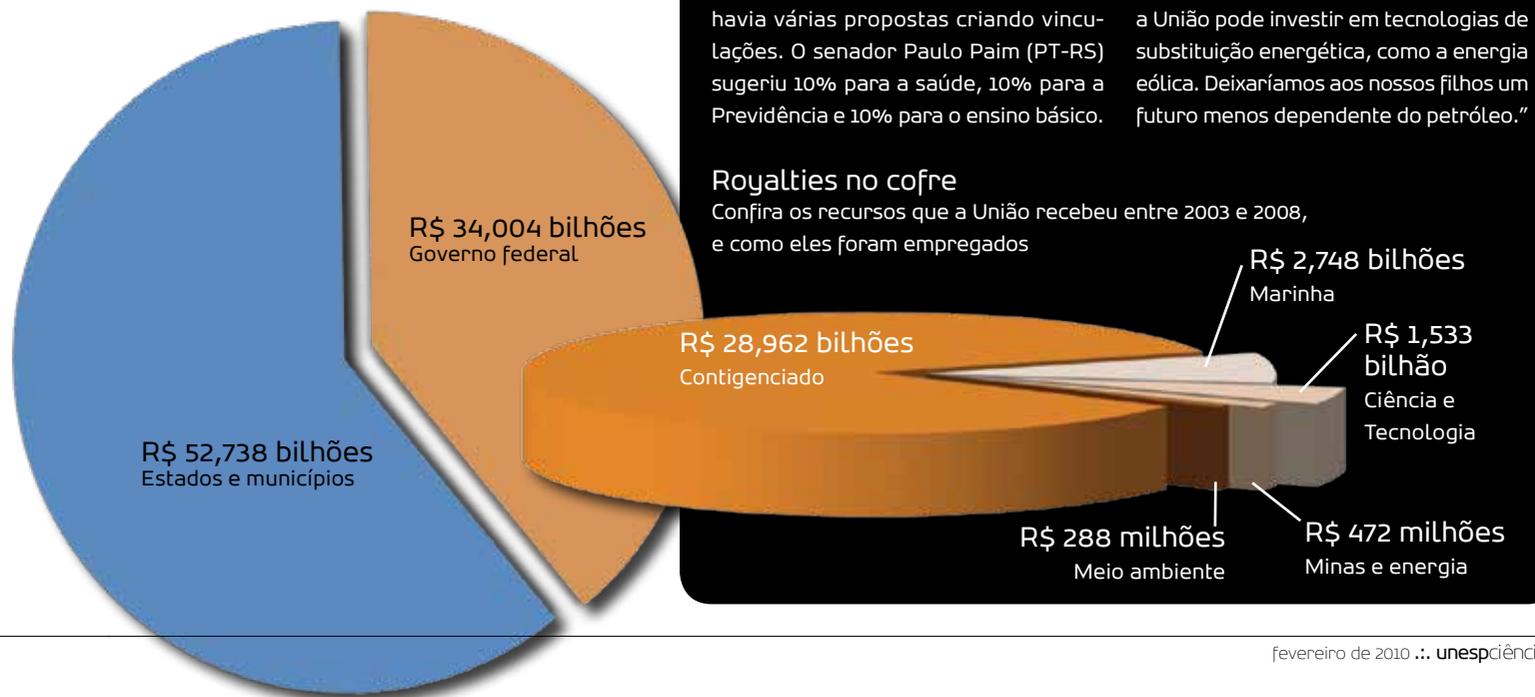
Outro critério é comparar a verba destinada ao pagamento de terceirizados. Os cálculos mostram que os grandes destinatários de receitas de petróleo gastam 50% a mais no pagamento de pessoal e 110% a mais na contratação de terceirizados. “A terceirização dribla a proibição de empregar os royalties na contratação de pessoal”, afirma Gobetti.

Esses municípios têm uma performance pior na arrecadação tributária, obtendo em média 30% a menos do que os que não dependem dos royalties. “Em tese, como neles se realiza atividade petrolífera, poderiam até arrecadar mais do que os demais, pois haveria mais serviços e

instalações para tributar. Mas o que se vê é uma certa preguiça fiscal. Como já dispõem de um rendimento certo, eles não se esforçam tanto para arrecadar.”

Um exemplo, lembra Paiva, é o município de Quissamã, que arrecada R\$ 8 milhões e recebe R\$ 250 milhões de royalties. “Por que um prefeito iria se arriscar, por exemplo, a atualizar a tabela de IPTU, sabendo que isso irá contrariar eleitores e dar espaço para a oposição, se pode muito bem passar toda a gestão sem fazer esse aumento e mesmo assim tendo recursos para administrar?”, questiona Paiva.

Para ele, o insucesso da maioria das cidades do Norte Fluminense em transformar o afluxo de rendas em efetiva melhoria da qualidade de vida do povo não é argumento para sustar o repasse aos municípios. As pesquisas, diz, mostram que simplesmente continuar o atual modelo de transferência não vai ajudar essas prefeituras a superar o paradoxo da abundância. “Isso exige a formulação e gestão adequadas de políticas públicas, algo que não é fácil de fazer”, afirma Paiva. “Se o Rio de Janeiro tem carências, vamos pensar como superá-las dentro de um plano nacional, em vez de simplesmente enviar o dinheiro para lá. As verbas deveriam estar condicionadas a certas regras, senão os gestores simplesmente vão gastá-las como bem entendem”, complementa Gobetti.



## Futuro do pré-sal

As regras que organizam a distribuição do pagamento dos royalties e da participação especial entre União, Estados e municípios são complexas. Envolvem critérios como a origem do petróleo (se extraído em terra ou no mar), a posição do município em relação aos campos e o fato de possuir ou não instalações usadas no embarque e desembarque de petróleo e gás natural. Isso faz com que os percentuais variem, mas aproximadamente 40% dos recursos ficam com a União. As rendas da União são vinculadas, ou seja, têm destino obrigatório: os ministérios da Ciência e Tecnologia, do Meio Ambiente, das Minas e Energia e o Comando da Marinha.

O governo federal, no entanto, tem segurado a maior parte do dinheiro para cumprir as metas anuais de superávit fiscal primário. Levantamento feito pelo economista Sérgio Gobetti, do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), mostra que de 2002 para cá o governo reteve R\$ 28 bilhões, equivalentes a 85% do que deveria ter sido repassado. “Isso mostra que só criar leis estabelecendo vinculações não é garantia de que o dinheiro dos royalties será gasto da maneira que se planejou”, diz.

Durante os debates sobre o projeto de lei para regular a exploração do pré-sal que sacudiram o Congresso em 2009 havia várias propostas criando vinculações. O senador Paulo Paim (PT-RS) sugeriu 10% para a saúde, 10% para a Previdência e 10% para o ensino básico.

O senador João Pedro (PT-AM) propôs 15% para a educação, 20% para a Previdência e 25% para um programa de renda básica. Atualmente tramitam dois projetos de lei que criam o Fundo Social do Pré-Sal. Ele destinaria recursos para desenvolvimento social, combate à pobreza, educação, cultura, ciência e tecnologia, saúde, desenvolvimento regional e mitigação de mudanças climáticas. Porém não há vinculações no texto-base formulado pelo Executivo que a Câmara aprovou em dezembro. O texto marcou apenas a redução da parcela da União, a fim de que Estados e municípios não-produtores também possam receber recursos.

Para Rodrigo Serra, do Instituto Federal Fluminense, a União deveria ser a maior destinatária das rendas, dentro de uma política que considerasse o fator de justiça intergeracional. Ele estabelece que, ao explorar um recurso não-renovável, como as reservas de petróleo, a atual geração está retirando das futuras a possibilidade de administrar esses mesmos recursos. “Por isso, a melhor maneira de usar esse dinheiro é investir no desenvolvimento econômico, a fim de que a nação não sofra quando ocorrer o esgotamento das reservas”, defende. Ou seja, investir hoje a riqueza do petróleo e criar um futuro onde ela não seja necessária. “Com esses recursos a União pode investir em tecnologias de substituição energética, como a energia eólica. Deixaríamos aos nossos filhos um futuro menos dependente do petróleo.”

### Royalties no cofre

Confira os recursos que a União recebeu entre 2003 e 2008, e como eles foram empregados