

RESOURCE CURSE E AVALIAÇÃO INSTITUCIONAL: ESTUDO A PARTIR DA EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

Hirdan Katarina de Medeiros Costa¹

Edmilson Moutinho dos Santos²

RESUMO

Esse artigo aborda os recentes avanços na literatura sobre os mecanismos de transmissão da resource curse (maldição dos recursos naturais). Objetiva-se examinar como o desempenho de instituições responsáveis pela alocação das rendas de hidrocarbonetos pode contribuir para minimizar os efeitos da resource curse, a partir da análise do índice de cumprimento da lei. A metodologia é qualitativa e baseada em estudo de caso. Os resultados demonstram a existência de indícios de resource curse a partir de evidências de descumprimento da lei e da ausência de instrumentos de efetivação de direitos fundamentais sociais e econômicos. As conclusões sugerem que o fortalecimento institucional, a fiscalização da destinação das rendas de hidrocarbonetos e a participação popular podem ser um caminho para escapar da resource curse.

Palavras-chave: maldição dos recursos naturais, destinação das rendas de hidrocarbonetos, avaliação institucional, efetivação de direitos fundamentais sociais e econômicos.

1 PPGE/USP, ex-bolsista do CNPq – Brasil, hirdankatarina@yahoo.com.br, (11) 30912625. O presente trabalho foi realizado com apoio do CNPq, Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – Brasil.

2 PPGE/USP, edsantos@iee.usp.br, (11) 30912641



ABSTRACT

The present article examines the recent advances reported in the literature regarding the mechanisms underlying the “resource curse” in developing countries. By analyzing the Rule of Law Index, we investigated how the institutions responsible for allocating hydrocarbon royalties can help minimize the effects of the resource curse. We used a qualitative methodology based on case studies. The results show that evidence of legal violations on the part of these institutions and the lack of tools in resource-rich developing countries to uphold basic social and economic rights are associated with the resource curse. Our findings suggest that strengthening the institutions, closer monitoring of oil revenue allocations, and public participation can help to alleviate the resource curse.

Keywords: resource curse, oil revenue allocations, strengthening the institutions; basic social and economic rights.

1. INTRODUÇÃO

Análises empíricas, a partir de levantamento de séries históricas de PIB dos países exportadores de minérios, incluindo petróleo e gás, desde a década de 1970, demonstraram a não existência de correlação necessária entre abundância de recursos naturais e crescimento econômico, o que passou a ser conhecido na literatura como resource curse ou paradoxo da riqueza (Auty e Gelb, 1986) (Conway and Gelb, 1988) (Gelb, 1988) (Auty 1988) (Sachs e Warner, 1995).

Outros teóricos criticam essa perspectiva baseada unicamente no crescimento econômico, argumentando que essas abordagens, também, não têm procurado distinguir crescimento e desenvolvimento econômico, e sustentam que não existem evidências suficientes para dizer que tais atividades geram efeitos maléficos ao desenvolvimento de países produtores (Davis, 2004; Davis e Tilton, 2005) (Lederman and Maloney, 2007).

Todavia, o que tem prevalecido é a visão dos primeiros teóricos sobre a existência da resource curse em países ricos em recursos naturais, o que inclui, recentemente, algumas pesquisas sobre o papel de instituições fortalecidas para que os países ricos em recursos naturais escapem da resource curse (Mehlum, Moene and Torvik, 2006), (Charlier and N'Cho-Oguie, 2009).



Stevens e Dietsche (2007) pontuam que a atual ênfase sobre instituições como potenciais soluções para a resource curse ignoram em que condições as instituições são formadas e como elas se modificam. North (1990) fala sobre o formato e a forma de fortalecimento institucional diante das mudanças estruturais e históricas.

Este trabalho também se preocupa com a análise das instituições no processo de alocação das rendas de recursos naturais e os arranjos que permitem minimizar os efeitos da resource curse. Com definições mais robustas do que se entende por resource curse e sua relação com mudanças institucionais, introduz-se a metodologia baseada no índice de cumprimento da lei, mostrando sua importância como instrumento que permitirá reduzir os riscos e efeitos da resource curse. Esse artigo se estrutura em 4 sessões. O item 2 brevemente descreve o referencial teórico utilizado. A sessão 3 apresenta o estudo de caso focado na análise institucional da indústria do petróleo brasileira. O item 4 traz os resultados. A sessão 5 aponta as conclusões.

2. CONCEITO DE RESOURCE CURSE E SUA DIMENSÃO INSTITUCIONAL

Nos finais dos anos 80, alguns estudos sobre o impacto que os setores de recursos naturais causavam nas economias exportadoras de minérios, alcançaram uma maior evidência na comunidade internacional e demonstraram que pequeno ou nenhum crescimento econômico foi notado nesses países em uma série extensa de períodos. Os autores passaram, então, a realizar estudos empíricos e análises com o intuito de identificar o conteúdo, o porquê e os elementos caracterizadores da resource curse (Sachs e Warner, 1995) (Auty e Gelb, 1986) (Conway e Gelb, 1988).

O primeiro desses estudos, publicado em 1988 foi "Oil Windfalls: Blessing or Curse?", de Alan Gelb do Banco Mundial. A análise empreendida pelo autor comprova que apesar de o aumento do preço do barril ao longo da década de 1970, o contexto econômico dos países exportadores de petróleo estava pior. Para Gelb, se os preços reais tivessem se mantido, a situação econômica desses países estaria bem melhor. Segundo o autor, o boom inicialmente experimentado por esses países durante a elevação dos preços do petróleo, que significou acumulação de capital deteriorou-se, rapidamente, com a queda dos preços na década de 1980.



Auty (1988), em uma série de artigos e de estudos de caso, incluindo seu livro *"Sustaining Development in Mineral Economies: the resource curse thesis"*, demonstra que países exportadores selecionados não responderam bem aos impactos do comércio induzidos pelos choques do preço do barril do petróleo na década de 1970. Apesar de um impulso inicial, indústrias baseadas em recursos minerais desapontaram em termos de crescimento econômico e de proposituras de mudanças estruturais em economia minerais.

Melby (2002, p. 04), Bacon e Tordo (2006, p. 03) explicam que a *resource curse* é um movimento negativo sobre a economia e pode vir dos seguintes canais: (i) apreciação da taxa de câmbio real, em decorrência do fluxo de receita proveniente da exportação de recursos naturais, que prejudica outros setores da economia (agricultura e indústria) em razão do novo fluxo de recursos, conhecida como "doença holandesa"; (ii) o aumento da inflação no curto prazo; (iii) a redução de capacidade doméstica de consumo, em virtude do aumento dos preços das mercadorias; (iv) o fraco desempenho da governança dos gastos públicos; (v) o aumento da corrupção; e (vi) o crescimento da dependência econômica e política sobre as receitas provenientes da produção e exportação de recursos naturais.

Alguns teóricos reforçam a existência de indícios de que a qualidade institucional determina a ocorrência ou não da *resource curse*. Assim, a combinação de instituições fracas com a abundância de recursos naturais levaria à ocorrência do fenômeno (Mehlum, Moene, Torvik, 2006). Surgiram, dessa forma, propostas de análises institucionalistas para alcançar possíveis soluções para os efeitos negativos causados pela exploração de recursos naturais em países produtores (Stevens and Dietsche) (Mehlum, Moene, Torvik, 2006).

O paper entende que a *resource curse* é um fenômeno que envolve tanto as consequências econômicas, quanto a qualidade institucional. A *resource curse* se caracteriza como fenômeno pelo qual os países ou localidades produtoras de petróleo não alcançam o resultado econômico e social esperado a partir da riqueza gerada pela atividade da indústria de hidrocarbonetos, diretamente, pela movimentação da economia nacional e local e, indiretamente, pela taxação, que compreende as participações governamentais, objeto do paper. A *resource curse* é caracterizada, então, como um fenômeno econômico e institucional, em que instrumentos para avaliar indícios de sua presença, bem como mecanismos de adequada gestão e governança são essenciais para alcançar soluções e evitar a sua ocor-



rência e a sua continuidade nas localidades que experimentam o boom dos recursos naturais.

Knack e Keefer (1995) têm utilizado o International Country Risk Guide (ICRG), desenvolvido pelos professores William D. Coplin e Michael K. O'Leary, at the Maxwell School of Public Affairs, Syracuse University, que é reconhecido internacionalmente como um sistema de quantificação do risco político (The Political Risk Services - PRS, 2011) (Knack and Keefer, 1995), (Mehlum, Moene and Torvik, 2006).

O ICRG compreende 22 variáveis divididas em 3 subcategorias de risco, são eles: políticos, financeiro e econômico. A classificação do risco político inclui 12 variáveis: estabilidade governamental, condições socioeconômicas, perfil de investimento, conflitos internos, corrupção, presença militar na política, tensões religiosas, direito e ordem, tensões étnicas, responsabilidade democrática, qualidade da burocracia que englobam atributos políticos e sociais (PRS, 2011).

Mehlum, Moene e Torvik (2006), em análise da relação entre resource curse e desempenho institucional, replicam os critérios e dados desenvolvidos em Sachs e Warner (1995, 1997), com a finalidade de demonstrar que a qualidade das instituições é um fator decisivo para a ocorrência da resource curse. Através de regressões Mehlum; Moene e Torvik (2006) utilizam os seguintes critérios: nível inicial de renda; crescimento do PIB; grau de abertura do mercado; abundância de recursos naturais; investimentos; e, o índice de cumprimento da lei (*rule of law index*).

Também, o índice de cumprimento da lei é abordado pelo The World Justice Project (WJP), fundado em 2006 pela Associação de Advogados Americanos e que se tornou organização sem fins lucrativos em 2009 (WJP, 2011). O índice de cumprimento da lei (*rule of law index*) desenvolvido pelo The World Justice Project (2001) é conceituado a partir de quatro princípios básicos: (i) o governo e seus agentes estão submetidos à lei (submissão à lei); (ii) as leis são claras, públicas, estáveis e justas (transparência), bem como protege os direitos humanos, incluindo a segurança de pessoas e de suas propriedades (proteção de direitos humanos); (iii) o processo de aprovação, implementação e fiscalização da lei é justo, acessível e eficiente; (iv) o acesso à justiça é fornecido através de um corpo de juízes adeptos aos sentimentos de justiça social presentes naquela sociedade, bem como conta com a disponibilização de advogados e promotores aptos a prestar assistência jurídica aos cidadãos.



Valendo-se da idéia do índice de cumprimento da lei, considerando a interrelação entre os índices desenvolvidos pelo IRIS Center, pelo PSR Group (ICRG) e pelo WJP (Rule of Law index – RLI), o presente trabalho colabora com o índice do cumprimento da lei focalizado na destinação das rendas de hidrocarbonetos a partir da experiência brasileira, especificamente, do Poder Executivo Municipal. Subtende-se que a *resource curse* pode estar presentes quando as instituições não aplicarem as leis conforme a lei, não protegerem direitos fundamentais sociais e econômicos, bem como quando não agirem de modo transparente na destinação das rendas.

Com base nos indicadores de submissão à lei, de transparência e de proteção aos direitos humanos, o paper realiza sua análise baseado na dedução do comportamento do Poder Executivo Municipal para implementar as leis que tratam de destinação de hidrocarbonetos no momento de realização da despesa pública. Para tanto, o paper realiza análise qualitativa e comparativa, através do orçamento público municipal com foco nas principais médias de gastos realizadas no período de 2000-2009, de dois diferentes grupos de municípios localizados no Estado do Rio Grande do Norte, que serão denominados de GA (Grupo de Análise) e GC (Grupo de Controle), objeto do próximo item.

3. ESTUDO DE CASO

A Constituição Federal de 1988 é norma superior no sistema jurídico brasileiro. Ela definiu que os recursos minerais do subsolo, incluindo as reservas de petróleo e gás, são de propriedade da União, bem como assegurou aos Estados, ao Distrito Federal e Municípios a participação na exploração ou compensação por essa exploração. Com isso, foi promulgada a Lei 7.990/1989 para fins de regulamentar esse dispositivo constitucional, com a respectiva previsão da distribuição da compensação pela exploração de petróleo e gás para esses entes federados. Posteriormente, com a publicação da Lei 9.478/97 novas regras prescreveram a distribuição de royalties de petróleo e gás.

Dentre os principais estados produtores de petróleo e gás natural, o estado do Rio de Janeiro ocupa a 1ª posição, com aproximadamente 11,707.25 milhões de barris de petróleo provenientes de reservas provadas. Seguido pelo estado de Espírito Santo com a 2ª posição, com 1,343 milhões de barris de petróleo provenientes de reservas provadas e pelo Rio



Grande do Norte, que atualmente ocupa a 3ª posição no ranking nacional, com 375.2 milhões de barris de petróleo provenientes de reservas provadas. Sendo que o Estado do Rio Grande do Norte é ocupa o 1º lugar da produção em terra com 254,6 milhões de barris de petróleo provenientes de reservas provadas (ANP, 2012).

A razão de o paper propor o estudo de caso com foco no Rio Grande do Norte se dá em razão de seu posicionamento nacional de reservas provadas e do declínio da produção de petróleo nesse estado. O Estado do Rio Grande do Norte³ possui em seu histórico uma indústria de petróleo e gás madura, resultado de quase quatro décadas de presença de empresas de exploradoras e produtoras e de descobertas, que alavancaram a extração de hidrocarbonetos na região. É possível dizer que o estado do Rio Grande do Norte e os seus municípios beneficiários poderão ser futuramente, os primeiros no território nacional a sentirem financeiramente o impacto do declínio da produção de hidrocarbonetos. Considerando o declínio da produção e a constatação da não manutenção do incremento da razão reserva/produção, resta refletir sobre a utilização das rendas de hidrocarbonetos nessa região, com foco nos municípios beneficiários a partir de uma perspectiva institucional dentro do indicador de cumprimento da lei.

Por exemplo, no período de janeiro a julho de 2010, os royalties pagos pela atividade de exploração e produção de petróleo e gás natural ao Rio Grande do Norte já renderam mais de US\$ 100 milhões. Desse montante, US\$ 51.37 milhões foram destinados ao Governo do Estado e US\$ 49.06 milhões a 95 municípios (Tribuna do Norte, 2010). Os 95 municípios beneficiários receberam aproximadamente US\$ 76.25 milhões até novembro de 2010, a tabela 1 abaixo mostra os 06 principais municípios beneficiários em termos de receitas percebidas no mês de novembro de 2010 (Nominuto.com, 2010).

3 O território do Rio Grande do Norte corresponde a uma área de 52.810,699 km², cuja capital é a Cidade de Natal, com um total de 167 municípios e uma população estimada de 3.168.027 habitantes, conforme dados do IBGE relativos ao ano de 2010 (IBGE, 2010).



Tabela 1 – Principais municípios beneficiários do Estado do Rio Grande do Norte em novembro de 2010. (US\$ 1 = R\$ 1,80, na data de 13.01.1)

Municípios produtores	Valor pago em novembro de 2010
1. Macau	US\$ 1,020,340
2. Guamaré	US\$ 967,061.1
3. Pendências	US\$ 796,813
4. Mossoró	US\$ 791,559.6
5. Areia Branca	US\$ 340,398.3
6. Apodi	US\$ 204,107.4

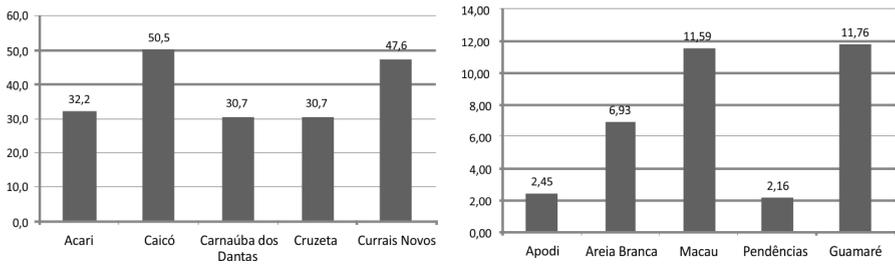
Fonte: Elaboração própria a partir de Nominuto.com (2010).

Dentre os principais municípios, a análise focará Macau, Guamaré, Pendências, Areia Branca e Apodi, denominados de Grupo de Análise (GA), em razão de serem municípios com contingente populacional próximo aos do Grupo de Controle (GC), diferentemente de Mossoró que é considerado pólo na região. Quanto aos municípios enquadrados como limítrofes à zona de produção em mar, percebendo em razão da previsão da Lei 7.990/89 e do Decreto 01/91, ou seja, com a alíquota de até 5%, apontam-se a maioria dos integrantes do Grupo de Controle (GC), pertencentes todos à região do Seridó Potiguar, são eles: Acari, Caicó, Carnaúba dos Dantas, Cruzeta e Currais Novos.

Os municípios de Guamaré (GA) e Macau (GA) apresentam o maior volume de recursos percebidos (ver gráfico 1). Os municípios do GA recebem rendas em maior proporção do que os afetados, pois são produtores de petróleo com as atividades de exploração situadas em seus limites territoriais⁴. Os municípios do GC são afetados, enquadrados como limítrofes à zona de produção. Os valores recebidos pelo GC são bem inferiores ao do GA. Abaixo, os gráficos 1 e 2 mostram os valores em dólares, referentes à média do período 2000-2009.

4 Em relação à Lei 7990/89, que regula a parcela de até 5% da alíquota total de royalties (10% da produção), os municípios produtores recebem 30% da produção offshore e 20% da onshore; enquanto, os municípios afetados recebem 10% da produção offshore e 10% da produção onshore. Quanto à Lei 9.478/97, que regula a parcela acima de 5% da alíquota total de royalties (10% da produção), os municípios produtores recebem 22,5% da produção offshore e 15% da produção onshore. Já os municípios afetados recebem 7,5% da produção offshore e 7,5% da produção onshore. Além desses valores, os municípios produtores recebem 10% de participação especial, nos casos de grande volume de produção, ou de grande rentabilidade, cujas alíquotas progressivas sobre a receita líquida da produção trimestral de cada campo, de acordo com a localização da lavra, o número de anos de produção, e o respectivo volume de produção trimestral fiscalizada, deduzidos os royalties, os investimentos na exploração, os custos operacionais, a depreciação e os tributos previstos na legislação em vigor.

Gráficos 1 e 2 – Média das rendas recebidas pelos municípios do GA e GC (2000-2009), em milhões de dólares (câmbio de conversão U\$ 1 = R\$1,80 na data de 13 de janeiro de 2012) (Info Royalties, 2010, corrigidos pelo IGP-DI, fevereiro de 2010)



Enquanto, os valores do gráfico 1 são mostrados em milhões de dólares, os valores do gráfico 2 são em mil dólares. Por exemplo, Caicó do GC recebeu na média aproximadamente US\$ 50 mil/ano durante o período 2000/2009. Já, Guararé do GA recebeu cerca de US\$ 11 milhões/ano.

Ao mesmo tempo, o município com a atual Constituição Brasileira de 1988 passou a ter inúmeras competências privativas, dentre elas, por exemplo, legislar sobre assuntos de interesse local, prevista no art. 30, inciso I, além da competência comum disposta no artigo 23. A tabela 2 apresenta o rol de competências privativas dos municípios prescrito no artigo 30 da CF.

Tabela 2 – Rol de competências privativas dos municípios

Competências dos Municípios - artigo 30 da CF

Legislar sobre assuntos de interesse local. Suplementar a legislação federal e a estadual no que couber. Instituir e arrecadar os tributos de sua competência, bem como aplicar suas rendas, sem prejuízo da obrigatoriedade de prestar contas e publicar balancetes nos prazos fixados em lei. Criar, organizar e suprimir distritos, observada a legislação estadual. Organizar e prestar, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, os serviços públicos de interesse local, incluído o de transporte coletivo, que tem caráter essencial. Manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação pré-escolar e de ensino fundamental. Prestar, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, serviços de atendimento à saúde da população. Promover, no que couber, adequado ordenamento territorial, mediante planejamento e controle do uso, do parcelamento e da ocupação do solo urbano. Promover a proteção do patrimônio histórico-cultural local, observada a legislação e a ação fiscalizadora federal e estadual



Como se vê da tabela 2, os municípios são responsáveis em prestar serviços nas áreas de educação, saúde, gestão territorial e ambiental e assistência social. As rendas de hidrocarbonetos podem ser utilizadas para a prestação desses serviços à população local e promover o desenvolvimento humano.

Em relação a rendas de hidrocarbonetos, a Lei 7.990/89 proíbe que estados e municípios as destinem para pagamento de pessoal e de dívidas, excetuando-as aquelas contraídas com a União. A Lei n. 9.478/97 não cria regra de destinação para estados e municípios, o que possibilita ampla liberdade para o administrador público.

Com isso, o Poder Executivo Municipal brasileiro será responsável em destinar a renda para a concretização de políticas públicas e deverão cumprir as regras das Leis 7.990/89 e 9.478/97. E, no espaço de liberdade deixada pelas regras, para fins de avaliação da qualidade institucional, assume-se a proteção de direitos fundamentais sociais e econômicos como setores de destinação das rendas de hidrocarbonetos.

Para verificar o grau de cumprimento dessas Leis pelo Poder Executivos Municipal será utilizado dois passos. O primeiro diz respeito à alocação das rendas pelo Executivo Municipal através do exame das receitas e despesas de grupos de municípios beneficiários, todos localizados no Estado do Rio Grande do Norte. A coleta de dados incluiu o banco da Secretaria do Tesouro Nacional (STN) dentro da série Finanças do Brasil (FINBRA), do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), do Instituto Brasileiro de Estatísticas (IBGE) e do Info royalties.

Verifica-se a existência de indícios de que os municípios selecionados destinam as receitas para o pagamento de pessoal ou de dívidas, com exceção das contraídas em face da União. Caso se averigúe esse indício, entende-se que existe uma tendência de descumprimento da lei. Examina-se, também, a transparência na disponibilização desses dados orçamentários.

O segundo ponto da metodologia é a análise comparativa entre os dois grupos, GA e GC, com o intuito de verificar se as rendas de hidrocarbonetos exercem um papel diferencial nos dados sociais, econômicos e ambientais dos municípios beneficiados, protegendo direitos fundamentais sociais e econômicos.

4. RESULTADOS

A tabela 3 mostra os valores das rendas de hidrocarbonetos per capita dos municípios do GA e do GC. Guamaré (GA) representa maior média atinente à relação per capita desses valores percebidos a título de rendas de hidrocarbonetos no período 2000-2009. Cada cidadão desse município, caso a renda fosse distribuída diretamente, receberiam US\$ 1,096.83 anuais. Em seguida, situar-se-iam os cidadãos de Macau e Areia Branca, com US\$ 406.36 e US\$ 281.01, respectivamente. Já, comparativamente, as rendas per capita dos municípios do GC são bem ínfimas.

Tabela 3 - Rendas de petróleo per capita - GA e GC (média de 2000-2009)
Unidades de dólares (câmbio de conversão U\$ 1 = R\$1,80 na data de 13 de janeiro de 2012)

Município GA	Média	Município GC	Média
Apodi	69.05	Acari	2.90
Areia Branca	281.01	Caicó	0.84
		Carnaúba dos Dantas	4.42
Macau	406.36		
Pendências	166.83	Cruzeta	3.81
Guamaré	1,096.84	Currais Novos	1.14

Fonte: Info Royalties, 2010, corrigidos pelo IGP-DI, fevereiro de 2010, IBGE, 2009

As tabelas 4 e 5 mostram as médias dos resultados das relações entre rendas de petróleo, arrecadação tributária, orçamento e despesas em investimentos dos municípios do GA e do GC.

Tabela 4 – Relação entre Rendas de petróleo, tributos, orçamento e despesas em investimentos - GA (médias de 2000-2009)

Município	Renda/tributo	Renda/orçamento	Renda/investimento
Apodi	4,90	0,17	1,65
Areia Branca	6,14	0,33	3,57
Guamare	14,14	0,49	1,47
Macau	9,58	0,43	3,48
Pendencias	5,57	0,22	2,83

Fonte: Info Royalties, 2010, corrigidos pelo IGP-DI, fevereiro de 2010

A tabela 4 mostra a significância da proporção das rendas de hidrocarbonetos em termos dos tributos arrecadados por esses municípios do



GA. Em Guimarães, a proporção na média do período chegou a 14,44 vezes do todo arrecadado por meio de tributos municipais. Percebe-se, ainda, que os municípios ostentam um percentual significativo de receitas provenientes das rendas de hidrocarbonetos no total de seu orçamento, Guimarães, Macau, e Areia Branca demonstram a maior dependência dessas receitas considerando o período analisado.

Tabela 5 – Relação entre Rendas de petróleo, tributos, orçamento e despesas em investimentos - GC (média de 2000-2009)

Município	Renda/ tributo	Renda/ orçamento	Renda/ investimento
Acari	0,232	0,0064	0,095
Caicó	0,027	0,0022	0,068
Carnaúba dos Dantas	0,862	0,0081	0,098
Cruzeta	0,367	0,0084	0,157
Currais Novos	0,056	0,0031	0,046

Fonte: Info Royalties, 2010, corrigidos pelo IGP-DI, fevereiro de 2010

Na tabela 5, Municípios como Caicó e Currais Novos demonstram as menores proporções da relação entre rendas e tributos arrecadados do período analisado.

Constata-se que na maioria dos municípios do GA, os investimentos são bem menores do que o volume das rendas de hidrocarbonetos percebido. Em Areia Branca, por exemplo, na média do período, o montante de rendas foi superior 3,57 vezes ao volume investido. O que pode ser um indício de aplicação das rendas em despesas com pessoal, proibida pela Lei 7.990/89. Existem evidências de descumprimento da lei por parte do Poder Executivo Municipal do GA.

Os resultados mostram que municípios produtores do GA recebem bem mais rendas do que a própria capacidade de investimentos. Já, nos municípios do GC, como se vê da tabela 5, os gastos com investimento são superiores ao que recebem com as rendas. Apesar de o volume das rendas de hidrocarbonetos serem menores para os municípios do GC, Caicó e Currais Novos confirmam a tendência de independência em relação às receitas derivadas da extração de hidrocarbonetos, investindo bem mais do que o percebido no período analisado.

Em relação ao segundo ponto da metodologia, os resultados são apresentados nas tabelas que seguem. Na área de educação e cultura, os municípios de Macau, Areia Branca e Apodi obtiveram as maiores médias dos gastos (ver tabela 6).

Tabela 6 – Despesas do GA (média 2000-2009 em milhões de dólares; câmbio de conversão U\$ 1 = R\$1,80 na data de 13 de janeiro de 2012)

Despesa / município	Apodi	Areia Branca	Guamare	Macau	Pendencias
Ambiental	0	0,67	0,05	0,06	0,01
Educação	3,33	3,35	2,65	3,49	2,34
Saúde	2,17	2,88	3,02	3,14	1,52
Assistência	0,69	2,60	2,84	2,84	0,36
Administração	2,06	3,06	7,56	7,56	1,19
Legislativo	0,51	0,71	0,67	0,67	0,3

Fonte: FINBRA, 2010

Municípios do GC também demonstraram médias semelhantes ao do GA (ver tabela 7). Na área de saúde e saneamento, Macau, Guamaré e Areia Branca apresentaram dispêndios de, aproximadamente, de US\$ 3 milhões anuais cada. Do GC, o município de Caicó é o que mais realizou despesas nesses setores no período 2000-2009. Em segundo lugar, Currais Novos. Resultados semelhantes para os dois grupos nas áreas de assistência e previdência.

Tabela 7 – Despesas do GC (média 2000-2009 em milhões de dólares; câmbio de conversão U\$ 1 = R\$1,80 na data de 13 de janeiro de 2012)

Despesa / município	Acari	Caicó	Carnaúba dos Dantas	Cruzeta	Currais Novos
Ambiental	0	0,06	0	0,00	0,00
Educação	1,12	4,18	0,83	0,86	3,68
Saúde	0,96	5,96	0,73	0,76	2,22
Assistência	0,24	0,29	0,29	0,21	0,61
Administração	0,68	2,71	0,41	0,50	2,48
Legislativo	0,17	0,80	0,15	0,12	0,57

Fonte: FINBRA, 2010



Nos resultados da gestão ambiental, os produtores de petróleo (GA) poderiam investir significativas somas na gestão ambiental, contudo, não foi o que os dados de despesas demonstraram.

Quanto aos gastos com legislativo, os municípios do GA gastaram bem mais com o legislativo municipal que os outros do grupo GC. Em relação às despesas com administração, comparativamente, percebe-se que os valores do GC foram bem inferiores aos municípios do GA, o que pode ser indício de deslocamento de despesa de setores vinculados à concretização de direitos fundamentais sociais e econômicos, que promovam o desenvolvimento humano da população, para o incremento da máquina administrativa, bem como descumprimento da Lei n. 7.990/89.

Ao se observar os dados de educação e cultura, percebe-se que os gastos possivelmente influenciaram os resultados do IDH-M (vê tabelas 8 e 09) para alguns municípios do GA e para todos do GC. Também, considerando o forte aporte de rendas de hidrocarbonetos nos municípios do GA, comparativamente, aos municípios do GC, é intuitivo que se espere maior investimento na área de assistência social, em diversos programas destinados à infância, juventude, aos idosos e demais setores carentes das localidades beneficiárias.

Tabela 8 – Indicadores socioeconômicos GA (câmbio de conversão U\$ 1 = R\$1,80 na data de 13 de janeiro de 2012)

Município GA	IDH-M (2000)	PIB preços correntes (mil dólares) (2008)	PIB per capita a preços correntes (dólares) (2008)	População (2010)
Apodi	0.654	139,825.56	3,922.39	34.763
Areia Branca	0.71	270,987.78	10,776.15	25.315
Macau	0.69	259,087.22	9,269.34	28.954
Pendências	0.631	75,023.89	5,818.96	13.432
Guamaré	0.646	711,094.44	58,492.58	12.404

Fontes: PNUD, 2000. IBGE, 2010

Tabela 9 – Indicadores socioeconômicos GC (câmbio de conversão U\$ 1 = R\$1,80 na data de 13 de janeiro de 2012)

Município GC	IDH-M (2000)	PIB valores correntes (mil dólares) (2008)	PIB per capita a preços correntes (dólares) (2008)	População (2010)
Acari	0.698	29,667.78	2,643.73	11.035
Caicó	0.756	220,651.67	3,530.59	62.709
Carnaúba dos Dantas	0.742	16,411.67	2,330.89	7.429
Cruzeta	0.713	23,568.33	2,929.19	7.967
Currais Novos	0.724	135,127.78	3,119.66	42.652

Fontes: PNUD, 2000. IBGE, 2010

Fora algumas exceções (Areia Branca e Macau), os municípios do GA aportaram recursos nas áreas de assistência e previdência de forma semelhante ao GC, o que pode ser um indício que as rendas de hidrocarbonetos não foram direcionadas para essas áreas. O que pode ser uma tendência de ausência de proteção aos direitos fundamentais de segunda dimensão.

Apesar do PIB (valores correntes) e PIB per capita dos municípios do GA serem bem superiores ao do GC, o IDH-M seguiu o oposto. O que pode ser mais uma evidência de que os municípios do GA não aproveitaram as rendas de petróleo para a concretização de direitos fundamentais sociais e econômicos.

Quanto à transparência, foi possível averiguar que municípios do GA (Guamaré e Macau) não disponibilizaram dados de seus orçamentos durante alguns anos, o que não ocorreu com os municípios do GC.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados do Poder Executivo Municipal, encontraram-se indícios de resource curse nas localidades estudadas do GA. Dentro da proposta de índice de cumprimento da lei, observou descumprimento da Lei 7.990/89 com o direcionamento das despesas públicas para o pagamento de pessoal. Notou-se, também, que a indústria do petróleo nos municípios do GA não influenciou, fortemente, a efetivação de direitos fundamentais sociais e econômicos. O Poder Executivo Municipal em localidades do GA,



ainda, não adotou postura transparente, o que dificulta a fiscalização e a participação popular.

Ao que parece a gestão local dos recursos públicos derivados das rendas de hidrocarbonetos merece ser revisto nos municípios do GA, com vistas à redução da pobreza e da desigualdade social no âmbito desses territórios. O resultado de péssimo desempenho institucional dessas localidades merece ser vista com seriedade para reduzir os efeitos da resource curse.

Recomenda-se, portanto, o fortalecimento institucional através da fiscalização conjunta pelo legislativo, pelos tribunais de contas e pela população. Também, sugere-se a penalização de atuação não transparente pelo Chefe do Executivo Municipal, na ausência de não apresentação dos gastos anuais, que inclui o setor o qual foi destinado as rendas de hidrocarbonetos. E, aconselha-se a criação de canais de participação popular com vistas de dialogar sobre as necessidades locais e a efetivação de direitos fundamentais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Agência Nacional de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP). Dados estatísticos: Produção de Petróleo (barris equivalentes de petróleo). Disponível em: www.anp.gov.br. Acesso em: 10 jan. 2012.

Auty, R. M. Oil-exporters' disappointing diversification into resource-based industry: the external causes. *Energy Policy*, June, p. 230-242, 1988.

Auty, R.; Gelb, A. Oil Windfalls in a Small Parliamentary Democracy: Their Impact on Trinidad and Tobago. *World Development*. Vol. 14. No. 9. p. 1161-1175. 1986.

Bacon, R.; Tordo, S. Experiences with Oil Funds: Institutional and Financial Aspects. Energy Sector Management Assistance Program (ESMAP). The International Bank for Reconstruction and Development/The World Bank. Washington D.C., United States of America. 2006.

Charlier, F.; N'cho-Oguie, C. Sustaining reforms for inclusive growth in Cameroon. A development policy review. The World Bank, Washington, DC, 2009.

Davis, G. A. An empirical investigation of mining and sustainable development. Unpublished manuscript, Colorado School of Mines. 2004

Davis, G. A.; Tilton, E. J. The resource curse. *Natural Resources Forum*, v.29, , 233-242, 2005.

Doppelhofer, G.; Miller, R.; Sala-I-Martin, X., Determinants of long-term growth: A Bayesian averaging of classical estimates (BACE) approach. NBER 7750 June, 2000.

Conway, P.; Gelb, A. Oil windfalls in a controlled economy. *Journal of Development Economics*. North-Holland.v. 28 , p.63-81, 1988.

Gelb, A. H., et al., *Oil Windfalls: Blessing or Curse?* Oxford University Press, Oxford, 1988.

Finanças do Brasil (FINBRA). Dados contábeis dos Municípios. Receita e Despesa dos Municípios. Disponível em: <http://www.stn.fazenda.gov.br/estados_municipios/index.asp>. Acesso em: 25 ago. 2009.

Knack, S.; Keefer, P. Institutions And Economic Performance: Cross-Country Tests Using Alternative Institutional Measures. *Economics and Politics*, Wiley Blackwell, v. 7, nº3, p. 207-227, Nov., 1995.

Lederman, D.; Maloney, W. F. *Neither Curse nor Destiny*. The World Bank, Washington, DC and Stanford University Press, Palo Alto, CA, 2007.

Info Royalties. Banco de Dados sobre distribuição de royalties no Brasil. Universidade Candido Mendes, Campos, Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://InfoRoyalties.ucam-campos.br/>>. Acesso em: 04 abr. 2010.

Instituto Brasileiro de Geografia E Estatística (IBGE). Dados do Censo 2010. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 04 nov. 2010. Disponível em: <http://www.censo2010.ibge.gov.br/dados_divulgados/index.php?uf=24>. Acesso em: 20 nov. 2010.

_____. IBGE Cidades. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/cidadesat/topwindow.htm?1>. Acesso em: 20 nov. 2010.

Melby, E. D. K.. A global overview of oil funds. Presentation for IGAD Symposium. August, 2002. Disponível em: <http://csis.org/files/media/csis/pubs/0208_SudanMelby.pdf> Acesso em: 11 maio 2008.



Mehlum, H.; Moene, K.; Torvik, R. Institutions and the resource curse. *The Economic Journal*, Oxford , 116, Jan. 2006.

Nominuto. Repasse de royalties ao RN chega a R\$ 282,66 milhões em 2010. Disponível em: <<http://www.nominuto.com/noticias/economia/repasse-de-royalties-ao-rn-chega-a-r-282-66-milhoes-em-2010/64373/>>. Acesso em: 24 nov. 2010.

North, D. C. *Institutions, institutional change and economic performance*. New York: Cambridge University Press, 1990.

Sachs, J. D., Warner, A. M. *Nature Resource Abundance and economic growth*. Cambridge, MA. December 1995. NBER Working paper series. Working Paper 5398.

_____. *Nature Resource Abundance and economic growth*. Harvard University, 1997. –. Working Paper, revised version

Stevens, P., Dietsche, E. Resource curse: an analysis of causes, experiences and possible ways forward. *Energy Policy* v.36, 56-65, 2008.

The Political Risk Service Group. ICRG Methodology. Available at: http://www.prsgroup.com/ICRG_Methodology.aspx. Acesso em: 15 dez. 2011.

Tribuna do Norte. Repasses de royalties caem 4,79%. Disponível em: <<http://tribunadonorte.com.br/noticia/repasses-de-royalties-caem-4-79/155226>>. Acesso em: 18 jul. 2010.

World Justice Project. Rule of Law Index. Disponível em: 2011. <http://worldjusticeproject.org/sites/default/files/wjproli2011_0.pdf>. Acesso em: 18 out. 2011.