ORÇAMENTOS PÚBLICOS MUNICIPAIS DE SAÚDE E AS RENDAS DO PETRÓLEO

Paola Verri de Santana
Universidade Federal do Amazonas
pvsantana@yahoo.com.br

RESUMO
Este trabalho trata do papel das rendas do petróleo no processo de produção do espaço urbano em atenção a saúde. Programas, ações e infraestrutura de saúde decorrem da atuação de agentes governamentais em prol do desenvolvimento social e urbano de cidades amazonenses. A lei que institui o Fundo Social do Pré-Sal destinando os *royalties* à saúde e a educação põe à tona a correlação possível entre as rendas do petróleo e os orçamentos públicos aplicados à saúde. O objetivo de indagar isso através do caso de Coari por ser o município que mais recebe *royalties* no estado do Amazonas. Questiona-se a posição de Coari frente a outras cidades, consideradas médias na rede urbana na calha rio Solimões-Amazonas como Parintins, Itacoatiara, Manacapuru, Tefé, Tabatinga e Benjamim Constant. As políticas públicas de saúde são observadas dadas à dinâmica destas cidades. Os governos estadual e federal são considerados frente às políticas sociais nestas cidades. Observar o impacto quanto ao direito à cidade é procedimento básico na medida em que se comparam variações de indicadores e estatísticas de cunho social e econômico. Dentre os IDH-M destes sete municípios, Coari não aparece entre as melhores colocações. Consideram-se o Estado um produtor do espaço e empresas como a Petrobras, responsável pela geração das rendas do petróleo no Amazonas. A pesquisa suscita uma contradição: os impactos da Petrobras nas cidades da região da Bacia do Solimões são capazes de gerar renda, mas onde as municipalidades registram maiores receitas provenientes do petróleo, parecem incapazes de erradicar a pobreza e pouco melhora indicadores da saúde em seus municípios. A questão podia ser conduzida para a relação cidade e empresa, mas são suas mediações que interessam, a ação do Estado, dos governos municipais, estadual e federal. O presente estudo analisa o processo de produção do espaço de Coari e demais cidades "médias" tendo em vista as políticas de desenvolvimento social e urbano mediadas por ações de órgãos voltados a saúde. O recorte temporal faz referência ao início da produção comercial de petróleo no Urucu (Coari) aos dias atuais, portanto, a partir de 1988. Por uma questão metodológica, a disponibilidade de dados em relação aos Censos 1991, 2000 e 2010, comparativamente aos repasses relativos às rendas do petróleo, das transferências de recursos do SUS. A pesquisa evidencia as condições sociais de saúde, frente as ações coordenadas pelos governos federal, estadual e municipais como os serviços ligados à saúde.

Palavras-chave – Rendas do petróleo, orçamentos públicos, saúde, desenvolvimento.

ABSTRACT
This paper deals with the role of oil revenues in the production of urban space in the health care. Programs, actions and infrastructure health stem from the actions of government officials in favor of social and urban development of Amazonian cities. The law establishing the Social Fund of the pre-salt royalties intended for health and education, it brings to the fore the possible correlation between oil revenues and government budgets applied to health. The purpose of asking this by the case for being the municipality that receives more royalties in the state of Amazonas. The position of Coari is questioned and compared to others, considered medium cities in urban network in the Solimões-Amazonas river as Parintins, Itacoatiara Manacapuru, Tefe, Tabatinga and Benjamin Constant. Public health policies are observed given the dynamics of these cities. The state and federal governments are considered front of social policies in these cities. To observe the impact as the right to the city is the basic procedure to the extent that they compare variations of social and economic statistics and indicators. Among these seven Municipal HDI, Coari not appear among the top placings. Consider the State as a producer of space and companies like Petrobras, responsible for the generation of oil revenues in Amazon. The research raises a contradiction: the impacts of Petrobras in the cities of the Solimões Basin are able to generate income, but where municipalities report higher revenues from oil, seem unable to eradicate poverty and improve some

indicators of health in their municipalities. The issue could be conducted into the relationship between city and company, but its mediations that interest, the action of the state, municipal, state and federal governments. This study analyzes the production of space in Coari and other "medium" cities in view of the social and urban policies of development mediated by healthcare agencies. The temporal cut refers to the start of commercial oil production in Urucu (Coari) to today, so since 1988. A methodological issue, the availability of data for the Census 1991, 2000 and 2010, compared to the transfers relating to oil revenues, transfers of SUS resources. The research highlights the social conditions of health, facing the coordinated actions by federal, state and municipal governments and health related services.

Keyswords – Oil revenues, public budgets, health, development

INTRODUÇÃO

Um breve cenário da saúde em Coari permite introduzir alguns sintomas observados em campo. A espera de quatro horas na emergência do hospital para trocar uma receita. Mãe passa três horas e desiste na emergência com bebe no colo por conta de virose. Mudança de endereço do prédio onde funciona a Secretaria Municipal de Saúde. Unidade Básica de Saúde - UBS Tauá-Mirim mantida fechada durante as Ações Emergenciais lançadas pelo prefeito recém-empossado. Taxista aponta hotel onde novos médicos estariam morando. Seis ambulâncias novas circulam enfileiradas pelas ruas da cidade com a sirene ligada, fala-se de que são alugadas por R$ 50.000,00 por mês cada uma. Apesar da relativa aleatoriedade dos fatos descritos e de isso aparentar ser um conjunto de negatividades, talvez permita dar concretude aos dados que se seguem. Destacar Coari aqui em relação a Parintins, Itacoatiara, Tefé, Tabatinga, Manacapuru, e Benjamim Constant, na realidade, serve para provocar o questionamento do porque Coari tem Receita Orçamentária per capita maior que o dobro que a dos demais municípios elencados e apresenta indicadores de saúde inferiores a muitos deles.

O estudo parte do pressuposto de haver uma incapacidade de se erradicar a pobreza apesar de gradativa melhora nos indicadores sociais, em particular, o da saúde, cujos fatores desencadeadores podem estar dissociados de um aumento da receita proveniente do petróleo. De todo modo, a questão não é só indagar a correlação entre rendas do petróleo e os indicadores de saúde. Aqui também não cabe a pergunta de quais são os impactos da Petrobras nas cidades da região da Bacia do Solimões, nem a de saber o quanto as rendas do petróleo devem ter aumentado as receitas dos municípios, muito embora façam parte da descrição geral. Antes de ser objetivo demostrar contabilmente possíveis correlações entre despesas públicas municipais de saúde e receitas originárias de atividades produtivas do petróleo, convém constatar uma contradição que se evidencia no fato de municípios com receitas orçamentárias superiores apresentarem indicadores de saúde menores.

Um marco histórico para fomentar este debate é o momento em que os *royalties* do petróleo passam a estar vinculados às despesas com saúde. Os *royalties* são os valores pagos pelas empresas produtoras para terem direito à extração, em terra e no mar, ao governo. Seria o caso, então, de formular uma pergunta simples do âmbito da cidadania e do nacionalismo? O que fazer com os *royalties* do petróleo? Haveria questionamentos anteriores como o da escolha das matrizes energéticas, mas aqui esta questão aparece como dado no qual a sociedade brasileira lida com as consequências. Na palavra do ministro Mercadante os *royalties* servem para preparar o país para viver sem o petróleo. Em se tornando uma potência petrolífera tardia, o Brasil demanda melhorar a situação da saúde e da educação da população. Estudos mostram que países produtores de petróleo apresentam baixos Índices de Desenvolvimento Humano, isso parece se confirmar no caso do município de Coari, produtor de petróleo, em especial, quando comparado com seis outros municípios considerados como de função de cidade média na rede urbana que tem como eixo principal a calha dos rios Solimões e Amazonas. Dito isso, é notória a necessidade de se investigar de onde vem o dinheiro e de que modo estes recursos são empregados na prestação de serviços públicos como o da saúde.

SITUAÇÃO DA SAÚDE EM SETE MUNICÍPIOS AMAZONENSES

Uma característica que tem sido adotada como referencial na formulação de programas e ações de governo é o efetivo populacional. Apesar disso, dados como o crescimento demográfico abaixo apresentados não são suficientes para explicar a presença nem a ausência de políticas públicas de saúde, posto que não é o tamanho maior ou menor que torna a gestão mais fácil ou difícil, nem garante ou impede o quão bem sucedida em si se pode se mostrar.

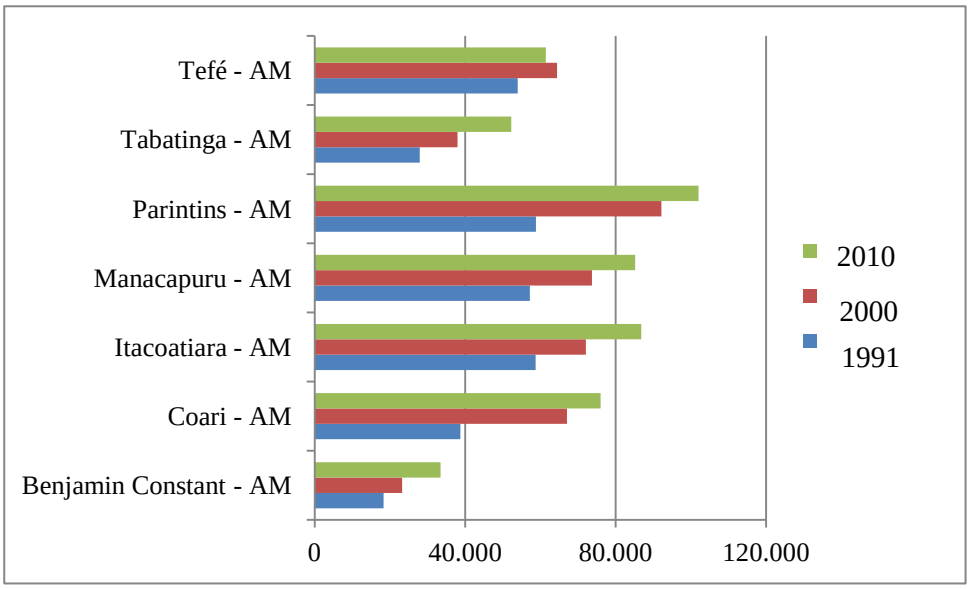

Gráfico 1: População residente por município e ano (1991, 2000 e 2010)
Fonte: org. por SANTANA, P.V. com base em IBGE - Censo Demográfico 1991, 2000 e 2010. Disponível em: http://www.sidra.ibge.gov.br/bda/tabela/protabl.asp?c=136&z=cd&o=2&i=P. Acesso em: 31 jul. 2014.

Dos sete municípios somente três registraram, em 2010, uma população superior a 80.000 habitantes. Em 1991, três dentre estes municípios apresentavam população inferior a 40.000 habitantes. Com estes efetivos populacionais, a realidade representa a participação de um conjunto de cidades pequenas, embora com funções de cidade média na rede urbana que tem como eixo a calha dos rios Solimões e Amazonas, segundo estudos como o de SCHOR, T., COSTA, D. e OLIVEIRA, J. A. de. (2009).

Nome Caixa	Rec Orçamentária	SUS União	Percentual (%) do SUS em relação a receita orçamentária total
Benjamin Constant	27.366.178,86	3.611.851,10	13,20
Coari	179.942.517,60	7.427.181,83	4,13
Itacoatiara	80.037.771,71	8.577.044,73	10,72
Manacapuru	71.409.390,02	8.949.287,68	12,53
Parintins	76.508.107,85	12.408.508,18	16,22
Tabatinga	34.557.857,81	7.785.644,14	22,53
Tefé	38.614.205,62	7.356.127,07	19,05

Tabela 1: Recursos do SUS União em relação a receita orçamentária no ano 2007 em municípios do Amazonas.
Fonte: org. por SANTANA, P.V. com base em Brasil, FINBRA - AM. ANP. Superintendência de Controle das Participações Governamentais. Rio de Janeiro, 2007. . Acesso em: 01/10/2012.

Observa-se que a participação dos recursos do SUS provenientes da União destinados a Coari representa uma parcela bem inferior em relação a receita orçamentária total municipal no ano de 2007 se comparado com os demais municípios em estudo.

Nome Caixa	SUS União	População	Participação do SUS União (R$) / per capita
Benjamin Constant	3.611.851,10	33.411	108,10
Coari	7.427.181,83	75.965	97,77
Itacoatiara	8.577.044,73	86.839	98,77
Manacapuru	8.949.287,68	85.141	105,11
Parintins	12.408.508,18	102.033	121,61
Tabatinga	7.785.644,14	52.272	148,94
Tefe	7.356.127,07	61.453	119,70

Tabela 2: Recursos do SUS União em relação a população no ano 2007 em municípios do Amazonas.
Fonte: org. por SANTANA, P.V. com base em IBGE. Censo 2010. e Brasil, FINBRA - AM. ANP. Superintendência de Controle das Participações Governamentais. Rio de Janeiro, 2007. . Acesso em: 01/10/2012.

Conforme tabela acima, os recursos do SUS provenientes da União destinados a Coari representam a menor valor per capita no ano de 2007 se comparado com os demais municípios em estudo.

Nome Caixa	Rec Orçamentária	Despesas Orçamentárias	Despesa por função: Saúde	Percentual (%) das despesas com saúde em relação a receita orçamentária
Benjamin Constant	27.366.178,86	27.373.339,65	5.513.436,36	20,15
Coari	179.942.517,60	177.692.340,30	26.373.518,53	14,66
Itacoatiara	80.037.771,71	79.573.480,94	16.488.112,37	20,60
Manacapuru	71.409.390,02	83.564.558,36	16.379.116,82	22,94
Parintins	76.508.107,85	73.814.507,60	18.826.901,97	24,61
Tabatinga	34.557.857,81	36.799.873,15	9.349.540,37	27,05
Tefé	38.614.205,62	39.624.409,70	9.115.405,99	23,61

Tabela 3: Receitas orçamentárias municipais em relação a despesa na função saúde no ano 2007.
Fonte: org. por SANTANA, P.V. com base em Brasil, FINBRA - AM. ANP. Superintendência de Controle das Participações Governamentais. Rio de Janeiro, 2007. . Acesso em: 01/10/2012.

De acordo com os dados da tabela acima, apesar do valor nominal da despesa na função saúde de Coari de apresentar como a maior, no ano de 2007, dentre os demais municípios em estudo, esta quantia representa o menor percentual destas despesas em relação a receita orçamentária total municipal. Em outras palavras, em relação às receitas orçamentárias municipais, as despesas com saúde em Coari, em 2007, correspondem a menor porção, comparadas com as dos seis outros municípios citados proporcionalmente.

Outro indicador capaz de caracterizar o estado da saúde da população é o Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDH-M), que segue os mesmos princípios e formulações IDH, sendo que observa o nível municipal e, por isso, parece se aproximar mais da escala da cidade. A decisão de primeiro comparar os municípios selecionados neste estudo através deste indicador se justifica na medida em que permite observar disparidades e desigualdades sob os mesmos parâmetros. A tabela abaixo mostra que de 1991 a 2010 todos os sete municípios alcançaram uma gradativa melhora no IDH-M, apresentando a sequência decrescente mais recentemente em que Parintins aparece em primeiro lugar, em seguida de Itacoatiara, Tefé, Tabatinga, Manacapuru, Coari e Benjamim Constant, por último.

Município	IDHM		
	1991	2000	2010
Benjamin Constant	0,300	0,389	0,574
Coari	0,312	0,389	0,586
Itacoatiara	0,408	0,491	0,644
Manacapuru	0,339	0,437	0,614
Parintins	0,414	0,488	0,658
Tabatinga	0,333	0,470	0,616
Tefé	0,349	0,438	0,639

Tabela 4 – Índice de Desenvolvimento Humano - Municipal, 1991, 2000 e 2010 em sete Municípios do Amazonas.
Fonte: org. por SANTANA, P. V. com base em PNUD. Atlas IDH-M Brasil. Disponível em: http://www.pnud.org.br/atlas. Acesso em: 10/07/2014.

O IDH expressa o atendimento a três necessidades consideradas básicas e universais do ser humano segundo o PNUD - Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. A primeira trata do acesso ao conhecimento (dimensão educação), a segunda lida com direito a uma vida longa e saudável (dimensão longevidade, a ser evidenciada aqui) e uma terceira referente ao direito a um padrão de vida entendido como digno (dimensão renda).

Município	IDHM_E			IDHM_L			IDHM_R		
	1991	2000	2010	1991	2000	2010	1991	2000	2010
Benjamin Constant	0,11	0,19	0,47	0,62	0,68	0,76	0,40	0,46	0,53
Coari	0,11	0,17	0,43	0,62	0,70	0,78	0,47	0,48	0,61
Itacoatiara	0,19	0,29	0,53	0,67	0,74	0,81	0,53	0,54	0,62
Manacapuru	0,13	0,23	0,48	0,61	0,69	0,80	0,51	0,52	0,60
Parintins	0,21	0,33	0,61	0,64	0,71	0,80	0,52	0,50	0,59
Tabatinga	0,11	0,25	0,51	0,67	0,72	0,77	0,51	0,57	0,60
Tefé	0,13	0,22	0,51	0,66	0,70	0,80	0,51	0,54	0,64

Tabela 5 – Índice de Desenvolvimento Humano - Municipal, 1991, 2000 e 2010 em sete Municípios do Amazonas.
Fonte: org. por SANTANA, P. V. com base em PNUD. Atlas IDH-M Brasil. Disponível em: http://www.pnud.org.br/atlas

Alguns indicadores demográficos foram tomados como uma forma de visualizar o estado de saúde da população, na medida em que os dados de expectativa de vida ao nascer, aos 40 e aos 60 anos e mortalidade até um ano e até cinco anos de vida. Outros indicadores que compõem esse bloco tratam da fecundidade e da maternidade precoce.

- A Esperança de Vida ao Nascer (ESPVIDA) se refere ao número médio de anos que as pessoas deverão viver a partir do nascimento, se permanecerem constantes ao longo da vida o nível e o padrão de mortalidade por idade prevalecentes no ano do Censo. Nestes termos, Coari apresentou uma melhora gradativa entre os censos de 1991 a 2010, ficando na terceira pior colocação em relação aos demais municípios em apreço.
- A Taxa de Fecundidade Total (FECTOT) significa o número médio de filhos que uma mulher deverá ter ao terminar o período reprodutivo (15 a 49 anos de idade). Coari apresentou uma queda brusca entre os censos de 1991 e 2000, ficando na média em relação aos demais municípios em apreço.
- A Mortalidade Infantil (MORT1) é definida pelo número de crianças que não deverão sobreviver ao primeiro ano de vida em cada 1000 crianças nascidas vivas. Coari apresentou uma diminuição significativa entre os censos de 2000 e 2010, ficando na terceira melhor colocação em relação aos demais municípios em apreço.

- A Mortalidade até 5 Anos de Idade (MORT5) representa a probabilidade de morrer entre o nascimento e a idade exata de 5 anos, por 1000 crianças nascidas vivas. Coari apresentou uma diminuição significativa entre os censos de 2000 e 2010, ficando na terceira posição mais elevada em relação aos demais municípios em apreço.
- A Razão de Dependência (RAZDEP) é medida pela razão entre o número de pessoas com 14 anos ou menos e de 65 anos ou mais de idade (população dependente) e o número de pessoas com idade de 15 a 64 anos (população potencialmente ativa) multiplicado por 100, isto é, o percentual da população de menos de 15 anos e da população de 65 anos e mais em relação à população de 15 a 64 anos. Coari apresentou uma diminuição do percentual da população dependente em relação a potencialmente ativa ao longo dos censos de 1991 e 2010, ficando no segundo menos dependente em relação aos demais municípios em apreço.
- A Probabilidade de Sobrevivência até 40 Anos (SOBRE40) é a probabilidade de uma criança recém-nascida viver até os 40 anos, se permanecerem constantes ao longo da vida o nível e o padrão de mortalidade por idade prevalecentes no ano do Censo. Coari apresentou um aumento da probabilidade entre os censos de 1991 e 2010, ficando na média em relação aos demais municípios em apreço.
- A Probabilidade de Sobrevivência até 60 anos (SOBRE60) é a probabilidade de uma criança recém-nascida viver até os 60 anos, se permanecerem constantes ao longo da vida o nível e o padrão de mortalidade por idade prevalecentes no ano do Censo. Coari apresentou um aumento gradual na probabilidade entre os censos de 1991 e 2010, ficando na média em relação aos demais municípios em apreço.
- A Taxa de Envelhecimento (T_ENV) é a razão entre a população de 65 anos ou mais de idade e a população total multiplicado por 100. A taxa de Coari oscilou entre os censos de 1991 e 2010, ficando pouco abaixo da média em relação aos demais municípios em apreço.

Município	ESPVIDA	FECTOT	MORT1	MORT5	RAZDEP	SOBRE40	SOBRE60	T_ENV
Benjamin Constant	62,31	6,73	53,88	65,71	103,29	83,31	68,09	2,85
Coari	62,31	7,12	53,88	65,80	106,98	83,31	68,09	3,03
Itacoatiara	65,04	4,48	43,60	53,33	96,77	86,18	72,72	3,55
Manacapuru	61,72	6,62	56,25	68,65	107,67	82,67	67,09	3,41
Parintins	63,19	7,45	50,43	61,60	105,38	84,26	69,59	3,86
Tabatinga	65,15	6,14	43,21	52,80	95,98	86,29	72,91	2,18
Tefé	64,58	5,84	47,14	57,56	113,56	85,71	71,93	2,03

Tabela 6 – Indicadores Demográficos - 1991, em sete Municípios do Amazonas.
Fonte: org. por SANTANA, P. V. com base em PNUD. Atlas IDH-M Brasil. Disponível em: http://www.pnud.org.br/atlas

Município	ESPVIDA	FECTOT	MORT1	MORT5	RAZDEP	SOBRE40	SOBRE60	T_ENV
Benjamin Constant	65,71	5,20	44,48	54,25	91,20	87,74	73,30	3,64
Coari	67,16	3,93	39,16	47,82	91,86	89,10	75,82	2,89
Itacoatiara	69,44	3,91	31,46	38,48	80,36	91,12	79,73	4,06
Manacapuru	66,61	3,86	41,14	50,21	84,97	88,59	74,86	3,97
Parintins	67,30	5,35	38,66	47,22	87,67	89,23	76,06	4,13
Tabatinga	68,05	5,20	36,03	44,03	85,90	89,91	77,37	3,00
Tefé	67,05	4,21	39,53	48,27	87,88	89,00	75,64	2,95

Tabela 7 – Indicadores Demográficos – 2000, em sete Municípios do Amazonas.
Fonte: org. por SANTANA, P. V. com base em PNUD. Atlas IDH-M Brasil. Disponível em: http://www.pnud.org.br/atlas

Município	ESPVIDA	FECTOT	MORT1	MORT5	RAZDEP	SOBRE40	SOBRE60	T_ENV
Benjamin Constant	70,78	4,33	23,20	24,87	81,57	94,63	83,26	4,07
Coari	71,79	3,15	19,58	20,96	68,50	95,18	84,79	3,65
Itacoatiara	73,66	2,84	15,31	16,39	68,47	96,19	87,71	5,03
Manacapuru	72,69	2,77	17,23	18,45	71,65	95,67	86,19	4,88
Parintins	72,97	3,27	17,70	18,93	73,62	95,88	86,80	4,90
Tabatinga	71,12	3,16	22,30	23,88	72,87	94,83	83,83	3,49
Tefé	73,04	3,44	17,50	18,74	75,27	95,92	86,92	3,88

Tabela 8 – Indicadores Demográficos – 2010, em sete Municípios do Amazonas.
Fonte: org. por SANTANA, P. V. com base em PNUD. Atlas IDH-M Brasil. Disponível em: http://www.pnud.org.br/atlas

CONSIDERAÇÕES SOBRE AS RECEITAS ORÇAMENTÁRIAS MUNICIPAIS

Quanto às receitas orçamentárias totais, é possível observar forte disparidade entre os sete municípios em estudo, assim como quanto ao efetivo populacional. Nestes termos. Coari ainda apresenta uma Receita Orçamentária per capita maior que o dobro que a dos demais municípios elencados bem como mais do que o dobro da segunda maior receita orçamentária, no caso, a de Itacoatiara.

Município	Urbana	Rural	TOTAL	Rec Orçamentária	Rec Orç per capita
Benjamin Constant	20.138	13.273	33.411	27.366.178,86	819,08
Coari	49.651	26.314	75.965	179.942.517,60	2.368,76
Itacoatiara	58.157	28.682	86.839	80.037.771,71	921,68
Manacapuru	60.174	24.967	85.141	71.409.390,02	838,72
Parintins	69.890	32.143	102.033	76.508.107,85	749,84
Tabatinga	36.355	15.917	52.272	34.557.857,81	661,12
Tefé	50.069	11.384	61.453	38.614.205,62	628,35

Tabela 9 – População residente (urbana, rural e total) e Receita Orçamentaria Municipal (total e per capita), 2010, em sete municípios do Amazonas.
Fonte: org. por SANTANA, P. V. com base em IBGE. Censo 2010. e STN. FINBRA.

Entre as rendas do petróleo, a tabela abaixo mostra a participação dos *royalties* entre os sete municípios estudados. O Amazonas e o município de Coari ganham destaque em nível nacional e estadual por serem considerados produtores de petróleo legalmente. Evidencia-se, a partir disso, uma concentração espacial da riqueza pública no interior das regiões petrolíferas. Dos 62 municípios do Amazonas, somente 19 recebem repasses da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP inclusive na condição de municípios atravessados ou às margens do Rio Amazonas, situados de modo a serem afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, no caso, a jusante das instalações fluviais de Coari e Manaus. Nestes termos, os cinco municípios elencados na primeira coluna da tabela abaixo são aqueles que se enquadram nas características acima evidenciadas. A discrepância entre os respectivos valores dos *royalties* que cada um tem recebido revela, de um lado, orçamentos públicos crescentes, de outro, municípios desprovidos de tais receitas. Ademais, do total recebido pelo Amazonas, cerca de 45,48 por cento dos *royalties* é dividido entre os municípios do estado mediante repasses da SEFAZ-AM, neste caso, a distribuição dos *royalties* é um pouco melhor equilibrada embora Coari continue recebendo mais. As condições dos sete municípios, portanto, muito se diferencia neste aspect, em especial

quando se calcula o percentual dos *royalties* totais em relação ao total das respectivas receitas orçamentarias municipais. Para estes municípios, Coari conta com 26,01% da receita orçamentária em termos dos montantes dos *royalties* do petróleo dos quais é beneficiária, enquanto que os demais oscilam entre 1,11 a 0,48 %.

Município	Acumulados no Ano - VALOR (R$)*	Repasses da SEFAZ-AM aos municípios (R$)	Soma *royalties* (R$)	Percentual (%) dos *royalties* em relação ao total das receitas orçamentárias municipais
Amazonas	61.304.831,76	27.880.858,00		45,48**
Benjamin Constant	0,00	147.489,73	147.489,73	0,54
Coari	46.084.817,45	712.423,95	46.797.241,40	26,01
Itacoatiara	86.726,84	538.713,91	625.440,75	0,78
Manacapuru	31.562,59	374.467,77	406.030,36	0,57
Parintins	86.726,84	375.583,04	462.309,88	0,60
Tabatinga	0,00	164.697,24	164.697,24	0,48
Tefé	153.704,41	276.438,70	430.143,11	1,11

Tabela 10 – Sete Municípios do Amazonas Beneficiados com *Royalties* em 2010 e Percentual (%) dos *Royalties* em Relação ao Total da Receitas Orçamentárias Municipais.
Fonte: org. SANTANA, P. V. com base em IBGE. Censo 2010. e FINBRA. ANP. Superintendência de Controle das Participações Governamentais. Royalties. Rio de Janeiro, 20/12/2010. AMAZONAS. SEFAZ. 20/04/2012
Notas: *Dados da ANP referente aos dos repasses aos municípios e estado do Amazonas beneficiados com *royalties* em 2010, onde ocorre a produção e/ou são afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo e gás natural, na forma e critério estabelecidos pela ANP. ** Percentual (%) dos *royalties* repassados aos municípios amazonenses em relação ao total recebido pelo estado, conforme ANP.

Haveria que considerar ainda a tendência de se registrar maiores montantes em termos de *royalties* recebidos em decorrência da produção de petróleo e gás no Urucu, província petrolífera situada no município de Coari, no estado do Amazonas. Isso porque as possíveis mudanças a partir do funcionamento do gasoduto e termelétricas movidas a gás natural concebidas para os municípios de Coari, Codajás, Anori, Anamã, Caapiranga, Iranduba, Manacapuru e Manaus, criam a expectativa de aumento da demanda e, portanto, da produção, o que tende a fazer elevar o valor dos *royalties* a serem pagos.

DA MALDIÇÃO DO PETRÓLEO À PROMOÇÃO DA SAÚDE NO FUNDO SOCIAL?

O texto de Erich Decat intitulado “Desenvolvimento - A maldição do petróleo” (2009) apresenta a necessidade de se discutir o que fazer com a riqueza proveniente do petróleo e gás que se convertem parcialmente em *royalties*. O problema requer avaliação sobre os critérios de divisão dos royalties, bem como, sobre as regras para a utilização, uma vez inseridos como parte das receitas orçamentárias municipais. Neste artigo o ex-presidente da República, Luis Inácio Lula da Silva, foi citado com a afirmação de que a descoberta do pré-sal representa “uma ponte direta entre riqueza natural e erradicação da pobreza”. O fato é que este fato suscitou requisito básico, trata-se da imprescindível atualização do sistema regulatório de exploração do petróleo e gás. O modelo antes do pré-sal é tido como incentivador da concentração de capital posto que privilegiam os chamados municípios e estados “produtores de petróleo”, caso de Coari e do Amazonas. Ainda é cedo para se falar de um antes e um depois do pré-sal em termos de uma distribuição menos desigual e uma destinação mais justa e regrada das rendas do petróleo. Apesar de ser prematuro querer discutir os impactos das mudanças nas bases legais que regem os critérios para a divisão e as regras de destinação dos recursos auferidos, convém apresentar as

recentes mudanças orçamentárias nos cofres públicos, como também descrever algo do que se configura na legislação.

BENEFICIÁRIOS	Total Acumulado em 2003	Total Acumulado em 2010	Total Acumulado em 2013
Estados	1.413.174.085,34	2.942.143.417,36	4.833.141.699,66
Municípios	1.474.619.168,45	3.390.941.205,53	5.582.749.121,93
Fundo Especial	322.352.603,68	789.829.828,05	1.293.831.355,74
Comando da Marinha	644.705.207,56	1.579.659.632,62	2.349.256.082,04
MCT	541.526.524,36	1.227.416.188,94	1.752.699.479,11
Fundo Social	-	-	498.358.258,84
Educação e Saúde	-	-	131.472,04
Total	**4.396.377.589,39**	**9.929.990.272,50**	**16.310.167.469,36**

Tabela 11 – Beneficiários com *Royalties* em 2003, 2010 e 2013 segundo grandes rubricas legais brasileiras.
Fonte: org. por SANTANA, P. V. com base em ANP. Superintendência de Participações Governamentais. Rio de Janeiro, 2003, 2010 e 2013.

Os dados da ANP registram uma primeira parcela na rubrica Fundo Social em 2012 no valor acumulado do ano na ordem de R$ 311.480.264,43. Ainda na perspectiva de saber de onde vem o dinheiro e para onde vai, convém destacar que, em 2013, uma nova rubrica aparece descriminada, Educação e Saúde constitui uma pequena porção em separado com o montante de R$ 131.472,04. Observa-se quantias crescentes nas demais rubricas no intervalo de dez anos, entre 2003 e 2013, o que pode ser proveniente de oscilações dos montantes produzidos e das variações dos preços do petróleo e gás. Vale ressaltar que o Fundo Especial a ser distribuído entre estados, Distrito Federal e municípios que não tenham recebido conforme os critérios legais na condição de produtores ou por serem afetados pelas operações de embarque e desembarque de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos foram concebidos para serem empregados em políticas públicas, conforme Lei Nº 9.478, de 6 de Agosto de 1997. A lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, por sua vez, dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e á outras providências. O Art. 47, da lei de 2010, cria o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento: I - da educação; II - da cultura; III - do esporte; IV - da saúde pública; V - da ciência e tecnologia; VI - do meio ambiente; e VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. § 1o Os programas e projetos de que trata o caput observarão o plano plurianual - PPA, a lei de diretrizes orçamentárias - LDO e as respectivas dotações consignadas na lei orçamentária anual - LOA. Inspirados nesta pauta política, esta lei dá nova redação ao Art. 49 da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997, que passa a vigorar com as seguintes alterações: "§ 3o Nas áreas localizadas no pré-sal contratadas sob o regime de concessão, a parcela dos *royalties* que cabe à administração direta da União será destinada integralmente ao fundo de natureza contábil e financeira, criado por lei específica, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento da educação, da cultura, do esporte, da saúde pública, da ciência e tecnologia, do meio ambiente e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, vedada sua destinação aos órgãos específicos de que trata este artigo." Destaca-se ainda desta lei o Art. 58, que cria o Conselho Deliberativo do Fundo Social - CDFS, com a atribuição de propor ao Poder Executivo, ouvidos os Ministérios afins, a prioridade e a destinação dos recursos resgatados do FS para as finalidades estabelecidas no art. 47, observados o PPA, a LDO e a LOA. Esclarece-se ainda no § 3º que a destinação de recursos para os programas e projetos definidos como prioritários pelo CDFS é condicionada à prévia fixação de

metas, prazo de execução e planos de avaliação, em coerência com as disposições estabelecidas no PPA.

BENEFICIÁRIOS	Total Acumulado em 2003	Total Acumulado em 2010	Total Acumulado em 2013
Amazonas	90.479.836,67	134.501.802,67	219.185.206,12
Total destinado aos estados produtores brasileiros	**1.413.174.085,34***	**2.942.143.417,36****	**4.833.141.699,66*****

Tabela 12 – Beneficiários com *Royalties* em 2010 e Percentual (%) dos *Royalties* segundo rubricas legais brasileiras.
Fonte: org. por SANTANA, P. V. com base em ANP. Superintendência de Participações Governamentais. Rio de Janeiro, 2003, 2010 e 2013.
Nota: * Total dividido entre 10 estados brasileiros beneficiários segundo amparo legal. ** Total dividido entre 09 estados brasileiros beneficiários segundo amparo legal, Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceara, Espirito Santo, Rio de Janeiro, Rio Grande Do Norte, São Paulo e Sergipe. *** Total dividido entre 11 estados brasileiros beneficiários segundo amparo legal.

Parte destes montantes dos *royalties* recebidos aos cofres do Amazonas é distribuída por todos os 62 municípios do estado. Todavia, para se discutir a geração, a repartição e a destinação das compensações financeiras haveria de se investigar quem são as autoridades do setor, quem representa a classe política e a sociedade organizada capazes de intervir nos referenciais da legislação que trata do petróleo e dos *royalties*, bem como da normatização própria do Sistema Único de Saúde (SUS).

Instrumento legal	Descrição
LEI Nº 7.990, DE 28 DE DEZEMBRO DE 1989.	Institui, para os Estados, Distrito Federal e Municípios, compensação financeira pelo resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, de recursos minerais em seus respectivos territórios, plataformas continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, e dá outras providências. (Art. 21, XIX da CF)
LEI Nº 9.478, DE 6 DE AGOSTO DE 1997.	Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências.
LEI Nº 12.276, DE 30 DE JUNHO DE 2010.	Autoriza a União a ceder onerosamente à Petróleo Brasileiro S.A. - PETROBRAS o exercício das atividades de pesquisa e lavra de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos de que trata o inciso I do art. 177 da Constituição Federal, e dá outras providências.
LEI Nº 12.351, DE 22 DE DEZEMBRO DE 2010	Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências.
LEI Nº 12.734, DE 30 DE NOVEMBRO DE 2012.	Modifica as Leis no 9.478, de 6 de agosto de 1997, e no 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos *royalties* e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha.
LEI Nº 12.858, DE 9 DE SETEMBRO DE 2013	Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências.

Quadro 1: Lista de instrumentos normativos do chamado Direito do Petróleo

Fonte: org. por SANTANA, P.V. com base em BRASIL. http://www.planalto.gov.br/.

A nova legislação permite visualizar uma tendência de mudança em prol da vinculação da educação e saúde de modo a determinar o que fazer com os *royalties* provenientes do petróleo e gás. A lei Nº 12.858, de 9 de setembro de 2013 foi sancionada pela presidenta Dilma Rousseff e promete destinar 75% dos recursos dos *royalties* do petróleo para a educação e 25% para a saúde. Fala-se que, com a nova lei, cerca de R$ 112 bilhões a mais, só do governo federal, serão investidos em saúde e educação nos próximos 10 anos. Os valores significam mais recursos para creches, escolas, hospitais e postos de saúde de todo o país. Isso tudo interessa ser dito na medida em que se constata a entrada de receitas crescentes nos cofres públicos estaduais e municipais capazes de influenciar as diretrizes orçamentárias municipais.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os resultados acima demonstrados revelam aspecto da vulnerabilidade do desenvolvimento humano nestes municípios, em especial, naquele onde há a entrada adicional de receitas provenientes de atividades econômicas relativas ao petróleo. Uma Receita Orçamentária per capita maior que o dobro que a dos demais municípios estudados e uma receita orçamentária maior não garantem melhores colocações frente aos indicadores de saúde.

Questiona-se, portanto, em que medida uma nova legislação, como a que trata do petróleo e dos royalties, em especial, a lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, possa reverter este quadro, ao criar o Fundo Social - FS. Muito ainda há que se regulamentar como ao que dispõe a lei nº 12.858, de 9 de setembro de 2013, posto que trata da a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências.

Do lado do que seja o Direito voltado à saúde, pouco tratados aqui, também mereceria maior aprofundamento como o que diz a Emenda Constitucional Nº 29, de 13 de setembro de 2000, que altera os arts. 34, 35, 156, 160, 167 e 198 da Constituição Federal e acrescenta artigo ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para assegurar os recursos mínimos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde. Este instrumento legal, por exemplo, revela preocupação com a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa com destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde.

A vinculação na forma jurídica implica na existência de correlação entre as rendas do petróleo e a saúde, resta indagar sempre se para o bem ou para o mal. O que fica é a indagação quanto à possibilidade de se erradicar a pobreza a partir da melhora nos indicadores sociais, em particular, os da saúde.

REFERÊNCIAS

DECAT, Erich. Desenvolvimento - A maldição do petróleo. *Desafios do desenvolvimento*. Brasília: IPEA, 2009 . Ano 6 . Edição 48 - 10/03/2009. Disponível em: < http://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&view=article&id=1215:reportagens-materias&Itemid=39>. Acesso em: 10 jul. 2014.

AFONSO, J. R. R, e GOBETTI, S, W. Rendas do petróleo no Brasil: Alguns aspectos fiscais e federativos. *Revista do BNDES*. Rio de Janeiro, v. 15, n. 30, p. 231-269, dez. 2008.

CASTRO, E. Urbanização, pluralidade e singularidades das cidades amazônicas. CASTRO, Edna. (org.) *Cidades na floresta*. São Paulo: Annablume, 2008. p. 13-39.

COARI, Prefeitura de. *Plano Diretor participativo de desenvolvimento*. Tomos I e II. Coari: prefeitura do município de Coari/AM, 2007. 169 p.

ELALI, A. *O federalismo fiscal brasileiro e o sistema tributário nacional*. São Paulo: MP Editora, 2005. 111 p.

GUIMARÃES, Raul Borges. *Política nacional de saúde, concepções de território e o lugar da vigilância em saúde ambiental*. Hygeia 4(7):90-99, Dez/2008

HARVEY, David. *Alternativas ao neoliberalismo e o direito à cidade*. Belém: Cadernos NAEA, vol. 12, n. 2, pp. 269-274, dez.2009.

LEFEBVRE, Henry. *O direito à cidade*. 3. ed. São Paulo: Centauro, 2001. 145 p.

MARX, Karl. *O Capital*: crítica da economia política. v.1. livro 1, O processo de produção do capital, tomo 1. São Paulo: Abril cultural, 1983.

SANTANA, P. V. Da matéria fóssil em movimento ao imposto sobre circulação de mercadorias e serviços: uma reflexão sobre a cidade e o urbano. *Anais do XII Simpósio Nacional de Geografia Urbana*. Belo Horizonte: UFMG, 2011. 14 p.

__. Elementos da produção do espaço urbano em cidades amazonenses. *Anais do XIII SIMPURB*. Rio de Janeiro: UERJ, set. 2013. 18 p.

SCHOR, T., COSTA, D. e OLIVEIRA, J. A. de. Cidades, Rede Urbana e Desenvolvimento na Amazônia dos Grandes Rios. In: TRINDADE JR, Saint Clair Cordeiro da et al. *Pequenas e Médias Cidades na Amazônia*. Belém: FASE; ICSA/UFPA; Observatório Comova, 2009.

SMITH, Neil. *Desenvolvimento desigual*. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.