

O PAPEL DOS GRUPOS DE INTERESSE NA APROPRIAÇÃO DAS RENDAS PETROLÍFERAS MUNICIPAIS

Aldo Tostes de ALMEIDA¹

Resumo:

O presente artigo tem como objetivo suscitar as possíveis hipóteses sobre por que algumas regiões, e em especial, a Norte Fluminense, não conseguem implantar ferramentas de controle e eficiência dos gastos públicos, e particularmente das rendas petrolíferas. As modulações dos arquétipos da democracia representativa adquirem outra dimensão com a criação de formas participativas diretas no processo de gestão da esfera pública. O conceito de esfera pública é entendido sobre dois olhares. O primeiro como espaço de interação e debate dos habitantes e o segundo como espaço para politização de questões de interesse coletivo. O estudo justifica-se por assumir um papel de instrumento de análise teórica dos processos de aglutinação de interesses que determinam em diversos casos a alocação dos recursos públicos. Conclui-se tecendo considerações gerais acerca da adoção de conselhos de gestão para os *royalties* do petróleo como importante ferramenta participativa para a tomada de decisão em relação à alocação destes recursos.

Palavras chave: Rendas petrolíferas; Gastos públicos; Democracia representativa.

1 - Introdução

A exploração de um recurso natural exaurível, como o petróleo, sofre pressão para não ser feita de forma lenta, devido às necessidades de expansão do faturamento das empresas exploradoras e da oferta no mercado. A orientação é que se deve existir um esforço na direção de um incremento constante de produção. A análise da flutuação dos preços do petróleo internacionalmente e da sua relação direta com os repasses dos royalties, ressalta que para qualquer formulação de políticas públicas é preciso que se tenha em mente uma relação intrínseca com a forma de aplicação dos recursos públicos oriundos de tal

¹ Mestrando em Planejamento Regional e Gestão de Cidades pela Universidade Cândido Mendes – Campos dos Goytacazes/RJ

exploração, uma vez que, não só a demanda e preço estão atrelados a fatores externos, mas também boa parte do orçamento das cidades produtoras.

Partindo de tais pressupostos, urge pensar a adoção de conselhos gestores de recursos oriundos de *royalties* como prioridade das administrações municipais de cidades produtoras e rentistas. Neste contexto, como diz Borja (BORJA, 1988, p.18), o objetivo principal da participação “é o de facilitar, tornar mais direto e mais cotidiano o contato entre cidadãos e as diversas instituições do Estado, e possibilitar que estas levem mais em conta os interesses e opiniões daqueles antes de tomar decisões ou de executá-las”. Pacheco (2007) sustenta que experiências externas como a do caso de *Prudhoe Bay* no estado do Alasca, Estados Unidos, podem ser utilizadas como referencial no que tange à formulação de políticas públicas participativas, uma vez que as aplicações dos recursos foram amplamente discutidas com a população.

2 – O papel dos grupos de interesse na apropriação das rendas petrolíferas municipais

Para uma compreensão dinâmica da interação de grupos de interesse e posteriormente a elaboração de uma abordagem não convencional ao direcionamento dos recursos dos *royalties*, se faz necessária a introdução do conceito de “*rent-seeking*”. A teoria de definição dos direitos de propriedade, tendo o Estado como agente de definição, é denominada teoria “*rent-seeking*”, e sua temática central é o estudo da dissipação dos recursos públicos através da competição de grupos econômicos pelo monopólio e/ou proteção legal. Ressalta-se neste tema que quando o Estado intervém na concessão de outorgas de propriedade o resultado é uma piora na eficiência econômica, pois existe uma tendência orgânica de agrupamento de interesse pelos agentes. A argumentação de Tullock (1967) é de que não bastaria que se mensurassem as perdas de mercado, principalmente no excedente do consumidor, seria preciso também encampar o desperdício de recursos na competição pelo monopólio. Tais custos advêm da necessidade de, em diversas situações, se considerar o suborno como custo indireto do monopolista para conseguir a outorga do Estado em sua área de exploração, criando diversas anomalias, como a competição por cargos que detém maiores recursos destinados a gerir concessões.

Tollison (1982, p.77) define *rent seeking* como um gasto, em termos amplos um dispêndio monetário por um determinado grupo que visa captar uma transferência artificial de renda feita pelo Estado², onde o principal problema é o arcabouço institucional que faz com que a influência do estado prejudique a otimização da economia, criando um ambiente artificial para se obter a transferência da renda econômica. Se a ação governamental passa a interferir pouco a pouco no processo de ajuste de mercado, a tendência é uma erosão ou dissipação de renda disponível para o consumo das famílias, ou seja, é necessário que se mantenha um equilíbrio na interferência governamental das concessões para que existam os ajustes normais de mercado. Por isso, inúmeras tentativas em termos de legislação e normas são feitas para criar parâmetros sem interferir diretamente no mercado, ainda que os investimentos em monopólios sejam completamente racionais para os participantes. Esta transferência artificial de renda é vista, por exemplo, quando se outorga um bloco exploratório de petróleo sem a devida concorrência para divisão dos custos e riscos operacionais, sendo assim considerada uma espécie de interferência do Estado na formação de monopólios privados. Portanto, o “*rent-seeking*” é uma atividade diretamente relacionada ao alcance da atividade governamental na economia, ao tamanho relativo do setor público. A abordagem de Buchanam é precisa no que tange:

[...] The difference lies in the unintended results. Political reallocation, achieved via rent seeking, does not reduce or eliminate contrived scarcity. In politics, rent seeking, at best, replaces one set of rent seekers with another [...] (BUCHANAM *apud* TOLLISON, 1995, p. 245)

O resultado apresentado da análise das teorias que sustentam o conceito de “*rent-seeking*” é que a concessão do direito de propriedade pelo governo tende a favorecer o desperdício de recursos naturais escassos. Porém, a grande insustentabilidade dos modelos é na forma de contabilização dos custos incorridos nos processos de “*rent-seeking*” pelos agentes, pois conforme afirmado por Tullock (1980), o cálculo da ineficiência e da artificialidade da operação depende diretamente do volume de recursos dispendidos na

² Do original em inglês: “Rent seeking is the expenditure of scarce resources to capture an artificially created transfer”.

atividade de persuasão excusa dos agentes públicos, ou seja, para se calcular a dissipação da renda é necessário a incorporação dos custos de “*rent-seeking*”.

Tullock (1980) utiliza-se de exemplos para mostrar que a tendência natural é que os agentes tenham dispêndios cada vez maiores na busca pelo prêmio do recurso a ser transferido pelo Estado. Os grupos interessados na concessão do direito realizam seguidos aportes baseando-se no princípio de que, com maiores gastos, a probabilidade de retorno aumenta. No entanto, essa elevação de custos não é compensada de forma proporcional, conforme assinalam Higgins, Shughart II and Tollison (1985). Os autores denotam que, com a entrada de inúmeros participantes, em melhor análise, de forma ilimitada, tem-se uma diminuição da artificialização da transferência dos direitos. Isso faz com que o “*rent-seeking*” também opere na restrição à entrada de novos agentes na disputa do bem público outorgado. A partir de tais pressupostos, ressalta-se que a organização dos processos de concessão tende a privilegiar a disputa entre um número elevado de interessados visando dissipar os ganhos com a exclusividade, na medida em que os custos serão diminuídos. Entretanto, o que se pode observar é que de forma recorrente os agentes se agrupam em um formato de grupo com interesses compartilhados. Olson (1965) demonstra que grupos de interesse exibem grande mobilização de recursos e tamanho no intento de neutralizar a efetividade das políticas públicas que impedem a formação de “*rent-seeking*”.

O objetivo de trazer à baila o modelo de grupos de interesse proposto por Olson (1965) é sua relação com a caracterização de grupos de interesse menores e mais efetivos.

[...] One obstacle, it would seem, to any argument that large and small groups operate according to fundamentally different principles, is the fact, emphasized earlier, that any group or organization, large or small, works for some collective benefit that by its very nature will benefit all of the members of the group in question. Though all of the members of the group therefore have a common interest in obtaining this collective benefit, they have no common interest in paying the cost of providing that collective good. Each would prefer that the others pay the entire cost, and ordinarily would get any benefit provided whether he had borne part of the cost or not. If this is a fundamental characteristic of all groups or organizations with an economic purpose, it would seem unlikely that large organizations would be much different from small ones, and unlikely that there is any more reason that a collective service would be provided for a small group than a large

one. Still, one cannot help but feel intuitively that sufficiently small groups would sometimes provide themselves with public goods[...]”³ (OLSON, 1965, p.21).

O foco dos grupos de interesse é a apropriação de bens coletivos ou públicos para seus participantes. O modelo de Olson demonstra que “certain small groups can provide themselves with collective goods without relying on coercion or any positive inducements apart from the collective good itself”⁴ (OLSON, 1965, p. 33). Resultando em um processo de assimilação dos recursos por pequenos grupos de interesse, sem criar impacto amplo, como seria a situação de uma atuação de um grande grupo de interesse em prol de uma concessão privada de recursos públicos.

Tal fato traz diametralmente a consideração das divergências entre a forma de atuação de grupos grandes e pequenos. O tamanho de tais organizações pode representar um empecilho à construção de um consenso de interesse, bem como da capacidade de aportar recursos para a oferta ao bem público. A existência de custos fixos operacionais maiores, além da perspectiva de se esperar um gasto de outro membro maior para maximizar sua apropriação dos recursos coletivos, gera uma falta de colaboração entre os membros, bem como aumenta o fracionamento dos benefícios esperados.

A problemática do “*free-rider*” se apresenta de forma latente para o entendimento dos grupos de interesse. Seja no formato de uma simples associação de moradores ou de uma estrutura empresarial visando obter vantagens na concessão de recursos públicos. Para Pereira:

[...]Na linguagem utilizada pelos economistas os grupos de interesse público podem fornecer bens públicos *puros*, no sentido em que são de consumo não rival e não é possível praticar exclusão em relação aos benefícios que daí advém. Isto cria o problema do *free-rider* generalizado, ou seja, o de que *todos* os cidadãos podem se

³ Um obstáculo, pareceria, a qualquer argumento que grupos grandes e pequenos operam de acordo com princípios basicamente diferentes, o fato é que grupos de interesses sejam grandes ou pequenos podem beneficiar sem distinção todos os membros do grupo. Embora todos tenham o mesmo interesse coletivo, o desejo de partilhar os custos é diferente. Cada um tende a preferir que o outro absorva o custo de forma integral, recebendo qualquer benefício coletivo sem arcar de forma individual com os custos. Se isto é uma característica fundamental de todos os grupos ou organizações com um propósito econômico, pareceria improvável que organizações grandes seriam muito diferentes de pequenas, sendo improvável que um serviço coletivo seria fornecido para um grupo pequeno ao invés de um grande. Ainda que intuitivamente, pode-se afirmar que grupos suficientemente pequenos às vezes maximizam os efeitos coletivos sobre o bem público.

⁴ Certamente pequenos grupos podem providenciar por eles mesmos, com bens coletivos, sem transmitir qualquer indução positiva a partir dos próprios bens coletivos.

beneficiar de um bem/serviço sem contribuírem para suportar os custos desse bem público. Uma associação que lute pela diminuição da emissão de gases CFCs cai nesta categoria. O problema do *free-rider* também se coloca de forma mais limitada quando o conjunto de indivíduos que se beneficia do bem não é toda a população, mas um grupo mais limitado, em geral delimitado geograficamente, onde estaremos na presença de bens públicos locais. Por exemplo, uma associação de moradores que mantém um jardim público [...] (PEREIRA, 1999, p.8).

Em síntese, quanto menor for o grupo de interesse, maior é sua capacidade de efetivação, bem como, a chance de que seja ofertada alguma quantidade de bens coletivos. Em paralelo, Olson (1965) reforça que a chance de omissão de um dos membros é menor, de modo a eliminar a necessidade de utilização de ferramentas de coerção, mitigando-se o grau de incerteza para a constituição do grupo de interesse. Portanto, conclui-se que não se pode esperar que exista livre concorrência na disputa de bens coletivos, uma vez que é fato a existência de mecanismos de dissipação de rendas como em “*rent-seeking*”.

Buchanam (1980) enfatiza que, mesmo presente, a transferência de renda não é de todo modo ampla conforme se esperava, além de ser complexo e impreciso o seu cálculo. Isso faz com que sua importância para a análise das suas relações institucionais do Estado seja diminuída, reforçando a idéia de que a atuação de grupos de interesse tem um peso decisivo maior do que um processo individual de “*rent-seeking*”. Entretanto, a teoria admite que exista uma proteção forte às rendas e aos direitos de natureza monopólica, ignorando-se outros direitos concedidos pelos governos.

Devido a uma articulação frágil, a teoria de “*rent-seeking*” não pode ser utilizada como referência a adoção de políticas públicas, pois é preciso que se abarquem outras correntes de análise. Pode-se perceber que existe um construto teórico frágil que é potencializado por posições políticas que perpassam pelo enfraquecimento do Estado na atuação de concessões de direitos. A defesa das políticas públicas tem de ser discutida de forma ampla, congregando correntes e visões divergentes sobre a mesma temática. Fiani (2005) denota claramente um posicionamento no sentido de se elaborar análises político-institucionais de forma ampla, pois para o autor a “insistência nos efeitos perversos da atuação do Estado na concessão de direitos obedece muito mais a posições ideológicas do que a resultados analíticos gerais e bem demonstrados” (FIANI, 2005, p.19).

Seria difícil traçar exatamente o desenvolvimento da visão de que os grupos de interesse são geralmente benéficos, ou ao menos benignos. Mas, um conjunto de ideias pluralistas contribuiu na criação de um clima intelectual favorável ao crescimento desta visão. Esse modelo perpassa a filosofia política que discute associações privadas de todas as espécies, e especialmente os sindicatos, igrejas e cooperativas. Sua orientação é de que estes agentes coletivos devem ter um papel constitucional maior na sociedade, e que o Estado não deve ter um controle ilimitado sobre a pluralidade destas associações privadas.

Gomes (2003) denota que a centralidade das análises sobre a adoção de conselhos consultivos e deliberativos para a aplicação de recursos se alicerça nos preceitos de que, uma vez exercendo-se controle local dos recursos pela sociedade civil organizada, a tendência natural é uma mitigação do comportamento *rent-seeking*, ou seja, o mecanismo que, sob hipótese, equilibra a participação do Estado frente ao grande capital privado interessado na apropriação dos recursos públicos e, em especial, os *royalties* do petróleo, é a adoção de conselhos gestores com a participação da sociedade civil organizada. Corroborando tal conceito, Tsalik afirma que:

[...] ao transferir, para cada cidadão, uma parcela da renda originária da exploração petrolífera, que pudesse reduzir as crescentes demandas de gastos do Estado. Como a Constituição do Alasca proibia a criação de fundos específicos, sustentados por receitas tributárias, o Fundo Permanente do Alasca foi aprovado, em 1976, por meio de uma ementa constitucional, o que lhe garantiu estabilidade institucional frente a tentativas futuras de mudanças por meio de leis ordinárias. Em 1978, foi criada a *Alaska Permanent Fund Corporation (APFC)*, com objetivo de gerenciar o Fundo Permanente do Alasca. A corporação foi instituída de maneira independente do Estado, de maneira que lhe é possível tomar decisões de investimentos autônomas, em relação aos interesses governamentais, embora deva prestar contas de suas ações tanto aos órgãos estaduais de controle, quanto aos cidadãos [...] (TSALIK apud PACHECO, 2007, p.159).

O perfil social brasileiro das últimas três décadas do século XX permite analisar que, mesmo sofrendo um retrocesso no período ditatorial, a participação coletiva tem assumido um importante papel no desenvolvimento sócio-econômico de diversas regiões do país (GOMES, 2003). A participação social para a maior eficiência dos gastos públicos teve

seu papel majorado com a constituição de 1988, de orientação descentralizadora e democrática. O princípio da atomização de decisões é apoiado na ideia de que a provisão local dos recursos é capaz de otimizar as escolhas e regionalizar as políticas. Porém, existe uma perda considerável na eficiência dos serviços e do processo decisório, conforme assinalado por Arretche (1996): “Neste caso, portanto, não me parece que a municipalização pudesse ser uma solução mais eficiente” (ARRETCHE, 1996, p. 22). O que se percebe de modo geral é uma recorrente utilização do governo federal da municipalização de áreas como saúde e educação criando, porém, uma relação de interdependência e de submissão dos municípios aos repasses federais.

Para uma compreensão mais apurada do processo de gestão agregativa, explorar-se-ão conceitos da democracia associativa como os citados por Olson (1965) na forma do princípio da ação coletiva. A ação coletiva não é fruto da ação racional dos indivíduos de um grupo, mas pode resultar de pressões ou de alguma forma de coerção que os induzam a buscar uma maximização do benefício coletivo. O que leva um grupo a agir e ter um ganho, um resultado ou desempenho no mercado pode ser um “benefício coletivo” direto. Esse modelo de pensamento alinha-se com Gohn (2001), quando o autor ressalta “canais de participação, que articulam representantes da população e membros do poder público estatal em práticas que dizem respeito à gestão de bens públicos”. (GOHN, 2001, p.7). O bem público, neste caso, tende a ganhar em termos de práticas de gestão, na medida em que vários grupos de interesse se arranjam de modo a conciliar os objetivos e buscar um consenso coletivo.

Desta forma, pode-se visualizar a formulação de conselhos locais gestores de políticas públicas como ferramenta de promoção dos conceitos de controle e governança. Torna-se importante aprofundar a discussão no que tange à adoção de princípios de *accountability* nos processos de reforma do Estado. Em caso especial, enfatiza-se a possibilidade do controle ser uma ferramenta endógena à máquina pública, de modo a ocorrer organicamente sem imposição externa. O modelo de controle sobre os governantes deveria, segundo Arretche (1996), seguir o de uma introjeção de valores que viabilizassem uma responsabilização solidária do tipo “*self-enforced*” pelo agente público. O que se planeja nessa lógica é a estruturação de mecanismos que, com o passar do tempo, façam

com que os conceitos de governança, transparência e *accountability* estejam arraigados na gestão pública de forma ampla.

Quanto à efetividade, Demantova (2003, p.31) mostra que a avaliação da mesma dever ser feita em função da capacidade que o Conselho Gestor tem de modificar a realidade na qual está inserido, através de ações e políticas que corroborem sua missão. O principal condicionante de efetividade dos conselhos gestores, segundo Demantova (2003, p. 33), é o que diz respeito à capacidade que se tem de tomada de decisão, ou seja, a autonomia que a estrutura tem. Porém, o que se encontra como realidade é a existência de conselhos fracos, sendo na maioria dos casos resultado de uma definição ruim de suas finalidades.

A análise da efetividade dos conselhos gestores permite concluir que a dinâmica da democratização das responsabilidades e atribuições não é acompanhada pela delegação de poder. Mesmo assim, pode-se perceber que não existem movimentos visando esvaziamento de tais instituições. No entanto, o que se frisa é a ação limitada desse modelo de gestão, sendo segundo Santos (2001, p.203) um processo inerente a composição paritária da sociedade.

De composição paritária entre governo e sociedade. Os Conselhos são compostos por representantes tanto da sociedade civil quanto do governo, do que resulta uma composição que, na grande maioria dos casos, garante metade da representação para as organizações da sociedade civil e metade para a representação de órgãos governamentais. Em alguns setores, essa composição é tripartite, como no caso dos Conselhos de saúde, em que a divisão é estabelecida de modo a respeitar a seguinte proporção: 50 % de organizações representantes dos usuários (organizações da sociedade civil) e os outros 50% divididos entre instituições representantes do governo (25%) e instituições prestadoras de serviço e organizações representantes dos trabalhadores do setor (25%).

3. Considerações finais

Partindo de tais pressupostos, é necessário que se faça uma junção das motivações existentes na sociedade para melhor utilização dos recursos dos royalties com a necessidade

de participatividade social na decisão de uma renda tão importante quanto a relativa à exploração petrolífera. Não obstante, uma maior transparência nos gastos públicos dos municípios, bem como a adoção de ferramentas para maximizar o *accountability* desta renda, tendem a otimizar a alocação da mesma.

A adoção de conselhos de gestão para os *royalties* do petróleo é um importante avanço no que tange a melhoria da alocação destes recursos. No entanto, para que se instrumentalize uma instituição com capacidade de articulação e que consiga efetiva mudança para a realidade municipal, deve-se focar na elaboração de uma legislação que tenha a missão do conselho de forma definida e coesa.

Portanto, espera-se que a atuação da sociedade civil organizada, congregada com a articulação entre as escalas de governo, permita a criação de um arcabouço institucional que delimite a ação coletiva dos grupos de interesse no que tange ao direcionamento das rendas petrolíferas, além de favorecer a adoção de princípios de eficiência, eficácia e *accountability*.

Referências bibliográficas

ARRETCHE, Marta T. S. O mito da descentralização: maior democratização e eficiência. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 31, n , p.50-77, 1996.

BORJA, Jordi. A Participação Cidadina. **Espaço & Debates**, no 24, 1988.

BUCHANAN, James M. Rent seeking and profit seeking. In: BUCHANAN, James M.; TOLLISON, Robert D.; TULLOCK, Gordon (Ed.). **Toward a theory of the rent-seeking society**. College Station, Texas: Texas A & M University Press, p. 3-15, 1980a. [Reimpresso em TOLLISON, Robert D.; CONGLETON, Roger D. (Ed.). **The economic analysis of rent seeking**. Aldershoot, England: Edward Elgar Publishing Ltd., 1995].

DEMANTOVA, Graziella Cristina. **A eficácia dos conselhos gestores**: Estudo de caso do Conselho Municipal de Desenvolvimento Rural. 2003. 153 f. Dissertação (Mestre) - Unicamp, Campinas, 2003.

FIANI, Ronaldo. **Uma Avaliação Crítica da Teoria de Rent Seeking**. Disponível em: <fiani@uol.com.br>. Acesso em: 12 jul. 2012.

GOHN, Maria da Glória. **Conselhos Gestores e Participação Sociopolítica**. Cortez Editora, São Paulo, 2001.

GOMES, Eduardo Granha Magalhães. **Conselhos gestores de políticas públicas: democracia, controle social e instituições**. 2003. 110 f. Dissertação (Mestre) - Eaes/fgv, São Paulo, 2003.

HIGGINS, Richard S.; SHUGHART II, William F.; TOLLISON, Robert D. Free entry and efficient rent-seeking. **Public Choice**, Dordrecht, The Netherlands, v. 46, p. 247-258, 1985. [Reimpresso em ROWLEY, Charles; _____; TULLOCK, Gordon. **The political economy of rent-seeking**. Boston: Kluwer Academic Publishers, 1988].

OLSON, Mancur. **The logic of collective action**. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1965.

PACHECO, C.A.G. **Avaliação de critérios de distribuição e de utilização de recursos das participações governamentais no Brasil**. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro: UFRJ, Mestrado em Ciências em Planejamento Energético, 2007.

SANTOS, Mauro Rego Monteiro dos Santos. **Conselhos Municipais: a participação cívica na gestão das políticas públicas**. Rio de Janeiro: Dissertação de Mestrado. Universidade Federal do Rio de Janeiro/IPPUR, 2000. 138p.

TSALIK, S. Caspian Oil Windfalls: who will benefit? **Central Eurasian Project's Caspian Revenue Watch**, [s/l]: [s/n]: 2003. Disponível em: <<http://www.soros.org/initiatives/cep/>>. Acesso em: 08/07/2012.

TOLLISON, Robert D. Rent-Seeking: a Survey. *Kyklos*, Basel, Switzerland, v. 35, p. 575-601, 1982. [Reimpresso em TOLLISON, Robert D.; CONGLETON, Roger D. (Ed.): **The economic analysis of rent seeking**. Aldershoot, England: Edward Elgar Publishing Ltd, 1982

_____. The welfare costs of tariffs, monopolies, and theft. **Western Economic Journal**, Oxford, v. 5, p. 224-230, 1967. [Reimpresso em TOLLISON, Robert D.; CONGLETON, Roger D. (Ed.). **The economic analysis of rent seeking**. Aldershoot, England: Edward Elgar Publishing Ltd, 1995].

TULLOCK, Gordon. Efficient rent seeking. In: BUCHANAN, James M.; TOLLISON, Robert D.; TULLOCK, Gordon (Ed.). **Toward a theory of the rent-seeking society**. College Station, Texas: A & M University Press, 1980.