

SIMONE BRANSIN DE MOURA UBIDA

**APONTAMENTOS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS NOS
MUNICÍPIOS LINDEIROS AO LAGO DE ITAIPU**

**Artigo apresentado como requisito
parcial à conclusão do Curso de Ciências
Econômicas, Setor de Ciências Sociais
Aplicadas, Universidade Federal do
Paraná.**

**Orientador: Prof.º Dr. Fernando Motta
Correia**

**CURITIBA
2010**

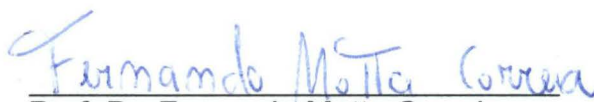
TERMO DE APROVAÇÃO

SIMONE BRANSIN DE MOURA UBIDA

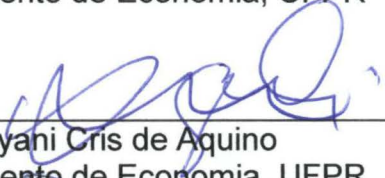
APONTAMENTOS SOBRE A DISTRIBUIÇÃO DOS BENEFÍCIOS NOS MUNICÍPIOS LINDEIROS AO LAGO DE ITAIPU

Artigo aprovado como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel no Curso de Graduação em Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal do Paraná, pela seguinte banca examinadora:

Orientador:



Prof. Dr. Fernando Motta Correia
Departamento de Economia, UFPR



Prof.ª Dayani Cris de Aquino
Departamento de Economia, UFPR



Prof. Dr. José Guilherme Silva Vieira
Departamento de Economia, UFPR

Curitiba, 09 de Julho de 2010.

Apontamentos sobre a distribuição dos benefícios nos municípios limieiros ao Lago de Itaipu.

Simone Bransin de Moura Ubida*

RESUMO - Este artigo objetiva analisar a evolução do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) nos municípios limieiros ao Lago de Itaipu, como forma de avaliar a distribuição de benefícios sociais no âmbito municipal. Aborda-se a importância da focalização e eficiência nos gastos municipais. Apresenta-se o montante e a representatividade de recursos dos *royalties* disponíveis aos municípios limieiros ao Lago de Itaipu. Analisa-se o comportamento do IFDM dos municípios em questão. Conclui-se que o desempenho verificado pelo índice nos municípios analisados não corresponde ao volume dos recursos dos *royalties*. Ressalta-se a necessidade de rever a focalização e gestão dos gastos municipais, o que pode conduzir a resultados efetivos para o desenvolvimento dos municípios limieiros.

Palavras-chave: Focalização. *Royalties*. Desenvolvimento.

* Orientador: Prof.º Dr. Fernando Motta Correia.

Artigo apresentado como requisito parcial à conclusão do Curso de Ciências Econômicas, Setor de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Paraná.

1. Introdução

A transferência da capacidade decisória do governo federal às outras esferas de governo foi um processo longo, mas contínuo, que teve início nos últimos anos da década de 1980. Essa delegação de decisões fica mais evidente quando analisada sob a égide de políticas na área social, tendo em conta que os governos municipais passam desde então a assumir maior responsabilidade, com a redefinição de competências e atribuições impostas por esse processo.

As políticas sociais são fundamentais num país de grandes desigualdades como o Brasil. Através delas os governos podem intervir em áreas como saúde e educação, buscando dirimir as distorções causadas pelo próprio desenvolvimento.

Todavia, há a necessidade de que essas políticas estejam bem focalizadas, dito em outras palavras, que atendam o público que realmente necessita, o que confere uma gestão eficiente de recursos e reflete diretamente no desenvolvimento municipal.

Considerando os apontamentos supracitados, o objetivo deste texto é analisar a evolução do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) em alguns municípios selecionados, pertinentes a esta proposta, como uma forma de avaliar a distribuição dos benefícios sociais no âmbito municipal.

Para tanto, num primeiro momento faz-se algumas considerações referentes às políticas sociais, reforçando a necessidade da focalização nos gastos dos recursos e as implicações da má focalização.

Adiante, delimitam-se os municípios foco de análise, os lindeiros ao Lago de Itaipu, os quais diferem dos outros municípios paranaenses no que se refere à captação e volume de recursos que dispõem, por serem beneficiários dos *royalties* pagos pela Itaipu Binacional. Neste ponto é abordada a representatividade desses *royalties* para os municípios em questão.

No item seguinte faz-se uma análise através do IFDM, relacionando os seus resultados obtidos ao volume de recursos disponíveis para os lindeiros, ressaltando os provenientes dos *royalties*.

2. Focalização das Políticas Sociais: algumas considerações

Entende-se por políticas sociais todas as funções que podem ser exercidas pelo Estado em determinadas áreas, tais como saúde, educação, seguridade, assistência social, saneamento, habitação, emprego entre outras, justificáveis pela busca da eficiência na alocação de recursos e na equidade da distribuição de renda, bem como pela garantia de acesso a determinados serviços ditos essenciais (CAVALIERI; PAZELLO, 2005). Em outras palavras, essas políticas fornecem uma espécie de compensação para as distorções inerentes ao desenvolvimento econômico de base capitalista.

Para que as políticas supracitadas tragam resultados efetivos para os quais se propõem, é necessário que estejam bem focalizadas, ou seja, que de fato atendam o público-alvo, resultando em melhoria na condição de vida da população.

Uma forma de se analisar se as políticas vêm atendendo com prioridade camadas mais desfavorecidas é avaliando o seu grau de focalização. Esta avaliação leva em consideração a distribuição de gastos ou o acesso por cada estrato da população, indicando em que medida determinado público está sendo atingido (CAVALIERI; PAZELLO, 2005).

Através da focalização no acesso é possível verificar quanto dos mais pobres tem maior acesso aos programas, com o intuito de minimizar a ocorrência de erros, como excluir do programa pessoas pertencentes ao público-alvo, o que caracteriza a ineficiência no alcance; e incluir no programa pessoas não pertencentes ao público-alvo, caracterizando o vazamento do programa. Por outro lado, a focalização dos gastos permite medir em que proporção os gastos ou benefícios do programa têm maior concentração nas camadas mais carentes (CAVALIERI; PAZELLO, 2005, p. 345-346).

As políticas sociais, assim como a focalização destas, são temas que continuam em voga no Brasil.

Segundo Gomes, Pinto e Campos (2006), em análise da tendência histórica da política social brasileira, após 1964 esta foi marcada por mecanismos regressivos de financiamento, processo decisório centralizado, privatização do espaço público, com caráter redistributivo reduzido e expansão da cobertura, ou seja, abrangência

de alguns serviços para o conjunto da população, numa tentativa de universalização de algumas políticas sociais.

De acordo com Gomes, Pinto e Campos (2006), no final dos anos 70, as políticas passaram a apresentar problemas organizacionais e de financiamento, devido à pressão exercida pela extensão dos serviços. Foi somente em meados da década de 80 que novos encaminhamentos na questão de política social foram conduzidos pelo Estado, os quais foram consagrados na Constituição de 1988. As reformas que seriam então consolidadas no decorrer do tempo indicavam que o Brasil estava a caminho de construir instituições de proteção social ao padrão europeu.

No entanto, em consonância com a conjuntura econômica dos anos 90, de inserção do país no neoliberalismo, esses avanços foram de certa forma barrados, acabando por não promover políticas sociais tão expressivas na década. Nas palavras de Gomes, Pinto e Campos (2006, p. 7), foram

“... limitações impostas para a superação das desigualdades sociais pela política econômica implementada no país na década de 90, a qual redefiniu a inserção do país na economia mundial, sacrificando o crescimento e comprometendo a prestação de serviços sociais, por obedecer aos imperativos do ajuste fiscal.”

Faria, Feijó e Silva (2007) apontam que a partir de meados da década de 90, em meio às restrições fiscais, buscou-se a realização de reformas em programas ditos universais (saúde e educação), nos de emprego e renda (previdência social, programas de capacitação e inserção produtiva) e naqueles voltados para a pobreza (assistência social, programas de combate à pobreza e subsídios monetários às famílias). Desde então, muito se tem discutido a respeito das políticas sociais.

Para Barros e Mendonça¹ (2000, citado por Barros e Foguel, 2001), o elevado grau de pobreza verificado no Brasil, em torno de 50 milhões de pessoas abaixo da linha da pobreza em 1997, teria um custo de erradicação relativamente pequeno (R\$ 34 bilhões por ano), se comparado à renda nacional do mesmo ano (R\$ 807 bilhões) e ao total de recursos mobilizados à área social (R\$ 130 bilhões). Dito de outra forma, isso corresponderia à aproximadamente 4% da renda e 25% dos recursos já

¹ BARROS, R. P.; MENDONÇA, R. Uma caracterização das condições de pobreza e de desigualdade no Brasil. Rio de Janeiro, Ipea, 2000.

destinados aos programas sociais. Em conformidade com a observação dos autores, cabe mencionar que a má focalização pode ser um dos motivos pelos quais os gastos não têm capacidade de erradicar, tampouco reduzir a pobreza verificada no País de forma satisfatória.

Isso conduz à idéia de que o problema não está no volume de recursos destinados às políticas sociais, visto que é de valor bastante considerável, e sim, no baixo grau de focalização e baixa eficácia na destinação desses recursos.

Gomes, Pinto e Campos (2006, p. 7) afirmam que “a baixa focalização diz respeito ao fato segundo o qual grande parte dos programas sociais deixaria de beneficiar os seguimentos mais pobres, em detrimento dos seguimentos não-pobres.” Segundo as autoras, o que está em pauta de fato, “é a discussão sobre a utilização dos gastos sociais entre políticas focalizadas ou políticas mais abrangentes ou universais (os quais beneficiam indivíduos não-pobres).” Para Barros e Carvalho (2003, p. 5),

“Esta situação acabou por gerar um grande dilema para a política social presente, entendido da seguinte forma: se, por um lado, os recursos disponíveis são suficientes para solucionar a pobreza, estes não são abundantes para permitir atender também a uma parcela significativa da população não-pobre.”

Faria, Feijó e Silva (2007) argumentam que não se trata de uma contraposição, ou seja, a focalização associada à justiça social e a universalização associada à garantia de direitos sociais. Na verdade,

“... em uma sociedade desigual como a do Brasil, algumas políticas focalizadas são importantes para a efetividade de direitos ditos universais, que, na prática, ainda se encontram distantes da realidade do País.” (FARIA; FEIJÓ; SILVA, 2007, p. 289).

Para Barros e Carvalho (2003) o grau de focalização da política social brasileira é precário e isto se deve a diversas razões. Uma dessas razões é de que o governo federal, ao distribuir os recursos pertinentes aos programas sociais, não o faz de maneira proporcional às necessidades de cada estado, ou seja, estados menos carentes acabam por receber uma parcela maior de recursos, em detrimento de outros mais carentes. Isto revela uma falha na focalização de recursos a nível nacional.

Outra razão presente nos apontamentos de Barros e Carvalho (2003) é que o baixo grau de focalização pode ser motivado por políticas sociais mal desenhadas.

Há que se considerar que falhas na implementação e no controle dessas políticas acabam por gerar ineficiência no gasto e deslocam recursos de outros investimentos públicos, que também contribuem para o desenvolvimento econômico (FARIA; FEIJÓ; SILVA, 2007).

Importante ressaltar que a necessidade de uma gestão de recursos eficiente é pertinente às três esferas de governo, seja federal, estadual ou municipal.

Consideremos este último na análise que se segue. Os governos locais acabaram por assumir maior responsabilidade na execução de políticas sociais, num processo de descentralização iniciado nos anos 80. Dessa forma, os municípios passaram a gerir diretamente certas políticas, especialmente aquelas de caráter local, como saúde e educação, por exemplo.

Isto posto, verifica-se a importância de uma correta alocação dos recursos municipais, advindos de transferência de outras esferas governamentais, de sua própria arrecadação, ou ainda de origem específica, como os *royalties* que beneficiam uma parcela dos municípios brasileiros.

Como exemplo desses beneficiados, temos os municípios lindeiros ao Lago de Itaipu, cuja participação dos *royalties* é bastante considerável no volume total dos seus recursos. Estes *royalties* podem ter como resultado uma melhoria significativa na qualidade de vida da população, considerando que o início dos repasses data de 1991, desde que tenham sido bem aplicados, através de uma gestão eficiente e da focalização necessária no seu uso. Isto será verificado no decorrer deste texto.

3. Municípios Lindeiros e os *Royalties*

Denominam-se *royalties** às compensações financeiras pagas pela Itaipu Binacional aos governos brasileiro e paraguaio, referente à utilização do potencial hidráulico do Rio Paraná para a geração de energia elétrica. O pagamento dessas

* Observações sobre as leis específicas e metodologia de cálculo para arrecadação e distribuição dos *royalties*, encontram-se no apêndice deste artigo.

compensações teve início em 1985 e tem periodicidade mensal. De 1985 a 1990, o repasse foi efetuado apenas ao Tesouro Nacional (ITAIPU BINACIONAL, 2010).

Segundo informações expostas pela Agência Nacional de Energia Elétrica - ANEEL (2010), foi a partir de 1991, com o Decreto Federal nº 1 de 11.01.1991, o qual regulamentou o pagamento das compensações financeiras instituídas a priori pela Lei nº 7.990 de 28.12.1989, denominado “Lei dos *Royalties*”, que o Paraná e os 15 municípios localizados à margem do Lago de Itaipu (municípios lindeiros diretamente atingidos pelo alagamento) passaram a receber tais compensações.

MAPA 1: MUNICÍPIOS LINDEIROS AO LAGO DE ITAIPU



FONTE: OLIVEIRA, 2008

Conforme se pode observar no Mapa 1, os municípios paranaenses que têm direito aos *royalties* são: Diamante D'Oeste, Entre Rios do Oeste, Guaira, Foz do Iguaçu, Itaipulândia, Marechal Cândido Rondon, Medianeira, Mercedes, Missal, Pato Branco, Santa Helena, Santa Terezinha de Itaipu, São José das Palmeiras, São Miguel do Iguaçu e Terra Roxa. Para a maioria dessas cidades, os repasses efetuados desde 1991 acumulam o valor na ordem de dezenas de milhões de dólares*.

* O cálculo dos *royalties* é efetuado em Dólar, conforme estabelecido no Anexo C do Tratado de Itaipu.

Destarte, vale salientar que os recursos provindos dos *royalties* não podem ser aplicados em qualquer atividade. O artigo 8º da Lei nº 7.990/1989 deixa claro que é "... vedada a aplicação dos recursos em pagamento de dívida e no quadro permanente de pessoal." (BRASIL, 2010)

3.1. Representatividade dos *Royalties* para os Municípios Lindeiros

Conforme mencionado anteriormente, o volume de recursos provindos dos *royalties* é bem significativo. Tratando-se de um orçamento rico, se comparado a muitos outros municípios paranaenses, permite a um bom gestor aplicá-lo em diversas áreas, o que vem a refletir diretamente nos resultados sociais dos lindeiros, e da mesma forma, no desenvolvimento local.

Através dos dados levantados por Iwake (2004), anteriores e posteriores a 1991, ano em que teve início os repasses, pode-se ter uma idéia da importância dos *royalties* para os referidos municípios.

Iwake (2004) afirma que em 1990, a receita dos 15 municípios correspondia a 4,34% do total da receita do Paraná. Já em 1995, essa receita já tinha uma representatividade de 8,16%. Este progresso é expressivo, uma vez que são apenas 15 municípios dos 399 que compõem o Estado.

Outros dados interessantes apresentados por Iwake (2004) é que a Região Oeste do Paraná, onde estão localizados os lindeiros, é composta por 50 municípios. Em 1990, a receita dos 15 municípios representou 35,08% da receita total da Região, contra 55,62% registrado em 2001, ou seja, mais da metade da receita total da Região Oeste. No entanto, se desconsiderarmos a receita dos *royalties*, este último percentual cai para 33,54%.

Segundo Iwake (2004) em 2001 o valor do repasse de *royalties* para os municípios lindeiros chegou a R\$ 171,5 milhões que, comparativamente, ultrapassa o dobro da arrecadação tributária de todos os municípios da Região Oeste, a saber, foi de R\$ 84,6 milhões.

Na sequência são apresentados alguns dados que corroboram com as informações supracitadas. Na análise foi excluído o município de Foz do Iguaçu,

visto que este detém um contingente populacional muito maior, bem como um potencial econômico bem superior aos demais municípios lindeiros.

TABELA 1 - ROYALTIES REPASSADOS AOS MUNICÍPIOS LINDEIROS AO LAGO DE ITAIPU, EXCETO FOZ DO IGUAÇU (R\$ 1.000,00), PERÍODO DE 2000 À 2006

MUNICÍPIO/ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Diamante D'Oeste	745	931	1.153	1.168	1.083	888	868
Entre Rios do Oeste	4.305	5.418	6.749	6.836	6.340	5.197	5.084
Guaira	6.759	8.453	10.469	10.600	9.830	8.058	7.882
Itaipulândia	23.520	29.597	36.867	37.347	34.634	28.393	27.773
Marechal Cândido Rondon	7.590	9.390	11.511	11.646	10.799	8.853	8.659
Medianeira	154	192	238	241	224	183	179
Mercedes	2.528	3.182	3.963	4.015	3.723	3.052	2.985
Missal	5.310	6.640	8.223	8.327	7.722	6.330	6.192
Pato Bragado	6.160	7.751	9.655	9.781	9.070	7.436	7.273
Santa Helena	34.951	43.709	54.131	54.810	50.827	41.668	40.757
Santa Terezinha de Itaipu	5.552	6.943	8.599	8.707	8.074	6.619	6.475
São José das Palmeiras	257	322	398	403	374	306	300
São Miguel do Iguaçú	12.343	15.252	18.675	18.893	17.519	14.362	14.048
Terra Roxa	209	262	324	328	304	250	244
TOTAL	110.383	138.043	170.956	173.102	160.522	131.595	128.720

FONTE: ANEEL

A tabela 1 apresenta o volume de *royalties* recebido por município anualmente. Pode-se observar que o total de recursos sofre uma variação positiva até 2003, quando atinge um pico, e depois decresce. Isto se deve à variação cambial, uma vez que os *royalties* são calculados em dólares e depois convertidos para reais (OLIVEIRA, 2008).

Ainda com a variação cambial, observa-se que algumas cidades acumularam nesse período (2000 à 2006) um volume de recursos muito expressivo, como São Miguel do Iguaçú (R\$ 111.092 milhões), Itaipulândia (R\$ 218.130 milhões) e Santa Helena (R\$ 320.853 milhões).

Por outro lado, as cidades que receberam menos em volume dos *royalties* nesse mesmo período, foram Medianeira (R\$ 1.411 milhões), Terra Roxa (R\$ 1.922 milhões), São José das Palmeiras (R\$ 2.360 milhões) e Diamante D' Oeste (R\$ 6.837 milhões).

Na tabela 2, verificam-se os *royalties* em relação ao PIB. As cidades que apresentam uma maior participação relativa desses recursos no PIB, que chega aos dois dígitos durante todo o período, são: Entre Rios do Oeste, Itaipulândia, Pato Bragado e Santa Helena.

TABELA 2 - RELAÇÃO ROYALTIES/PIB (%), MUNICÍPIOS LINDEIROS AO LAGO DE ITAIPU, EXCETO FOZ DO IGUAÇU, PERÍODO DE 2000 À 2006

MUNICÍPIO/ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Diamante D'Oeste	5,34	6,59	6,04	4,19	3,64	2,64	2,75
Entre Rios do Oeste	19,49	21,90	20,77	15,89	14,15	11,37	11,17
Guaira	5,16	5,78	5,68	4,04	3,87	3,07	3,15
Itaipulândia	70,93	77,53	72,87	50,53	44,65	34,81	30,77
Marechal Cândido Rondon	2,42	2,68	2,61	2,02	1,78	1,38	1,24
Medianeira	0,07	0,08	0,08	0,06	0,06	0,04	0,04
Mercedes	8,30	10,47	9,99	6,78	6,74	5,40	5,19
Missal	10,44	11,38	11,57	7,92	7,78	6,45	6,46
Pato Bragado	24,55	27,64	29,89	22,27	22,36	18,03	18,23
Santa Helena	31,45	36,69	37,37	26,05	23,45	18,31	17,86
Santa Terezinha de Itaipu	6,52	7,38	7,28	5,82	5,89	4,43	4,19
São José das Palmeiras	1,69	2,00	2,12	1,66	1,59	1,28	1,20
São Miguel do Iguaçu	7,56	8,48	8,29	6,21	5,95	4,73	4,62
Terra Roxa	0,22	0,25	0,23	0,17	0,18	0,15	0,15
TOTAL	8,33	9,50	9,47	7,02	6,54	5,17	4,86

FONTE: ANEEL/IPARDES

Iwake (2004) ressalta que além das transferências intergovernamentais, os *royalties* se constituem como uma das principais receitas dos municípios lindeiros.

Isso pode ser confirmado através da Tabela 3. Chama a atenção nesta análise a representatividade dos *royalties* no total de receitas para municípios como Itaipulândia, Pato Bragado e Santa Helena, que se mantêm num patamar superior a 50% durante todo o período de análise. A cidade de Entre Rios do Oeste quase chega a esta mesma situação, cuja relação permaneceu abaixo dos 50% apenas em nos anos de 2004 e 2006.

TABELA 3 - RELAÇÃO ROYALTIES/RECEITA MUNICIPAL (%), MUNICÍPIOS LINDEIROS AO LAGO DE ITAIPU, EXCETO FOZ DO IGUAÇU, PERÍODO DE 2000 À 2006

MUNICÍPIO/ANO	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Diamante D'Oeste	17,8	17,0	18,1	17,4	15,6	11,5	11,2
Entre Rios do Oeste	56,0	60,5	60,8	59,6	49,6	53,6	40,6
Guaira	37,6	41,3	42,9	39,0	33,9	27,1	24,0
Itaipulândia	87,9	87,8	80,1	78,2	80,9	71,5	73,8
Marechal Cândido Rondon	25,3	26,8	28,9	26,2	22,3	18,5	16,9
Medianeira	1,0	1,2	1,2	1,1	0,9	0,6	0,6
Mercedes	45,1	46,4	-	44,8	40,2	34,4	29,8
Missal	49,5	53,0	52,0	50,4	45,2	39,5	35,6
Pato Bragado	65,7	66,9	69,4	67,6	59,9	55,9	51,9
Santa Helena	72,0	77,3	76,8	71,7	72,3	65,6	67,4
Santa Terezinha de Itaipu	33,7	42,6	42,1	40,4	36,5	27,2	24,2
São José das Palmeiras	8,6	9,8	9,8	11,4	8,3	5,9	5,9
São Miguel do Iguaçu	48,6	53,9	54,6	52,6	43,3	37,6	35,2
Terra Roxa	3,1	3,0	2,9	3,0	2,5	1,6	1,5
TOTAL	48,6	52,3	53,8	49,7	45,0	37,8	35,4

FONTE: ANEEL/IPARDES

Para os outros municípios os percentuais verificados também são expressivos, com exceção feita apenas às cidades de Medianeira, São José das Palmeiras e Terra Roxa, para as quais a participação dos *royalties* nas respectivas receitas não chega a 10% ao ano.

Considerando o que foi apresentado neste item, vale reforçar que “é necessário, portanto, que os gestores municipais e, principalmente, as populações locais, estejam atentas quanto ao destino dos recursos oriundos dos *royalties* e de sua eficaz aplicação.” (CONSELHO REGIONAL DE ECONOMIA DO PARANÁ (CORECON-PR), 2005).

4. O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal: Uma *proxy* de medida da eficiência na distribuição dos benefícios municipais

O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) foi desenvolvido para suprir a necessidade de um monitoramento periódico do desenvolvimento sócio-econômico, no âmbito do município. Através dele é possível orientar ações públicas, bem como acompanhar seus impactos sobre o desenvolvimento municipal (SISTEMA FIRJAN, 2008).

Comparado aos outros indicadores disponíveis, o IFDM apresenta algumas características superiores. Por exemplo, o IFDM fornece série anual, baseada em dados oficiais, ao passo que o IDH-M (Índice de Desenvolvimento Humano Municipal), criado pela ONU e bastante difundido, apresenta séries esparsas (de dez em dez anos), com base em dados censitários. Isto torna o acompanhamento bastante limitado (SISTEMA FIRJAN, 2008).

Dentre outras características positivas desse método é que ele permite a comparação quantitativa, tanto serial (entre os municípios analisados) quanto temporal (no decorrer dos anos), tornando possível verificar se uma melhora relativa de determinado município resultou de seus fatores específicos, ou da piora dos demais. Além disso, as variáveis utilizadas em sua composição trazem informações bem pertinentes à realidade municipal brasileira (SISTEMA FIRJAN, 2008).

4.1. O Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM)

Analisando a metodologia adotada pelo IFDM, verifica-se que esta é bem simplificada, mas eficiente para o que se propõe. Para o cálculo desse índice, consideram-se pesos iguais para variáveis concernentes à educação, saúde e emprego&renda, as quais são capazes de apresentar informações necessárias referente ao desenvolvimento humano municipal. Quanto à leitura dos resultados, esta pode ser por áreas de desenvolvimento ou pelo índice final, o qual varia de 0 a 1, sendo que, quanto mais próximo de 1, mais desenvolvido é o local de análise (SISTEMA FIRJAN, 2008).

As bases de dados do IFDM são estatísticas oficiais, de caráter público, procedentes em maior parte de registros administrativos obrigatórios. Isso dá a garantia de periodicidade, de informações localizadas e ao mesmo tempo, contempla todos os municípios brasileiros. Além disso, apresentam baixo custo e fácil acesso (SISTEMA FIRJAN, 2008).

Além disso, “cabe ressaltar que o olhar municipalizado dado pelo indicador de desenvolvimento privilegia áreas de responsabilidade e ingerência das prefeituras, especialmente em educação e saúde”. (SISTEMA FIRJAN, 2008, p. 4)

4.2. O IFDM nos Municípios Lindeiros no período 2000 à 2006

Conforme apresentado, o Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) adéqua-se à análise proposta neste trabalho. Apenas retomando, as 14 cidades analisadas beneficiam-se dos *royalties* de Itaipu. São valores que permitem alocar recursos em diversas áreas sociais, e se bem focalizados, reflete diretamente no resultado do desenvolvimento local.

Dessa forma, na tabela 4 a seguir, são apresentados os referidos índices para os 14 municípios lindeiros analisados, especificamente dos anos 2000, 2005 e 2006 (índices disponíveis dentro o período de análise), o que permite acompanhar a evolução do IFDM. Para facilitar a visualização, bem como a análise, está representada na tabela a posição (*ranking*) desses municípios em relação a todos os outros municípios paranaenses.

TABELA 4 - ÍNDICE FIRJAN E POSIÇÃO NO RANKING DOS MUNICÍPIOS PARANAENSES NOS ANOS 2000, 2005 E 2006

MUNICÍPIO/IFDM	IFDM/00	POSIÇÃO	IFDM/05	POSIÇÃO	IFDM/06	POSIÇÃO
Diamante D'Oeste	0,5653	307	0,6054	358	0,6100	357
Entre Rios do Oeste	0,6888	49	0,6908	167	0,7321	61
Guaíra	0,6059	217	0,6748	212	0,6466	294
Itaipulândia	0,7159	23	0,7047	128	0,7405	50
Marechal Cândido Rondon	0,6869	53	0,8307	7	0,7953	17
Medianeira	0,6485	133	0,7393	55	0,7596	32
Mercedes	0,6715	77	0,7657	35	0,7460	46
Missai	0,6450	141	0,6802	198	0,6700	206
Pato Bragado	0,7317	12	0,7608	38	0,7244	68
Santa Helena	0,6711	78	0,7505	44	0,7111	98
Santa Terezinha de Itaipu	0,6005	231	0,7012	139	0,6619	248
São Jose das Palmeiras	0,5622	315	0,6943	158	0,6826	183
São Miguel do Iguaçu	0,6502	126	0,7228	86	0,6849	172
Terra Roxa	0,7046	31	0,6974	149	0,7164	83
TOTAL	0,5653	307	0,6054	358	0,6100	357

FONTE: IPEADATA

Conforme visto anteriormente, os municípios que lideram em volume de repasse no período de 2000 à 2006, são Itaipulândia, Santa Helena e São Miguel do Iguaçu. As duas primeiras, inclusive, estão entre as que detêm a maior representatividade dos *royalties* tanto no PIB, quanto na receita municipal total. Analisando o desempenho dessas cidades, através da posição no *ranking* que representa o IFDM em relação a todas as outras cidades do Paraná, verifica-se que não houve uma melhora tão expressiva que seja compatível aos *royalties* recebidos.

O município de Itaipulândia em 2000 apresenta a 23ª posição, a qual cai para 128ª em 2005 e se recupera em 2006 (50ª posição), mesmo assim, não retornando ao ideal. Situação adversa é apresentada para as outras duas cidades citadas, as quais têm uma piora considerável no posicionamento. A cidade de Santa Helena apresenta uma pequena melhora de 2000 para 2005, passando da 78ª posição para 44ª, mas ocupa a 98ª em 2006. O mesmo caminho percorre a cidade de São Miguel do Iguaçu, a qual tem um progresso de 2000 para 2005 (126ª para 86ª posição), no entanto tem uma queda no *ranking* bem expressiva em 2006 (172ª).

As cidades de Entre Rios do Oeste e Pato Bragado também apresentam uma evolução negativa de desempenho frente ao índice de desenvolvimento. Para estas os recursos destinados no período não foram tão suntuosos como das cidades citadas supra (R\$ 39.929 e R\$ 57.127, respectivamente), mas ficaram em evidência quando analisados os seus percentuais de representatividade dos recursos dos *royalties* no PIB e na receita municipal.

Entre Rios do Oeste tem uma queda de desempenho de 2000 para 2005, caindo da 49ª posição para 167ª, tendo uma recuperação não convincente em 2006, quando ocupa a 61ª posição. Para a cidade de Pato Bragado a situação é totalmente desfavorável, uma vez que em 2000 apresentava um ótimo posicionamento frente às outras cidades do Estado, 12º, mas no decorrer dos anos somente perde posições, resultando em 38ª em 2005 e 68ª em 2006.

Esses resultados levam ao questionamento quanto à eficiência e focalização dos gastos dos recursos provindos dos *royalties*, uma vez que não estão refletindo positivamente e de forma significativa no desenvolvimento das localidades analisadas, conforme foi verificado através do IFDM. Isso é válido também para os demais municípios limieiros, que apresentaram a mesma tendência.

Marechal Cândido Rondon e Medianeira são as únicas exceções do que foi verificado até então. Ambas apresentaram uma melhora significativa do posicionamento relativo aos seus índices.

No caso de Marechal Cândido Rondon, a evolução percebida no posicionamento (53º em 2000, 7º em 2005 e 17º em 2006) demonstra, ao menos analiticamente, que está refletindo o volume dos recursos dos *royalties* destinados a este município, que soma R\$ 68.449 milhões de 2000 a 2006 e lhe confere uma média de participação na receita municipal total de aproximadamente 23%.

Para Medianeira a análise torna-se mais relevante. Dentre os municípios limieiros, esse foi o que recebeu a menor soma de recursos dos *royalties* no período, ou seja, R\$ 1.411 milhão, muito pouco frente aos demais já vistos. No entanto, a melhora da posição em relação aos outros municípios foi progressiva (133ª em 2000, 55ª em 2005 e 32ª em 2006). É possível que este resultado positivo do desenvolvimento municipal esteja relacionado a uma gestão eficiente de recursos e políticas sociais bem focalizadas.

5. Considerações Finais

Este artigo buscou analisar a evolução do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM) dos municípios lindeiros ao Lago de Itaipu, como forma de avaliar a distribuição de benefícios sociais no âmbito municipal.

Inicialmente houve a abordagem sobre as políticas sociais. Sendo estas últimas os instrumentos utilizados pelo governo para a compensação de desequilíbrios de ordem social, mostrou-se que é necessária uma boa focalização, para que atendam efetivamente às camadas mais desfavorecidas e promovam uma melhoria na condição de vida da população. Por outro lado, um baixo grau de focalização, aliado à ineficiência nos gastos acabam deslocando recursos de outras áreas também importantes para o desenvolvimento.

Foi visto também que, com o processo de descentralização iniciado no Brasil na década de 1980, os governos locais passaram a atuar de forma mais direta em áreas sociais, como saúde e educação, por exemplo. Isto trouxe a discussão da importância de focalizar bem e de gerir com eficiência os gastos dos recursos, para a esfera municipal.

A seleção dos municípios lindeiros ao lago de Itaipu dentre os 399 que compõem o Estado do Paraná como *locus* da análise proposta, foi motivada pela especificidade do montante de recursos que esses dispõem, visto que têm origem não só da arrecadação e de transferências governamentais, como também dos *royalties*, que têm participação significativa na totalidade desses recursos.

Numa verificação mais detida aos números, foi percebido o volume de recursos bastante expressivo dos *royalties* destinados aos municípios, principalmente para Itaipulândia, Santa Helena e São Miguel do Iguçu. A representatividade ganha força quando analisadas as participações desses *royalties* no PIB e no total das receitas municipais.

Considerando que são cidades que detêm um orçamento rico, se comparadas às muitas outras do Estado, observou-se que havendo uma boa gestão e focalização dos gastos, os resultados para o desenvolvimento municipal ficariam evidentes. Este foi o ponto crucial da análise.

Através da evolução do Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal (IFDM), no período de 2000 à 2006, foi possível elaborar uma breve análise do possível

impacto que a aplicação dos recursos dos *royalties* teve no desenvolvimento dos municípios lindeiros.

Verificou-se que as cidades de Itaipulândia, Santa Helena e São Miguel do Iguaçu, as quais como já foi dito receberam quantias expressivas dos *royalties*, apresentaram um desempenho decepcionante no que se refere à evolução do índice. O mesmo foi verificado para todas as outras cidades foco de análise, com exceções feitas apenas aos municípios de Marechal Cândido Rondon e Medianeira.

Como essas cidades dispõem de recursos para a aplicação em áreas de sua ingerência, como saúde e educação, justamente as que compõem a formação do IFDM, conduziu à observação de que o gasto desses recursos pode estar mal focalizado e com ineficiência em sua gestão. Isso reflete, como foi visto, diretamente no desenvolvimento local.

Por outro lado, para as cidades que são as exceções, Marechal Cândido Rondon e Medianeira, a evolução positiva de seus índices pode significar uma gestão mais eficiente dos recursos, com a preocupação de focalizar bem os gastos e atender as camadas mais desfavorecidas da população.

Contudo, fica evidente a necessidade de uma análise pormenorizada e individual dos municípios quanto à gestão dos recursos, para que funcionem como diretriz de ações que conduzam a resultados significativos para o desenvolvimento municipal.

REFERÊNCIAS

ANEEL. **Informações Técnicas**. Disponível em: < <http://www.aneel.gov.br>> acesso em: 18.06.2010.

BARROS, R. P.; CARVALHO, M. Desafios para a Política Social Brasileira. **Ipea**, Rio de Janeiro, Texto para Discussão n. 985, out. 2003.

BARROS, R. P.; FOGUEL, M. N. Focalização dos Gastos Públicos Sociais em Educação e Erradicação da Pobreza no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v.18, n. 74, p. 106-120, dez. 2001.

BRASIL. **Legislação**. Disponível em: < <http://www.presidencia.gov.br>> acesso em: 17.06.2010.

CAVALIERI, C. H.; PAZELLO, E. T. Efeito distributivo das políticas sociais. In: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. **Economia do Setor Público no Brasil**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2005. p. 339-364.

CORECON-PR. Artigo: 1º Colocado no 14º Prêmio Paraná de Economia – 2004; Categoria: Economia Paranaense. Análise das Modificações na Estrutura Orçamentária dos Municípios Lindeiros Recebedores de Royalties de ITAIPU. **Diálogo Econômico**, Curitiba, n. 3, fev. 2005.

FARIA, A. L. C.; FEIJÓ, C. A.; SILVA, D. B. N. Focalização de políticas públicas: uma discussão sobre os métodos de avaliação da população-alvo. **Ensaio FEE**, Porto Alegre, v. 28, n. 1, p. 287-310, jul. 2007.

GOMES, D. C.; PINTO, G. C. R.; CAMPOS, L. S. M. D. Desigualdade, pobreza e políticas sociais: discutindo a focalização das políticas sociais no Brasil. In: X JORNADAS DE ECONOMIA CRÍTICA, 2006, Barcelona. **Anais da X Jornadas de Economia Crítica**. Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2006.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Economia**. Disponível em: < <http://www.ibge.gov.br>> acesso em: 17.06.2010.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEADATA). **Base de Dados**. Disponível em: < <http://www.ipeadata.gov.br>> acesso em: 17.06.2010.

INSTITUTO PARANAENSE DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL (IPARDES). **Base de Dados do Estado**. Disponível em: < <http://www.ipardes.gov.br>> acesso em: 17.06.2010.

ITAIPU BINACIONAL. **Responsabilidade Social**. Disponível em: < <http://www.itaipu.gov.br>> acesso em: 17.06.2010.

IWAKE, S. **Análise das modificações na estrutura orçamentária dos municípios lindeiros recebedores de royalties de Itaipu**. 136 f. Monografia (Graduação em Economia) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Cascavel, 2004.

OLIVEIRA, L. C. **Economia, Instituições e Royalties: O Caso dos Municípios Lindeiros ao Lago de Itaipu Binacional no Oeste Paranaense**. 244 f. Dissertação (Mestrado em Desenvolvimento Regional e Agronegócio) – Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Toledo, 2008.

SISTEMA FIRJAN. IFDM – Índice Firjan de Desenvolvimento Municipal: Nota Metodológica. **Diretoria de Desenvolvimento Econômico**. Rio de Janeiro, ano 1, jul. 2008.

APÊNDICE

1. Os *Royalties* e as Leis que Determinaram a sua Distribuição no Brasil

A compensação financeira aos Estados, ao Distrito Federal, aos Municípios e aos órgãos de administração direta da União, como participação no resultado da exploração de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica, foi assegurada pela Constituição Federal de 1988, em seu artigo 20 § 1º, e instituída pela Lei nº 7990 de 28.12.1989. Em 13.03.1990 foi sancionada a Lei nº 8001, a qual definiu os percentuais de distribuição da compensação financeira de que trata a Lei 7990, inclusive das compensações devidas pela Itaipu Binacional, designadas como *royalties* (BRASIL, 2010).

As Leis nº 7990 e nº 8001 foram regulamentadas através do Decreto nº 1 de 11.01.1991 (doravante denominado “Lei dos *Royalties*”), o qual estabeleceu a metodologia de cálculo para a distribuição dos recursos dos *royalties* de Itaipu. É então marcado o início da implantação dos mecanismos de cobrança e distribuição dos referidos recursos (ANEEL, 2010).

As Leis e o Decreto acima mencionados, bem como as alterações dadas pelas Leis nº 9433/1997, nº 9984/2000 e nº 9993/2000, determinaram os percentuais de distribuição dos *royalties* que hoje vigoram:

- Quarenta e cinco por cento aos Estados;
- Quarenta e cinco por cento aos Municípios;
- Três por cento ao Ministério do Meio Ambiente - MMA;
- Três por cento ao Ministério de Minas e Energia - MME;
- Quatro por cento ao Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico - FNDCT (BRASIL, 2010).

2. O Processo de Arrecadação e Distribuição dos *Royalties*

O montante necessário para o pagamento dos *royalties* aos governos do Brasil e do Paraguai (50% para cada parte) pela Itaipu Binacional foi pré-estabelecido no anexo C, item III, do Tratado de Itaipu, assinado em 26.04.1973 por esses governos. O referido Tratado apresenta em sua redação que deve ser “... calculado no equivalente de seiscentos e cinquenta dólares dos Estados Unidos da América por gigawatt-hora, gerado e medido na central elétrica.” (ITAIPU BINACIONAL, 2010)

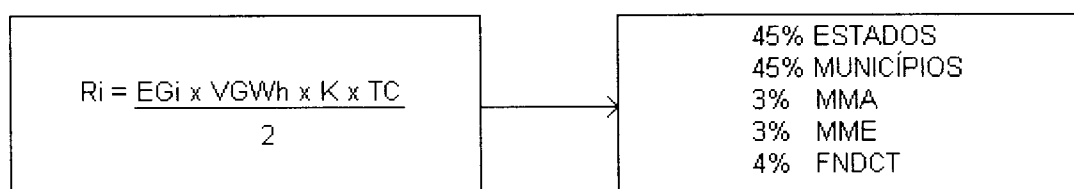
Hoje, o critério adotado para pagamento dos *royalties* devidos pela Itaipu Binacional, configura na seguinte equação (ANEEL, 2010):

$$R_i = (E_{Gi} \times VGWh \times K \times TC) / 2$$

- **R_i** corresponde aos *royalties* para o mês *i*;
- **E_{Gi}** corresponde a geração total de energia de Itaipu no mês *i*;
- **VGWh** é o valor do gigawatt-hora, definido em US\$ 650.00 pelo Tratado de Itaipu (1973);
- **K** é o fator de ajuste do valor do gigawatt-hora, sendo aplicado o valor 4 (quatro) a partir de 1992;
- **TC** é a taxa de câmbio vigente no dia do pagamento dos *royalties*.

A Itaipu Binacional efetua o pagamento do mês de competência para o Paraguai, diretamente ao Tesouro Nacional daquele País. No caso do Brasil, o pagamento se faz ao Tesouro Nacional, em nome de Ministério de Minas e Energia-MME e então é feita a distribuição pertinente a cada beneficiado com fulcro na Lei.

Resumidamente, o processo de arrecadação para posterior distribuição, fica assim representado (ANEEL, 2010):



3. A Distribuição dos *Royalties* aos Municípios Lindeiros Paranaenses

Do percentual que cabe aos municípios (45%), a distribuição de *royalties* se faz proporcionalmente à extensão de áreas submersas pelo Lago de Itaipu. As áreas afetadas dos municípios paranaenses podem ser verificadas na tabela abaixo.

TABELA 5: EXTENSÃO DE ÁREAS SUBMERSAS PELO LAGO DE ITAIPU, EM KM²

MUNICÍPIO	ÁREA ALAGADA (Km ²)
Diamante do Oeste	5,62
Entre Rios do Oeste	32,90
Foz do Iguaçu	201,84
Guaíra	51,01
Itaipulândia	179,73
Marechal Cândido Rondon	56,04
Medianeira	1,16
Mercedes	19,32
Missal	40,07
Pato Bragado	47,07
Santa Helena	263,76
Santa Terezinha de Itaipu	41,90
São José das Palmeiras	1,94
São Miguel do Iguaçu	90,91
Terra Roxa	1,58

FONTE: ITAIPU

Desde que teve início, os repasses aos municípios lindeiros acumulam o valor na ordem de milhares de dólares, como pode ser verificado na próxima tabela.

TABELA 6: VALOR ACUMULADO DE REPASSES DOS ROYALTIES, EM MILHÕES DE US\$

MUNICÍPIO	ACUMULADO MILHÕES US\$
Diamante do Oeste	6,36
Entre Rios do Oeste	34,90
Foz do Iguaçu	228,50
Guaíra	57,70
Itaipulândia	191,00
Marechal Cândido Rondon	70,30
Medianeira	1,31
Mercedes	20,50
Missal	45,30
Pato Bragado	50,00
Santa Helena	298,70
Santa Terezinha de Itaipu	47,40
São José das Palmeiras	2,10
São Miguel do Iguaçu	115,40
Terra Roxa	1,70

FONTE: ITAIPU