Boletim de Difusão das Informações e Promoção do Debate sobre a Distribuição dos Royalties do Petróleo

Petróleo, Royalties & Região

UcamCidades

Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade - Universidade Candido Mendes

Campos dos Goytacazes/RJ - Ano XVI, nº 59 – Abril / 2018

APOIO

INDEXAÇÃO

ISSN 1980-6310

Editorial

Rendas petrolíferas e as lacunas na legislação dos municípios petrorrentistas

Artigos

As rendas petrolíferas dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo e o pré-sal

PÁGS. - 3 a 9

O controle externo na aplicação de royalties do petróleo em municípios do Rio de Janeiro

PÁGS. - 10 a 14

O complexo portuário do Açu e os desafios para a educação em São João da Barra

PÁGS. - 15 a 24

Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional em âmbito local: estudo e análise do caso de Campos dos Goytacazes

PÁGS. 25 a 32

A dinâmica produtiva e territorial da indústria farmacêutica dos genéricos no Brasil 2000/2017

PÁGS. 33 a 42

Editorial

Rendas petrolíferas e as lacunas na legislação dos municípios petrorrentistas

Rodrigo Machado Vilani – Editor do BPRR
José Luis Vianna da Cruz – Editor do BPRR

O Boletim Petróleo, Royalties e Região (BPRR) publicou seu primeiro número em setembro de 2003. Após 14 anos, 58 números publicados com rigoroso respeito à periodicidade trimestral e à qualidade dos mais de 200 textos (entre análises, entrevistas, editoriais, artigos e pesquisas) publicados, o BPRR, a partir deste número, adota a periodicidade quadrimestral.

Neste número, no qual é inaugurada a nova periodicidade, são apresentados cinco artigos científicos. O primeiro bloco de artigos estrutura-se sobre o objeto central do BPRR, a aplicação das rendas petrolíferas. Dotados de importante reflexão crítica e propositiva, os artigos voltam-se para o contexto atual dos municípios petrorrentistas. Nos dois artigos, pode-se perceber a convergência de uma crítica para a ausência de regulamentação local sobre a aplicação das rendas petrolíferas. Esta lacuna legal, tanto em âmbito local como estadual, tem sido objeto de análise do BPRR desde sua criação. Diversos artigos, matérias e entrevistas discutiram a importância dos royalties e das participações especiais da exploração de petróleo e gás natural para a instituição de políticas voltadas para a promoção da justiça intergeracional. A segunda parte desta edição, composta por três artigos, reforça a trajetória de ampliação temática do BPRR e traz estudos de caso sobre a questão regional, analisando temas atuais e relevantes, como: portos; educação; segurança alimentar e nutricional.

Os dois artigos iniciais travam importante diálogo e uma postura crítica fundamental para discussão quanto à aplicação das rendas petrolíferas. Este tema tem sido o principal fio condutor dos esforços do BPRR na difusão de dados e informações técnicas para o debate sobre a distribuição dos royalties na região petrolífera do Estado do Rio de Janeiro e, mais recentemente, nas demais regiões 'produtoras' do País.

No primeiro artigo, "As rendas petrolíferas dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo e o pré-sal", Nina Quintanilha Araújo, Paula Alexandra Nazareth e Henrique Diniz de Oliveira analisam a alteração na distribuição de participações governamentais e seus impactos sobre as finanças dos municípios fluminenses e paulistas. A partir da justiça intergeracional, como elemento estruturante da aplicação das rendas petrolíferas, os autores criticam os baixos investimentos em infraestrutura urbana e recomendam a diversificação das atividades produtivas nas cidades e regiões atingidas.

Carlos Alberto Tanaka e Décio Estevão do Nascimento, no artigo "O controle externo na aplicação de royalties do petróleo em municípios do Rio de Janeiro", avaliam a atuação do Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. Discutem o custeio de despesas de pessoal e encargos e criticam a inexistência de legislação municipal regulamentadora da aplicação e a destinação das rendas petrolíferas. Neste artigo, os autores apontam a importância da atuação dos órgãos de controle externo. Destacam, inclusive, uma atuação pró-ativa. Postura esta que se encontra expressa no artigo inicial, acima descrito, cujos autores são analistas de controle externo do TCE-RJ e demonstram em seu texto uma leitura crítica e propositiva frente à realidade de aplicação das rendas petrolíferas pelos entes municipais.

No terceiro artigo, "O complexo portuário do Açu e os desafios para a educação em São João da Barra", Hevilmar Carneiro Rangel e Ludmila Gonçalves da Matta discutem temática de destaque por sua íntima relação com a região petrolífera do litoral norte do Estado do Rio de Janeiro, a questão portuária. Especificamente, analisam a operação do Complexo Portuário do Açu, localizado em São João da Barra, e qual a relação do novo cenário econômico do município, resultante deste grande projeto de investimento, com a qualidade da educação municipal. Os autores apontam o incremento das políticas públicas educacionais, mas ainda incipiente, o que demanda melhoria nos gastos com a educação municipal.

"Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional em âmbito local: estudo e análise do caso de Campos dos Goytacazes", de autoria de Sabrina Fernandes Santos Falçoni, Mauro Macedo Campos e Daniete Fernandes Rocha, traz importante discussão sobre a Segurança Alimentar e Nutricional. Os autores realizaram uma análise do arcabouço jurídico-institucional da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e, especificamente, abordaram o tema no âmbito de Campos dos Goytacazes, principal município petrorrentista do Estado do Rio de Janeiro. A título de conclusão, foram destacas as iniciativas do Poder Público municipal e apontadas propostas de fortalecimento da política de Segurança Alimentar e Nutricional em âmbito local.

Por fim, Eduardo Manhães e Lia Hasenclever, em "A dinâmica produtiva e territorial da indústria farmacêutica dos genéricos no Brasil 2000/2017", caracterizam a dinâmica produtiva e territorial da indústria farmacêutica de produtos genéricos. Apontam, como resultado, que a política de criação de medicamentos genéricos produziu impactos positivos no setor farmacêutico brasileiro e, assim, caracterizou-se como uma política industrial. Nesse sentido, estimulou o investimento nacional no setor e contribuiu com a diversidade de produtos e a ramificação e desconcentração regional da indústria farmacêutica.

As rendas petrolíferas dos municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo e o pré-sal

OIL INCOME FROM RIO DE JANEIRO AND SÃO PAULO MUNICIPALITIES, BRAZIL, AND THE PRE-SALT

Resumo:
Diante do aumento da produção nacional no pré-sal, que segue atraindo investimentos, verifica-se alteração na distribuição de participações governamentais pela exploração de petróleo e gás natural. Embora o Rio de Janeiro ainda responda por parcela expressiva da atual produção, muitos dos campos de alta produtividade são confrontantes também com os estados de São Paulo (principalmente) e do Espírito Santo. Este artigo analisa os impactos desse movimento sobre as finanças dos municípios fluminenses e paulistas, comparando os royalties e participações especiais recebidos no período recente e apresentando uma estimativa dos graus de dependência que os orçamentos das rendas petrolíferas apresentam. Ante o caráter finito desses recursos – poluentes e não renováveis – e em vista das ameaças à manutenção dos recebimentos por fatores externos às administrações locais (como a queda dos preços do petróleo e as alterações legais nos critérios de distribuição), é recomendável a diversificação das atividades produtivas visando assegurar políticas públicas fundamentais para o desenvolvimento sustentável das cidades e das regiões atingidas, com condições de vida dignas a seus habitantes.
Palavras-chave: Rendas petrolíferas. Pré-sal. Finanças municipais. Rio de Janeiro. São Paulo.

Abstract:
Given the growth of Brazilian pre-salt production, which has been attracting investments, it is seen changes concerning the distribution of government participations because of the oil and natural gas exploration. Although Rio de Janeiro has still had a considerable share of current production, many of the oil fields with high productivity are also bordered with the states of Sao Paulo (mainly) and Espirito Santo. This article analyzes the impacts of that movement on the finances of Rio de Janeiro and Sao Paulo municipalities by comparing the royalties and special participations received in the recent period and presenting an estimate of the dependency level of the budgets concerning oil incomes. In face of the finite nature of those resources – pollutant and non-renewable – and regarding the threats to the maintenance of receipts by external factors to the local administrations (such as the fall of the oil prices and the legal changes concerning the distribution criteria), the diversification of productive activities aiming at ensuring public policies that are fundamental for the sustainable development of the affected cities and regions, with decent living condition for their inhabitants is recommended.
Keywords: Oil income. Pre-salt. Municipal finances. Rio de Janeiro. Sao Paulo.

Nina Quintanilha Araújo
Mestre em Economia Industrial (IEI/UFRJ), especialista em Controle Externo (FGV), especialista em Direito Fiscal (PUC-Rio) e bacharel em Ciências Econômicas (UFBA). Analista de Controle Externo do TCE-RJ desde 1993, tendo exercido diversos cargos, dentre os quais Coordenadora-Geral de Controle da Receita (2007/2013). Docente da ECG/TCE-RJ. E-mail: nina@tce.rj.gov.br.

Paula Alexandra Nazareth
Doutora em Economia (IE/UFRJ), mestre em Economia Industrial (IEI/UFRJ) e bacharel em Ciências Econômicas (FEA/UFRJ). Analista de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado do RJ (TCE-RJ) desde 1995, tendo exercido diversos cargos, dentre os quais Diretora-Geral da Escola de Contas e Gestão (ECG/TCE-RJ, 2009/2017) e Subsecretária de Auditoria e Controle da Gestão e da Receita (2007/2009). Docente da ECG/TCE-RJ. E-mail: paulanazareth@tce.rj.gov.br.

Henrique Diniz de Oliveira
Especialista em Finanças Públicas (George Washington University) e Cientista Social (UFF). Analista de Controle Externo do TCE-RJ desde 2014. Analista da Secretaria de Fazenda do Estado do RJ (2011/2014). Docente da ECG/TCE-RJ. E-mail: HenriqueDO@tce.rj.gov.br.

1. Mudanças na produção e distribuição das rendas associadas à exploração no pré-sal

O Rio de Janeiro vive uma crise fiscal e financeira sem precedentes na história recente. Embora a crise seja de amplitude nacional, com recessão econômica e queda dos níveis de produção e emprego repercutindo negativamente em toda a federação, os impactos sobre a economia regional fluminense têm sido mais intensos em razão da elevada dependência dos recursos do petróleo e gás natural.

À redução das receitas próprias e das transferidas das demais esferas, somam-se impactos negativos da crise setorial, que decorre, dentre outros fatores, das mudanças no perfil da produção com a exploração no pré-sal em detrimento dos campos maduros do pós-sal, da queda do preço internacional do petróleo, da crise da Petrobras que provocou redução dos investimentos na Bacia de Campos[1] e das mudanças na distribuição das rendas geradas entre os entes federativos.[2]

A descoberta dos reservatórios gigantes do pré-sal e a sua exploração converteram o Brasil, em poucos anos, em "um dos países de maior potencial petrolífero no mundo" e em exportador líquido de petróleo[3], canalizando o interesse produtivo para esse novo horizonte geológico por sua produtividade diferenciada em um cenário de preços do petróleo restritivo (Almeida et al., 2017:11). Dessa forma, em 2017, o pré-sal já respondia por 50,7% da produção nacional de petróleo e gás natural[4] , enquanto a produção no pós-sal experimentava uma queda de mais de 800 mil barris por dia, desde 2010.[5]

A busca de maior rentabilidade dos investimentos implicou o redirecionamento de recursos para as promissoras áreas do pré-sal, especialmente na Bacia de Santos (localizada na plataforma continental confrontante com o Rio de Janeiro e São Paulo), que apresentam maior produtivi-

dade e menores custos de produção *vis-à-vis* a produção nos campos maduros, em declínio, da Bacia de Campos (localizada na plataforma continental confrontante com o Rio de Janeiro e Espírito Santo), afetando negativamente os entes produtores do Norte Fluminense.

A Bacia de Santos é hoje, efetivamente, a mais importante bacia produtora de petróleo e gás natural do Brasil devido às enormes e prolíficas jazidas do pré-sal, que constituem reservatórios de petróleo de alta qualidade, produtividade elevada (podendo atingir até 40 mil barris/dia[6]) e produção em expansão: de 0,60 mil barris de óleo equivalente por dia (Mboe/d), em 2014, para 1.685 Mboe/d em dezembro de 2017[7], com índice de sucesso geológico em torno de 46%, tornando os investimentos muito atraentes.[8]

Em, 2017 – após aprovação de novas regras envolvendo o regime de partilha e o papel da Petrobras, embora permanecendo indefinidos, por força de ações judiciais, os critérios de distribuição das rendas entre os entes federativos –, foram realizados três leilões com oferta de áreas para exploração. Com novas rodadas de licitação planejadas até 2019, as perspectivas futuras do setor deverão ser modificadas e afetar por decorrência as regiões produtoras, em especial os estados do RJ, de SP e do ES, pela confrontação com as Bacias de Campos e de Santos, incluindo as áreas do pré-sal que mais despertam interesse exploratório dos investidores nacionais e estrangeiros.

A produção do Estado do Rio de Janeiro, embora continue crescente, vem perdendo participação, tendo passado de 74% do total nacional, em 2000, para 64% em 2017.[9] Esta perda vem sendo compensada pelo Espírito Santo – cuja produção passou de 1% para 14% – e por São Paulo, que cresce a uma velocidade maior, passando de 3%, em 2000, para 13% do total nacional em 2017.

Como consequência desse desempenho associado à exploração no pré-sal, o valor recebido por São Paulo – Estado e municípios – vem apresentando constante aumento, mesmo nos períodos em que os demais entes apresentaram trajetórias decrescentes de recebimentos, com São Paulo se aproximando e finalmente ultrapassando o Espírito Santo no recebimento das receitas. De fato, os entes paulistas já despontam na segunda posição como maiores arrecadadores de participações governamentais, tendo recebido R$ 2.359 milhões, em 2017, enquanto os entes capixabas ficaram na terceira posição, com R$ 2.159 milhões. O Estado e os municípios do RJ mantêm a liderança com rendas agregadas de R$ 11.000 milhões, embora com distância relativa menor do que a registrada em anos anteriores.[10]

Diante do cenário de incorporação de novas áreas de produção em regiões localizadas especialmente em territórios paulista e capixaba, existe risco futuro de perda da primazia ou protagonismo do RJ nas rendas obtidas com o setor de petróleo e gás natural, com inevitáveis reflexos negativos sobre o estabelecimento de empresas petrolíferas e fornecedores de bens e serviços, além da redução já observada do recebimento das rendas (Mendes *et al.* 2017; Piquet *et al.* 2017; Silva, 2017).

A crescente produção em São Paulo, por outro lado, traz consigo não somente o bônus associado às novas e maiores receitas, mas também o ônus pela expansão das cidades ligadas à exploração petrolífera, repetindo fenômeno observado nos municípios da Região Norte e do Litoral Fluminense.

2. Impactos nas finanças dos municípios do RJ e de SP

Os governos municipais brasileiros foram fortemente afetados pelos impactos da crise econômica, seja por reflexo da queda da arrecadação proveniente das transferências federais (especialmente do FPM) e estaduais (principalmente da cota-parte do ICMS), seja pela queda da arrecadação tributária própria, em virtude da redução das atividades econômicas e do nível de emprego em seus territórios.

No RJ, como mencionado, a situação dos governos locais foi agravada pela redução expressiva das participações governamentais do petróleo e gás natural, que são muito significativos especialmente para os orçamentos dos municípios confrontantes com as Bacias de Santos e de Campos, que vieram a somar-se às reduções das demais receitas.

Atualmente, 87 dos 92 municípios fluminenses recebem royalties e apenas 14 municípios recebem participações especiais (PE), mantendo-se, mesmo com a queda recente, entre os maiores recebedores no País, tendo o peso dessas receitas nos orçamentos agregados dos 92 municípios involuído de 12%, em 2007, antes da crise, para apenas 5% em 2016.[11]

Em 2017, com o avanço na produção dos campos do pré-sal da Bacia de Santos – em especial Lula e Sapinhoá –, que passaram a responder por parcela expressiva da produção nacional, a distribuição dos recursos entre os municípios também se modifica sensivelmente.

Os municípios de Maricá e de Niterói, além de Rio de Janeiro, Saquarema e Angra dos Reis, passaram a despontar entre os maiores recebedores, apresentando aumentos de receitas maiores, em termos relativos, que o aumento em Campos dos Goytacazes e Macaé – até então os que mais recebiam rendas do petróleo e gás.

A Tabela 1 a seguir compara os valores totais de royalties e participações especiais (R&PE) recebidos pelos 92 municípios do RJ em 2016 e 2017, apresenta os percentuais de variação dessas duas parcelas entre os dois anos, e os valores detalhados para os 18 municípios enquadrados na zona de produção principal para fins da distribuição das participações governamentais pagas pelas empresas concessionárias em dezembro de 2016, informado pela ANP.[12]

As compensações financeiras recebidas em 2017 pelos 92 municípios cresceram 53% em relação às de 2016,

totalizando R$ 3,9 bilhões, sendo o maior aumento, de 166%, decorrente das participações especiais, enquanto os royalties aumentaram 32%, como se vê na primeira linha da Tabela 1.

Dentre os municípios enquadrados na zona de produção principal, em apenas quatro cidades o aumento ultrapassou o crescimento médio registrado pelo conjunto dos 92 municípios: Maricá, Saquarema, Niterói e Rio de Janeiro, resultado determinado tanto pelo aumento no volume de royalties quanto nas participações especiais recebidas em 2017 (exceto Saquarema, que não recebe PE).

Macaé e Campos (principais beneficiários desde os anos 2000), apesar de ainda receberem, em 2017, os valores mais elevados de royalties, em termos absolutos, tiveram aumento menor do que o dos municípios confrontantes com a Bacia de Santos: Macaé recebeu mais 34% e Campos, mais 13%, enquanto Saquarema recebeu mais 139%, Niterói e Maricá tiveram aumento de 69% e Duque de Caxias e Rio de Janeiro, 41% e 43%, respectivamente.

Confirmando a mudança da exploração e produção em curso no País, observou-se variação negativa, em 2017, no recebimento de royalties totais por municípios que eram importantes beneficiários da exploração na Bacia de Campos, como Arraial do Cabo (menos 38%) e os municípios da zona secundária (não destacados na Tabela 1): Cachoeiras de Macacu, Guapimirim, Magé e Silva Jardim, cujos recebimentos variaram entre menos 1% o primeiro, e menos 8% o último, além da variação abaixo da média dos royalties totais recebidos, em 2017, por diversos municípios que integram a zona de produção principal[13]. Esses resultados reforçam a tendência já mencionada, de redução do recebimento das receitas do petróleo e gás natural pelos municípios confrontantes com essa Bacia, com impactos negativos nos respectivos orçamentos.

Resta claro ainda que os pagamentos de participações especiais contribuíram decisivamente para o aumento dos valores recebidos pelos 12 municípios fluminenses que fazem jus a esse tipo de participação governamental em razão da confrontação com campos com grande volume de produção e/ou rentabilidade. Em cinco cidades, o aumento superou largamente o aumento médio apurado, de 166%. Destas, três são beneficiadas pela produção elevada de Lula – Maricá, Niterói e Rio de Janeiro (também confrontante com Sapinhoá, ambos da Bacia de Santos) – enquanto Cabo Frio e Armação de Búzios recebem pela produção de Marlim Sul e Peregrino, ambos da Bacia de Campos.

De fato, as participações especiais foram as principais responsáveis pelo aumento dos recebimentos em 2017. Dos 16 campos que pagaram PE no 3º trimestre de 2017, cinco responderam por mais de 96% da arrecadação de R$ 3,8 bilhões naquele trimestre: Lula (responsável por 62% do total), Sapinhoá (16%), Jubarte (8%), Roncador (7%) e Marlim Sul (4%).[14]

Os campos de Lula e Marlim Sul são confrontantes apenas com o Estado do RJ, beneficiando os municípios de Maricá, Niterói e Rio de Janeiro (no caso de Lula) e Campos dos Goytacazes, Cabo Frio, Rio das Ostras, Casimiro de Abreu e Armação de Búzios (Marlim Sul). Roncador também tem elevada confrontação com o Estado do RJ – e com os municípios de Campos dos Goytacazes e São João da Barra – e em menor medida com o ES, onde faz confrontação com a cidade de Presidente Kennedy. Sapinhoá, por outro lado, beneficia principalmente o Estado de São Paulo e Ilhabela e, numa proporção mínima, o Estado do RJ e o município do Rio de Janeiro, enquanto Jubarte é confrontante com o ES e seus municípios de Presidente Kennedy, Itapemirim e Marataízes.

A análise dos percentuais de confrontação dos campos evidencia a relação da elevação das rendas do estado e dos municípios paulistas com o aumento da produção de petróleo e gás dos campos do pré-sal da Bacia de Santos. Com efeito, em função do desenvolvimento da produção nessa camada, Ilhabela recebeu R$ 439,4 milhões em royalties e participações especiais em 2017, mais que Macaé, até recentemente considerada a "capital do petróleo", que recebeu R$ 401,5 milhões. Ilhabela apresenta 100% de confrontação com os campos de Sapinhoá e Lapa, ambos no pré-sal, responsáveis por 72% e 16% de toda a produção paulista de petróleo.[15]

A Tabela 2 compara os valores de royalties e participações especiais recebidos pelos municípios de SP em 2016 e 2017 e apresenta os percentuais de variação entre os dois períodos. Além do total recebido pelos 109 municípios que receberam recursos em 2017, apresenta os valores detalhados para as dez cidades paulistas enquadradas na zona de produção principal em dezembro de 2016, ou que são confrontantes para fins de distribuição dos royalties excedentes a 5%, como informado pela ANP.[16]

A Tabela 2 mostra que o aumento das rendas dos municípios paulistas, em 2017 relativamente a 2016, quase alcançou o dos municípios fluminenses: 51% contra 53%. Assim como no RJ, também em SP as participações especiais foram responsáveis pelo maior aumento de receitas do conjunto, com crescimento de 153%, enquanto os royalties aumentaram 36%. Ilhabela, pelas razões expostas, apresentou o maior aumento total (86%) dentre todas as cidades, principalmente por causa das participações especiais (mais 158%) e também pelo aumento de 48% das receitas de royalties, acima do aumento do conjunto dos municípios paulistas.

Chama a atenção a variação significativa dos valores entre os dois anos, seja por força das oscilações do preço do petróleo, muito volátil, seja pelas alterações nos volumes produzidos, seja ainda pelos fatores ligados aos custos dedutíveis, que afetam o cálculo das participações especiais.

A instabilidade dos valores torna de grande relevância o acompanhamento e o controle destas receitas e impõe aos entes beneficiários cautela quanto à dependência que os orçamentos podem apresentar de seu recebimento, considerando que os recursos naturais são finitos e não renováveis, além da distribuição das rendas entre os entes estar sujeita a mudanças nos critérios de rateio.

TABELA 1 – ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL
MUNICÍPIOS DO RJ – 2016/ 2017 (EM R$ MIL)

Municípios do RJ - Zona de Produção Principal e Total	Royalties e Participações Especiais jan/dez 2016 (R$ mil)	Royalties e Participações Especiais jan/dez 2017 (R$ mil)	% Variação 2017/16 Royalties 5% e excedentes	% Variação 2017/16 Participações Especiais	% Variação 2017/16 Royalties e Participações Especiais
MUNICÍPIOS do RJ (92)	**2,537,329.0**	**3,886,634.5**	**32%**	**166%**	**53%**
MUNICÍPIOS DA ZONA DE PRODUÇÃO PRINCIPAL (18)					
Maricá	300,866.3	746,782.6	69%	264%	148%
Saquarema	30,388.1	72,742.9	139%	--	139%
Niterói	290,095.8	615,163.0	69%	159%	112%
Rio de Janeiro	87,817.4	169,594.2	43%	263%	93%
Duque de Caxias	37,108.5	52,168.8	41%	--	41%
Cabo Frio	89,754.9	122,487.1	25%	234%	36%
Macaé	296,344.0	401,505.5	34%	146%	35%
Casimiro de Abreu	36,651.1	48,243.3	27%	109%	32%
Armação dos Búzios	33,713.3	44,051.1	25%	271%	31%
Carapebus	20,389.2	26,350.6	29%	164%	29%
Rio das Ostras	91,725.9	116,101.6	17%	144%	27%
Quissamã	44,442.6	56,132.3	24%	105%	26%
Itaguaí	29,583.1	36,856.4	25%	--	25%
Paraty	54,518.1	67,728.3	24%	--	24%
Angra dos Reis	56,870.8	70,580.0	24%	--	24%
Campos dos Goytacazes	380,607.2	466,179.2	13%	56%	22%
São João da Barra	98,803.2	114,529.5	14%	20%	16%
Arraial do Cabo	46,718.4	29,164.3	-38%	--	-38%

Fonte: ANP. Inclui as parcelas de royalties até 5%, royalties excedentes e participações especiais.

TABELA 2 – ROYALTIES E PARTICIPAÇÕES ESPECIAIS DO PETRÓLEO E GÁS NATURAL
MUNICÍPIOS DO ESTADO DE SP – 2016/ 2017 (EM R$ MIL)

Municípios de SP - Zona de Produção Principal e confrontantes e Total	Royalties e Participações Especiais 2016 (R$ mil)	Royalties e Participações Especiais 2017 (R$ mil)	% Variação 2017/16 Royalties 5% e excedentes	% Variação 2017/16 Participação Especial	% Variação 2017/16 Royalties e Participações Especiais
MUNICÍPIOS de SP Total (109)	**657,144.1**	**992,311.7**	**36%**	**153%**	**51%**
MUNICÍPIOS da Zona de Produção Principal e confrontantes (10)					
Ilhabela	236,004.0	439,449.0	48%	158%	86%
Peruíbe	2,273.7	3,219.2	32%	1.195%	42%
Ubatuba	1,635.3	2,299.8	33%	1.195%	41%
Caraguatatuba	58,690.9	81,933.3	39%	1.195%	40%
Cananeia	10,069.9	13,645.9	36%	--	36%
Cubatão	44,834.5	60,544.1	35%	--	35%
Bertioga	36,968.3	49,667.8	34%	--	34%
Iguape	17,481.9	22,987.7	29%	208%	31%
São Sebastião	66,318.1	86,947.5	31%	--	31%
Ilha Comprida	36,513.7	33,858.8	-5%	-34%	-7%

Fonte: ANP. Inclui as parcelas de royalties até 5%, royalties excedentes e participações especiais.

3. A dependência das rendas do petróleo e gás natural

Buscando ilustrar o argumento, as duas próximas tabelas apresentam indicadores dos graus de dependência das rendas do petróleo e gás dos municípios dos estados de SP e RJ que mais recebem estes recursos e os comparam com os investimentos realizados em 2016.

A Tabela 3 evidencia o grau de dependência apurado para os 11 municípios de SP que mais receberam rendas do petróleo e gás naquele ano (integram as zonas de produção principal e secundária, e Guararema, beneficiado por possuir instalação). O grau de dependência médio apurado para o conjunto foi de 10%, mas se constata grande desigualdade na distribuição dos recursos de R&PE e em seus impactos sobre os orçamentos.

Para os oito municípios da zona de produção principal, o indicador é de 14% (percentual similar ao apurado para os municípios da zona principal do RJ, analisados adiante). Entre eles, no entanto, as diferenças são expressivas, destacando-se o elevado percentual de 55% em Ilhabela e 36% em Ilha Comprida, enquanto em Cubatão representou apenas 4% e em Bertioga e São Sebastião, 9% e 8%, respectivamente, das receitas totais. O grau de dependência destes recursos é elevado também em Guararema, 25%, e irrelevante em Praia Grande e São Vicente, na zona secundária.[17]

Com relação ao indicador de investimento, observou-se que está em torno de 1 em Ilhabela, Ilha Comprida, Bertioga, São Sebastião e São Vicente, sugerindo que estes recursos estariam sendo investidos, enquanto em Iguape, Cananeia, Cubatão e Guararema está em torno de 0,2 e 0,3, revelando que a maior parte das rendas do petróleo não são canalizadas para investimentos. A exceção é Praia Grande, que tem reduzido grau de dependência, onde os investimentos representaram 14 vezes o valor das rendas do petróleo e gás de 2016.

A Tabela 4 apresenta exercício semelhante para os municípios fluminenses, comparando o grau de dependência das rendas do petróleo e gás e o investimento total realizado pelos governos em 2016. Maricá, que despontou como o maior recebedor de royalties e participações especiais em 2017, já apresentava, em 2016, a relação mais elevada dentre os municípios do RJ: 44%, seguido por São João da Barra, com 37% (primeiro no ranking em anos anteriores) e Arraial do Cabo, com 32%. A relação foi superior a 25% em apenas seis municípios: nos três mencionados e em Carapebus, Paraty e Quissamã.

Para o conjunto dos 18 municípios da zona de produção principal, o grau de dependência médio apurado foi de 15%, mas, assim como se argumentou para os municípios de SP, também são significativas as diferenças entre eles. Em Niterói e Saquarema, as rendas já representavam 13% das receitas e, em quatro cidades, estavam bem abaixo desse percentual: Angra dos Reis, Itaguaí, Duque de Caxias

TABELA 3 - INDICADORES DE GRAU DE DEPENDÊNCIA E INVESTIMENTOS X ROYALTIES
MUNICÍPIOS DAS ZONAS DE PRODUÇÃO PRINCIPAL E SECUNDÁRIA – SP
2016 (EM % DA RECEITA TOTAL)

Municípios das Zonas de Produção Principal e Secundária – SP (1)	Ranking Grau de dependência	Grau de dependência (R&PE/ Receita Total)	Investimentos / R&PE
Zona de Produção Principal (8)		**14%**	
Ilhabela	1	55%	0.9
Ilha Comprida	2	36%	1.1
Iguape	4	22%	0.3
Cananeia	5	20%	0.2
Caraguatatuba	6	10%	2.0
Bertioga	7	9%	0.9
São Sebastião	8	8%	1.0
Cubatão	9	4%	0.2
Zona Secundária (2)		**1%**	
Praia Grande	11	0.8%	14.0
Sao Vicente	10	1.2%	0.9
Com instalação (1)		**25%**	
Guararema	3	25%	0.3
11 Municípios que mais recebem		**10%**	**1.2**

Fonte: Elaboração própria com dados da ANP e STN (Siconfi).
(1) Segundo o enquadramento legal, em dezembro de 2016, divulgado pela ANP.

e Rio de Janeiro, que possuem receitas mais elevadas.

A comparação dos investimentos realizados com as rendas recebidas em 2016 evidenciou resultado superior a 20 na capital, com os investimentos ultrapassando largamente as receitas de R&PE no ano em que a cidade realizou muitas obras para os Jogos Olímpicos (ampliando seu endividamento). Niterói e Duque de Caxias também apresentam indicador maior do que 1, revelando que os investimentos ultrapassaram em valor essas receitas.

Na maioria dos municípios beneficiados, no entanto, o indicador mostra que apenas uma pequena parcela das rendas petrolíferas recebidas é investida em obras e equipamentos. Em diversos municípios, o indicador apresenta valor nulo, como é o caso de Quissamã, Cabo Frio e São João da Barra, tradicionais recebedores desde o início da exploração na Bacia de Campos, onde os valores dos royalties são cerca de 20 a 30 vezes maiores que os valores investidos.

Apesar de não haver, na legislação em vigor, obrigatoriedade de que as rendas sejam investidas[18], é desejável do ponto de vista da justiça intergeracional, considerando que os recursos naturais não são renováveis, que sejam investidas, preferencialmente em infraestrutura urbana, visando a melhoria das condições de vida nas cidades – principalmente nas mais afetadas pelo aumento populacional que acompanha a atividade petrolífera – e o desenvolvimento local e regional sustentável, promovendo a diversificação das atividades sob pena de se confirmar a "maldição dos recursos naturais".[19]

Do ponto de vista da destinação dos recursos, observa-se que o padrão de gasto dos municípios que mais recebem rendas petrolíferas é o mesmo do conjunto dos 92 municípios fluminenses: peso maior de gastos em saúde e educação, decorrente da obrigatoriedade constitucional de aplicação mínima nessas áreas sociais – e que, somados aos gastos com urbanismo e saneamento, revelam a participação efetiva das administrações municipais nas políticas sociais e na gestão urbana.

Em 2016, no entanto, os gastos com urbanismo, saneamento, transporte e habitação (ou seja, investimentos na infraestrutura urbana) representaram, juntos, apenas 18% dos gastos das cidades do RJ mais beneficiadas com as rendas petrolíferas – muito pouco se comparado às necessidades da população que hoje reside nessas mesmas cidades.

TABELA 4 – INDICADORES DE GRAU DE DEPENDÊNCIA E INVESTIMENTOS X ROYALTIES
MUNICÍPIOS DAS ZONAS DE PRODUÇÃO PRINCIPAL E SECUNDÁRIA – RJ
2016 (EM % DA RECEITA TOTAL)

Municípios das Zonas de Produção Principal e Secundária – RJ (1)	Ranking 2016 Grau de dependência	Grau de dependência 2016 (R&PE/ Receita Total)	Investimentos / R&PE 2016
Zona de Produção Principal (18)		**15%**	
Maricá	1	44%	0.4
São João da Barra	2	37%	0.1
Arraial do Cabo	3	32%	0.2
Carapebus	4	27%	0.3
Paraty	5	27%	0.3
Quissamã	6	25%	0.0
Casimiro de Abreu	9	19%	0.1
Armação dos Búzios	10	18%	0.4
Campos dos Goytacazes	11	17%	0.6
Rio das Ostras	12	17%	0.4
Macaé	14	15%	0.1
Cabo Frio	15	15%	0.0
Niteroi	16	13%	1.3
Saquarema	17	13%	0.7
Angra dos Reis	19	7%	0.2
Itaguaé	20	6%	0.6
Duque de Caxias	21	3%	1.5
Rio de Janeiro	22	1%	20.6
Zona Secundária (4)		**14%**	
Guapimirim	7	23%	0.1
Silva Jardim	8	20%	0.1
Cachoeiras de Macacu	13	17%	0.1
Magé	18	9%	0.3

Fonte: Elaboração própria com dados da ANP, STN (Siconfi) e TCE-RJ (Sigfis)
(1) Segundo o enquadramento legal em dezembro de 2016, divulgado pela ANP.

REFERÊNCIAS

ANP (2017a). Boletim da Produção de Petróleo e Gás Natural, n.88, dezembro 2017. Disponível em: https://goo.gl/sBcDTu. Acesso em: 20/02/18.

MENDES, H. S.; FERREIRA, M.L.A.; CAVALIERI, H. (2017). Protagonismo do ERJ na exploração e produção de petróleo e gás natural: até quando? Boletim Petróleo, Royalties & Região. Campos dos Goytacazes/RJ - Ano XV, nº 57, setembro/2017. Disponível em: https://goo.gl/grZQvm. Acesso em 06/11/17.

NAZARETH, P. A. C. P.; ARAÚJO, N. Q.; SALLES, J. E. (2011). O Rio de Janeiro e o Pré-Sal: O novo marco regulatório e os impactos nas finanças do Estado e dos municípios. In: Roselia Piquet. (Org.). Mar de Riqueza, Terras de Contrastes: O petróleo no Brasil. 1ed.Rio de Janeiro: Mauad Editora Ltda., p. 179-218.

PIQUET, R.; TAVARES, E.; PESSÔA, J. M. (2017). Emprego no setor petrolífero: dinâmica econômica e trabalho no Norte Fluminense. Cadernos Metrópole, v. 19, n. 38, p. 201-224, 2017. Disponível em https://goo.gl/AoqV8L. Acesso em: 05/09/17.

QUEIROZ, H. (2016). Preços internacionais do petróleo: principais impactos da recente queda de preços. Boletim Infopetro Petróleo & Gás Brasil. Análise de Conjuntura das Indústrias de Petróleo e Gás. março/abril de 2016 – Ano 16 – n.1. Grupo de Economia da Energia - Instituto de Economia – UFRJ. Disponível em: https://goo.gl/rn34Kb . Acesso em: 05/09/17

QUEIROZ, H. (2017). As dificuldades do acordo dos países produtores e a nova posição brasileira no mercado internacional do petróleo. Boletim Infopetro Petróleo & Gás Brasil. Análise de Conjuntura das Indústrias de Petróleo e Gás. maio/junho de 2017 – Ano 17 – n.2. p. 4-11. Grupo de Economia da Energia - Instituto de Economia – UFRJ. Disponível em: https://goo.gl/Xhz8Sm/ Acesso em: 05/09/17.

SANTOS, A.; NAZARETH, P.A.C.P. (2018). Crise fiscal e seus impactos nas relações interfederativas: o caso dos municípios fluminenses / Fiscal crisis and its impacts on the interfederative relations: the case of the Rio de Janeiro State municipalities. Geo UERJ, 0(31), 1-33. doi:10.12957/geouerj.2017.32055. Disponível em: https://goo.gl/JxwgMo. Acesso em: 15/02/18.

SILVA, R. D (2017). Royalties e Desenvolvimento Regional: uma reflexão sobre os desafios do Rio de Janeiro. In: MONTEIRO NETO, A.; CASTRO,C. N. BRANDÃO, C. A. (Orgs.). Desenvolvimento regional no Brasil: políticas, estratégias e perspectivas. Brasília: IPEA, 2016.

NOTAS

1. Desde 2009 expandindo atividades com endividamento, a "empresa passou a ter prejuízos com o congelamento informal dos preços de derivados" revisando planos de investimento a partir de 2015 (Piquet et al., 2017:217). A menor capacidade de investimento e as investigações de corrupção pela operação Lava Jato afetaram a gestão e levaram à suspensão de projetos e investimentos, além de desinvestimentos (Petrobras, 2017).
2. As perdas decorrentes da subavaliação do preço de referência praticado internamente e da pressão dos custos dedutíveis elevados aplicados pelas empresas concessionárias no cálculo das participações especiais também afetaram o recebimento das rendas petrolíferas no RJ no período recente.
3. Apesar de continuar a ser "importador de petróleo bruto, dadas as características do seu parque de refino e a consequente necessidade de processar um mix de óleos leves e pesados" (Queiroz, 2017).
4. 64,5% da produção de petróleo e 46,1% da produção de gás natural em dezembro de 2017 vieram do pré-sal. (ANP,2017).
5. Tendência de queda também constatada na produção das bacias terrestres desde 2006, passando de um pico de 196 mil barris/dia para 151 mil barris/dia em 2016 (Almeida, 2017).
6. "Pré-sal já compete com Oriente Médio". Estadão. Economia. 27.out.2017. Disponível em: https://goo.gl/3mxoC8. Acesso em 20/02/18.
7. ANP (2017).
8. A Bacia de Campos, principal produtora de petróleo no Brasil em 2017 (a Bacia de Santos lidera em gás natural), conta com exploração no pós e no pré-sal. (ANP, 2017)
9. Em 2017, o Rio de Janeiro produziu 68% do petróleo e 46% do gás natural do País, enquanto São Paulo e Espírito Santo produziram 13% e 14%, respectivamente, do petróleo, e 17% e 9% do gás natural (ANP, 2017).
10. O valor recebido pelos municípios paulistas evoluiu de 4% do que recebiam os municípios do RJ, em 2007, para 26% em 2017. (ANP. Disponível em: https://goo.gl/xnzyG6. Acesso em: 20/02/18).
11. Ver Santos e Nazareth (2018) para uma análise da crise e impactos nos municípios do RJ.
12. Classificação prevista no artigo 20 do Decreto 1/91 (https://goo.gl/VwvouD. Acesso em: 15/12/17).
13. É o caso de Armação dos Búzios, Casimiro de Abreu, Carapebus, Quissamã, Rio das Ostras, Itaguaí, Paraty, Angra dos Reis, São João da Barra e Arraial do Cabo. Em outros 55 municípios fluminenses, o aumento do recebimento de royalties totais em 2017 foi de 34%, pouco acima da média do conjunto.
14. ANP. Relatório Trimestral de Participação. 3º trimestre de 2017. Disponível em: https://goo.gl/uysKPa. Acesso em: 15/12/17.
15. Os dois campos, junto com Baúna, no pós-sal, são responsáveis por 98% da atual produção de SP. Disponível em: https://goo.gl/77GD9D. Acesso em: 3/11/17.
16. Bertioga, Cananeia, Caraguatatuba, Iguape, Ilha Comprida, Ilhabela, Peruíbe e Ubatuba estavam enquadrados como municípios confrontantes, sendo Bertioga, Caraguatatuba e Ilhabela também enquadrados como afetados, ou seja, com instalação e/ou na zona de influência (para royalties excedentes a 5%). Os seis primeiros pertencem à zona de produção principal, com Cubatão e São Sebastião (para distribuição dos royalties até 5%). (ANP)
17. Cálculo do mesmo indicador para o conjunto dos 22 municípios paulistas que mais receberam receitas do petróleo e gás natural resultou em um grau de dependência médio de 3,5% em 2016; para os 99 municípios paulistas que possuíam dados disponíveis de receitas totais, o grau de dependência apurado foi de apenas 0,7%.
18. Apenas vedação legal para uso dos royalties até 5% com pagamento de dívida, exceto com a União, e com quadro permanente de pessoal; por outro lado, obras realizadas em um período poderão se traduzir em despesas futuras com custeio.
19. Caracterizada pela "relação negativa entre abundância de recursos naturais e nível de desenvolvimento econômico" (Piquet et al, 2017:203).

O controle externo na aplicação de royalties do petróleo em municípios do Rio de Janeiro

EXTERNAL CONTROL OVER THE APPLICATION OF OIL ROYALTIES IN BRAZILIAN MUNICIPALITIES

Resumo:
Este artigo apresenta uma avaliação da atuação do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro na aplicação, por municípios do Rio de Janeiro, de royalties e participação especial devidos pela exploração de petróleo, nos exercícios de 2011 a 2015. O estudo foi realizado mediante análise de conteúdo dos pareceres prévios emitidos sobre as prestações de contas anuais. Como resultados, identificou-se que a utilização de rendas do petróleo no custeio de despesas de pessoal e encargos tem o aval do controle externo; que essas rendas não estão associadas formalmente à execução de qualquer política pública específica; que não há avaliação quanto às estimativas e destinação dessas receitas; que não há fundamentação teórica que suporte as análises dos pareceres prévios emitidos; e que não há a emissão de recomendações de aprimoramento ou criação de legislação municipal que regulamente a aplicação e a destinação dessas compensações financeiras.
Palavras-chave: Controle externo. Orçamento público. Royalties do petróleo. Equilíbrio Fiscal

Abstract:
This paper presents an evaluation of the performance of the external control exercised by the Court of Auditors of the State of Rio de Janeiro in the application, by municipalities of Rio de Janeiro, of royalties and special participation due for the oil exploration, during the years from 2011 to 2015. The study was carried out by analyzing the content of the prior opinions issued on the annual accounts. As a result, it was identified that the use of oil revenues in the costing of personnel expenses and charges is supported by the external control; that these revenues are not formally associated to the execution of any specific public policy; that there is no evaluation regarding the estimates and destination of these revenues; that there is no theoretical basis that supports the analysis of the prior opinions issued; and that there are no recommendations for improvement or creation of municipal legislation that regulates the application and allocation of these financial compensation.
Keywords: External control. Public budget. Oil Royalties. Fiscal Balance

Carlos Alberto Tanaka
Auditor Federal de Controle Externo - Tribunal de Contas da União. Mestrando do Programa de Mestrado em Planejamento e Governança Pública - Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR). e-mail: carlosata@tcu.gov.br

Décio Estevão do Nascimento
Pós-Doutor em Política Científica e Tecnológica - UNICAMP
Doutor em Ciências do Homem e Tecnologia - Universitè de Technologie de Compiègne (UTC) França. Professor do Programa de Mestrado em Planejamento e Governança Pública – UTFPR. E-mail: decioea@utfpr.edu.br

Introdução

A crise por que passam os municípios brasileiros, afetados pela queda de arrecadação devido à recessão econômica que o País atravessa (BRASIL, 2015b), aprofundada a partir de 2015, apresenta contornos ainda mais graves para aqueles municípios que revelam forte dependência da receita oriunda de compensações financeiras devidas pela exploração do petróleo. O impacto da recessão nas finanças desses municípios, potencializado pelas oscilações dos preços internacionais do petróleo (BRASIL, 2016b) e das taxas de câmbio praticados pelo mercado, foi dramático.

As rendas do petróleo seguem critérios diversos, mas seus impactos nos dispêndios e nas receitas dos municípios beneficiários no Brasil equivalem aos das demais transferências intergovernamentais dos governos federal e estaduais destinadas a equilibrar as capacidades fiscais das municipalidades no território nacional.

A partir dessa realidade, este artigo se propõe a expor a atuação do controle externo exercido pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCE-RJ) na análise das contas anuais de municípios situados no Estado do Rio de Janeiro e beneficiários de receitas de royalties e de participações especiais devidas pela exploração do petróleo, em face da representatividade que estes recursos financeiros têm na receita orçamentária anual e da absoluta incapacidade de qualquer ação direta por parte desses municípios, que influencie o nível de arrecadação desses recursos.

O presente trabalho está estruturado em Introdução; Referencial Teórico; Metodologia; apresentação dos Resultados; e Considerações Finais.

1. Referencial teórico

A importância do controle externo exercido pelos Tribunais de Contas, dadas suas prerrogativas constitucionais, para o aperfeiçoamento da Administração Pública (TCU, 2017), é confrontada diretamente com uma realidade expandida de descontrole das finanças públicas desses municípios, decorrente da prática do financiamento de despesas correntes permanentes, inclusive despesas de pessoal, por rendas do petróleo (GOMES, 2007; SILVA, 2007; AFONSO; GOBETTI, 2008).

A ausência completa de regulamentação nas esferas municipais para a aplicação desses recursos é, por si só, representativa da disputa política. Não há dúvida de que, se a questão fosse tratada de maneira mais firme na legislação nacional, haveria mais objetividade nessa aplicação (SERRA, 2005).

Apesar disso, não há orientação específica para avaliação

da aplicação de royalties e participação especial no âmbito dos tribunais de contas (TCE-RJ, 1990; BRASIL, 1992), em que pese o detalhamento normativo acerca da exploração, produção e venda de recursos do petróleo no Brasil, com especial referência na Constituição de 1988.

Entretanto, organismos internacionais como o Fundo Monetário Internacional (FMI), o Banco Mundial e a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) investem em estudos das consequências da dependência das rendas do petróleo para as economias dos países produtores. No caso do FMI, o Guia para a Transparência da Receita dos Recursos Naturais apresenta roteiro com importantes sugestões de aprimoramento do controle (IMF, 2007) relacionadas, principalmente, à coerência entre a normatização do setor de exploração do petróleo e as leis orçamentárias e tributárias; à necessidade de políticas que visem reduzir o impacto da volatilidade dos fluxos das rendas do petróleo; à avaliação periódica dos controles internos.

Essa abordagem de aspectos relacionados à definição clara de funções e responsabilidades e à qualidade dos normativos avaliada, segundo um foco estático, quanto à necessária correlação jurídica de cada norma com o restante do ordenamento (LAURENTIIS; DIAS, 2015), com as devidas adequações à realidade nacional, foi escolhida para a construção de modelo de avaliação da atuação do controle externo aplicado neste estudo.

2. Metodologia

Este estudo apresenta um caráter exploratório e descritivo, com abordagem qualitativa (GIL, 2002), mediante pesquisa aplicada. A abordagem qualitativa exigiu a utilização da Análise de Conteúdo, técnica de pesquisa para uma descrição objetiva, sistemática e quantitativa do conteúdo manifesto de uma comunicação (BERELSON, 1952), no qual as fontes de dados são as bases de processos e deliberações mantidas pelo TCE-RJ.

Na definição dos municípios a serem objeto deste estudo, identificou-se que do total de 87 municípios do estado do Rio de Janeiro que auferiram receitas do petróleo no exercício de 2015, 12 municípios receberam transferências da União a título de royalties e, também, de participação especial. De modo a delimitar a amostra de municípios cujas contas ordinárias dos exercícios de 2011 a 2015 tiveram parecer prévio exarado pelo TCE-RJ, foram selecionados os municípios de Armação dos Búzios, Campos dos Goytacazes, Carapebus, Casimiro de Abreu, Maricá, Quissamã, Rio das Ostras e São João da Barra, aqueles que apresentaram Nível de Dependência de Transferências (NDT) superior a 50%, conforme Tabela 1.

Para cada um dos oito municípios, foi realizada uma consulta junto ao TCE-RJ, cujo resultado gerou deliberação na forma de parecer prévio em processo de contas municipais anuais, documento submetido à Análise de Conteúdo, com o objetivo de identificar possíveis achados relacionados às estimativas e à efetiva arrecadação de royalties do petróleo, bem como à conformidade na destinação desses recursos e correspondentes avaliações e medidas saneadoras propostas pelas Cortes de Contas (TCE-RJ, 2017a).

Após realizadas as análises de conteúdo, os resultados foram tabulados, segundo modelo de avaliação elaborado pelo autor, com base em critérios legais inseridos na Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), Lei nº 7.990/1989, Lei nº 12.858/2013, Lei Orgânica do TCE-RJ e nas orientações do FMI adaptadas à realidade brasileira, conforme Tabela 2.

TABELA 1 - PARTICIPAÇÃO DAS RENDAS DO PETRÓLEO NA RECEITA TOTAL DOS MUNICÍPIOS COM NÍVEL DE DEPENDÊNCIA DE TRANSFERÊNCIAS SUPERIOR A 50%, NO EXERCÍCIO DE 2015

Município	Receita Total (R$)	*Royalties* (R$)	Participação Especial (R$)	*Royalties* + Participação Especial (R$)	Participação na Receita Total
Armação dos Búzios	187.837.207,40	42.115.741,97	2.164.271,56	44.280.013,53	23,57%
Campos dos Goytacazes	2.033.856.997,50	406.073.703,99	212.329.468,24	618.403.172,23	30,41%
Carapebus	78.081.368,40	24.123.753,00	405.751,60	24.529.504,60	31,42%
Casimiro de Abreu	211.351.323,70	43.695.465,18	6.599.395,23	50.294.860,41	23,80%
Maricá	584.729.977,60	141.826.000,78	143.908.191,17	285.734.191,95	48,87%
Quissamã	191.442.429,00	52.592.285,39	2.028.907,31	54.621.192,70	28,53%
Rio das Ostras	520.206.800,00	76.727.560,01	348.066,57	77.075.626,58	14,82%
São João da Barra	346.740.458,70	91.439.281,51	67.763.032,22	159.202.313,73	45,91%

Fonte: Autoria própria a partir de dados públicos Brasil (2017a; b; c)

3. Resultados

A partir da análise de conteúdo dos pareceres prévios, os dados foram consolidados na Tabela 2.

Dos oito itens avaliados, apenas três apresentaram forma ou conteúdo aderente ao critério estabelecido. Desses três itens, o que se refere à existência de capítulo exclusivo dedicado à avaliação da execução orçamentário financeira de royalties do petróleo tem relevância relativa, pois trata somente da organização dos pareceres; quanto à participação das receitas do petróleo no total das receitas efetivamente arrecadadas, trata-se de providência já incorporada por imposição da LRF; e em relação à avaliação de conformidade da destinação das receitas de royalties e das participações especiais, embora constituam atribuição constitucional originária dos órgãos de controle externo, ainda assim, apresentam apreciações pouco fundamentadas em estudos científicos, ou em deliberações de órgãos judiciais superiores, sendo basicamente autoreferenciadas.

As decisões do TCE-RJ que concluem pela regularidade da utilização de receitas de participação especial e de royalties >5%, instituídas pela Lei nº 9.478/1997, no pagamento de despesas com pessoal e encargos invocam a inexistência de vedação expressa na referida lei, de modo a justificar o entendimento. Na prática, todas as decisões nesse sentido fazem referência à Decisão no processo 215.499-0/06 (TCE-RJ, 2017a); para o Relator do TCE-RJ desse processo: as restrições à aplicação dos recursos provenientes da parcela dos 5% dos royalties têm como único fundamento legal o artigo 8º da Lei nº 7990/89; e não há previsão, na Lei nº 9.478/97, de qualquer vedação para a utilização dos recursos oriundos de royalties excedentes e da participação especial, assim não apresentam qualquer restrição à sua utilização, como constaria do site da ANP.

Portanto, quanto à aplicação desses recursos em despesas com pessoal, ficou evidenciado que os municípios, ao comprometerem expressiva parcela das demais receitas com a folha de pagamento, seguem a orientação do TCE-RJ no sentido da regularidade de tal procedimento.

Mesmo que não tenha havido quaisquer recomendações ou determinações aos municípios pesquisados, o próprio TCE-RJ reconhece os riscos de descumprimento da LRF na apuração dos limites de gastos com pessoal (60% da Receita Total Líquida), considerando que, nesse cálculo, são contabilizadas as receitas de royalties e participações especiais, com restrições legais para aplicação, além da comprovada volatilidade dos valores arrecadados, em particular, das participações especiais.

Quanto aos demais quesitos de avaliação de conteúdo dos pareceres relacionados à atuação mais qualificada do controle externo na apreciação de aspectos de maturidade da governança pública (transparência, accountability e controles internos) e de avaliação de políticas públicas implementadas pelos municípios beneficiários de rendas do petróleo, a con-

TABELA 2 - CONTEÚDO DOS PARECERES PRÉVIOS EMITIDOS SOBRE AS CONTAS DE 2011 A 2015

	SIM	NÃO
Há capítulo exclusivo dedicado à avaliação da execução orçamentário financeira de *royalties* do petróleo?	30	10
Há avaliação quanto à qualidade da estimativa de receitas relativas aos *royalties* do petróleo na LOA?	0	40
Há avaliação quanto à participação das receitas do petróleo no total das receitas efetivamente arrecadadas?	17	23
Há avaliação quanto às naturezas distintas das receitas de *royalties* e das participações especiais?	2	38
Há avaliação de conformidade da destinação das receitas de *royalties* e das participações especiais?	38	2
Há expedição de recomendações que considerem os riscos inerentes à realização de receitas do petróleo adequadamente fundamentadas em estudos técnicos e científicos reconhecidos pela comunidade acadêmica nacional e internacional?	0	40
Há avaliação do grau de transparência efetiva na destinação das receitas do petróleo e de vinculação a determinada política pública?	0	40
Há avaliação quanto à compatibilidade entre a destinação dos recursos do petróleo e os pressupostos teóricos que embasaram a criação e distribuição dessas compensações financeiras?	0	40

Fonte: Autoria própria

clusão não poderia ser pior, pois, para todos eles, não houve um único comentário mais aprofundado, condição que não contribui para o aperfeiçoamento e a implementação da boa governança, que permite que o processo orçamentário revele a verdadeira natureza do governo (BEN-CALEB; AGBUDE, 2012).

Os resultados deste estudo corroboram a avaliação empreendida por Costa (2012) em municípios beneficiários de rendas do petróleo situados no Rio Grande do Norte; e no Estado do Rio de Janeiro, o estudo promovido por Pacheco (2007) no sentido de que nos municípios beneficiários de rendas do petróleo não são implementadas ações concretas de promoção de justiça intergeracional. Bem como, a pouca objetividade na definição de critérios para aplicação dos recursos e ausência de rigidez na fiscalização, essenciais para assegurar a realização do objetivo de justiça intergeracional, que embasa a própria criação dessas compensações financeiras (VILANI, 2013).

São evidentes os efeitos das lacunas e omissões na legislação diante da relevância da participação das rendas do petróleo nas receitas municipais, fato que não implica necessariamente no desequilíbrio entre a disponibilidade de equipamentos e serviços públicos, mas propicia incrementos preocupantes na contratação de pessoal (SERRA; MOTHÉ; MORETT, 2007), decorrentes, invariavelmente, da adoção de soluções que atentam contra a regulamentação em vigor ou procuram contorná-la, que podem significar o agravamento dos problemas enfrentados (CRUZ, 2015).

Embora para se minimizar os efeitos da dependência das rendas do petróleo seja necessário um controle mais efetivo da quantidade e também da qualidade das despesas com custeio, conforme Silva (2012), o que se constatou no estudo foi exatamente o contrário.

Diante do quadro apresentado, não há dúvidas da necessidade do fortalecimento das instituições municipais por meio do incremento da supervisão e da fiscalização exercida pelo controle externo e pela população (COSTA; SANTOS, 2013).

4. Considerações Finais

As análises efetuadas permitiram concluir que não há evidências nas avaliações do TCE-RJ que estabeleçam vínculos entre as receitas de royalties ou de participação especial e qualquer política pública específica em execução nos municípios objetos da pesquisa.

Além da verificação da conformidade legal na aplicação de rendas do petróleo, é evidente a necessidade do efetivo exercício das prerrogativas do controle externo relacionadas à avaliação da economicidade, eficiência e eficácia, instrumentalizadas mediante determinações e recomendações aos administradores públicos, em particular, no aprofundamento de estudos técnicos referenciados cientificamente em matéria de formulação e avaliação de políticas públicas. Nesse sentido, o controle externo exercido pelos tribunais de contas, que contam com uma estrutura técnica para exercer com eficiência este controle, é solidariamente responsável por garantir a correção na condução política da aplicação dos recursos do petróleo. Embora não tenha poderes para substituir agentes políticos, a sua atuação é vital para assegurar a transparência e accountability necessárias ao exercício do controle social pela sociedade e no auxílio à atuação do Poder Legislativo no julgamento das contas anuais dos responsáveis.

É possível propor medidas que promovam o aperfeiçoamento da administração pública e, no caso específico das rendas do petróleo, estudos que ensejem o aprimoramento da legislação, inclusive com a participação ativa dos órgãos de controle e de pesquisadores mediante a promoção de audiências públicas e painéis de referência, em uma atuação proativa, em moldes semelhantes à colaboração que o Tribunal de Contas da União presta ao Executivo Federal na elaboração da Lei de Diretrizes Orçamentárias.

Nesse sentido, é oportuno ampliar as abordagens exploratórias junto aos objetos e correspondentes protagonistas referenciados nesta pesquisa, em particular, quanto à atuação do controle externo a cargo dos Tribunais de Contas.

REFERÊNCIAS

AFONSO, J. R. R.; 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, 2008. Disponível em: < https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/handle/1408/10115 >. Acesso em: 10 maio 2017.

BEN-CALEB, E.; AGBUDE, G. **Good Budgeting and Good Governance: A Comparative Discourse**. The Public Administration and Social Policies Review, v. 2, n. 9, p. 49-59, 2012. Disponível em: < http://revad.uvvg.ro/files/nr9/5.%20ben%20caleb%20egbide%20godwyns%20agbude.pdf >. Acesso em: 5 maio 2017.

BERELSON, B. **Content analysis in communication research.** 1952.

BRASIL. **Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992. Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União**. Brasília 1992.

BRASIL. **Relatório do Banco Central do Brasil**. BACEN. Brasília: Banco Central do Brasil 2015.

_____. **Nota Técnica Conjunta SPD/CDC nº 01/2016 - Projeções de Preços do Petróleo no Mercado Internacional. ANP.** Brasília: Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustívei 2016.

_____. **Balanço do Setor Público Nacional.** STN. Brasília, 2017a. Disponível em: < https://www.tesouro.fazenda.gov.br/pt/balanco-do-setor-publico-nacional-bspn >. Acesso em: 25 maio 2017.

_____. **Consolidação das Participações Governamentais e de Terceiros.** Brasília, 2017b. Disponível em: < http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/participacoes-governamentais-consolidadas >. Acesso em: 25 maio 2017.

_____. **Royalties.** 2017c. Disponível em: < http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/royalties >. Acesso em: 5 maio 2017.

COSTA, H. K. D. M. **O princípio da justiça intra e intergeracional como elemento na destinação das rendas de hidrocarbonetos: temática energética crítica na análise institucional brasileira.** 2012. (Doutorado). Programa de Pós-Graduação em Energia, Universidade de São Paulo, São Paulo.

COSTA, H. K. D. M.; SANTOS, E. M. D. **Institutional analysis and the "resource curse" in developing countries.** Energy Policy, v. 63, p. 788-795, 12// 2013. Disponível em: < http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0301421513008641 >.

CRUZ, J. L. V. D. **Que crise é essa? A queda na arrecadação das rendas petrolíferas nos municípios da região produtora do Estado do Rio de Janeiro.** Petróleo, Royalties & Região, n. 48, 2015. Disponível em: < https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/03/boletim-2015-06.pdf >. Acesso em: 20 jun 2017.

GIL, A. C. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo, v. 5, p. 61, 2002.

GOMES, R. D. S. **A influência dos royalties de petróleo no gasto social: o caso dos municípios do Estado do Rio de Janeiro.** 2007. Dissertação (Mestrado). Curso de Pós-Graduação em Saúde Pública, Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca/FIOCRUZ, Rio de Janeiro.

IMF. **International Monetary Fund. Guide on Resource Revenue Transparency.** Washington, D.C., 2007. Disponível em: < http://www.imf.org/external/np/pp/2007/eng/101907g.pdf >. Acesso em: 26 jul 2017.

LAURENTIIS, L. D.; DIAS, R. **A qualidade legislativa no Direito brasileiro - Teoria, vícios e análise do caso do RDC.** Revista de Informação Legislativa, v. 5254, n. 208, 2015. Disponível em: < https://www12.senado.leg.br/ril/edicoes/52/208/ril_v52_n208_p167.pdf >. Acesso em: 20 jun 2017.

PACHECO, C. A. G. **Avaliação de critérios de distribuição e de utilização de recursos das participações governamentais no Brasil.** 2007. (Mestrado). COPPE, UFRJ, Rio de Janeiro.

SERRA, R. V. **Contribuições para o debate acerca da repartição dos royalties petrolíferos no Brasil. 2005.** Instituto de Economia, Universidade de Campinas, Campinas.

SERRA, R. V.; MOTHÉ, N.; MORETT, D. **Mazelas da distribuição espacial das rendas petrolíferas no Brasil e ensinamentos a partir das experiências SulAmericana.** XII Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém-PA 2007.

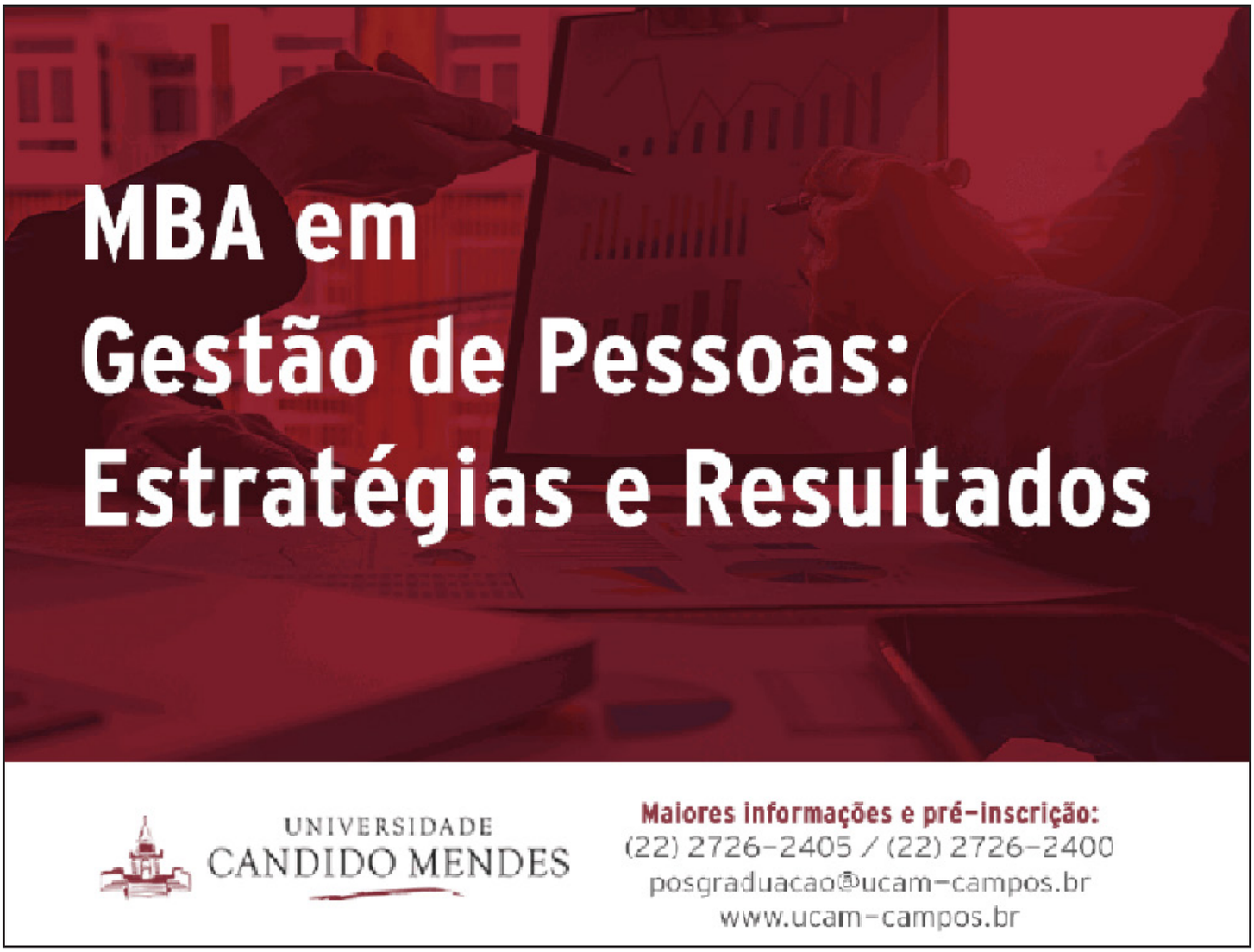
SILVA, M. J. A. D. **Caminhos e descaminhos dos municípios produtores de petróleo: O papel dos royalties no desempenho das finanças públicas municipais no estado do Rio Grande do Norte.** 2007. Dissertação (Mestrado). Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Natal.

TCE-RJ. **Lei Complementar nº 63 de 1 de agosto de 1990**. Rio de Janeiro 1990.

TCE-RJ. **Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro - Consulta Processos.** Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: < http://consulta.tce.rj.gov.br/consulta-processo/Processo >. Acesso em: 18 jun 2017.

TCU. **Tribunal de Contas da União - Competências. Brasília,** 2017. Disponível em: < http://portal.tcu.gov.br/institucional/conheca-o-tcu/competencias/ >. Acesso em: 20 jun 2017.

VILANI, R. M. **Sob o signo de Libra. Petróleo**, Royalties & Região, n. 42, 2013. Disponível em: < https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/03/boletim-2013-12.pdf >. Acesso em: 20 jun 2017.



O complexo portuário do Açu e os desafios para a educação em São João da Barra

THE AÇU PORT COMPLEX AND THE CHALLENGES FOR EDUCATION IN SAO JOAO DA BARRA

Resumo:
São João da Barra vem atravessando uma fase de grandes mudanças nos últimos anos a partir da construção (iniciada em 2007) e da operação do Complexo Portuário do Açu. O município que, por um bom tempo, foi altamente dependente de royalties de petróleo, renda que veio a sofrer uma queda a partir de 2012, ao mesmo tempo, teve um crescimento de receitas próprias originadas pelas empresas que se instalaram no Complexo Portuário, o que provocou uma mudança significativa na evolução de empregos formais e de exigências de maiores níveis de escolaridade. O presente trabalho busca analisar o cenário econômico do município e a sua relação com a educação, analisando as despesas no setor educacional efetuadas pelo município e os resultados apresentados por índices que medem a qualidade da educação municipal.
Palavras-chave: Porto do Açu, Desenvolvimento, Educação, São João da Barra

Abstract:
Sao Joao da Barra, Rio de Janeiro, Brazil, is experiencing a period of great changes in recent years since the construction (started in 2007) and operation of the Açu Port Complex. The municipality that, for a long time, was highly dependent on oil royalties, which income has been fallen from 2012, at the same time, had a growth of its revenues originated by companies that set up in the Port Complex. That issue caused a significant change in the increase of formal employment and demands for higher levels of education. This work aims at examining the economic scenario of the municipality and its relationship with education, analyzing the expenditures made by the municipality in the educational sector, and the results presented by indexes that measure the quality of municipal education.
Keywords: Açu Port, Development, Education, Sao Joao da Barra

Hevilmar Carneiro Rangel
Doutorando no Curso de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes – UCAM-Campos. Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade na UCAM-Campos. E-mail: hcrangel@gmail.com.

Ludmila Gonçalves da Matta
Professora do Curso de Doutorado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes – UCAM-Campos. Doutora em Sociologia Política na Universidade Estadual do Norte Fluminense – UENF. E-mail: ludmatta@yahoo.com.br.

Introdução

A economia do município de São João da Barra vem passando por uma grande transformação com as obras, instalação e operação do Complexo Portuário do Açu, que está atraindo empresas de vários ramos de atividade econômica. Ao mesmo tempo, o município, que era altamente dependente da arrecadação de royalties de petróleo, passa a ter uma receita própria cada vez maior devido às novas empresas que se instalaram no local.

Com o início das obras, a partir de novembro de 2007, ocorreu uma mudança significativa nos postos de trabalho no município. Ao terem início as operações do porto, as novas empresas que chegam ao local exigem mão de obra qualificada, adequada às suas atividades, trazendo benefícios salariais para os trabalhadores que possuam maior nível de escolaridade.

Neste cenário, buscamos analisar a educação de São João da Barra, considerando que a mesma deve se preparar para atender aos novos aspectos econômicos no qual o município foi inserido.

Nosso objetivo neste trabalho é o de apresentar dados que mostram a evolução da economia municipal por meio de suas receitas próprias, transferências constitucionais e royalties (TCE-RJ); a quantidade de empregos formais em função da atividade econômica e escolaridade (RAIS/CAGED); o censo escolar que mostra a quantidade de alunos, docentes e escolas no município (IBGE), assim como as despesas que o município efetua com educação nos últimos anos (CMSJB), comparando com os índices que medem a qualidade da educação (IDH-M, IFDM e IDEB), para que esta análise possa vir a servir para a elaboração e a aplicação de políticas públicas voltadas para a melhoria da educação do local, visando preparar seus jovens para que possam atuar nas empresas que se instalam no território.

1. O Complexo Portuário do Açu

Sua concepção inicial foi feita pela empresa brasileira EBX Holding Ltda., que elaborou um ambicioso projeto de porto com um terminal offshore e outro terminal onshore, para possibilitar o atracamento de navios de grande porte, em uma região marítima que possui um calado náutico de grande profundidade. Possui ainda, uma retroárea, onde se localizará um Distrito Industrial, para o qual foram previstas empresas associadas a uma cadeia produtiva ligadas ao minério de ferro e à indústria do petróleo.

As obras do Porto tiveram início em novembro de 2007, pela empresa LLX Logística S.A., e o início das operações portuárias ocorreu em outubro de 2014. O Porto e o Distri-

to industrial terão uma área de cerca de 130 km² , possuindo ainda uma Reserva Particular do Patrimônio Natural (RPPN), com 40 km² . Todo o empreendimento ocupará um espaço equivalente a 37,4% do território do município.

A partir de abril de 2014, o Complexo Portuário passou a ter controladores internacionais. É administrado pela empresa Prumo Logística Global S.A., da qual a EIG Global Energy Partners (EUA) possui 80,2% de seu capital, seguida pelo Mubadala Development Company (Abu Dhabi), que possui 6,9% do capital. Os demais capitais (12,9%) são distribuídos entre vários investidores de menor porte, dentre os quais se destaca o Porto da Antuérpia, com 1,176% de capital (PRUMO, 2017).

A operação do Complexo Portuário e das empresas de produção e serviços que se instalam no local dependem de mão de obra especializada, sendo que São João da Barra não dispõe de escolas de formação de nível superior. O município vizinho, Campos dos Goytacazes, possui um setor de serviço educacional mais bem equipado dentre os municípios da região, inclusive com um significativo número de instituições de ensino superior, como a Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) e a Universidade Federal Fluminense (UFF), e cinco privadas, como o Centro Universitário Redentor (REDENTOR); a Universidade Salgado de Oliveira (UNIVERSO); a Universidade Estácio de Sá (UNESA); a Universidade Candido Mendes (UCAM); a Universidade do Norte Fluminense (UNIFLU), além dos Institutos Superiores de Ensino do Centro Educacional Nossa Senhora Auxiliadora (ISECENSA) e um polo da Universidade Norte do Paraná (UNOPAR), que oferece cursos de Ensino a Distância (EAD), semipresenciais. No setor público, conta ainda com o Instituto Federal de Educação Ciência e Tecnologia Fluminense (IFF), que possui cursos de ensino médio, médio-técnico, superior e pós-graduação (MATTA; LIRA, 2014).

Entre as escolas profissionalizantes de nível médio, destacam-se, ainda, em Campos dos Goytacazes, as escolas do estado: Escola Técnica de Solda, Escola Técnica de Cerâmica e Escola Técnica Estadual João Barcelos Martins, estas pertencentes à Fundação de Apoio à Escola Técnica do Estado do Rio de Janeiro (FAETEC). Existem várias escolas técnicas particulares e escolas profissionalizantes do sistema "S", como o Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC) e o Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI).

As principais empresas que se instalaram no Complexo Portuário são as relacionadas na Tabela 1, com suas respectivas finalidades de produção ou de serviços.

Cada uma dessas empresas emprega trabalhadores qualificados para as suas operações e produções, com exceção do período de construção das instalações, quando a maioria dos trabalhadores são do ramo da construção civil.

2. Fundamentação

A divulgação de que a instalação dessas empresas traz desenvolvimento para o local tem levado a várias reflexões, e numerosos estudos já foram realizados em relação a instalações de outros Grandes Projetos de Investimentos no nosso País. (PIQUET, 1993)

Casanova (2015) indica que é importante compreender que não existe um único modelo para enfrentar o desafio de preparar pessoas para atuarem nessas empresas, pois a diversidade das pessoas, das empresas e dos territórios correspondem a diferentes estratégias. Deve-se considerar não apenas a presença e a estrutura das atividades econômicas locais como também a configuração das profissões na região.

Nesse aspecto, um dos fatores importantes no processo educacional é a formação profissional como mecanismo de desenvolvimento local e que, por este motivo, deve ser concebida como elemento estratégico. Segundo Casanova (2015), os centros de educação profissional sempre têm um papel a desempenhar nos processos de desenvolvimento econômico regional, e muitos deles podem assumir responsabilidades para preencher lacunas nos mercados de trabalho dos territórios onde operam.

Estas empresas atraem um grande número de trabalhadores, principalmente jovens em idade escolar, que acabam por abandonar os estudos para trabalharem em atividades de construção e/ou em serviços de baixo nível de conhecimento técnico ou específico.

Segundo Schwartzman e Castro (2013), existe uma relação entre a necessidade dos jovens mais pobres que precisam trabalhar desde cedo; como consequência, o tempo para o estudo é reduzido. Desse modo, apesar de existirem programas de inclusão social para a educação de crianças e jovens, a busca de trabalho e o consequente abandono escolar são uma das principais consequências do fracasso escolar. O problema educacional não é simplesmente o da falta de recursos financeiros e de estrutura educacional, mas sim dos baixos estímulos intelectuais, da baixa exposição à leitura e de outros problemas de valores, hábitos e socialização, que afetam as crianças em famílias pouco educadas, geralmente de baixa renda, desde os primeiros anos de vida.

A forma de administração das empresas no modelo capitalista faz com que se apropriem de discursos que afirmam que os trabalhadores precisam de maiores níveis de escolaridade. Segnini (2000) nos ensina que quanto mais instruídos forem os trabalhadores de um país, maiores serão suas possibilidades de absorver as tecnologias predominantes e, assim, chegar a um crescimento rápido da produção.

Por outro lado, Segnini (2000) lembra também que a educação é uma condição fundamental para a formação da cidadania crítica, mas que vinculá-la ao trabalho, como condição relevante para crescimento, acaba por culpar as vítimas desse sistema, neste caso, os desempregados escolarizados, pois é por meio da educação que se pode alterar a ordem social desigual que instrumentaliza o sistema capitalista.

Dentro dessa visão crítica, efetuamos um levantamento de dados para que possamos analisar a educação no município de São João da Barra, considerando os vários aspectos e questões que envolvem o tipo de emprego formal, a evolução desses empregos e os resultados das despesas efetuadas com o processo educacional no município.

3. As receitas do município

As obras e a entrada em operação de empresas no Complexo Portuário do Açu, em São João da Barra, criaram a expectativa de que o empreendimento poderia significar para a região, em especial para o município de São João da Barra, o início de um novo processo de desenvolvimento.

A expectativa cresceu mais ainda, a partir de 2008, quando as obras de construção do Complexo Portuário entraram em franca atividade, gerando esperanças de que várias empresas estariam interessadas em se instalar no local.

Também, em 2008, ocorreu a paralização das atividades de duas importantes empresas no município, a Cia. Açucareira Barcellos, usina de fabricação de açúcar e álcool, e a Fábrica de Tecidos TECEX, empresas que, além de contribuírem para a economia local com a arrecadação de impostos, empregavam um contingente de trabalhadores que ficou à mercê da nova dinâmica econômica que se iniciava (RANGEL, 2012).

Por coincidência, nesse mesmo ano de 2008, a prefeitura de São João da Barra passou a receber generosas rendas provenientes dos royalties de petróleo, que cresceram 251,32% em relação ao ano anterior. Esse fato fez com que São João da Barra tivesse se tornado altamente dependente das receitas de royalties, até o momento que ocorreu um forte incremento das receitas do Imposto Sobre Serviços (ISS), provenientes das obras e da operação do Complexo Portuário do Açu, o que fez diminuir a dependência, conforme demonstrado na Tabela 2.

O aumento acelerado na arrecadação própria do município foi puxado pelo Imposto Sobre os Serviços (ISS), obtida em função das obras do Complexo Portuário, a partir de 2007, e incrementada a partir da operação de várias empresas e do terminal offshore utilizado para a exportação e a importação de minérios, sendo possível observar, na Tabela 3, o crescimento desse tipo de receita no orçamento de São João da Barra, o que, de certa forma, compensou uma acentuada queda na arrecadação de royalties no ano de 2015.

Observa-se ainda, na Tabela 3, um aumento significativo da receita de Imposto de Renda de Pessoa Física (IRPF), oriundo do aumento dos servidores públicos municipais.

Nosso objetivo é fazer um relacionamento da evolução dessas receitas com a evolução das despesas na educação do município, assim como do seu aumento populacional, abordando os índices que medem a qualidade da educação, para que auxiliem na elaboração de uma análise que possa levar à construção de uma política pública educacional voltada para esse novo momento econômico municipal.

4. Evolução dos empregos formais e escolaridade

Apresentamos, a seguir, dados obtidos no cadastro da Relação Anual de Informações Sociais (RAIS) do Ministério do Trabalho (MT, 2017), que mostram o número de empregos formais por atividade econômica no município de São João da Barra no período de 2006 a 2015.

A Tabela 4 mostra a evolução do número de empregos desde o ano anterior ao início das obras no Complexo Portuário do Açu até o ano de 2015, último ano que a RAIS possui registro até este momento.

Podemos observar que, em números absolutos, a administração pública é a que mais emprega no município, com 3.630 postos de trabalho, no ano de 2015, quase em sua totalidade no serviço público municipal. A atividade extrativa mineral passou a existir em virtude da entrada em operação, em 2014, do terminal de exportação e importação de minérios do Porto do Açu. A construção civil e serviços tiveram um significativo aumento percentual de postos de trabalho por atividade econômica. Ambas as atividades estão relacionadas ao Complexo Portuário do Açu. Enquanto as atividades relacionadas à agropecuária, à agricultura, à caça e à pesca tiveram um declínio de 48,80% no período relacionado à mudança no modelo econômico do município.

Quanto aos empregos formais por escolaridade, apresentamos, na Tabela 5, a evolução do número de empregos formais em São João da Barra, em função do nível de escolaridade. Verifica-se que, no decorrer dos anos, o número total de empregos formais cresceu 161,62% entre 2006 e 2015, ou seja, entre o período anterior ao início das obras do Porto do Açu até o ano de 2015. Nesse período, o nível de escolaridade que mais empregou em números absolutos foi o do ensino médio completo, que, no período, cresceu 2.844 novos postos de trabalho. Em valores percentuais, as escolaridades de nível superior completo, de mestrado e de doutorado despontam como as que mais empregaram no período.

Em 2015, ocorreu uma diminuição no ritmo de obras no Porto do Açu, o que refletiu, nesse mesmo ano, na diminuição do número de empregos formais na atividade econômica da construção civil, assim como em alguns níveis de escolaridade a ela ligados, como o ensino fundamental até o 5º ano, o ensino médio e o mestrado.

É verificada, na Tabela 5, a transformação do mercado de trabalho no município de São João da Barra em função da escolaridade, pois mais postos de trabalho estão sendo criados em função do maior nível de escolaridade, o que está relacionado com a entrada em operação das várias empresas intensivas em tecnologia que surgem no município. Nesta mesma Tabela, é possível ainda identificar que houve uma significativa perda de postos de trabalho nas escolaridades de menor nível, como as dos analfabetos (79,16%) e do 5º ano completo fundamental (45,32%), ambas por exigência do novo modelo de mercado de trabalho, em função das empresas que se instalam no local.

5. A educação no município de São João da Barra

Podermos utilizar os dados do Censo Educacional efetuado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) e registrado no Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que apresenta dados entre os anos de 2005 a 2015, relativos à educação no município de São João da Barra, para efetuar uma análise de sua evolução, considerando as esferas municipal, estadual, federal e particulares, conforme a Tabela 6.

Pelos dados apresentados, verificamos que, mesmo com o crescimento da população em 20,88% no período, há uma queda de 5% na quantidade de alunos matriculados nas escolas. O percentual de alunos matriculados em relação à população sofre redução de 21,43% ao longo do período.

Esse fato sugere que há uma migração de alunos das escolas de São João da Barra para escolas de outros municípios que venham a oferecer melhores condições de estrutura escolar. São representados, principalmente, por alunos do nível pré-escolar, que diminuiu 20,06% nas escolas do município.

Ocorreu uma migração de alunos do ensino fundamental das escolas do estado, que perderam 75,68% de alunos, para as escolas do município, que tiveram um aumento de 46,07% de alunos. Esse fato ocorreu devido à municipalização da Escola Estadual Profa. Gladys Teixeira (CIEP 265), ocorrida em 2012.

Outro fato que chama a atenção é a instalação do ensino profissionalizante federal no município, que teve início a partir de uma parceria entre a Prefeitura Municipal de São João da Barra e o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense (IFF), que contou com investimentos feitos pelo município de São João da Barra na construção de instalações e compra de materiais e equipamentos para que pudesse ter uma escola de ensino profissionalizante na sede do município.

A parceria, iniciada em 2002, permitiu a formação de técnicos de nível médio, sendo formados 28, em Turismo, em 2006; 47, em Informática Industrial, em 2009; 43, em Logística; e 42, em Segurança do Trabalho, em 2010. Inicialmente, as aulas dos cursos eram em escolas do município. Em 2009, deu-se início às obras da Escola Municipal de Ensino Técnico Profissionalizante, que, em 2011, passou a oferecer os cursos técnicos de Metalurgia e Eletromecânica. Essa escola foi federalizada e ganhou o status de Campus de São João da Barra do IFF, a partir de 10/07/2014, o que permitiu a ampliação de cursos e uma maior autonomia administrativa, com maiores investimentos. Em 2015, a escola passou a oferecer os cursos técnicos integrados ao ensino médio de Controle de Processos Industriais e Produção Industrial e o Curso Técnico de Eletromecânica (IFF, 2017).

O Censo Educacional de 2015 apresenta 110 alunos matriculados e 13 docentes registrados no ensino médio federal.

Na questão da docência, verifica-se que ocorreu um aumento de 23,5% de docentes no município, sendo representado pelo aumento significativo no ensino fundamental municipal, com 68,1%, e, no ensino médio estadual, com 46,88%, o que demonstra que houve investimentos dos governos municipal e estadual na contratação de pessoal docente para atender às necessidades de suas escolas.

Quanto às escolas, verifica-se que dobrou o número de escolas privadas para o ensino pré-escolar e houve uma redução de escolas estaduais de nível fundamental de dez para seis. A rede municipal no ensino fundamental recebeu um aumento de 1.376 alunos no período. Surpreende, também, o aumento de escolas privadas no ensino fundamental, que aumentou 100% no período, motivado pela situação econômica favorável no local, que incentivou a abertura desse tipo de escola.

6. Despesas com a educação

No período de 2006 a 2015, houve um crescente aumento de despesas com educação efetuadas pelo município de São João da Barra. Na Tabela 7, podemos constatar que a evolução das despesas, nesse período, foi de 590,01%. No ano de 2015, segundo o TCE-RJ (2017), São João da Barra, depois da capital, foi o município que efetuou mais despesas por aluno na educação em todo o Estado do Rio de Janeiro.

Com as transformações econômicas e as expectativas em relação a empregos no Complexo Portuário do Açu, o município, que já tinha uma parceria com o IFF, efetuou investimentos no ensino profissionalizante a partir de 2008. Em 2009, deu início às obras para a construção da Escola Municipal de Ensino Técnico Profissionalizante. O município efetuou despesas tanto para a construção da escola como para a manutenção do ensino técnico.

No período de 2008 a 2014, foram registradas despesas com ensino profissionalizante, que totalizaram MR$ 13.136,20, conforme a Tabela 8. Com a federalização da escola profissionalizante, em 2014, após a mesma ser absorvida pelo IFF, não foram efetuadas novas despesas nesse tipo de ensino a partir de 2015.

Como no município não existe nenhuma escola de nível superior, este passou a investir em alunos que cursavam várias modalidades desse nível de ensino nas cidades da região mediante uma bolsa de estudos, instituída pela Lei Municipal 078/2007 de 13/12/2007.

As despesas efetuadas com cursos superiores são demonstradas na Tabela 9. Em 2016, devido a uma grave crise financeira, provocada pela queda de arrecadação dos royalties de petróleo, o município parou com esse tipo de incentivo, não retomado até o presente momento.

Diante dos dados até aqui apresentados, considerando que o município, além da sua responsabilidade com a educação básica, de nível infantil e fundamental, também investiu no ensino profissional e na educação superior, buscamos avaliar os resultados obtidos por meio de índices que medem a qualidade de vida do município, verificando como evoluiu a educação mediante os dados apresentados nesses índices.

Extraímos, para a análise, os dados apresentados sobre a educação em São João da Barra no Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM), no Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) e no Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB).

7. Resultado de índices que medem a qualidade da educação

7.1. Índice de Desenvolvimento Humano Municipal - IDHM

O Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM) é composto de três componentes, a saber: IDHM Longevidade, IDHM Educação e IDHM Renda. Os indicadores contam um pouco da história dos municípios em três importantes dimensões do desenvolvimento humano durante duas décadas da história brasileira. Os dados são do Censo Demográfico do IBGE (PNUD, 2017).

O índice varia de 0 (mínimo) a 1 (máximo). Quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento humano. Na avaliação dos dados, considera-se que os índices que se situarem entre 0 e 0,499 é Muito Baixo; de 0,500 a 0,599, Baixo; de 0,600 a 0,699 é Médio; de 0,700 a 0,799 é Alto; e de 0,800 a 1 é Muito Alto (PNUD, 2017).

O resultado relativo à educação é analisado a partir da medida de dois indicadores. O percentual de pessoas de 18 anos ou mais, com ensino fundamental completo, cujo peso é 1; e o fluxo escolar da população jovem, que é medido pela média aritmética do percentual de crianças de cinco a seis anos frequentando a escola, do percentual de jovens de 11 a 13 anos frequentando os anos finais do en-

TABELA 1 – RELAÇÃO DE EMPRESAS NO COMPLEXO PORTUÁRIO DO AÇU

Empresas	Produto/Serviços
National Oilwell Varco	Produz tubos flexíveis para a indústria do petróleo
TechnipFMC	Produz tubos flexíveis para a produção de petróleo nos campos do pré-sal brasileiro
Wärtsilä	Produz grupos geradores e propulsores azimutal para a propulsão marítima
InterMoor	Fornece serviços de ancoragem para plataformas de produção de petróleo e navios tipo FPSO
Edison Chouest Offshore	Opera uma base de apoio logístico às plataformas de petróleo *offshore* e estaleiro de reparos navais
Vallourec	Armazena e fornece "*just in time*" tubos e serviços especializados para a indústria do petróleo
BP Marine	É o centro de abastecimento que atender às demandas de navios dos mais variados portes e atividades
Anglo American	Efetua a movimentação de minérios com embarque e desembarque em navios destinados à exportação e importação
Shell	Utiliza o terminal de petróleo do Porto do Açu para o transporte e movimentação de um volume médio de até 200.000 barris de petróleo por dia
OilTanking	Desenvolve e gerencia as operações de transbordo do Terminal de Petróleo do Porto do Açu
Petrobras	Faz o transporte marítimo de petróleo e operações *offshore*
Chevron	Faz o transporte marítimo de petróleo e operações *offshore*
DOME (Gran IHC)	Mantém e repara embarcações
TRX	É responsável pelo desenvolvimento e pela implantação do Condomínio Logístico e Industrial do Porto do Açu
Interrio	É a incorporadora que construirá um hotel de 10 andares e 200 quartos no Complexo Portuário
Estação Açu	É o centro de convivência do Complexo Portuário
Açu CondLog	É o condomínio logístico com galpões modulares para a indústria de petróleo

Fonte: PRUMO, 2017

TABELA 2 – EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DE ROYALTIES E OUTRAS RECEITAS DE SÃO JOÃO DA BARRA (MR$)

Receitas/anos	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Royalties	54.964	45.949	161.428	168.329	203.028	251.515	233.262	228.789	237.086	159.202
Outras Receitas	28.328	43.690	36.954	47.974	70.386	87.717	123.667	152.806	188.589	187.538
Total	**83.292**	**89.639**	**198.382**	**216.303**	**273.414**	**339.232**	**356.929**	**381.595**	**425.675**	**346.740**
Dependência Royalties (%)	**66,0**	**51,3**	**81,4**	**77,8**	**74,3**	**74,1**	**65,4**	**60,0**	**55,7**	**45,9**

Fonte: TCE-RJ, 2017

sino fundamental, do percentual de jovens de 15 a 17 anos com ensino fundamental completo e do percentual de jovens de 18 a 20 anos com ensino médio completo, cujo peso é 2. A medida acompanha a população em idade escolar em quatro momentos importantes da sua formação. Isso facilita aos gestores públicos identificar se as crianças e os jovens estão nas séries adequadas nas idades certas. A média geométrica desses dois componentes resulta no IDHM Educação. (PNUD, 2017)

O IDHM Educação de São João da Barra mostra uma evolução significativa no ano de 2010 em relação aos censos anteriores, conforme a Tabela 10. Mas o índice de 2010, de 0,551, é considerado Baixo, ficando o município no 79º lugar no ranking dos 92 municípios do Estado do Rio de Janeiro.

No entanto, como trata-se de um índice que utiliza dados dos censos decenais, nem sempre representa uma definição mais próxima da realidade cotidiana, devido ao longo intervalo de tempo entre os censos.

7.2. Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal - IFDM

O Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM) é um estudo do Sistema FIRJAN que acompanha, anualmente, o desenvolvimento socioeconômico de todos os mais de 5 mil municípios brasileiros em três áreas de atuação: Emprego & Renda, Educação e Saúde. Criado em 2008, ele é feito, exclusivamente, com base em estatísticas públicas oficiais, disponibilizadas pelos Ministérios do Trabalho, Educação e Saúde. O ano do último índice divulgado foi o de 2013 (FIRJAN, 2017).

Sua metodologia possibilita determinar, com precisão, se a melhora relativa ocorrida em determinado município decorre da adoção de políticas específicas ou se o resultado obtido é apenas reflexo da queda dos demais municípios. O índice varia de 0 (mínimo) a 1 ponto (máximo) e quanto mais próximo de 1, maior o desenvolvimento da localidade. A classificação do nível de cada localidade é feita em quatro categorias para o desenvolvimento: os índices que se situarem entre 0 e 0,4 é Baixo; de 0,4 a 0,6 é Regular; de 0,6 a 0,8 é Moderado; e de 0,8 a 1 é Alto (FIRJAN, 2017).

O índice para a educação, em 2013, foi 0,7950, conforme a Tabela 11, considerado moderado, situando o município no 40º lugar no ranking do Estado do Rio de Janeiro. As despesas com a educação, no período de 2006 a 2013, cresceram 367,69%; no entanto, o índice do IFDM para a educação registrou aumento de 22,29% no mesmo período, o que, para o mesmo período, parece não corresponder às despesas de educação com a melhoria de sua qualidade.

7.3. Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB

O Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB) foi criado, em 2007, pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), formulado para medir a qualidade do aprendizado nacional e para estabelecer metas para a melhoria do ensino (INEP, 2017).

O IDEB funciona como um indicador nacional, que possibilita o monitoramento da qualidade da Educação pela população por meio de dados concretos, com o qual a sociedade pode se mobilizar em busca de melhorias. Para tanto, o IDEB é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP (INEP, 2017).

As médias de desempenho utilizadas são as da Prova Brasil, para escolas e municípios, e do Sistema de Avaliação da Educação Básica (Saeb), para os estados e o País, realizados a cada dois anos. As metas estabelecidas pelo IDEB são diferenciadas para cada escola e rede de ensino, com o objetivo único de alcançar 6 pontos até 2022, média correspondente ao sistema educacional dos países desenvolvidos. (INEP, 2017)

Na Tabela 12, podemos observar que, para o ensino das 4ª e 5ª séries das escolas municipais, no ano de 2015, o índice esteva muito pouco acima da meta. O município ficou em 54º lugar no ranking do Estado do Rio de Janeiro. A evolução do IDEB, entre 2007 e 2015, foi de 21,95%.

Para as 8ª e 9ª séries, os índices apresentados na Tabela 13 mostram que, nos anos de 2013 e 2015, as notas obtidas foram inferiores à meta estabelecida. Em 2015, o município ficou em 45º lugar no ranking do Estado do Rio de Janeiro. A evolução do IDEB, entre 2007 e 2015, foi de 2,56%.

As despesas com educação, no mesmo período, evoluíram 560,38%, o que, mais uma vez, demonstra que as despesas de educação não correspondem à melhoria de sua qualidade.

8. Considerações finais

O município de São João da Barra passou por grandes transformações nos últimos dez anos desde que se iniciaram as obras do Complexo Portuário do Açu. Ao mesmo tempo, usufruiu, por um período, de generosas receitas provenientes de rendas dos royalties de petróleo, que foram crescentes até 2011, mas cuja queda se iniciou em 2012 e se acentuou em 2015, tendo sido compensada, em parte, pelo aumento crescente de outras receitas, principalmente pelo ISS gerado pelas construções e operação de empresas no Complexo Portuário.

O empreendimento tem contribuído, de forma significativa, para a transformação do cenário econômico do município de São João da Barra, como pode ser verificado tanto nas receitas municipais como na transformação dos empregos formais e na exigência de maiores níveis de escolaridade.

TABELA 2 – EVOLUÇÃO DAS RECEITAS DE ROYALTIES E OUTRAS RECEITAS DE SÃO JOÃO DA BARRA (MR$)

Receitas/ Anos	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Variação % 2006/2015
IPTU	537,00	602,00	1.625,00	698,00	756,00	1.048,00	1.107,00	1.073,00	1.490,00	1.485,00	176,54
IRPF	315,00	498,00	728,00	992,00	1.309,00	4.074,00	5.931,00	7.635,00	8.942,00	10.119,00	3.112,38
ISS	920,00	1.247,00	7.264,00	8.208,00	9.005,00	12.720,00	33.029,00	57.219,00	63.743,00	61.304,00	6.563,48
TAXAS	187,00	227,00	244,00	280,00	350,00	288,00	453,00	1.390,00	902,00	2.084,00	1.014,44
ITBI	85,00	479,00	136,00	200,00	290,00	1.642,00	1.630,00	1.620,00	1.029,00	1.322,00	1.455,29
TOTAL	**2.044,00**	**3.053,00**	**9.997,00**	**10.378,00**	**11.710,00**	**19.772,00**	**42.150,00**	**68.937,00**	**76.106,00**	**76.314,00**	**3.633,56**

Fonte: TCE-RJ, 2017

TABELA 4 – NÚMERO DE EMPREGOS FORMAIS POR ATIVIDADE ECONÔMICA

	ANOS										Variação. %
Atividade	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2006/2015
Extrativa mineral	2	4	1	0	0	1	1	6	8	214	-
Indústria de Transf.	619	467	466	404	423	473	1.020	970	1.370	1.464	+136,51
Serv. Ind. de Util. Públ.	0	0	6	4	3	1	0	5	2	0	0
Construção Civil	281	592	1.292	1.590	1.747	2.819	3.133	3.294	2.676	2.068	+635,94
Comércio	471	478	552	579	649	702	692	805	888	945	+100,63
Serviços	415	479	608	694	824	1.287	1.270	1.602	1.390	1.921	+362,89
Administração Pública	1.997	2.129	2.211	2.252	3.583	3.001	2.636	3.078	3.970	3.630	+81,77
Agrop.,Ex.Veg., Caça e Pesca	209	211	176	192	168	142	121	131	111	107	-48,80
TOTAL	**3.994**	**4.360**	**5.312**	**5.715**	**7.397**	**8.426**	**8.873**	**9.891**	**10.415**	**10.449**	**+161,62**

Fonte: RAIS/CAGED, 2017

TABELA 5 – NÚMERO DE EMPREGOS FORMAIS POR ESCOLARIDADE

	ANOS										Variação. %
Escolaridade	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2006/2015
Analfabetos	72	55	41	25	32	38	16	14	11	15	-79,16
Até 5º ano incompleto	349	372	334	317	345	365	386	485	474	360	+3,15
5º completo fundam.	545	526	530	501	597	555	533	473	357	298	-45,32
6º a 9º fundamental	497	597	795	807	1.105	849	763	898	798	797	+60,36
Fundamental compl.	686	745	927	980	1.458	1.044	1.099	1.406	1.481	1.482	+116,04
Médio incompleto	207	237	475	526	550	531	498	518	410	379	+83,09
Médio completo	1.228	1.324	1.625	1.843	2.335	4.052	4.039	4.504	4.338	4.072	+231,60
Superior incompleto	66	101	134	123	151	116	193	149	167	194	+193,99
Superior completo	344	403	451	592	822	868	1.334	1.439	2.273	2.783	+709,01
Mestrado	0	0	0	1	2	7	20	3	103	66	-
Doutorado	0	0	0	0	0	1	2	2	3	3	-
TOTAL	**3.994**	**4.360**	**5.312**	**5.715**	**7.397**	**8.426**	**8.883**	**9.891**	**10.415**	**10.449**	**+161,62**

Fonte: RAIS/CAGED, 2017

O município não possui nenhum tipo de escola de ensino superior. Suas escolas são particulares, municipal, estadual e federal, nos níveis da educação básica, ensino médio e médio-profissionalizante. Ainda assim, o Censo Educacional aponta uma precariedade, tendo em vista que há um aumento da população ao mesmo tempo que há redução relativa do número de alunos no município, o que pode ser um indicativo de que há uma migração de alunos para o município vizinho de Campos dos Goytacazes, que oferece melhores condições de estrutura educacional, fato que precisa de um maior aprofundamento na sua análise.

Apesar da crescente despesa do município com educação, tornando-se o município que mais efetua gastos com educação no estado, depois da capital (TCE-RJ, 2017), não se verifica nos índices que medem a qualidade da educação uma melhoria da mesma, com exceção do IDHM Educação, que apresenta melhoria em relação aos decênios anteriores, mas que, em 2010, foi de 0,551, considerado "Baixo", índice que coloca o município no 79º lugar entre os 92 do estado do Rio de Janeiro. No IFDM, o índice de educação, em 2013, aponta o valor de 0,7950, considerado como "desenvolvimento moderado", situando São João da Barra como o 40º município no ranking da educação do estado, e, no IDEB, o ensino de 4ª e 5ª séries se mostra muito pouco acima da meta, enquanto que o ensino de 8ª e 9ª séries está abaixo da meta.

Os índices medidos no IDEB e no IFDM mostram que é necessária uma maior atenção com a educação básica municipal, pois é nesse nível de ensino que se preparam os jovens para que, nas gerações futuras, estejam em condições de disputarem vagas em escolas, como o IFF, e nas universidades públicas, que concentram um ensino reconhecidamente de melhor nível de qualidade e pesquisas.

Se a educação básica do local não vier a atender seus alunos com qualidade, certamente serão preteridos nas melhores escolas de nível médio, médio-profissionalizante e superior e, por conseguinte, terão dificuldades nas disputas pelas melhores vagas de empregos nas empresas que se instalam no local.

TABELA 6 – CENSO EDUCACIONAL DE SÃO JOÃO DA BARRA – 2005 A 2015

CENSO EDUCACIONAL DE SÃO JOÃO DA BARRA						Variação %
ANOS	2005	2007	2009	2012	2015	2005/2015
Alunos - Ensino Pré-Escolar - Escola Públ. Estadual	10	0	0	0	0	-100,00
Alunos - Ensino Pré-Escolar - Escola Pública Federal	0	0	0	0	0	0
Alunos no Ensino Pré-Escolar - Escola Públ. Municipal	1.113	909	841	817	881	-20,85
Alunos no Ensino Pré-Escolar - Escola Privada	178	66	210	196	159	-10,67
Total de alunos no Ensino Pré-Escolar	**1301**	**975**	**1051**	**1013**	**1040**	**-20,06**
Alunos no Fundamental - Escola Pública Estadual	2718	2471	2029	1400	661	-75,68
Alunos no Fundamental - Escola Pública Federal	0	0	0	0	0	0
Alunos no Fundamental - Escola Pública Municipal	2987	2961	3523	3806	4.363	46,07
Alunos no Fundamental - Escola Privada	364	350	560	604	649	78,30
Total de alunos do Fundamental	**6.069**	**5.782**	**6.112**	**5.810**	**5.673**	**-6,52**
Alunos no Ensino Médio - Escola Pública Estadual	939	1.156	1.072	1.162	1.101	17,25
Alunos no Ensino Médio - Escola Pública Federal	0	0	0	0	110	-
Alunos no Ensino Médio - Escola Pública Municipal	0	0	0	0	0	0
Alunos no Ensino Médio - Escola Privada	32	43	40	8	0	-100,00
Total de alunos do Ensino Médio	**971**	**1.199**	**1.112**	**1.170**	**1.211**	**24,72**
Total de alunos matriculados	**8.341**	**7.956**	**8.275**	**7.993**	**7.924**	**-5,00**
Docentes do Pré-Escolar - Escola Pública Estadual	1	0	0	0	0	-100,00
Docentes do Ens. Pré-Escolar - Escola Públ. Federal	0	0	0	0	0	0
Docentes do Ensino Pré-Escolar - Escola Públ. Municipal	67	62	45	61	71	5,97
Docentes do Ensino Pré-Escolar - Escola Privada	10	4	14	17	14	40,00
Total de docentes do Ensino Pré-Escolar	**78**	**66**	**59**	**78**	**85**	**8,97**
Docentes do Fundamental - Escola Pública Estadual	173	137	106	102	96	-44,51
Docentes do Fundamental - Escola Pública Federal	0	0	0	0	0	0
Docentes - Fundamental - Escola Pública Municipal	210	198	221	276	353	68,10
Docentes do Fundamental - Escola Privada	32	30	43	45	53	65,63
Total de docentes do Fundamental	**415**	**365**	**370**	**423**	**502**	**20,96**
Docentes do Ensino Médio - Escola Pública Estadual	96	87	86	100	141	46,88
Docentes do Ensino Médio - Escola Pública Federal	0	0	0	0	13	-
Docentes - Ensino Médio - Escola Pública Municipal	0	0	0	0	0	0
Docentes do Ensino Médio - Escola Privada	11	13	14	9	0	-100,00
Total de docentes do Ensino Médio	**107**	**100**	**100**	**109**	**154**	**43,92**
Total de docentes no Município	**600**	**531**	**529**	**610**	**741**	**23,50**
Escolas - Ensino Pré-Escolar - Escola Públ. Estadual	1	0	0	0	0	-100,00
Escolas – Ens. Pré-Escolar - Escola Pública Federal	0	0	0	0	0	0
Escolas - Ensino Pré-Escolar - Escola Públ. Municipal	26	25	26	26	26	0
Escolas - Ensino Pré-Escolar - Escola Privada	3	3	5	6	6	100,00
Total de escolas do Ensino Pré-Escolar	**30**	**28**	**31**	**32**	**32**	**6,67**
Escolas - Ensino Fundamental - Escola Públ. Estadual	10	9	6	6	6	-40,00
Escolas – Ens. Fundamental - Escola Públ. Federal	0	0	0	0	0	0
Escolas - Ensino Fundamental - Escola Públ. Municipal	27	25	29	27	28	3,70
Escolas - Ensino Fundamental - Escola Privada	3	2	5	6	6	100,00
Total de escolas do Ensino Fundamental	**40**	**36**	**40**	**39**	**40**	**0**
Escolas - Ensino Médio - Escola Pública Estadual	6	6	5	5	7	16,67
Escolas - Ensino Médio - Escola Pública Federal	0	0	0	0	1	0
Escolas - Ensino Médio - Escola Pública Municipal	0	0	0	0	0	0
Escolas - Ensino Médio - Escola Privada	1	1	1	1	0	-100,00
Total de escolas do Ensino Médio	**7**	**7**	**6**	**6**	**8**	**14,29**
Total de escolas no município	**77**	**71**	**77**	**77**	**80**	**3,90**
População	**28.609**	**28.889**	**30.595**	**33.512**	**34.583**	**+20,88**

Fonte: IBGE, 2017

DADOS EXTRAÍDOS DO CENSO ESCOLAR						
% de alunos matricul.em relação à população	**29,16**	**27,54**	**27,05**	**23,85**	**22,91**	**-21,43**
Alunos nas Escolas Estaduais	**3.667**	**3.627**	**3.101**	**2.562**	**1.762**	**-51,95**
Alunos na Escola Federal	**0**	**0**	**0**	**0**	**110**	**-**
Alunos nas Escolas Municipais	**4.100**	**3.870**	**4.364**	**4.623**	**5.244**	**+27,90**
Alunos nas Escolas Privadas	**574**	**459**	**810**	**808**	**808**	**+40,77**
% de docentes em relação aos alunos matricul.	**7,19**	**6,67**	**6,39**	**7,63**	**9,35**	**30,04**
% de escolas em relação à população	**0,27**	**0,25**	**0,25**	**0,23**	**0,23**	**-14,82**
% de escolas em relação aos alunos matricul.	**0,92**	**0,89**	**0,93**	**0,96**	**1,01**	**9,78**

Fonte: IBGE, 2017

As despesas com educação nem sempre apresentam efeitos imediatos, no entanto, pelo intervalo de tempo estudado, podemos concluir que as receitas municipais e as despesas com educação do município não apresentam correspondência com a melhoria da mesma e que deveria ser repensada a forma como essas despesas estão sendo efetuadas, tendo em vista o enorme desafio que o município enfrenta, de oferecer pessoal preparado para trabalhar nas empresas que estão instaladas ou que venham a se instalar no Complexo Portuário do Açu.

Destacamos o importante passo dado pelo município na aplicação de políticas públicas educacionais, tanto no incentivo à instalação de uma escola de ensino profissionalizante em sua sede como na aplicação de recursos em bolsas de estudo para o nível superior, o que demonstra a preocupação de seus gestores em preparar sua população para o novo ciclo econômico que o Complexo Portuário do Açu trouxe para o local.

Este estudo aponta também para a necessidade de melhorar os gastos com a educação no município de São João da Barra, para que o mesmo alcance maior eficiência e eficácia, a fim de que as futuras gerações possam usufruir das despesas efetuadas na educação como um grande investimento feito em prol da população sanjoanense.

Sugerimos um aprofundamento deste estudo, no sentido de que sejam analisadas as profissões que mais são absorvidas no município, e como o mesmo poderia contribuir para a formação profissional da sua população. Outro tema que merece aprofundamento é a escolarização e a preparação, para o atual ciclo econômico municipal, das pessoas afetadas diretamente pelo empreendimento, os residentes na região do 5º Distrito do município, área antes rural, que se tornou industrial após a instalação do Complexo Portuário do Açu.

TABELA 7 - EVOLUÇÃO DAS DESPESAS COM EDUCAÇÃO DE SÃO JOÃO DA BARRA (MR$)

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	% evolução 2006/2015
14.625,86	15.282,10	26.332,15	38.804,41	36.287,93	46.075,73	57.795,51	68.403,21	77.713,64	100.919,86	**590,01**

Fonte: CMSJB-RJ, 2017

TABELA 8 - DESPESAS COM ENSINO PROFISSIONAL EM SÃO JOÃO DA BARRA (MR$)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	Despesas totais no período
662,25	6.252,35	898,40	627,02	1.306,76	2.141,42	1.248,00	**13.136,20**

Fonte: CMSJB-RJ, 2017

TABELA 9 - DESPESAS COM ENSINO SUPERIOR EFETUADAS POR SÃO JOÃO DA BARRA (MR$)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Despesas totais no período
2.681,96	3.735,00	3.126,89	5.545,22	7.745,39	8.994,84	7.710,00	5.853,93	**45.393,23**

Fonte: CMSJB-RJ, 2017

TABELA 9 - DESPESAS COM ENSINO SUPERIOR EFETUADAS POR SÃO JOÃO DA BARRA (MR$)

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	Despesas totais no período
2.681,96	3.735,00	3.126,89	5.545,22	7.745,39	8.994,84	7.710,00	5.853,93	**45.393,23**

Fonte: CMSJB-RJ, 2017

TABELA 10 - EVOLUÇÃO DO ÍDHM – EDUCAÇÃO DE SÃO JOÃO DA BARRA

Anos	1991	2000	2010	Evolução % 2005/2013
IFDM Educação	0,281	0,367	0,551	96,09

Fonte: Atlas do Desenvolvimento Humano no Brasil, 2017

TABELA 11 - EVOLUÇÃO DO ÍNDICE IFDM DA EDUCAÇÃO DE SÃO JOÃO DA BARRA

Anos	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	Evolução % 2005/2013
IFDM Educação	0,6501	0,6893	0,6862	0,6730	0,6970	0,7634	0,7782	0,7950	22,29

Fonte: FIRJAN, 2017

TABELA 12 – ÍNDICES DO IDEB PARA AS 4A E 5A SÉRIES DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE SÃO JOÃO DA BARRA

IDEB	Anos					
	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Nota	3,3	4,1	3,3	4,8	4,9	5,0
Meta		3,3	3,7	4,1	4,4	4,7

Fonte: INEP, 2017

TABELA 13 – ÍNDICES DO IDEB PARA A 4A E 5A SÉRIE DAS ESCOLAS MUNICIPAIS DE SÃO JOÃO DA BARRA

IDEB	Anos					
	2005	2007	2009	2011	2013	2015
Nota	3,4	3,9	3,6	4,2	3,9	4,0
Meta		3,4	3,5	3,8	4,2	4,6

Fonte: INEP, 2017

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATLAS DO DESENVOLVIMENTO HUMANO NO BRASIL. **Índice de Desenvolvimento Humano Municipal de São João da Barra.** Disponível em: <http://www.atlasbrasil.org.br/2013/pt/perfil_m/sao-joao-da-barra_rj>. Acesso em 08/07/2017.

CÂMARA MUNICIPAL DE SÃO JOÃO DA BARRA (CMSJB). Despesas com a educação municipal na prestação de contas da administração financeira do município. Pesquisa in loco. Agosto, 2017.

CASANOVA, Fernando. **O Papel da Educação Profissional nos Processos de Desenvolvimento Econômico Local.** B. Téc. Senac, Rio de Janeiro. V.41, n. 1, p. 58-71, jan./abr. 2015. Disponível em: <http://www.bts.senac.br/index.php/bts/article/view/56/43>. Acesso em 15/05/2017

FEDERAÇÃO DAS INDÚSTRIAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (FIRJAN). Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifdm/>. Acesso em 01/07/2017

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). **Contagem da População.** Disponível em: <ftp://ftp.ibge.gov.br/Censos/Contagem_da_Populacao1996/DensidadeDemografica/>. Acesso em 10/07/2017.

INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA FLUMINENSE (IFF). Campus São João da Barra. Histórico. Disponível em: <http://portal1.iff.edu.br/nossos-campi/sao-joao-da-barra/apresentacao>. Acesso em 09/07/2017.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). Consulta de Informações Educacionais. Disponível em: <http://inepdata.inep.gov.br/>. Acesso em 08/07/2017.2017

LIRA, Rodrigo Anido; MATTA, Ludmila Gonçalves da. A Formação de Profissionais de Engenharia nas Regiões Norte e Noroeste Fluminense: Projeções Sobre o Apagão da Mão de Obra. 2o Seminário de Desenvolvimento Regional, Estado e Sociedade. UCAM, 2014.

MINISTÉRIO DO TRABALHO (MT). Relação Anual de Informações Sociais (RAIS). Evolução do emprego formal. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_rais_vinculo_id/caged_rais_vinculo_basico_tab.php>. Acesso em 07/07/2017.

_____. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED). Evolução do emprego formal. Disponível em: <http://bi.mte.gov.br/bgcaged/caged_acerto/caged_acerto_basico_tabela.php>. Acesso em 07/07/2017.

PIQUET, Rosélia Perissé da Silva; SHIMODA, Eduardo. De braços abertos: As expectativas quanto aos impactos do Porto do Açu. Rio de Janeiro. Revista Política e Planejamento Regional. V.01, p. 121-137, n. 2014.

POCHMANN, Marcio. Educação e Trabalho: Como Desenvolver uma Relação Virtuosa?. Revista Educ. Soc., Campinas, vol. 25, n. 87, p. 383-399, maio/ago. 2004. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/es/v25n87/21462.pdf>. Acesso em 18/06/2017.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO NO BRASIL (PNUD). Índice de Desenvolvimento Humano Municipal (IDHM). Disponível em: <http://www.br.undp.org/content/brazil/pt/home/idh0/conceitos/o-que-e-o-idhm.html>. Acesso em 01/07/2017

PRUMO LOGÍSTICA GLOBAL. Estrutura societária. Disponível em: <http://www.prumologistica.com.br/pt/a-empresa/Paginas/estrutura-de-capital.aspx>. Acesso em 10/07/2017

RANGEL, Hevilmar Carneiro. Complexo Portuário do Açu: Impacto do empreendimento no Município de São João da Barra. Dissertação de Mestrado. UCAM-Campos, 2012

SCHWARTZMAN, Simon; CASTRO, Claudio de Moura. Ensino, formação profissional e a questão da mão de obra. Ensaio: aval. Pol. Públ. Educ., Rio de Janeiro, v 21, n. 80, p. 563-624, jul/set, 2013. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-40362013000300010>. Acesso em 15/06/2017

SEGNINI, Liliana Rolfsen Petrilli. Educação e Trabalho: uma relação tão necessária quanto insuficiente. Revista São Paulo em Perspectiva. 2000. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/spp/v14n2/9791.pdf>. Acesso em 18/05/2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (TCE-RJ). Estudos Socioeconômicos dos Municípios do Estado do Rio de Janeiro. Arrecadação de ISS e ICMS em São João da Barra. Disponível em:<http://www.tce.rj.gov.br/>. Acesso em 05/07/2017.

NOTAS

1 - O município de São João da Barra encontra-se geograficamente localizado na Região Norte do Estado do Rio de Janeiro, junto ao Oceano Atlântico, tendo, como municípios vizinhos, Campos dos Goytacazes, ao sul, e São Francisco de Itabapoana, ao norte, município este que se emancipou de São João da Barra, no ano de 1996, instalando-se em 01/01/1997. São João da Barra conta com uma área de unidade territorial equivalente a 455 km², correspondendo a 4,7% da área total da Região Norte do Estado. A população estimada pelo IBGE para 2017 é de 35.174 habitantes (IBGE, 2017).

Políticas públicas de segurança alimentar e nutricional em âmbito local: estudo e análise do caso de Campos dos Goytacazes

PUBLIC POLICIES ON FOOD AND NUTRITION SECURITY AT A LOCAL LEVEL:
CASE STUDY AND ANALYSIS OF CAMPOS DOS GOYTACAZES

Resumo:
No seu sentido mais atual, o conceito de Segurança Alimentar refere-se à garantia de acesso regular aos alimentos, tem o aspecto de um direito social do indivíduo e da família, que vem sendo rediscutido em séries de eventos e conferências nacionais e internacionais. A política de Segurança Alimentar e Nutricional - SAN, a partir do Programa Fome Zero, tem caráter inovador, e trabalhos empíricos comprovam o protagonismo municipal na implementação e condução de suas ações. O objetivo deste artigo é apresentar uma síntese da estrutura institucional/legal e administrativa da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional do País e, a partir desse cenário, analisar a atual conjuntura da Segurança Alimentar e Nutricional no município de Campos dos Goytacazes, Região Norte do estado do Rio de Janeiro, no que diz respeito à sua constituição institucional/política. Adotou-se como procedimento metodológico a análise de dados extraídos de um diagnóstico já existente. Concluiu-se que as iniciativas adotadas pelo poder público local, ainda que relevantes, precisam ser potencializadas, e, para isso, necessitam estar articuladas e coordenadas sob a ótica das políticas de SAN.
Palavras-chave: Segurança Alimentar e Nutricional. Políticas Públicas. Municípios. Ações/Políticas.

Abstract:
In its most current meaning, the concept of Food Security refers to ensuring regular access to food, and it has the aspect of a social right of the citizen and his/her family, which has been re-discussed in a series of national and international conferences and events. The Policy on Food and Nutrition Security, from the Programa Fome Zero, has an innovative character, and empirical works prove the municipal protagonism in the implementation and conduction of its actions. The purpose of this article is to present a synthesis of the administrative and institutional/legal structure of the National Policy on Food and Nutrition Security and, from this scenario, to analyze the current conjuncture of the Food and Nutrition Security in Campos dos Goytacazes municipality, North Region of Rio de Janeiro state, Brazil, concerning its institutional/political constitution. We adopted as a methodological procedure the data analysis from a diagnosis already existing. It was concluded that the initiatives adopted by the local government, even if relevant, need to be strengthened, and to this end they need to be articulated and coordinated under the Food and Nutrition Security Policies perspective.
Keywords: Food and Nutrition Security. Public Policies. Municipalities. Actions/Policies

Sabrina Fernandes Santos Falçoni.
Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Sociologia Política da Universidade Estadual do Norte Fluminense Darcy Ribeiro – UENF.

Mauro Macedo Campos
Doutor em Ciência Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). professor e pesquisador associado da Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF), junto ao Laboratório de Gestão e Políticas Públicas (LGPP), e vinculado ao Centro de Estudos Legislativos da UFMG (CEL/UFMG).
E-mail: mauromcampos@yahoo.com.br.

Daniete Fernandes Rocha.
Doutora em Ciências Humanas: Sociologia e Política pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Introdução

A questão da Segurança Alimentar tem sido discutida em nível mundial, sendo um tema central tanto em países desenvolvidos quanto, e especialmente, naqueles em desenvolvimento. A preocupação com a Segurança Alimentar aparece durante as duas Grandes Guerras, especificamente na Europa, onde notoriamente ficou evidenciada a importância da autossuficiência alimentar para a segurança nacional. Assim, sua origem está vinculada à ideia da segurança nacional e à capacidade de cada país de produzir sua alimentação, para evitar uma vulnerabilidade a embargos e boicotes políticos, militares e/ou econômicos (CONAB, 2005).

A Segurança Alimentar como conceito vem se transformando desde a 2ª Guerra. Na década de 1970, a Primeira Conferência Mundial de Alimentos estabeleceu a segurança alimentar humana como prioridade, estando o conceito atrelado a uma política de armazenamento estratégico, que consistiria em um crescimento dos estoques e uma consolidação de acordos internacionais sobre produtos agrícolas (CONAB, 2005). À vista da percepção de que ampliar a produção e a oferta de alimentos simplesmente não promoveria o acesso à alimentação, em 1982, a FAO "preconizou que o objetivo final da segurança alimentar mundial é assegurar que todas as pessoas tenham, em todo momento, acesso físico e econômico aos alimentos básicos que necessitam". (CONAB 2005, p.22). A 127ª Sessão do Conselho da FAO criou, em 2004, um documento com orientações práticas aos países, para implementarem a realização progressiva do direito à alimentação adequada no contexto nacional. (FAO, 2015). No seu sentido mais atual, o conceito de Segurança Alimentar refere-se à garantia de acesso regular aos alimentos e tem o aspecto de um direito social, do indivíduo e da família, e vem sendo rediscutido em séries de eventos e conferências nacionais e internacionais (Machado, 2006).

No Brasil, foi importante o processo de descentralização do Estado, que aconteceu com o retorno da democracia na década de 1980, pois ela permeia nosso cenário político, sendo este também relevante no entendimento do rumo da Segurança Alimentar no País. A descentralização provocou uma maior autonomia para os Municípios e Estados, que adquiriram o status de unidades autônomas da federação. Nesse contexto, "os municípios passaram a ter uma

série de encargos, como a gestão das políticas sociais de saúde, educação, incluindo merenda escolar e assistência social, destaca-se neste sentido, o aumento das parcerias envolvendo a sociedade civil, a iniciativa privada e o governo". (GIL, 2012, p.21)

Na atual conjuntura, a política pública de Segurança Alimentar e Nutricional (SAN), no Brasil, mostra algumas progressões (Belik, 2012), e o País vem conduzindo as discussões relativas à segurança alimentar em vários foros internacionais. Tem-se observado, neste cenário, que as experiências de SAN vinculam-se a aspectos de competência de acordo com as peculiaridades de cada município (Del Vecchio et al., 2015). Deste modo, a questão local ganha importância na análise desta política.

O objetivo deste artigo é apresentar uma síntese da estrutura institucional/legal e administrativa da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional, abordando como ponto central a atual conjuntura da Segurança Alimentar e Nutricional em Campos dos Goytacazes, principal município da Região Norte do estado do Rio de Janeiro, no que diz respeito à sua constituição institucional/política, mediante um diagnóstico existente.

1 Metodologia

O presente artigo utiliza dados quantitativos, extraídos por meio eletrônico, de instituições de pesquisa ligadas ao meio acadêmico, governos e instituições não governamentais, juntamente com informações de indicadores sociais e econômicos, programas e ações de SAN, que são desenvolvidos no município, que foram coletados pelo projeto de extensão da UENF "Diagnóstico e proposta de um desenho de política pública em Segurança Alimentar e Nutricional para o município de Campos dos Goytacazes", objetivando a construção de um diagnóstico da Segurança Alimentar e Nutricional no município.

O diagnóstico elaborado pelo grupo de extensão baseou-se nos instrumentos de políticas locais de abastecimento (produção, distribuição e consumo de alimentos) e nas ações de SAN já executadas, para a obtenção de subsídios em prol da formulação de uma Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional correspondente à realidade do município. Foi por meio da elaboração do diagnóstico que se pôde expor a real situação dos programas e das ações de Campos dos Goytacazes, hoje, em relação a SAN. A análise dos dados, feita a partir do diagnóstico, utiliza um modelo de política local de SAN elaborado por Cunha e Lemos (1997)[1].

2 Base teórica

Os estudiosos das questões de Segurança Alimentar e Nutricional têm sustentado que existe uma variedade de desenhos institucionais relacionados a políticas federais, estaduais e municipais de SAN, e tem-se percebido que é no nível local que as contribuições são mais efetivas na garantia dos direitos relacionados à Segurança Alimentar e Nutricional. A política de SAN tem caráter inovador e trabalhos empíricos recentes comprovam o protagonismo municipal na implementação e condução de suas ações.

O diagnóstico de ações já existentes nos três eixos (produção, comercialização e consumo de alimentos) tem ajudado no desenho de linhas de ação a serem implementadas, na perspectiva de SAN. A articulação entre produção e consumo é uma contribuição do conceito de SAN às políticas de combate à fome e à pobreza, que propõem garantir a alimentação como um Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA).

Cidades como Santos/SP, Curitiba/PR, Santo André/SP e Belo Horizonte/MG executam ou executaram ações exitosas nas suas políticas de SAN (CAMPOS et al., 2012). Segundo os autores, esses resultados exitosos têm demonstrado que parcerias entre poder público, setor privado (produção e distribuição) e sociedade civil têm ajudado a melhorar as condições de acesso aos alimentos, principalmente para as camadas mais vulneráveis da população, e de renda para a agricultura, especialmente para a agricultura familiar.

Portanto, a questão local assume relevância na análise dessa política, que apresenta um caráter transversal, pois dialoga diretamente com outras políticas, como as da saúde, educação e assistência social. E é na ponta que as ações são realizadas e os impactos são percebidos.

Cunha et al. (2000) apontam a necessidade de um escopo analítico que permita estabelecer bases comuns de interpretação das formas locais de organização e efetivação de políticas de SAN. Tendo como referência as políticas de SAN implementadas em várias cidades brasileiras, os autores constituíram um referencial analítico que possa dar conta da diversidade e peculiaridade dos arranjos locais.

Os autores definem, em sua metodologia, três elementos relevantes para a análise:

1. A hierarquia da principal unidade administrativa;
2. O grau de nucleação de políticas; e
3. As parcerias, a participação popular e a articulação interinstitucional.

A hierarquia da principal unidade administrativa de SAN aponta o grau de comprometimento do poder público local com o tema, à vista das unidades administrativas diretamente subordinadas ao Executivo local, com orçamento e infraestrutura próprios. Este é o caso de a política de SAN ser alocada em uma secretaria ou empresa municipal específica, o que indica um comprometimento mais intenso da municipalidade com a SAN do que quando é alocada em estruturas mistas, como, por exemplo: secretarias de indústria, comércio e abastecimento ou de escalões inferiores, como diretorias ou departamentos. "Indicadores relativos de participação da principal unidade administrativa no orçamento da prefeitura e na alocação de pessoal, bem como informações orçamentárias e de repasses de fundos fornecem um quadro compreensivo sobre a capacidade e autonomia de condução de políticas públicas no nível local" (Campos, et al, 2012, p. 129).

Em relação ao grau de nucleação de políticas em torno

de uma mesma estrutura administrativa no município, argumenta-se que quanto maior a nucleação de projetos em torno de uma mesma estrutura administrativa, maior a possibilidade de se atingir benefícios resultantes da sinergia de projetos distintos, reunidos sob uma mesma coordenação, deste modo sendo mais eficazes as ações de SAN.

As parcerias, a participação popular e a articulação interinstitucional na elaboração, execução e coordenação de projetos têm se mostrado como formas eficientes para a expansão do grau de cobertura e para a ampliação da eficácia de programas públicos, sejam elas organizações não governamentais, governamentais ou da iniciativa privada. Também são formas eficientes de garantir a continuidade e o aperfeiçoamento dos programas públicos, funcionando como suportes às políticas desenvolvidas, pois criam uma rede de apoio intersetorial. Isso pode ser notado por meio da análise das formas e efetividade da articulação intragovernamental (para dentro do governo) e intergovernamental (com outras esferas de governo) efetivadas pela política.

3 Estrutura da SAN no Brasil a partir de sua institucionalização

Com a eleição de Luiz Inácio "Lula" da Silva, em 2002, para a presidência do Brasil, o projeto Fome Zero se transforma em política pública e programa de governo sob o aval de um Ministério. Foi criado o Ministério Extraordinário de Segurança Alimentar e Combate à Fome (MESA) para executar e coordenar um programa relativo ao combate à fome e que promovesse a Segurança Alimentar (SA). Esse ministério foi reestruturado e, em seu lugar, criou-se o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), que recebeu e agregou os programas de transferência de renda do governo anterior. No dia 30 de janeiro de 2003, o Governo recriou o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSEA), mecanismo de articulação, controle social e participação dos movimentos sociais organizados, a fim de assessorar e orientar a formulação de políticas. Em 2004, os programas do Vale Gás, Bolsa Escola e Bolsa Alimentação foram fundidos e deram origem ao Bolsa Família, que passou a ser coordenado pelo MDS. Outros programas foram criados, bem como parcerias com ministérios que tinham programas ligados à questão da SA. Ainda no ano de 2004, na II Conferência Nacional de Segurança Alimentar, foi definido o conceito de Segurança Alimentar e Nutricional, e esta foi definida legalmente pela Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional (LOSAN), por meio da Lei Federal nº 11.346/2006, que diz:

> A segurança alimentar e nutricional consiste na realização do direito de todos ao acesso regular e permanente a alimentos de qualidade, em quantidade suficiente, sem comprometer o acesso a outras necessidades essenciais, tendo como base práticas alimentares promotoras de saúde, que respeitem a diversidade cultural e que sejam social, econômica e ambientalmente sustentáveis. (LOSAN, art. 3º).

A LOSAN instituiu o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SISAN) em 2007, que tem como objetivo promover em todo o território nacional o direito humano à alimentação adequada. Trata-se de um sistema público, que possibilita a gestão intersetorial e participativa e a articulação entre os entes federados para a implementação das políticas promotoras da segurança alimentar e nutricional, numa perspectiva de complementaridade e otimização das potencialidades de cada setor (SISAN 2010). Dentro da estrutura do SISAN, foi criada a Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional, a CAISAN (2007).

> O SISAN é integrado por uma série de órgãos e entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e Municípios afetos à Segurança Alimentar e Nutricional - SAN. [...] Neste processo cabe aos estados, Distrito Federal e municípios, para integrarem o SISAN a reprodução dos componentes e atribuições do sistema supracitados, em especial dos conselhos e câmaras intersetoriais (congêneres da câmara interministerial). Desta forma, pretende-se assegurar futuramente condições para a construção dos pactos interfederativos e intersetoriais necessários para a devida estruturação do Sistema. (SISAN, 2010, p.7).

De acordo com o CONSEA (2009), as políticas de SAN devem estar subordinadas aos princípios do Direito Humano à Alimentação Adequada (DHAA) e da Soberania Alimentar. Isto significa que tais princípios devem orientar as estratégias de desenvolvimento do País e as políticas públicas voltadas para as ações de SAN. O direito humano à alimentação adequada (DHAA) foi garantido legalmente por meio da Emenda Constitucional nº 64, pelo Congresso Nacional, em 4 de fevereiro de 2010, alterando-se o art.6 da Constituição Federal e incluindo-se a alimentação como um direito social, ao lado da educação, da saúde entre outros, passando a ser dever do Estado garanti-lo.

A partir do Decreto nº 7.272, de 25 de agosto de 2010, de regulamentação da LOSAN, instituiu-se a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) e suas diretrizes, instituindo-se, também, os parâmetros para a elaboração do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN) 2012/2015, principal instrumento de planejamento, gestão e execução da Política. (SISAN, 2013, p.3)

A Câmara Interministerial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN) "É composta atualmente por 21 ministérios e tem como principal atribuição coordenar a execução da Política e do Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional" (PLANSAN, 2016-2019, p.11)

Para o SISAN (2010), o grande desafio imposto pela gestão governamental é a constituição das Câmaras Intersetoriais de SAN, que têm a função de coordenar intersetorialmente a execução da política nacional e dos planos de SAN e de fortalecer a integração entre os diversos setores governamentais envolvidos com o tema em questão. Afirma a importância da coexistência das Câmaras Intersetoriais nos Estados e nos Municípios, pois:

> pode significar um promissor diálogo intergovernamental no planejamento e execução de programas e ações integrantes da Política Nacional do SAN, tanto do ponto de vista da integração das políticas em nível local, uma vez que muitos dos programas e ações de SAN, como por exemplo, o Programa de Aquisição de Alimentos – PAA, o Programa Nacional de Alimentação Escolar – PNAE e o Programa Bolsa Família são intersetoriais em sua origem, quanto do ponto de vista do pacto federativo. (SISAN, 2010, p.7).

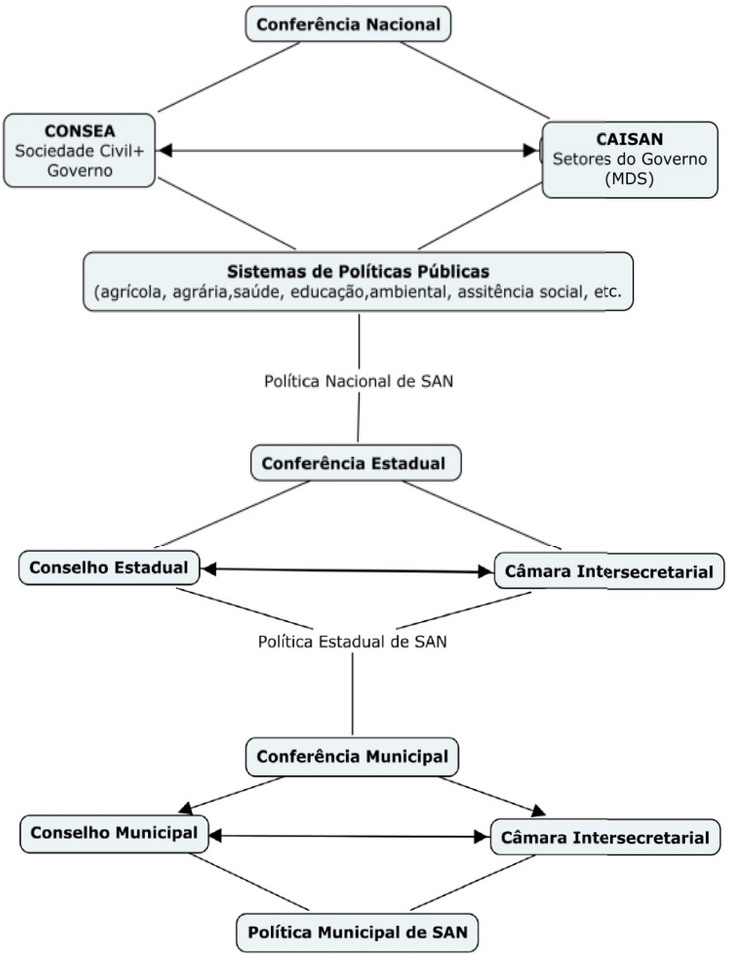
É atribuição da Câmara Intersetorial de SAN a elaboração do Plano Estadual, Distrital ou Municipal de SAN, de forma pactuada entre os diversos setores relacionados com a SAN e com base nas diretrizes e prioridades estabelecidas pelo Conselho de SAN (SISAN, 2010).

No âmbito Federal, atua, sobre a SAN, o Ministério do Desenvolvimento Social - MDS, mais especificamente, a Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (SESAN), a quem cabe implementar a Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional e realizar ações estruturantes e emergenciais de combate à fome e de inclusão produtiva rural. A SESAN exerce o papel de Secretaria Executiva da Câmara Intersetorial de Segurança Alimentar e Nutricional (CAISAN).[2]

De acordo com o PLANSAN 2016-2019 (PLANSAN 2016-2019, p.18), nos últimos quatro anos, a descentralização do SISAN marcou uma nova frente de atuação, todos os estados e o Distrito Federal aderiram ao Sistema, bem como 129 municípios, contando-se com a criação de Câmaras Intersetoriais e Conselhos de SAN estaduais e municipais e a elaboração de Planos estaduais e municipais. CAISANs e CONSEAs estaduais estão em níveis de amadurecimento e de cenários políticos diferentes, estando em processo de estruturação e de organização de seu funcionamento.

Segundo o PLANSAN, 2016-2019 (PLANSAN, 2016-2019, p.19), a CAISAN Nacional estabeleceu junto às CAISANs Estaduais um novo fluxo de adesão em 2013, e esse novo fluxo insere os estados como partícipes do processo, assim, os estados, além da mobilização, devem também orientar, analisar e formalizar a adesão de seus municípios, ficando a CAISAN Nacional com a responsabilidade de avalizar a adesão. A Figura 1 apresenta a configuração do Sistema e da Política de Segurança Alimentar e Nutricional no Brasil, atualmente.

FIGURA 1: SISTEMA E POLÍTICA DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL NO BRASIL. [3]



Esse arranjo esquemático sintetiza os principais componentes do sistema de segurança alimentar, evidenciando a participação dos entes federados. Destacam-se os Conselhos (nacional, estaduais e municipais) e sua inter-relação com as Câmaras (em nível nacional, estadual e municipal). Ressalta-se, também, a Política Municipal de SAN em sua inter-relação com os demais entes federados.

4 Resultados e discussão: o caso de Campos dos Goytacazes

4.1 Aspectos legais da SAN no Estado do Rio de Janeiro

No Estado do Rio de Janeiro, a Lei Estadual nº 5.594, de 11/12/2009, criou o Sistema e a Política Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável – SISAN-RJ, que foi regulamentado pelo decreto nº 44.232, de 07 de junho de 2013. A lei estabelece definições, princípios, diretrizes, objetivos e composição do Sistema Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável - SISANS/RJ, por meio do qual o poder público, com a participação da sociedade civil organizada, formulará e implementará políticas, planos, programas e ações, objetivando assegurar o direito humano à alimentação adequada. [4]

O CONSEA - RJ está vinculado à Secretaria de Assistência Social e Direitos Humanos (SEASDH), é composto em 2/3 pela sociedade civil e em 1/3 pelo governo, e seu presidente é um representante da sociedade civil (SISAN, 2010).

No Estado do Rio de Janeiro, a LOSAN assegura a existência de: I) Conferência Estadual de Segurança Alimentar e Nutricional Sustentável; II) Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional do RJ; III) Câmara intersecretarias de SAN; IV) Órgãos e entidades de SAN do Estado e seus municípios; V) Órgãos e entidades de SAN da União, dos demais estados, do DF e dos demais municípios manifestados o interesse na adesão; e VI) Instituições privadas, com ou sem fins lucrativos, que manifestem interesse na adesão (SISAN, 2010, p. 13).

A Lei Estadual de SAN menciona a Política e o Plano de forma sintética e deixa a cargo da Câmara Intersecretarias a elaboração da Política e do Plano (SISAN, 2010, p.21).

4.2 Aspectos socioeconômicos de Campos dos Goytacazes

O município de Campos dos Goytacazes compõe a Região do Norte Fluminense; é a maior cidade do Estado em extensão territorial ocupando 40,90% do total da Região Norte Fluminense; tem a população urbana em maior número, correspondendo a 88,13% da população total, enquanto a população rural ocupa 11,87% da sua população (Campos et al., 2012).

Campos dos Goytacazes ocupa o 5º lugar entre os municípios do estado do Rio de Janeiro em PIB per capita; na sua microrregião, ocupa o 2º lugar e, em nível nacional, ocupa o 25º lugar, de acordo com os dados do IBGE cidades, ano base de referência 2014.[5] Apesar de ser um dos municípios que mais recebe repasse dos royalties do petróleo no Estado e no Brasil, os indicadores de pobreza do município, do ano de 2003[6], apontam um percentual de 33,26% da população total do município, bem próximo ao percentual da Região Norte Fluminense, que é de 32% de pobreza da população total.

Seu índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é de 0,716, de acordo com o Censo Demográfico do IBGE 2010[7]. Em relação ao índice de GINI (que calcula a desigualdade na distribuição de renda, isto é, a concentração de renda em uma população, em que 0 corresponde à igualdade de renda e 1 corresponde à total desigualdade), o valor é de 0,49 no município, sendo este um resultado melhor do que o da média da região e a nacional. Na região, o valor é de 0,43. Apesar de ter disposto de recursos durante muitos anos, o município convive com um significativo grau de desigualdade de renda.

O Índice de Desenvolvimento Municipal (IFDM) da FIRJAN organiza um painel para acompanhamento socioeconômico do desenvolvimento dos municípios brasileiros. O indicador considera da mesma maneira e com os mesmos pesos as três variáveis do desenvolvimento humano: emprego e renda; educação; e saúde. O resultado varia entre "0 e 1": quanto mais próximo de um (1), maior o nível de desenvolvimento do município. Dentro da avaliação dos resultados, a FIRJAN indica parâmetros para a classificação e acompanhamento de desempenho; municípios com IFDM entre "0 e 0,4" são considerados com baixo nível de desenvolvimento; entre "0,4 e 0,6", são considerados de desenvolvimento regular, entre "0,6 e 0,8" são considerados de desenvolvimento moderado e, entre "0,8 e 1,0", de alto desenvolvimento.

Para o caso de Campos dos Goytacazes, comparando-se o IFDM da edição 2014 - Ano base 2010, utilizado nesta pesquisa, com o da última edição 2015 – Ano base 2013, o seu desenvolvimento ainda é considerado moderado, porém houve modificações na posição do ranking. Em 2010, o índice IFDM de Campos dos Goytacazes era de 0,7556; em 2013, caiu para 0,7512. O município ocupava a 752º posição no ranking nacional no ano base de 2010, em 2013, caiu para a 1060º posição, uma queda considerável. No que se refere à classificação em nível estadual, Campos dos Goytacazes, em 2010, ocupava a 23º posição, no ano de 2013, passou a ocupar a 26º posição[8].

4.3 Estrutura de SAN no município de Campos dos Goytacazes

Argumenta-se que a política de SAN constitui e promove uma motivação para as políticas públicas de apoio à agricultura familiar. É um tema transversal, que permite uma abordagem ampla da realidade local e regional, podendo representar em nível local um estimulador (Maluf, 2007; Grisa e Schneider, 2015).

Assim, no âmbito do projeto de extensão, foi realizada a análise dos instrumentos de políticas locais de abastecimento (produção, distribuição e consumo de alimentos) e das atuais ações de Segurança Alimentar e Nutricional (executadas e em execução), baseada no modelo de política local de SAN, nos padrões elaborados por Cunha e Lemos (1997). O desenho da política proposto pelos autores tinha como propósito obter subsídios para a formulação de uma Política Municipal

de Segurança Alimentar e Nutricional (PMSAN) adequada à realidade municipal.

Este artigo tem como cerne apresentar a constituição da Estrutura Institucional/Política da Segurança Alimentar e Nutricional no município de Campos dos Goytacazes, mediante o diagnóstico já existente.

O Diagnóstico revela que as ações locais estão divididas em três eixos de classificação: Assistência Alimentar, Apoio à Produção e à Comercialização (abastecimento) e Educação para o Consumo Alimentar, subdivididas em:

- **Assistência Alimentar:** Alimentação Escolar, Assistência Alimentar, Prevenção e Combate à Desnutrição, Distribuição Emergencial de Alimentos, Restaurante Popular/Cozinhas Comunitárias.
- **Apoio à Produção e à Comercialização (abastecimento):** Feiras Livres, Mercados Municipais, Programa Direto da Roça, Hortas Escolares, Hortas Comunitárias.
- **Educação para o Consumo Alimentar:** Pesquisa Cesta Básica, Educação para o Consumo Alimentar, Cozinha Pedagógica.

  O Diagnóstico aponta dois programas realizados em parceria com o Governo Federal no município:
- **Programa Bolsa Família:** São 33.153 famílias beneficiadas pelo Programa (dados do mês de agosto de 2017), representando uma cobertura de 89,73% da estimativa de famílias pobres no município. [9]
- **Cadastro Único:** São 63.180 famílias inscritas no programa, de acordo com os dados do MDS em agosto de 2017. [10]

Nota-se, por meio dos dados da pesquisa, que as iniciativas adotadas pelo poder público local, por mais relevantes que sejam, precisam ser potencializadas; para isso, necessitam estar articuladas e coordenadas sob a ótica das políticas de SAN. Segundo os próprios coordenadores, as ações ainda são fragmentadas e demandam ordenamento e maior adesão da Prefeitura, principalmente no que se refere à falta de comunicação entre os setores responsáveis pelas ações.

Sobre a unidade executora de SAN no município, constatou-se que é uma coordenação criada em janeiro de 2009 e alocada dentro da estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social. Essa coordenação formulou um Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (PMSAN) 2012/2015, que contém, em alguns dos seus projetos, as diretrizes da PMSAN e propostas para sua articulação. O plano tem como "propósito viabilizar a melhoria das condições de alimentação, nutrição e saúde da população campista, principalmente dos grupos em vulnerabilidade social, através da articulação de políticas públicas de Segurança Alimentar e Nutricional para a promoção da alimentação adequada e saudável, vigilância alimentar e nutricional e prevenção de agravos relacionadas à violação do DHAA." (PMSAN, 2012, p.5). Constatou-se que a Coordenação não é autossuficiente, o que dificulta a garantia e a fiscalização das ações que englobam o contexto de SAN.

Campos dos Goytacazes possui um Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA), uma Política Municipal de Alimentação e Nutrição e um Sistema Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (SISMUSAN), previsto em lei.

O COMSEA foi criado em 17 de outubro de 2007, pela Lei nº 7.947, com o intuito de ser um espaço de articulação entre o governo municipal e a sociedade civil, para a formulação de diretrizes para as políticas e ações de SAN. Em 14 de julho de 2009, foi criada a Lei nº 8.097 para alterar o art.4 da Lei nº7.947, que trata de sua composição.

A lei que dispõe sobre a Política Municipal de Alimentação e Nutrição e que implementa o SISMUSAN é a Lei municipal nº 8.132, de 17 de dezembro de 2009, que estabelece a finalidade, os princípios, as diretrizes e os objetivos da política e define normas de organização, gestão e as ações do SISMUSAN.

A Lei que regulamenta o SISMUSAN define um grupo gestor, composto por várias secretarias e órgãos municipais, que são: a Coordenadoria do Desenvolvimento Social, a Secretaria Municipal de Família e Assistência Social, a Secretaria Municipal de Saúde, a Secretaria Municipal de Educação, a Secretaria de Agricultura, a Secretaria de Justiça e Assistência Judiciária, a Fundação Municipal do Esporte e a Fundação Zumbi dos Palmares. Na lei, as Secretarias de Saúde, Educação, Agricultura e de Justiça e Assistência Jurídica têm funções e ações especificas, para que ocorra o funcionamento do SISMUSAN.

A Coordenação de Segurança Alimentar e Nutricional relata a falta de adesão dos segmentos envolvidos na execução do SISMUSAN, argumenta que há uma limitação da atuação do COMSEA como segmento de apoio à política de SAN, por ser a participação dos seus envolvidos um pouco debilitada, e também aponta a carência de recursos financeiros para garantir a estrutura de funcionamento (PMSAN, 2012). Ainda de acordo com essa Coordenação, a prefeitura cedeu um prédio que abarcará todos os conselhos municipais.

O Diagnóstico expõe que, apesar da existência de leis que regulamentam tais políticas, até mesmo de um Sistema Municipal de SAN, há falta de diálogo entre as secretarias, e o COMSEA, por sua vez, enxerga o governo municipal como um inimigo e não como um aliado.

Também, com base no diagnóstico, pode-se dizer que, em Campos dos Goytacazes,:

> Os dados de ações de SAN do município indicam a existência de iniciativas de uma política de segurança alimentar locais. Todavia estas estão desarticuladas, carentes de uma instância que possa coordená-las, a exemplo dos casos empíricos existentes (Belo Horizonte, Curitiba, Guarulhos, etc.), ou mesmo quando se trata de organizar a experiência local no sentido do que é apregoado na literatura sobre o tema e nos desenhos institucionais sugeridos pelo Governo Federal. (Campos et al, 2012,p.135).

Com base no referencial analítico criado por Cunha e Lemos (1997), os quais utilizam três elementos importantes para a análise, constata-se que, com relação à posição hierárquica da unidade executora das ações de SAN, em Campos dos Goytacazes, ela é uma Coordenação alocada na estrutura da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Humano e Social, deste modo, com temáticas distantes da questão da SAN. Para uma melhor efetivação de suas ações, deveria estar constituída em uma secretaria ou coordenadoria ligada diretamente ao gabinete do prefeito.

Com relação à Nucleação das Ações, fica evidente que as ações relacionadas a SAN estão dispersas em organogramas de outras unidades administrativas, deixando de aproveitar a sinergia que uma coordenação de programas, direta ou indiretamente ligados à entidade executora de SAN, poderia oferecer, e se destaca ainda, como agravante, o tema da SAN estar em duas secretarias de grande apelo social, como a de Saúde e a do Desenvolvimento Social, retirando-se o foco da questão permanente do Direito à Alimentação (DHAA).

No que diz respeito à Participação Popular e Controle Social, o município possui, para fins de controle social das ações de SAN e também como mecanismo de participação popular, o Conselho Municipal de Segurança Alimentar (COMSEA).

Campos et al. (2012) afirmam que o município tem condições de minimizar, senão erradicar, a questão da insegurança alimentar, pois existem ações em andamento e que poderiam ser aproveitadas outras de suas potencialidades, como a produção de gêneros da agricultura familiar local:

> [...] a produção de gêneros da agricultura familiar local (ou no entorno da cidade) para compras institucionais que significaria, por baixo, cerca de 67.314 refeições por dia (considerando-se os 1.649 leitos hospitalares e os 57.528 alunos do ensino fundamental e 8.140 da pré-escola – estaduais e municipais) (IBGE, 2009). (Campos et al., 2012,p. 136).

Com base na análise do diagnóstico que forneceu as bases para este estudo, a realização de um projeto de redução (ou mesmo erradicação) da insegurança alimentar no município depende de ações mais consistentes de SAN.

Considerações finais

Conclui-se que, no que se refere à estrutura institucional/política da segurança alimentar e nutricional no município de Campos dos Goytacazes, a não subordinação da unidade executora dessa política SAN ao gabinete do Prefeito e a fragmentação de ações em várias estruturas administrativas, sem coordenação central, têm influência na falta de foco e prejudicam uma melhor implementação das ações de SAN, o que é agravado pelas dificuldades de diálogo entre as secretarias e o COMSEA.

O município criou um aparato legal/institucional importante (representado pelo PMSAN, pela Política Municipal de Alimentação e Nutrição, pelo Sistema Municipal de Alimentar e Nutricional – SISMUSAN e pelo COMSEA), mas são necessários outros mecanismos que aumentem sua capacidade institucional/política de atendimento às necessidades de segurança alimentar da população, considerando-se a relevância, para uma melhor execução das ações, de um desenho de Política Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional com base nos moldes desenvolvidos por Cunha e Lemos (1997). Esse desenho já foi proposto e está sendo trabalhado pelo projeto de extensão, em conjunto com o COMSEA Campos e a Coordenadoria Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Referências bibliográficas

ARANHA, A.V. **Segurança alimentar, gestão pública e cidadania:** a experiência do município de Belo Horizonte. Belo Horizonte/MG: Fundação João Pinheiro, 2000.

BELIK,W. A Política Brasileira de Segurança Alimentar e Nutricional: concepção e resultados. **Segurança Alimentar e Nutricional,** Campinas, 19(2): 94-110, 2012.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Rio de Janeiro/RJ: DP&A, 2002.

BRASIL. Presidência da República, Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Princípios e Diretrizes de Uma Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Brasília/DF, 2004.

BRASIL. Lei Federal nº 11.346, 14/09/2006. Cria o Sistema de Segurança Alimentar e Nutricional – SISAN com vistas em assegurar o direito humano à alimentação adequada e dá outras providências. Brasília/DF.

CÂMARA INTERMINISTERIAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional**: 2012/2015. Brasília, DF: CAISAN, 2011.

CAMPOS, M. M. et. al. Política Pública em Segurança Alimentar e Nutricional: Uma Análise do Caso de Campos dos Goytacazes, no Norte Fluminense. **Agenda Social** (UENF), v. 6, p. 118-138.

CASTRO, J. **Geografia da fome o dilema brasileiro:** pão ou aço. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

COMPANHIA NACIONAL DE ABASTECIMENTO. **Histórico do Abastecimento Alimentar no Brasil.** Brasília/DF, 2005.

CONSELHO NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. Construção do Sistema e da Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional: a experiência brasileira. Brasília, novembro de 2009.

CUNHA, A. R. A. A.; LEMOS, M. B. Segurança alimentar sob o prisma das políticas urbanas de abastecimento. Belo Horizonte/MG, CEDEPLAR, 1996 (Texto para discussão 113).

CUNHA, A. R. A. A.; LEMOS, M. B. Segurança alimentar e políticas locais de abastecimento. **Revista Econômica do Nordeste**, Fortaleza/CE, v. 28, 1997.

CUNHA, A. et al. Políticas Locais de acesso alimentar: entre a regulação e as políticas compensatórias. In: Belik, W e Maluf, R.S. **Abastecimento e segurança alimentar: os limites da liberalização.** Campinas/SP: IE/UNICAMP, 2000.

DEL VECCHIOA, M. C. et al. Papel do Município na Efetivação das Políticas Públicas de Segurança Alimentar e Nutricional. **Ensaios Cienc. Biol. Agrar. Saúde,** v.19, n.2, p. 75-80, 2015.

FAO. 2015. **Diretrizes voluntárias.** Disponível em: <http://www.fao.org/3/b-y7937o.pdf>. Acesso em: 20/09/2017.

GIL, Rozilaine Corrêa. **Políticas públicas de segurança alimentar:** estudo sobre a eficácia dos eixos norteadores do programa cozinha comunitária no município de Contagem-MG. 2012. Dissertação (Mestrado em Administração) -Curso de Mestrado Profissional da Fead Centro de Gestão Empreendedora, Belo Horizonte.

GRISA, C.; SCHNEIDER, S. Três gerações de políticas públicas para a agricultura familiar e formas de interação entre sociedade e estado no Brasil. **RESR**, Piracicaba-SP, Vol. 52, Supl. 1, p. S125-S146, 2014. Impressa em Fevereiro de 2015.

IPEA. A Segurança Alimentar e Nutricional e o Direito a Alimentação no Brasil, Documento elaborado para a visita ao Brasil do Relator Especial da Comissão dos Direitos Humanos da Organização da Nações Unidas sobre o Direito à Alimentaçao, Beghin, N (org), IPEA, Brasília, DF.

LEÃO, Marília. MALUF, Renato S. **A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional:** a experiência brasileira. Brasília: ABRANDH, 2012.

_____. **Figura 3 do livro "A construção social de um sistema público de segurança alimentar e nutricional: a experiência brasileira".** Brasília: ABRANDH, p. 29, 2012.

MALUF, R. **Segurança Alimentar e Nutricional.** Petrópolis: Editora Vozes, 2007.

MACHADO, Moisés. **Políticas de segurança alimentar:** Belo Horizonte e Santos, uma visão sobre a continuidade e mudança. Dissertação (Mestrado) - Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2006.

SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Diagnóstico de Implantação no Âmbito Estadual.** Brasília, Outubro de 2010.

SISTEMA NACIONAL DE SEGURANÇA ALIMENTAR E NUTRICIONAL. **Avanços e Desafios na Gestão do Sistema. Brasília**, Junho 2013.

SISMUSAN. Plano Municipal de Segurança Alimentar e Nutricional (2012/2015). Campos dos Goytacazes – RJ, 2012.

NOTAS

1 Para maior aprofundamento da metodologia desenvolvida, ver em Cunha, A.R.A.A e Lemos, M. B. Segurança alimentar e políticas locais de abastecimento. Fortaleza/CE: Revista Econômica do Nordeste, v. 28, 1997.

2 Disponível em: http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/estrutura-organizacional.

3 O quadro representa uma análise do modelo de Estrutura do Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional elaborado por Leão, Maluf (2012).

4 Disponível em: http://gov-rj.jusbrasil.com.br/legislacao/820612/lei-5594-09 e http://www.jusbrasil.com.br/topicos/23494594/lei-n-5594-de-11-de-dezembro-de-2009-do-rio-de-janeiro

5 Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama PIB per capita de R$ 120,693,92 (2014)

6 Disponível em: https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/pesquisa/36/30246

7 Disponível em: http://cidades.ibge.gov.br/xtras/temas.php?lang=&codmun=330100&idtema=118& search =rio-de-janeiro|campos-dos-goytacazes|%C3%8Dndice-de-desenvolvimento-humano-municipal-idhm-

8 Informações coletadas no site: http://www.firjan.org.br

9 Informações coletadas no site Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) / (SIGPBF) – Secretaria de Gestão do Programa Bolsa Família. Acessado em 18/09/2017.

10 Informações coletadas no site Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS)/(SIGPBF) – Secretaria de Gestão do Programa Bolsa Família. Acessado em 18/09/2017.

SITES CONSULTADOS

Índice de Desenvolvimento Municipal – FIRJAN. Disponível em: <http://www.firjan.com.br/ifdm/consulta-ao-indice/ifdm-indice-firjan-dedesenvolvimento municipalresultado.htm?UF=RJ&IdCidade=330100& Indicador=1&Ano=2013>. Acesso em:14 de set. 2017.

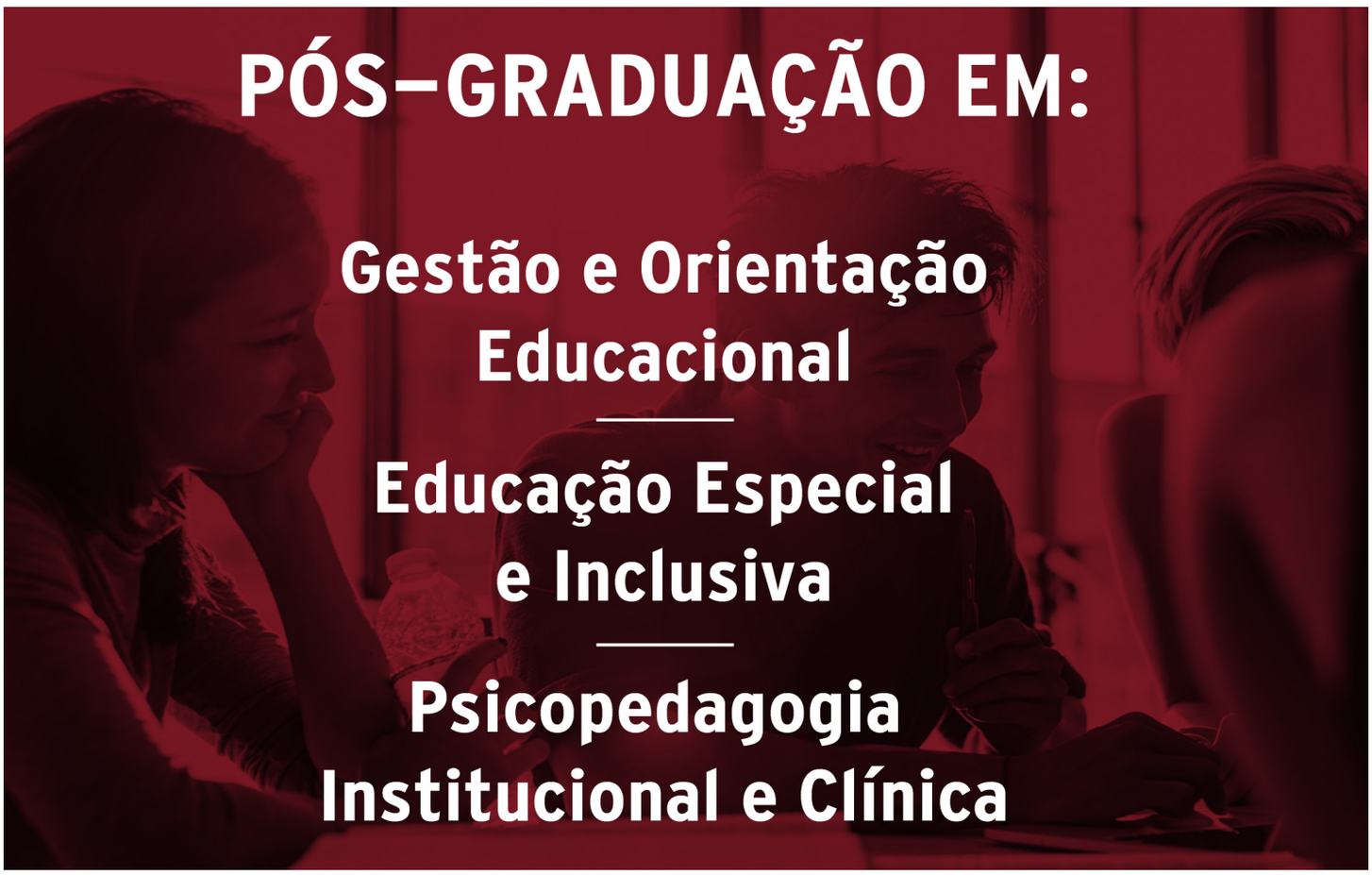
IBGE Cidades. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/v4/brasil/rj/campos-dos-goytacazes/panorama>. Acesso em: 16 de set. 2017.

Programas Bolsa família e Cadastro Único. Disponível em: <http://mds.gov.br/bolsafamilia>. Acesso em: 17 de set. 2017.

Plano Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PLANSAN 2016-2019). Disponível em: < http://www.cfn.org.br/wp-content/uploads/2016/05/PLANSAN-2016.pdf>. Acesso em: 11 de set. 2017.

Sisan – Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/sisan_avancos_desafios.pdf>. Acesso em: 11 de set.2017.

SESAN - Secretaria Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional. Disponível em: <http://mds.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/quem-e-quem/secretaria-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional/secretaria-nacional-de-seguranca-alimentar-e-nutricional-1>. Acesso em: 11 de set. 2017.



A dinâmica produtiva e territorial da indústria farmacêutica dos genéricos no Brasil 2000/2017

TERRITORIAL AND PRODUCTIVE DYNAMIC OF THE GENERIC PHARMACEUTICAL INDUSTRY IN BRAZIL 2000/2017

Resumo:
O objetivo do artigo é caracterizar a dinâmica produtiva e territorial da indústria farmacêutica com foco nos produtos genéricos no Brasil 2000 e 2017. A metodologia baseou-se em pesquisa bibliográfica e localização georeferenciada da indústria entre 2000 e 2017. Os principais resultados mostram que a produção de genéricos cresceu bastante no período, fortalecendo a indústria de capital nacional e desconcentrando relativamente a sua produção antes restrita ao Sudeste.
Palavras-chave: Indústria Farmacêutica. Medicamentos Genéricos. Distribuição Territorial.

Abstract:
This article aims at characterizing the territorial and productive dynamic of the pharmaceutical industry focusing on the generic pharmaceutical products in Brazil between 2000 and 2017. The methodology applied was based on bibliographic research and georeferenced location of the industry from 2000 to 2017. The main results show that the production of generic pharmaceutical products has grown significantly during that period, which has strengthened the industry of domestic capital and relatively decentralized its production previously restricted to the Southeast of Brazil.
Keywords: Pharmaceutical Industry. Generic Pharmaceutical Medication. Territorial Distribution.

Eduardo Manhães
Mestre em Economia Empresarial e doutorando em Planejamento Regional e Gestão da Cidade pela UCAM. Professor Assistente no Departamento de Economia – UFF/Instituto de Ciências da Sociedade e Desenvolvimento Regional. E-mail: jedums@hotmail.com.

Lia Hasenclever
Doutora em Engenharia da Produção pela COPPE-UFRJ. Professora Colaboradora Voluntária Instituto de Economia - UFRJ e Universidade Candido Mendes/Campos dos Goytacazes. E-mail: lia@ie.ufrj.br

Introdução

Abordando-se sucintamente o processo de industrialização no Brasil, pode-se datar o seu início a partir da década de 1930 com a instituição do Programa de Substituição de Importações - PSI[1], vindo depois, na década de 1950, a ser alavancado pelas ações do Plano de Metas[2], fortemente influenciado pelas concepções de Celso Furtado, integrante do Grupo de Trabalho Cepal/BNDE[3] (Diniz, p. 235, 2009), que fortaleceu e ampliou o projeto de implantação de um parque de indústria pesada no País.

Já ao final da década de 1970 e início da de 1980, devido a investimentos direcionados à construção de indústrias de bens de capital, de bens intermediários e em infraestrutura energética e logística, a matriz industrial brasileira já se percebia mais fortemente estabelecida. Em todas essas iniciativas, o capital internacional foi convidado a produzir localmente em vez de exportar já que as tarifas de importação oneravam muito os custos de exportação.

A partir da segunda década dos anos 1980, o Brasil então adota as resoluções liberais propostas no Consenso de Washington[4], alterando assim seu posicionamento protecionista em relação à economia internacional e, consequentemente, ao seu setor industrial. Essa mudança fez com que os setores econômicos brasileiros se reestruturassem e se reorganizassem frente às novas políticas do Estado voltadas à abertura econômica global. O Estado, a partir de então, implementa o programa de privatizações, viabiliza a entrada de empresas e de produtos estrangeiros, removendo barreiras às importações, encerrando nessa década o PSI.

Segundo Suzigan e Furtado (2006), na última década do século XX e início do século XXI, o Brasil não possuía uma Política Industrial – PI[5], que possibilitasse a superação das dificuldades, que já se faziam percebidas, perante o insucesso das políticas neoliberais:

> No final dos anos 1990 e início da década de 2000 o país continuava sem PI, e pior, caso houvesse uma decisão política de formular e implementar uma PI, vários desafios teriam que ser vencidos. (SUZIGAN e FURTADO, 2006, p. 173).

A partir de 2003, diante do efetivo fracasso das políticas neoliberais voltadas ao crescimento da economia nacional, na qual se insere o setor industrial, o Estado retoma um caráter desenvolvimentista de suas ações, retornando à promoção de uma PI visando à recuperação do setor produtivo industrial.

É a partir de 2008 que o Estado implementa a Política de Desenvolvimento Produtivo - PDP, com macrometas e metas específicas. Quanto ao setor industrial, prevê-se o aumento dos recursos oriundos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social – BNDES de até R$ 210 bilhões; a distribuição geográfica da indústria; e a implementação dos Programas Estruturantes para Sistemas Produtivos – PESP, focando a competitividade em áreas de alta densidade tecnológica, como a indústria da saúde/farmacêutica, sendo essa considerada uma área estratégica.

Esse delineamento produtivo, no Brasil, baseou-se no argumento a respeito da relevância da participação do Setor Industrial na economia, principalmente da indústria de transformação, pois, desse setor econômico produtivo, deriva-se expressiva parte do valor agregado da produção de uma economia, apresentando maiores ganhos de produtividade que os demais setores e também por ser promotor de externalidades

positivas, como o desenvolvimento tecnológico, sendo esse último aspecto ressaltado por Torres e Silva (2012):

> a indústria é geradora e difusora de progresso tecnológico. Logo, a presença da indústria como motor do crescimento é fundamental para gerar aumentos na produtividade, que pode ser difundida para os demais setores. (TORRES e SILVA, 2012, p.3).

Assim sendo, com base nesse entendimento, o setor produtivo industrial se mostra como primordial ao crescimento econômico e obteve maior fundamentação a partir das proposições e obras de Nicholas Kaldor (1957), nas quais atribuiu à indústria de transformação o principal setor produtivo responsável pela promoção do crescimento econômico.

Com base nessa proposição, os países, para desfrutarem de crescimento econômico, deveriam promover a implementação e fortalecimento dos setores industriais, de modo a, entre outras questões, expandir volume de emprego na indústria em relação aos demais setores da economia, como apresenta Kaldor:

> Progresso econômico (na medida em que representa elevação da renda per capita) implica, invariavelmente, em industrialização no sentido de um aumento na proporção da população ativa empregada em ocupações secundárias (e terciárias) e correspondente redução na proporção da força de trabalho utilizada na agricultura. (KALDOR, 1957b, p. 21).

O objetivo deste trabalho é verificar se a Lei dos Genéricos promoveu, no setor industrial farmacêutico, (i) o crescimento da produção da referida indústria; e (ii) a propagação e desconcentração territorial e regional.

O espaço temporal utilizado para análise neste trabalho contempla o período de 2000 até março de 2017. Isso se deve ao fato de ser esse o período posterior à promulgação da Lei nº 9.787, denominada Lei dos Genéricos, aspecto sobre o qual objetivamos verificar as consequências quanto ao volume de produção/venda e à amplitude do espraiamento territorial da Indústria Farmacêutica, decorrente da promulgação da referida Lei.

Este trabalho se justifica no sentido de verificar-se a política pública de saúde dos medicamentos genéricos, sustentada por um segmento industrial, que, em 2016, segundo a Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa - Interfarma, obteve um faturamento de R$ 85,35 bilhões, significando um aumento da ordem de 13,1% em relação ao ano anterior, em um ambiente econômico nacional, no qual o Produto Interno Bruto – PIB apresentou uma queda da ordem de 3,6%, apresentando assim vitalidade produtiva e de transbordamentos territoriais sólidos e desconcentrados.

A hipótese deste trabalho é que a política pública de saúde de criação dos medicamentos genéricos, instituída em 1999, efetivou-se também em uma política pública industrial, viabilizando (i) crescimento econômico desse segmento industrial; e (ii) um movimento, perceptível, de desconcentração territorial/regional.

Além dessa introdução, o artigo está estruturado em quatro seções. A primeira apresenta o referencial teórico e metodológico sobre o setor produtivo industrial. Na segunda seção, demonstraremos dados que serão analisados sobre a Indústria Farmacêutica no Brasil, na terceira seção, serão apresentadas e analisadas informações sobre a Indústria Farmacêutica de medicamentos genéricos no Brasil e, por fim, na quarta seção, serão feitas as considerações finais do trabalho.

Referencial Empírico e Metodológico

Para o desenvolvimento deste trabalho, foi realizada uma revisão bibliográfica pertinente à recente atuação da Indústria Farmacêutica no Brasil com vistas a alicerçar as análises realizadas tendo em vista o seu comportamento no que tange à sua expansão em termos de empresas atuantes e produtos fabricados e ofertados, mais especificamente, em relação aos medicamentos de referência, similares e genéricos.

O presente trabalho utiliza dados extraídos dos sítios eletrônicos (sites) de órgãos governamentais, tais como Agência Nacional de Vigilância Sanitária – ANVISA[6], e de órgão privados, como QuintilesIMS, Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa - Interfarma e das empresas estabelecidas e produtoras de medicamentos no território brasileiro com a finalidade precípua de obter informações quanto à criação da empresa, sua localização, sua estrutura produtiva, sua nacionalidade e elenco de medicamentos fabricados por essas.

Para fins de inserção no rol de empresas fabricantes de medicamentos aferidas neste trabalho, foram consideradas as que apresentavam, em março de 2017, unidades fabris no Brasil, assim como as que possuíam registros ativos de medicamentos classificados como de referência[7] e como genéricos pela ANVISA. Assim sendo, empresas cuja operação se limite à importação e à comercialização de medicamentos de referência, similares e/ou genéricos no Brasil não foram consideradas no escopo deste trabalho.

Cabe salientar a relativa dificuldade, durante a pesquisa, de se identificar a nacionalidade da maioria das empresas, o que parece coadunar com o exposto por Castells (1999), que indica a possibilidade de haver reações adversas à condição de empresa estrangeira e seus produtos frente a um posicionamento nacionalista, recentemente fortalecido, levando assim as empresas globais a utilizarem-se do artifício de marketing de aproximação com o mercado nacional e suprimir a divulgação de sua origem.

> A era da globalização é também a era do ressurgimento do nacionalismo, manifestado tanto pelo desafio que impõe a Estados-Nação estabelecidos como pela ampla (re)construção da identidade com base na nacionalidade, invariavelmente definida por oposição ao estrangeiro. (CASTELLS, 1999, p. 44).

Também foi utilizado o software QGIS[8], que é um Sistema de Informação Geográfica, que permite a criação de mapas com várias camadas usando diferentes projeções de mapa, a fim de se viabilizar a visualização da criação e expansão da indústria de medicamentos genéricos no território brasileiro em dois momentos, a saber: Primeiro momento, o ano de 2000, ano seguinte à promulgação da Lei dos Genéricos, e segundo momento, o mês de março de 2017, no qual a ANVISA emite seu mais recente relatório de registros de medicamentos ativos e, consequentemente, de empresas que os produzem.

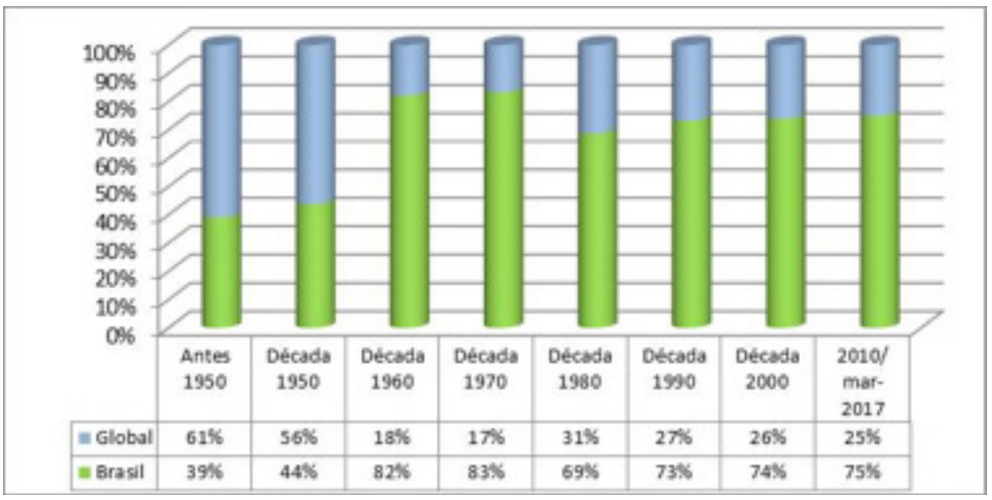
A Indústria Farmacêutica no Brasil

No recente contexto econômico mundial, inserido no escopo do setor industrial, percebem-se múltiplas atividades produtivas, dentre essas, verifica-se a Indústria Farmacêutica, foco deste trabalho, dotada de características próprias de correntes da Globalização e, também, provedora de inovações, emprego e renda, sendo então promotora do crescimento econômico de um país.

A Indústria Farmacêutica destina-se à produção de medicamentos[9] em nível local e/ou global. Essa atividade produtiva é caraterizada pela forte atuação de empresas globais de grande porte, com sedes situadas, geralmente, em países desenvolvidos e tecnologicamente avançados, característica viabilizadora do grau de capacitação necessária à realização de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico - P&D, demandante de mão de obra altamente qualificada e que geralmente é realizada nas matrizes dessas empresas. Os medicamentos produzidos podem ser de origem farmoquímica, fitoterápica e biotecnológica[10], conforme enunciado por Hasenclever et al. (2010, p. 51).

Outra importante e pertinente classificação refere-se à legislação de propriedade intelectual vinculada ao desenvolvimento do princípio ativo e do medicamento, podendo ser, esses produtos, diferenciados em medicamentos com ou sem patente[11]. Os medicamentos com patente são comerciali-

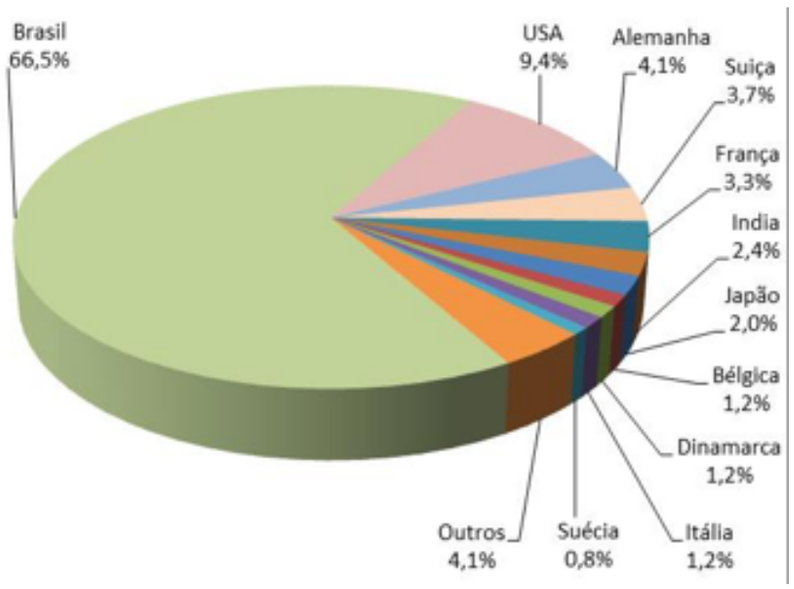
FIGURA 1: PROPORÇÃO DE CRIAÇÃO E ESTABELECIMENTO DE EMPRESAS FARMACÊUTICAS NO BRASIL



	Antes 1950	Década 1950	Década 1960	Década 1970	Década 1980	Década 1990	Década 2000	2010/ mar-2017
Global	61%	56%	18%	17%	31%	27%	26%	25%
Brasil	39%	44%	82%	83%	69%	73%	74%	75%

Fonte: Site das Empresas Farmacêuticas – Elaboração própria.

FIGURA 2: PROCEDÊNCIA DAS EMPRESAS QUE ATUAM NO MERCADO FARMACÊUTICO DO BRASIL 2017



Fonte: Site das Empresas Farmacêuticas – Elaboração própria

zados utilizando um nome comercial ou marca, enquanto que os medicamentos sem patente, ou cujas patentes já expiraram, dependendo da legislação de cada país, podem ser comercializados sob a denominação de seu princípio ativo, mais conhecido como medicamentos genéricos (Hasenclever et al., 2010, p. 52).

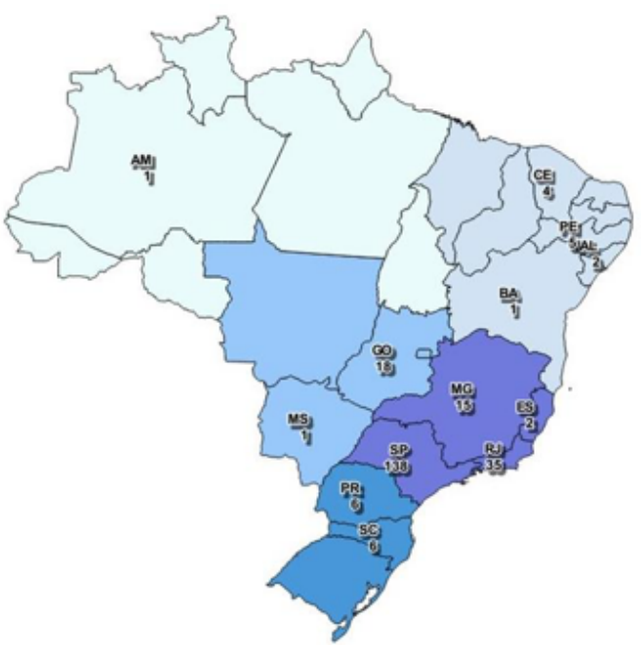
No Brasil, a presença do setor industrial farmacêutico tem seus primórdios antes da proclamação da República (1889/1930), quando, ainda no período do Império, a família real funda o atual Laboratório Químico-Farmacêutico do Exército (LQFEx). Porém, foi mais recentemente que esse setor industrial produtivo cresceu mais substancialmente, tendo, hoje, 245 empresas, com unidades fabris, instaladas no Brasil.

Na Figura 1, a seguir, pode-se perceber que, até, inclusive, a década de 1950, o maior volume de empresas farmacêuticas instaladas no Brasil eram empresas globais. A partir da década de 1960, as empresas nacionais passam a ter maior relevância e participação corporativa no mercado farmacêutico. Esse comportamento do empresariado brasileiro é indicado por Torres e Hasenclever (2017) ao se referirem a essa atuação:

> Na década de 2000, as empresas brasileiras experimentaram um grande crescimento no mercado nacional e no âmbito das exportações conseguiram timidamente conquistar alguns mercados na América Latina e no Oriente Médio. (TORRES e HASENCLEVER, 2017, p 26).

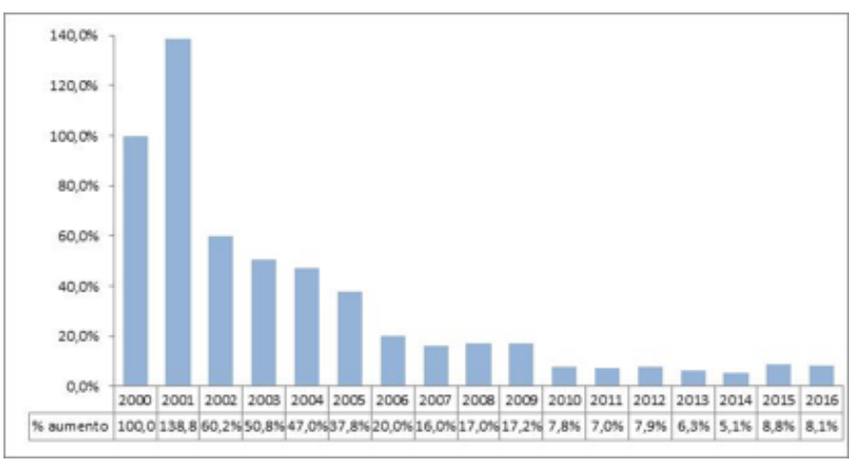
Até a década de 1950, haviam instaladas no Brasil um total de 46 empresas voltadas à produção de medicamentos, sendo: 61% de empresas globais e 39% de empresas nacionais. A partir da década de 1960 até a década de 2000, observa-se

FIGURA 3: MAPA CARTOGRÁFICO DA DISTRIBUIÇÃO DE UNIDADES FABRIS DA IND. FARMACÊUTICA POR ESTADOS



Fonte: Site das Empresas Farmacêuticas.

FIGURA 4: PERCENTUAL DE APROVAÇÃO ANUAL DE REGISTROS DE MEDICAMENTOS GENÉRICOS NO BRASIL



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
% aumento	100,0	138,8	60,2%	50,8%	47,0%	37,8%	20,0%	16,0%	17,0%	17,2%	7,8%	7,0%	7,9%	6,3%	5,1%	8,8%	8,1%

Fonte: ANVISA - Elaboração própria

uma mudança nessa configuração, com um crescimento médio na criação de empresas farmacêuticas brasileiras (68,1%) maior do que o crescimento médio no estabelecimento das empresas globais (38,3%). Nesse mesmo período, o crescimento médio total do parque industrial farmacêutico no Brasil foi da ordem de 43,8% por década. Sendo o crescimento do parque industrial farmacêutico brasileiro estritamente relacionado com a produção dos medicamentos genéricos e similares, assim como exposto pelo Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial - IEDI (2016):

> Os laboratórios nacionais cresceram a partir do investimento na produção de medicamentos genéricos e similares alcançando expressiva representação no mercado farmacêutico. (IEDI, 2016, p. 6).

Desde a década de 1960, o empresariado, tanto brasileiro (com maior interesse e atuação) como internacional, tem vislumbrado atratividade no segmento farmacêutico no Brasil, levando o comportamento desse setor industrial a apresentar em sua série histórica quantitativa, com exceção da década de 1970 para o empresariado brasileiro e as décadas de 1960 e também 1970 para o empresariado internacional, curvas de crescimento quanto à quantidade de investimentos em instalações fabris no Brasil.

Em 1969, foi suspenso[12] o reconhecimento das patentes para medicamentos de referência, com o objetivo de possibilitar o desenvolvimento nacional farmacêutico e, assim, melhorar a capacidade competitiva brasileira nesse segmento. Porém, essa ação não surtiu os resultados almejados e não foram desenvolvidas novas tecnologias ou produtos farmacêuticos, mas sim, em 1971, a inserção dos medicamentos similares no mercado brasileiro. Segundo Teixeira (2014), as empresas praticaram engenharia reversa, copiando os medicamentos produzidos pelas empresas que possuíam a patente.

E mesmo sem que fosse desenhada e instituída uma PI, o setor produtivo industrial farmacêutico brasileiro se adequou às novas condições que o mercado global estabelecia então, conforme exposto por Suzigan e Furtado, ao se referir ao setor industrial como um todo (2006):

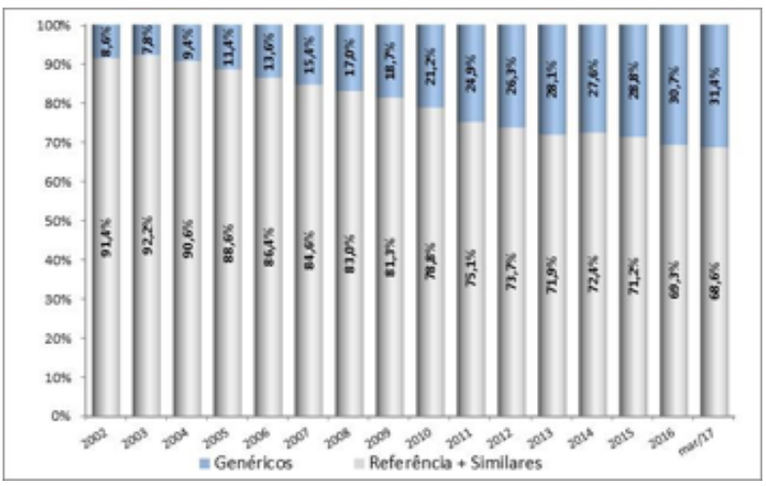
> A indústria se ajustou. As empresas enxugaram suas estruturas operacionais e buscaram melhorar a qualidade de seus produtos, aumentar a produtividade e voltar-se para a exportação; e as estruturas das indústrias encolheram com a desarticulação de cadeias produtivas, sobretudo em eletrônica, bens de capital e química/farmacêutica, e com a desativação de segmentos de alta tecnologia (...). No final dos anos 1990 e início da década de 2000 o país continuava sem PI. (SUZIGAN e FURTADO, 2006, p. 173).

A composição total atual (março/2017) do mercado produtor farmacêutico instalado no Brasil é inversa da que se constatava antes da década de 1950, quando as empresas globais constituíam-se na maioria das unidades fabris instaladas. Atualmente, o parque industrial farmacêutico, em termos quantitativos de unidades produtoras, possui maioria (66,5%) de empresas de capital brasileiro, apresentando também uma interessante diversidade no que tange à nacionalidade das demais empresas, globais, instaladas, conforme se pode verificar na Figura 2. Essa proporcionalidade não necessariamente se reflete quanto ao grau de participação das empresas em termos de vendas no mercado (market share).

Quanto à distribuição espacial/regional da Indústria Farmacêutica de genéricos no Brasil (março/2017), essa apresenta uma significativa concentração na Região Sudeste, com 77,6% das empresas, seguida pela Região Sul, com 8,6% das empresas; Região Centro-Oeste, com 7,8% das empresas; Região Nordeste, com 5,7% das empresas; e Região Norte, com 0,4% das empresas estabelecidas no Brasil. Na Região Sudeste, onde se percebe a maior concentração, o Estado de São Paulo possui 72,6% das empresas instaladas, seguido do Estado do Rio de Janeiro, com 18,4% das empresas e de Goiás, com 8%, conforme Figura 3.

O Estado de São Paulo possui em seu território mais da metade (56,3%) de todas as empresas farmacêuticas, possuidoras de registro de medicamentos genéricos na ANVISA, o que denota, conforme já mencionado, uma relevante concentração da Indústria Farmacêutica de genéricos no Brasil nesse Estado.

FIGURA 5: PROPORÇÃO DE VENDAS (EM CAIXAS) DOS MEDICAMENTOS GENÉRICOS – 2002/MAR-2017



Fonte: QuintilesIMS – Elaboração Própria.

Indústria de Medicamentos Genéricos

No Brasil, a ausência de regulação, até a década de 1990, tanto em nível de patentes[13] como de processos, possibilitou o surgimento dos medicamentos denominados de "similares", para os quais não existiam exigências quanto à realização de testes de bioequivalência[14] e de biodisponibilidade[15] em relação ao medicamento de referência.

Porém, em 10 de fevereiro de 1999, com o objetivo de instituir um instrumento de política pública[16] na área da saúde, foi promulgada a Lei dos Genéricos, instituindo regulação não só para os medicamentos genéricos, mas também regulação e adoção de procedimentos, até então inexistentes, para os medicamentos similares. Essa lei possui em seus objetivos: (i) reduzir o preço dos medicamentos, (ii) ampliar a produção e a concorrência ofertante e, consequentemente, (iii) ampliar o acesso da população brasileira aos medicamentos. Sendo esses princípios abordados por Hasenclever (2004):

> A política de genéricos tem sido uma das principais tentativas governamentais para ampliar o acesso da população a medicamentos. Sua concepção está baseada na ideia de que, uma vez expirada a patente, a introdução de produtos baseados no medicamento original, mas comercializados sem marca, contribua para o aumento da concorrência e redução das assimetrias de informação existentes no mercado de medicamentos. (HASENCLEVER, 2004, p. 4).

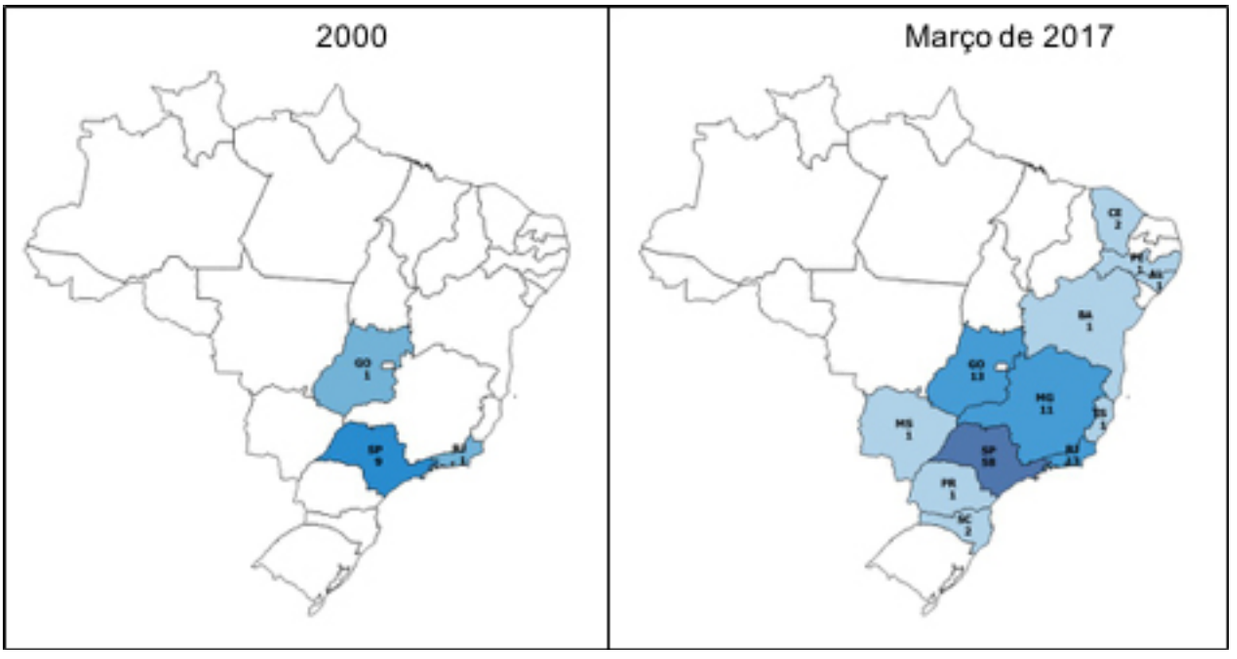
A Lei dos Genéricos foi regulamentada por meio da Resolução da ANVISA de nº 391, ainda em 1999, e viabilizou a produção e comercialização desses que são os medicamentos Genéricos, cuja composição trata de um medicamento intercambiável com um produto inovador, sendo, esse último, registrado e patenteado, normalmente conhecido como medicamento de referência. A composição farmacológica do medicamento genérico deve ser a mesma do medicamento de referência, devendo atender a todas as exigências dos estudos de bioequivalência.

> A partir da criação da ANVISA e da implantação da política dos medicamentos genéricos, foram estabelecidos importantes regulamentos sanitários. Esses novos regulamentos alcançaram não somente os medicamentos genéricos, mas também os medicamentos similares. Tal fato decorreu da necessidade de regulação do mercado farmacêutico brasileiro para aprimorar os critérios de garantia da qualidade, eficácia e segurança dos medicamentos, tanto daqueles que já se encontravam no mercado quanto dos que viessem a ser registrados na ANVISA. (ANVISA, 2017).

De acordo com dados da ANVISA, existem, em março de 2017, 1.112 medicamentos de referência com seus registros válidos, sendo esses oferecidos à população em 1.954 concentrações/apresentações diversas. Já quanto aos medicamentos genéricos registrados, desde o ano 2000 até março de 2017, um total de 4.889 medicamentos genéricos foi aprovado, e, desses, 1.018 registros foram posteriormente cancelados durante esse período, estando ativos, com registros válidos, em março de 2017, o total de 3.871 medicamentos genéricos, sendo esses apresentados em 5.447 formas diferentes.

Desde o ano de 2000, a ANVISA tem aprovado a produção e a comercialização anual de novos registros de medicamentos genéricos significando um aumento médio anual de 32,7%. Nos três primeiros meses, janeiro a março de 2017, já autorizara novos registros, significando, só nesses três meses, um aumento da ordem de 2,1% no quantitativo total de medicamentos genéricos aprovados e ativos. A evolução percentual dessas homologações, de 2000 a 2016, pode ser verificada na Figura 5 a seguir. Percebe-se que, entre 2000 e 2005, foram homologados mais de 20% de entrada de novos genéricos e, a partir daí, as novas entradas foram se reduzindo, mostrando certo esgotamento da política.

FIGURA 6: MAPAS CARTOGRÁFICOS DA LOCALIZAÇÃO/INSTALAÇÃO DA IND. FARMACÊUTICA DE GENÉRICOS NO BRASIL



Fonte: QuintilesIMS – Elaboração Própria.

A Política de Genéricos promoveu uma significativa alteração no comportamento da produção de fatores da indústria farmacêutica, desconcentrando a produção de medicamentos no Brasil e aumentando a oferta dos mesmos, fazendo com que os consumidores de medicamentos de referência os substituíssem pelos medicamentos genéricos, sendo essa percepção já indicada por Hasenclever (2004):

> Este movimento de desconcentração foi baseado na substituição de medicamentos de referência por genéricos. Os medicamentos de referência que representavam, em abril de 2000, 73,9% tiveram uma queda de sua participação no mercado para 64,4%. O espaço perdido foi quase que inteiramente ocupado por produtos genéricos. Isto sugere que a entrada de genéricos afetou primordialmente a parcela de mercado de medicamentos de referência. (HASENCLEVER, 2004, p. 6)

A redução da participação no consumo dos medicamentos de referência e/ou similares pode ser percebida na Figura 5, na qual se verifica a proporção de vendas dos medicamentos genéricos em relação aos medicamentos de referência e/ou similares a cada ano. Em 2002, do total vendido de medicamentos no Brasil, 91,4% eram de medicamentos de referência e/ou similares enquanto 8,6% eram de medicamentos genéricos. Em 2017, de janeiro a março, o percentual de vendas dos medicamentos genéricos atingiu a fração de 31,4% do total de medicamentos vendidos contra 68,6% de medicamentos de referência e/ou similares.

O parque industrial farmacêutico instalado no Brasil (2017), além de sua diferenciação quanto à origem do capital formador, pode ser fracionado quanto à grade de produção e comercialização de cada empresa/indústria e quanto à denominação dos medicamentos produzidos e ofertados, visto que uma indústria farmacêutica pode, se devidamente equipada e autorizada, produzir e comercializar tanto medicamentos de referência como medicamentos genéricos e medicamentos similares.

A proporcionalidade dessa produção nas indústrias farmacêuticas instaladas, em março de 2017, dentre as empresas que possuem registros de medicamentos na ANVISA, era: 67,2% das indústrias farmacêuticas possuem registros aprovados ativos junto à ANVISA e produzem medicamentos similares; 55,4% relativos a medicamentos genéricos; e 57,8% concernentes a medicamentos de referência.

A expansão, principalmente, do medicamento genérico no Brasil deveu-se também à mudança no comportamento da demanda, que, segundo a Pró-genéricos (2017), obteve garantias quanto à qualidade, intercambialidade[17], preços mais acessíveis[18], entre outras questões, que proporcionaram, por parte da demanda, preferência quanto ao consumo do medicamento genérico, conforme informado pela Pró-genéricos:

> Pesquisa recente do DataFolha atesta que 58% dos consumidores consideram os genéricos tão confiáveis quanto os produtos de marca e que 79% já compraram genéricos em alguma ocasião. (Pró-genéricos, 2017).

Esse redirecionamento e ampliação da demanda por medicamentos genéricos também fomentou uma desconcentração territorial/regional produtiva. Para uma melhor compreensão dos reflexos dessa ampliação produtiva no território brasileiro oriundos da implementação da política pública dos medicamentos genéricos, observe-se a Figura 6, na qual se apresentam os mapas cartográficos do Brasil em dois momentos: (1º) ano de 2.000, ano seguinte à promulgação da Lei dos Genéricos, e (2º) o mês de março de 2017, ambos baseados no relatório de medicamentos genéricos ativos da ANVISA.

Verifica-se que, em 2000, inicialmente, 11 empresas produziam medicamentos genéricos, já havendo uma concentração no Estado de São Paulo, que detinha, nesse exercício, nove empresas produtoras. Nesse mesmo ano, somente outros dois estados brasileiros tinham empresas produtoras de medicamentos genéricos, a saber: o Estado de Goiás e o Estado do Rio de Janeiro, ambas com uma empresa. Dessas 11 empresas, três eram empresas globais (27,3%) e oito, empresas brasileiras (72,7%).

Já em março de 2017, dezessete anos após, percebe-se um espraiamento no território brasileiro decorrente de novas iniciativas fabris, passando a atingir o Nordeste e o Sul do Brasil, perfazendo um crescimento médio anual, nesse período, de 14,2%. Dessas empresas, 20,0% são globais[19] e 80,0% são empresas de capital nacional.

A evolução percebida na expansão territorial da indústria farmacêutica de genéricos no Brasil também se reproduz no que concerne à quantidade de medicamentos genéricos com registros ativos aprovados pela ANVISA, produzidos e ofertados entre os exercícios de 2000 e março de 2017.

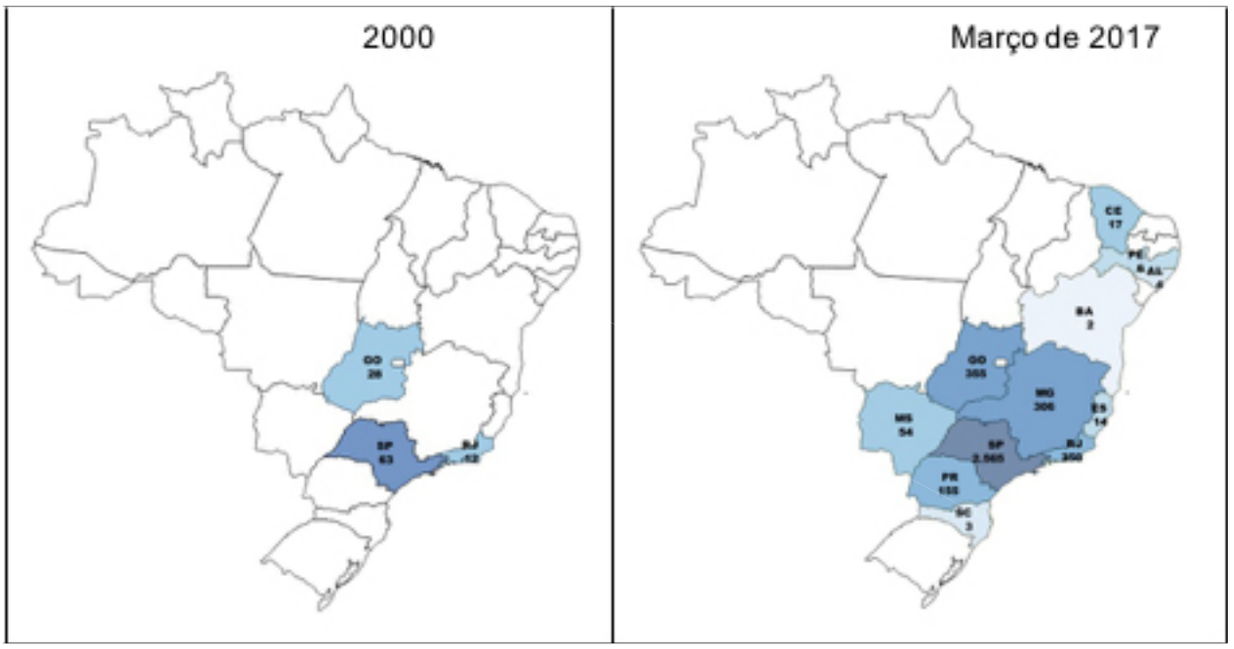
No ano de 2000, as empresas farmacêuticas autorizadas a produzir medicamentos genéricos atuavam comercializando 60 princípios ativos, distribuídos em 103 registros ativos aprovados, sendo esses disponibilizados ao público em 145 apresentações diferentes. Já em março de 2017, a Indústria Farmacêutica ampliou sua oferta de medicamentos genéricos, com a comercialização de 571 princípios ativos, distribuídos em 3.831 registros ativos, também aprovados pela ANVISA, e assegurando essa oferta em 5.422 apresentações variadas.

Araújo et al. (2010), ainda fazendo referência a um período inicial, 2000 a 2002, após a aprovação da Lei dos Genéricos, já indicavam o crescimento do mercado dos medicamentos genéricos, assim como o aumento de sua participação no âmbito total do mercado farmacêutico:

> Segundo uma empresa dedicada ao acompanhamento do mercado farmacêutico global, entre dezembro de 2000 e novembro de 2002, ocorreu uma rápida e grande evolução na participação dos genéricos no mercado brasileiro, um pequeno declínio nas vendas dos medicamentos de referência e uma forte queda nas vendas de medicamentos similares. A ANVISA, por sua vez, também verificou evolução da participação da quantidade vendida de medicamentos genéricos no Brasil (55). (ARAÚJO et al., 2010, p. 488).

Na Figura 7, pode-se constatar o aumento anteriormente mencionado, agora referente aos registros ativos aprovados pela ANVISA, no que tange ao fornecimento de medicamentos genéricos, assim como o espraiamento territorial da indústria farmacêutica de genéricos.

FIGURA 7: MAPAS CARTOGRÁFICOS DA EVOLUÇÃO DE REGISTROS ATIVOS DE MEDICAMENTOS GENÉRICOS



Fonte: ANVISA

Considerações Finais

O entendimento quanto à relevância do setor industrial, inserido e atuante em uma economia, se faz presente, com destaque para o modelo de crescimento de Nicholas Kaldor (1957), e compõe a construção do entendimento sobre esse setor econômico produtivo necessário ao crescimento econômico de um país ou região. Mais especificamente para o Brasil, devemos somar a esse arcabouço teórico as contribuições decorrentes do desenvolvimento investigativo de Celso Furtado e da CEPAL no sentido de entender as peculiaridades dos países latino-americanos subdesenvolvidos.

Diante da relevância do Setor Industrial para uma região e/ou país, mais especificamente o setor industrial de transformação, visto como sendo o principal setor na promoção do crescimento econômico, resta incorporar a necessária participação do Estado estabelecendo meios viabilizadores do crescimento, por meio da promoção de políticas públicas, não necessariamente direcionadas somente às indústrias, mas que promovam externalidades ao setor industrial de transformação.

Sucintamente, recapitulando, podemos descrever o itinerário do processo da industrialização brasileira em etapas, inicialmente (1930/1980) baseada na concepção desenvolvimentista, promovendo crescimento econômico e uma alternativa para a até então predominante economia primária exportadora, e estruturando uma base industrial. Posteriormente, percebe-se, na década de 1990, a adoção do pensamento liberal, ocasionando o afastamento das políticas de Estado e, consequente, a atrofia da estrutura produtiva da economia brasileira. Diante dos resultados percebidos, ocorrem, no início da década de 2000, a retomada das concepções desenvolvimentistas e o retorno das políticas industriais, impulsionando o referido setor econômico produtivo.

A participação do Estado na implementação de políticas públicas foi exemplificada, neste artigo, pelo caso dos medicamentos genéricos, decorrente de uma política pública na área da saúde, e que resultou na abertura de 46 empresas

brasileiras e de 16 empresas globais, desde o ano da promulgação da Lei dos Genéricos (1999).

Desde então, na análise da evolução do mercado de medicamentos genéricos no Brasil, percebe-se a expansão da indústria farmacêutica nacional, inclusive com a reversão da proporção de propriedade existente até a década de 1950, até quando existia no setor industrial farmacêutico a predominância de empresas globais, passando, a partir de então, a haver um quantitativo maior de empresas de capital nacional.

Deve-se destacar que, em um período temporal recente, no qual se discute a existência de um processo de desindustrialização, a Indústria farmacêutica dos Genéricos apresentou um comportamento inverso a essa tendência com um crescimento médio anual de 17,1%.

A política estimulou o detentor do capital nacional no sentido de empreender recursos na indústria farmacêutica, revertendo a característica, já mencionada, pertinente à origem do capital, até então predominante nesse segmento industrial, passando a predominar o capital nacional. Tão importante quanto atuar nesse setor produtivo da economia nacional foi promover seu crescimento, tanto no que compete à gama de produtos ofertados como no que diz respeito à ramificação e à desconcentração territorial/regional.

O alastramento territorial e regional promovido pela produção de medicamentos genéricos no Brasil, nesses 17 anos, desde a promulgação da Lei dos Genéricos, pode ser considerado expressivo, pois se ampliou territorialmente dos inicialmente, três Estados (GO, RJ e SP), em 2000, para 12 Estados (AL, BA, CE, ES, GO, MG, MS, PE, PR, RJ, SC e SP), em março de 2017, ocorrendo uma expansão produtiva de 39,2% no quantitativo de indústrias farmacêuticas produtoras de medicamentos genéricos no Brasil, sendo 41,0% de indústrias de capital nacional e 34,9% de indústrias de capital global. Ou seja, mesmo perseverando a concentração no Sudeste (77,6%), um movimento que possibilitou a desconcentração da indústria.

Assim, o verificado neste trabalho corrobora com a hipótese inicial de que a política pública de saúde, que propiciou a criação dos medicamentos genéricos no Brasil, impactou positivamente o setor industrial farmacêutico brasileiro, tornando-se também uma política pública industrial, proporcionando crescimento econômico setorial e oportunizando certo movimento de desconcentração territorial/regional para regiões menos industriais, extrapolando as fronteiras da Região Sudeste.

Como perspectiva futura que se apresenta à indústria farmacêutica brasileira, e também ponto para estudo e análise futura, depara-se com a proposição de produção de medicamentos *biossimilares*[20], que podem ser percebidos como genéricos tecnologicamente sofisticados dos medicamentos biológicos. Assim, as empresas farmacêuticas nacionais, que adquiriram competências e experiência no campo tecnológico do setor farmacêutico, mediante os medicamentos genéricos, também poderão prover desenvolvimentos nessa nova área de medicamentos.

Cabe salientar que, apesar de não ter sido foco deste trabalho, a implementação da política pública de genéricos, além do significativo efeito pontual sobre o setor industrial farmacêutico, pode também ter influenciado positivamente outras questões, tais como aumento do PIB industrial, geração de emprego e renda, redução dos gastos da família brasileira com medicamentos, realização de investimentos em aumento de capacidade produtiva da indústria farmacêutica e aumento da competitividade industrial brasileira, sendo esses interessantes tópicos para estudos futuros.

REFERÊNCIAS

Referências Bibliográficas

ARAÚJO, Lorena Ulhôa et al. Medicamentos genéricos no Brasil: panorama histórico e legislação. **Rev Panam Salud Publica**, Ouro Preto, v. 06, n. 28, p.480-492, jan. 2010.

ANVISA. Agência Nacional de Vigilância Sanitária. 2017. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/>. Acesso em: 10 jun. 2017.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DAS INDÚSTRIAS DE MEDICAMENTOS GENÉRICOS (Brasil). Pró-Genérico. **Mercado de Medicamentos Genéricos. 2017.** Disponível em: <http://www.progenericos.org.br/index.php/mercado>. Acesso em: 21 jun. 2017.

BRASIL. AGÊNCIA NACIONAL DE VIGILÂNCIA SANITÁRIA. Medicamentos Similares. 2017. Disponível em: <http://portal.anvisa.gov.br/medicamentos-similares>. Acesso em: 12 jun. 2017.

BRASIL. ALEXANDRE MEDEIROS. **Patentes, história e futuro**. Brasília: Sol Gráfica, 1995. 40 p. Disponível em: <http://www.inpi.gov.br/sobre/arquivos/patente_historia_e_futuro.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2017.

BRASIL. Lei nº 9.787, de 10 de fevereiro de 1999. **Lei dos Medicamentos Genéricos.**

CASTELLS, M. **O poder da identidade.** São Paulo: Paz e Terra, 1999. 2 v.

CNI (Brasil). **A política de desenvolvimento produtivo: avaliação e perspectivas:** versão para discussão no Fórum Nacional da Indústria. São Paulo: Confederação Nacional da Indústria, 2009. 52 p.

DINIZ, C. C. **Celso Furtado e o desenvolvimento regional.** Nova Economia, Belo Horizonte, v. 2, n. 19, p.227-249, maio 2009. Quadrimensal. Disponível em: <http://web.face.ufmg.br/face/revista/index.php/novaeconomia/article/view/1045/790>. Acesso em: 13 jun. 2017.

HASENCLEVER, Lia et al. **Economia Industrial de Empresas Farmacêuticas.** Rio de Janeiro: E-papers, 2010.

HASENCLEVER, Lia. **O Mercado de Medicamentos Genéricos no Brasil.** Brasília: IE/UFRJ, 2004. 15 p.

IEDI - Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial (São Paulo) (Comp.). **A indústria farmacêutica no Brasil: evolução recente e desafios futuros. 2016.** Carta IEDI - Edição 766. Disponível em: <http://www.iedi.org.br/>. Acesso em: 24 jun. 2017.

INTERFARMA: Associação da Indústria Farmacêutica de Pesquisa. Disponível em: <www.interfarma.org.br>. Acesso em: 17 jun. 2017.

KALDOR, Nicholas. Crescimento, Equilíbrio e Desequilíbrio. **Revista Econômica Brasileira, Rio de Janeiro**, v. 11, n. 1, p.19-38, 1957.

QUINTILES IMS (Estado Unidos da América). Quintiles IMS. 2017. Disponível em: <https://www.quintilesims.com/>. Acesso em: 16 jun. 2017.

SUZIGAN, W; FURTADO, J. **Política Industrial e Desenvolvimento.** Revista de Economia Política, Camp, v. 26, n. 2, p.163-185, abr./jun. 2006.

TEIXEIRA, Angélica. **A Indústria Farmacêutica no Brasil: um estudo do impacto socioeconômico dos medicamentos genéricos.** 2014. Disponível em: <https://repositorio.unesp.br>. Acesso em: 22 jun. 2017.

TORRES, Ricardo Lobato; HASENCLEVER, Lia. **A evolução institucional das indústrias farmacêuticas indiana e brasileira revisitadas.** História Econômica & História de Empresas, São Paulo, v. 20, n. 1, p.1-32, 2017. Semestral.

TORRES, Ricardo Lobato; SILVA, Henrique Cavalieri da. **Uma crítica aos indicadores usuais de desindustrialização no Brasil.** In: ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 40., 2012, Porto de Galinhas. Anais... . Porto de Galinhas: Anpec, 2012. p. 1 – 20.

KOWARICK, L. A espoliação urbana. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

MARINI, R.M. Dialética da dependência. 1973. Disponível em: <https://www.marxists.org/portugues/marini/1973/mes/dialetica.htm>

NEVES, Delma. Mudança tecnológica e emprego. In: PIQUET, Rosélia (org). *Acumulação e pobreza em Campos: uma região em debate*. Rio de Janeiro: UFRJ, 1986. pp. 86-103.

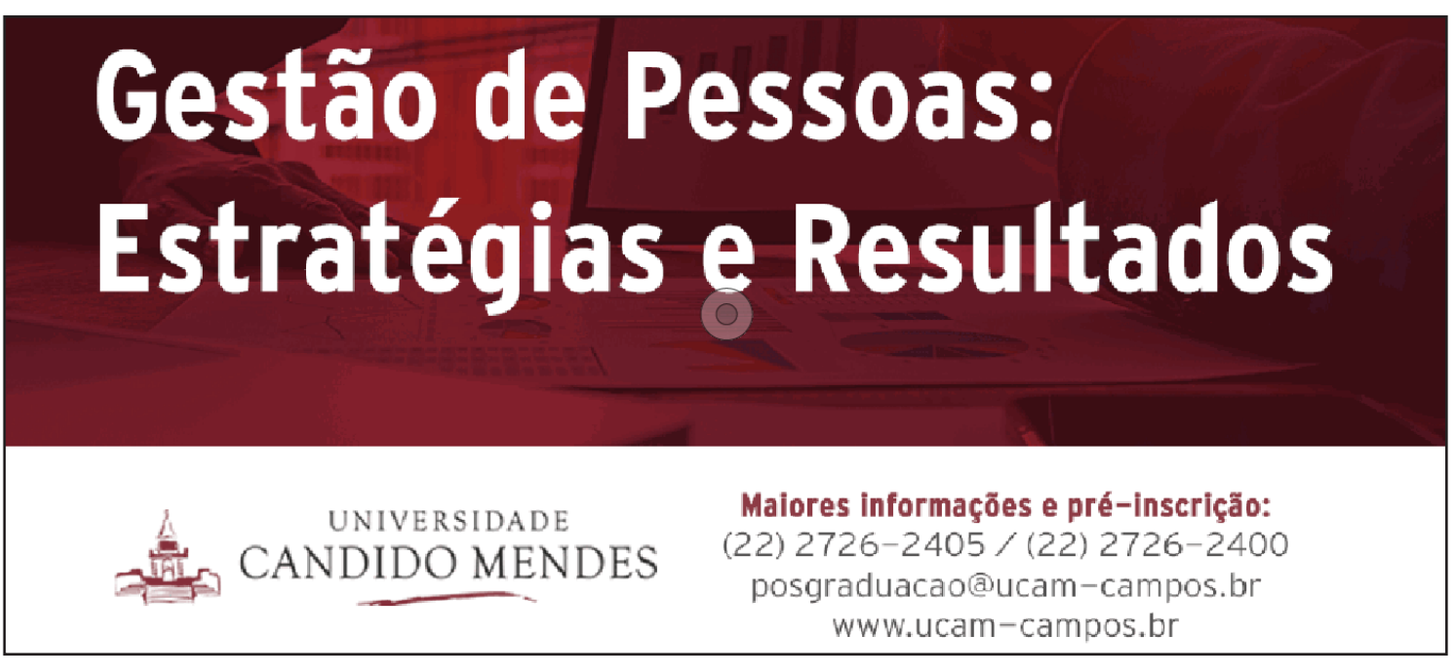
REZENDE, Simone Silva. Negros na Mata Atlântica. Territórios quilombolas e a conservação da natureza, 2008. 355p. (Tese de Doutorado em Geografia Física) Departamento de Geografia, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo. São Paulo, 2008.

RIBEIRO, Rafaela M.. O negro e seu mundo: Vida e trabalho no pós-Abolição em Campos dos Goytacazes (1883-1893). 2012. 237 f. Dissertação (Mestrado) - Curso de Sociologia Política, CCH, Universidade Estadual do Norte Fluminense, Campos dos Goytacazes, 2012.

VAINER, Carlos B. Regionalismo e projeto nacional: uma reflexão sobre regionalismos velhos e novos. Cadernos IPPUR/UFRJ. Rio de Janeiro, ano VII, nº 2, p.21-34, set.1993.

NOTAS

1. Governo Getúlio Vargas (1930/1945).
2. Governo Juscelino Kubitschek (1956/1961).
3. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe - CEPAL / Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico – BNDE.
4. Consenso de Washington é um conjunto de dez medidas básicas, formuladas em novembro de 1989, em Washington D.C., pelo Fundo Monetário Internacional – FMI, o Banco Mundial e o Depart. do Tesouro dos EUA. Essas medidas tornaram-se a política oficial do FMI em 1990.
5. Os autores expõem oitos barreiras a serem transpostas para composição adequada de uma Política Industrial no período. Para maiores detalhes ler: Suzigan e Furtado, p. 173, 2006.
6. Criada pela Lei nº 9.782, de 26 de janeiro 1999.
7. O Medicamento de Referência é produto inovador registrado no órgão federal responsável pela vigilância sanitária e comercializado no País, cuja eficácia, segurança e qualidade foram comprovadas cientificamente junto ao órgão federal competente, por ocasião do registro, conforme a definição do inciso XXII, artigo 3º, da Lei n. 6.360, de 1976 (com redação dada pela Lei nº 9.787 de 10 de fevereiro de 1999).
8. "O QGIS é um Sistema de Informação Geográfica (SIG) de Código Aberto licenciado segundo a Licença Pública Geral GNU." (http://www.qgis.org).
9. Substâncias ou composição de substâncias que possuem propriedades curativas ou preventivas contra doenças e seus sintomas, tanto para uso humano como animal.
10. Farmoquímica: compostos de síntese química de material orgânico; Fitoterápica: derivados do isolamento da substância medicamentosa encontrada em material botânico integral ou seu extrato; e Biotecnológica: Derivado de substâncias engenheiradas por meio da biologia molecular. (Hasenclever et al., 2010, p. 51).
11. A primeira patente conhecida foi criada em 1474, como instrumento de proteção ao direito de propriedade e uso de desenvolvimento intelectual, tecnológico e industrial. (Medeiros, 1995, p. 9).
12. Decreto Lei 1005, de 21/10/1969.
13. Em 1996, foi promulgada a Lei 9.279/96, conhecida como Lei de Patentes.
14. "Consiste na demonstração de equivalência farmacêutica entre produtos apresentados sob a mesma forma farmacêutica, contendo idêntica composição qualitativa e quantitativa de princípio(s) ativo(s), e que tenham comparável biodisponibilidade, quando estudados sob um mesmo desenho experimental". (ANVISA, http://www.anvisa.gov.br/medicamentos/glossario/glossario_b.htm).
15. "Medida da quantidade de medicamento, contida em uma fórmula farmacêutica, que chega à circulação sistêmica e da velocidade na qual ocorre esse processo. A biodisponibilidade se expressa em relação à administração intravenosa do princípio ativo (biodisponibilidade absoluta) ou à administração, por via oral, de um produto de referência (biodisponibilidade relativa ou comparativa)." (ANVISA, http://www.anvisa.gov.br/medicamentos/glossario/glossario_b.htm).
16. "Se o mercado natural falha em organizar a indústria, conduzindo-a a um desempenho não eficiente, então, o governo precisa intervir." (Hasenclever et al., 2010, p. 20).
17. "Os testes de qualidade dos genéricos garantem a esses produtos um atributo muito importante: a intercambialidade. Os genéricos são produtos autorizados por lei a substituírem os medicamentos de referência prescritos nas receitas médicas." (Pró-genéricos, 2017).
18. "Os medicamentos genéricos são obrigados por lei a custar no mínimo 35% menos que os medicamentos de referência. Porém, na prática, os genéricos custam, em média, 60% menos, de acordo com dados extraídos da última pesquisa do Procon, divulgada no último mês de março, que comparou os preços dos medicamentos comercializados em todo o Brasil. A população brasileira já economizou mais de 71 bilhões de reais na compra de medicamentos desde a implementação da Lei de Genéricos." (Pró-genéricos, 2017).
19. Alemanha (2); Bélgica (1); França (1); Índia (4); Irlanda (1); Israel (1); Itália (2); Reino Unido (2); Suíça (3); Uruguai (1); e Estados Unidos (3).
20. "Biossimilares são produtos biológicos altamente semelhantes aos medicamentos inovadores, produtos biológicos são aqueles produzidos a partir de um organismo vivo, como células de bactérias." (Laboratórios Pfizer, http://www.pfizer.com.br/sua-saude/Biossimilares).



Editores
Rodrigo Machado Vilani
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro (UNIRIO)
José Luis Vianna da Cruz
Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes

Conselho Editorial
Angela Moulin Simões Penalva Santos
Universidade do Estado do Rio de Janeiro - UERJ
Christian Luiz da Silva
Universidade Tecnológica Federal do Paraná - UTFPR
Denise Cunha TavaresTerra
Universidade Estadual do Norte-Fluminense – UENF
Edna Maria Ramos de Castro
Universidade Federal do Pará – UFPA
Frédéric Jean Marie Monié
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ
Helder Queiroz Pinto Junior
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ
Isa de Oliveira Rocha
Universidade do Estado de Santa Catarina – UDESC
Jeroen Johannes Klink
Universidade Federal do ABC – UFABC
João Figueira de Sousa
Universidade Nova de Lisboa – UNL
João José de Assis Rangel
Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes
José Gutman
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP
Lia Valls
Fundação Getúlio Vargas - FGV
Luciano Dias Losekann
Universidade Federal Fluminense – UFF
Maria Amélia Rodrigues da Silva Enriquez
Universidade Federal do Pará - UFPA
Marilia Steinberger
Universidade de Brasília - UnB
Paulo Gusmão
Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ
Rodrigo Anido Lira
Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes
Rodrigo Valente Serra
Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP Centro Federal de Educação Tecnológica Celso Suckow da Fonseca – CEFET/RJ)
Rosana Baeninger
Universidade Estadual de Campinas - Unicamp
Rosélia Piquet
Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes
Silvia Gorenstein
Universidad Nacional del Sur – Argentina
Suzana Quinet de Andrade Bastos
Universidade Federal de Juiz de Fora - UFJF
Vera Lucia Alves França
Universidade Federal de Sergipe – UFS
Virginia Elisabeta Etges
Universidade de Santa Cruz do Sul – UNISC
Yann Fournis
Université du Quebec à Rimouski - UQAR
Yves Fauré
Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne

Revisora Gramatical
Maria Marta Garcia de Assis Rangel
Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes
Editoração/ Diagramação
Briefing Marketing
Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes
Bolsista de Iniciação Científica
Paulo Rossi Croce
Universidade Candido Mendes – Campos dos Goytacazes

Escopo
O Boletim Petróleo, Royalties e Região, vinculado ao Mestrado Profissional em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes (UCAM – Campos dos Goytacazes), é fruto da preocupação com a difusão de dados e informações técnicas para o debate sobre a distribuição dos royalties na região petrolífera do Estado do Rio de Janeiro. Dessa forma, se configura como um veículo de publicação de natureza acadêmica e técnica, primando pela qualidade de seus artigos e sua periodicidade desde setembro de 2003.
O Boletim tem por foco editorial pesquisas originais, teóricas ou empíricas, voltadas para planejamento regional e urbano, petróleo e outros minerais, royalties e outras participações governamentais, economia regional, políticas públicas e áreas afins, dentro de uma visão multidisciplinar das temáticas relacionadas ao seu escopo.

Periodicidade
O Boletim é publicado trimestralmente de forma regular e ininterrupta em versão exclusivamente eletrônica.

Diretrizes para os autores
Os textos recebidos são apreciados inicialmente pelo editor-chefe, que encaminhará para avaliação por membros do Conselho Editorial e, eventualmente, por pareceristas ad hoc.
As normas de apresentação do texto para o envio do artigo são:

• O arquivo deve ser enviado em formato 'DOC' ou 'DOCX'.
• A primeira página deve apresentar: a) título do trabalho; b) autoria: nome completo do(s) autor(es), formação acadêmica, filiação institucional, e-mail, telefone e endereço para correspondência.
• A segunda página deve conter: a) título em português e inglês; b) resumo em português e abstract em inglês, contendo entre 100 e 150 palavras, com indicação de 3 a 5 palavras-chave.
• Os artigos devem ter entre 11 mil e 15 mil caracteres com espaços (incluindo notas e referências bibliográficas).
• Formatação: tamanho do papel: A4 (21 x 29,7 cm); margens superior e esquerda: 3 cm; inferior e direita: 2 cm; Fonte: Times New Roman, corpo 12; Espaçamentos: 1,5 entre linhas.
• As referências bibliográficas devem estar de acordo com as normas estabelecidas pela Associação Brasileira de Normas Técnicas (ABNT).
• As notas, quando houver, devem ser colocadas ao final do texto (Nota de fim).
• Ilustrações e tabelas devem ser enviadas em arquivos separados.
• Ilustrações devem ser enviadas em JPG, com resolução mínima de 96 dpi.
• O encaminhamento dos textos para o Boletim implica a autorização para publicação e aceitação de eventuais edições necessárias para adequação ao formato do Boletim e ao seu padrão editorial.

Author Guidelines
The articles submitted are accepted for consideration firstly by the Editor in chief, who refers them to be evaluated by members of the editorial board, and, eventually, by ad hoc referees.
The formatting rules to send the article are the following:

• The file must be sent in 'DOC" or "DOCX' format.
• The first page must present: a) title of the work; b) authorship: full name of the author(s), academic degree, institutional affiliation, e-mail address, telephone number, and full postal address.
• The second page must contain: a) title in English; b) abstracts in English, comprising 100 to 150 words and also 3 to 5 keywords.
• The articles should be in the regions of 11,000 to 15,000 characters with spaces (including notes and bibliographic Referências).
• Formatting: paper size: A4 (21.0 cm by 29.7cm); top left margin: 3.0 cm; bottom right margin: 2.0 cm; font: Times New Roman, 12 - point font size; spacing: 1.5 cm between lines.
• Bibliographic Referências must be in accordance with the standards established by the Brazilian Association of Technical Standards (Associação Brasileira de Normas Técnicas – ABNT-NBR 6023).

Instrucciones para los Autores
Los textos recibidos son evaluados inicialmente por el editor en jefe, que los encaminará para valoración por los miembros del Comité Editorial y, eventualmente, por árbitros ad hoc.
Las normas de presentación del texto para envío del artículo son las que se siguen:

• Los archivos se deben enviar en formato 'DOC' o "DOCX'.
• La primera página debe presentar: a) título del trabajo; b) autoría: nombre completo del autor, formación académica, afiliación institucional, correo electrónico, teléfono y dirección para correspondencia.
• La segunda página debe incluir: a) título en Español e Inglés; b) resumen en Español y abstract en Inglés entre 100 (cien) y 150 (ciento cincuenta) palabras, incluyéndose entre 3 (tres) y 5 (cinco) palabras claves.
• Los artículos deben tener como mínimo 11 mil y como máximo 15 mil caracteres con espacios (incluyendo notas y referencias bibliográficas).
• Formateo: hoja tamaño A4 (21,0 x 29,7cm); márgenes superior e izquierdo: 3cm; inferior y derecho 2cm; Times New Roman 12; interlineado 1,5.
• Referencias bibliográficas deben ser presentadas de acuerdo a las normas establecidas por la Asociación Brasileña de Normas Técnicas – ABNT-NBR 6023 (Associação Brasileira de Normas Técnicas).

Os artigos devem ser enviados exclusivamente para o e-mail:
boletim@ucam-campos.br