

XVI SEMINÁRIO
DE INTEGRAÇÃO

25 E 26
OUTUBRO
de 2017

DO GLOBAL AO LOCAL: O PODER DAS ESCALAS SOBRE O TERRITÓRIO



O Ensino Superior no Município de São João da Barra/RJ e os Impactos dos Royalties do Petróleo

Ana Lucia Mussi de C. Campinho¹

Ana Paula Pereira de Campos Lettieri²

Eliane Amélia Valinho Abreu³

Fabio Gomes de Freitas Bastos⁴

Joyce Rios Lobo Azevedo⁵

Grupo de Trabalho: ST2. Cidades, Política Urbana e Processos Sociais

Resumo: A indústria do petróleo é uma atividade econômica com características específicas e que gera diversos impactos socioespaciais ao ambiente natural, às estruturas e à dinâmica urbana. O estado do Rio de Janeiro e seus municípios petrorrentistas, nos últimos anos, têm recebido grandes receitas orçamentárias decorrentes dos royalties e participações especiais desta indústria, as quais incrementaram de forma vultosa os orçamentos municipais, como no caso do município de São João da Barra. Todavia, esta indústria é volátil, finita e submissa à lei da oferta e da procura do mercado capitalista, o que a fez sofrer um declínio a partir do ano de 2014, alterando significativamente os orçamentos municipais e do estado do Rio de Janeiro, e, conseqüentemente, atingindo o município de São João da Barra, que já havia implantado, desde o ano de 2007, a política pública de ensino superior a ser custeada unicamente com a receita dos royalties. A queda do preço do barril do petróleo no mercado internacional acarretou a diminuição da arrecadação desta

¹ Universidade Candido Mendes - Doutorado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – almccampinho@gmail.com

² Universidade Candido Mendes - Mestranda em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – ana.lettieri@iff.edu.br

³ Universidade Candido Mendes - Mestranda em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – eliane_valinho@hotmail.com

⁴ Universidade Candido Mendes - Mestrando em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – fabiogfbastos@yahoo.com.br

⁵ Universidade Candido Mendes - Mestranda em Planejamento Regional e Gestão de Cidades – joycerlobo@hotmail.com

receita, fazendo com que o município de São João da Barra não tivesse condições de custear este programa educacional.

Palavras-chave: Política Pública. Educação. Receita Orçamentária.

1 Introdução

A descoberta do Petróleo na Bacia de Campos, Região Norte Fluminense e a decisão da Petrobras, em 1970, de implantar uma base operacional em Macaé para a exploração e a produção do petróleo trouxeram um impulso para o estado do Rio de Janeiro nesses últimos quarenta anos, firmando essa indústria do petróleo como um dos principais vetores da economia não só deste estado, mas do País.

As atividades na cadeia produtiva do petróleo na Bacia de Campos transformaram gradativamente a dinâmica econômica de vários municípios, a exemplo de Campos dos Goytacazes e de Macaé. Incluem-se nesse quadro, em maior ou menor expressão de mudanças, municípios costeiros que passaram a ser beneficiados pelos royalties numa extensa faixa territorial que vai do Norte Fluminense à Costa do Sol, alcançando uma franja metropolitana.

Em decorrência dessa nova economia, regiões que por mais de um século apresentavam economia predominantemente agrícola sofreram a interferência e os impactos da indústria do petróleo. Face ao seu poder e à sua vitalidade, sofreram um processo de (re)estruturação na organização de seu território, na estrutura populacional, no emprego, na malha urbana, no quadro político e na cultura local, na situação fiscal, enfim, transformações irreversíveis em todos os aspectos da vida social e econômica. Em escala local, a indústria petrolífera tem sido determinante também para a definição de políticas, em especial as de caráter social, uma espécie de resposta ao compromisso intergeracional pela previsível finitude desses recursos.

Mediante um cenário de mudanças de tal magnitude, emergem novas demandas da sociedade, haja vista a premência de mais investimentos em políticas públicas, principalmente nas áreas de saúde, educação e transporte, como forma de garantir a melhoria de vida dos munícipes, ampliar as chances de empregabilidade, dentre outros apelos a que os governos se veem pressionados a dar respostas.

Recentemente, a queda do valor do barril do petróleo e das *commodities*, com conseqüente retração do comércio internacional, alteraram o cenário mundial de energia, com fortes repercussões locais, o que acarreta dificuldades na gestão e reacende questões que foram "jogadas para a frente", em tempos de crescente riqueza oriunda desses combustíveis fósseis.

Ainda que não seja extrator de petróleo, São João da Barra é um dos municípios petrorrentistas (SERRA, 2011). Sua história registrou no século passado uma economia mais dinâmica, com um comércio por meio do rio Paraíba do Sul, com importante porto em São João da Barra. Atualmente, o município apresenta uma economia estagnada com intensa dependência da arrecadação dos royalties.

Nas três últimas décadas, São João da Barra vivenciou, com mais intensidade, o fluxo migratório de seus jovens e adultos trabalhadores em função do trabalho, principalmente na direção de Macaé, nas atividades do petróleo. Registra também um movimento pendular intenso de jovens e adultos para a cidade de Campos em busca da formação profissional e do ensino superior, pela carência desses cursos no município⁶.

Em função dos royalties, o município de São João da Barra tem desenvolvido políticas sociais no campo da educação, saúde, infraestrutura, o que repercute positivamente no bem-estar da sociedade. Entretanto, não ficou imune à atual crise na indústria do petróleo que afetou o mundo. A redução desses recursos, porém, nos dois últimos anos atingiu de imediato a arrecadação do município, com conseqüente corte nas despesas, alterações nos projetos, e as políticas sociais foram de imediato atingidas.

O tema deste artigo perpassa essas questões. Trata-se de uma política pública, regulamentada pela gestão municipal de São João da Barra- RJ, em 2007,

⁶ Só recentemente foi implantado um campus do Instituto Federal Fluminense, que oferta a educação profissional e tecnológica gratuita e com favorável reconhecimento dos setores produtivo e da sociedade.

no campo da educação superior⁷, cuja fonte de sustentação seriam os royalties do petróleo. Em decorrência da queda do valor do petróleo no comércio mundial e na conseqüente redução dos royalties nos municípios, no ano de 2015, essa política foi alterada pelo poder público, gerando fortes resistências por parte da sociedade.

Além desta introdução, a seção 2 tratará da indústria do petróleo e seus reflexos na gestão pública, abordando como o desenvolvimento global atinge o conteúdo local. Na seção três, será analisada a política pública de ensino superior instituída pelo governo de São João da Barra por meio da Lei Municipal nº 78/2007, e, em seguida, estabelecidas as considerações finais.

Para desenvolvimento deste artigo, foi utilizada a metodologia de pesquisa documental em processos de prestação de contas do Poder Executivo de São João da Barra e em arquivo de leis daquele município, contemplando também pesquisas de dados em institutos oficiais, assim como pesquisa bibliográfica e jurisprudencial.

2 Indústria do Petróleo, Royalties e Participações Especiais

De acordo com Canelas (2007), a Indústria do Petróleo, detentora de características infraestruturais, produz bens que são insumos de difícil substituição na matriz produtiva de qualquer país, sendo esses insumos bases do modo de produção e consumo e mesmo da cultura da sociedade moderna. Além disso, segundo Pacheco (2005), o setor petrolífero apresenta forte influência na economia, seja pelo seu impacto multiplicador sobre as demais cadeias produtivas, seja por seus efeitos sobre o balanço de pagamentos e as contas públicas.

No Brasil, a moderna indústria do petróleo foi construída no centro de um projeto de desenvolvimento industrial baseado em políticas setoriais de substituição de importações. A primeira perfuração de poço no País ocorreu no final do século XIX, em Bofete, São Paulo. Entretanto, o petróleo foi encontrado apenas no ano de 1939, em Lobato, na Bahia. (CANELAS, 2007)

Inicialmente, a exploração do petróleo no Brasil ocorreu sob a forma de livre exploração, ou seja, o proprietário do terreno onde era encontrado o petróleo poderia livremente explorá-lo ou cedê-lo. (ALKIMIM, 2011). Contudo, a partir da

⁷ O município de São João da Barra não possui universidade, centros universitários ou faculdade e seus municípios se veem forçados ao deslocamento, principalmente para Campos dos Goytacazes, quando anseiam por elevar seu nível de escolaridade ao ensino superior. Esta política pública se configurou como de fundamental valor para aquela sociedade.

década de 50, com a campanha “O Petróleo é Nosso”, a exploração de petróleo passou a gerar um debate que tinha como questão principal a seleção da mais apropriada política que o Brasil poderia adotar. Nesse sentido, em 3 de outubro de 1953, o então presidente Getúlio Vargas assinou a Lei nº 2004, instituindo o monopólio da União na pesquisa, lavra, refino e transporte do petróleo e seus derivados, tendo ainda criado a Petróleo Brasileiro S.A, a Petrobras, companhia estatal que seria a responsável pelo desenvolvimento da indústria brasileira de petróleo. (CANELAS, 2007)

Desta forma, as operações de exploração e produção de petróleo, bem como as demais atividades ligadas ao setor de petróleo, gás natural e derivados, à exceção da distribuição atacadista e da revenda no varejo pelos postos de abastecimento, foram então conduzidas pela Petrobras de 1954 a 1997. (ALKIMIM, 2011)

Segundo Gutman (2007), durante esse período, sempre houve o pagamento de royalties sobre a produção de petróleo e gás natural, já que tal compensação financeira foi introduzida também pela Lei nº 2004/1953, a qual estabelecia que 4% sobre o valor da produção terrestre seriam pagos aos estados e 1% aos municípios em cujo território se realizasse a lavra desses hidrocarbonetos.

Posteriormente, com o início da produção marítima de petróleo e gás natural, a Lei nº 7453/1985 estabeleceu a obrigatoriedade dos royalties, no mesmo percentual de 5% para o petróleo e o gás natural extraído dos campos marítimos. (GUTMAN, 2007). No ano de 1997, a Lei nº 9.478 criou a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) e a instituiu como órgão regulador das atividades que integram as indústrias de petróleo, gás natural e biocombustíveis no Brasil. Esta legislação foi um importante marco para o setor do petróleo e gás natural por determinar o fim do monopólio da Petrobras nas atividades de pesquisa, exploração, produção e refino de petróleo/gás natural.

Essas atividades continuaram a ser monopólio da União, mas passaram a poder ser exercidas por outras empresas, mediante concessão, autorização ou contratação sob o regime de partilha de produção (ANP, 2017).

Além de criar a ANP, a Lei do Petróleo também dispõe sobre os royalties e as participações especiais. De acordo com a ANP, os royalties são uma compensação financeira devida à Administração Pública pelas empresas que produzem petróleo e

gás natural no território brasileiro: uma remuneração à sociedade pela exploração desses recursos não renováveis. (ANP, 2017)

A Lei nº 9.478/1997 trouxe algumas modificações nos pagamentos dos royalties, como a elevação da alíquota de cálculo de 5% para 10% e a introdução de alterações quanto ao preço de referência para o cálculo dos royalties.

Ainda segundo a Agência, a Participação Especial, por sua vez, é definida como uma compensação financeira extraordinária devida pelos concessionários de exploração e produção de petróleo ou gás natural para campos de grande volume de produção. (ANP, 2017)

Conforme destacado por Piquet e Serra (2007) em “Petróleo e região no Brasil: os desafios da abundância”, a atividade da indústria petrolífera é caracterizada por uma forte ambiguidade:

De um lado, se desenvolve quase de forma isolada nas localidades onde se processa, pois está mais conectada ao mercado internacional; de outro, funciona como motor propulsor de riqueza, não só através da multiplicação de empresas e empregos diretamente vinculados ao setor, mas também por via das compensações financeiras que distribui às administrações públicas de localidades por ela afetadas. (PIQUET, SERRA. 2007)

Os autores ressaltam ainda o conjunto especial de municípios denominados *petrorrentistas*, os quais participam do rateio das compensações financeiras recebendo parcelas significativas das rendas públicas do petróleo mesmo não possuindo outra relação com a atividade petrolífera que não a de estarem próximos das áreas de produção marítima.

Dentro deste conjunto de municípios chamados *petrorrentistas*, encontra-se o de São João da Barra – RJ, objeto de estudo do presente trabalho. A Tabela 1, abaixo apresentada, retirada do InfoRoyalties, ilustra a evolução dos repasses de royalties e Participações Especiais ao município de São João da Barra – RJ entre os anos de 1999 e 2017.

TABELA 1

Evolução dos repasses de *royalties* e Participações Especiais em São João da Barra –RJ

Beneficiário / Estado	Ano	Royalties + Participações Especiais	Receita Orçamentária	(Royalties + PE) / Receita Orçamentária
SAO JOAO DA BARRA / Rio de Janeiro	1999	R\$ 5.361.638,18	R\$ 18.563.691,00	0.28882392946532
SAO JOAO DA BARRA / Rio de Janeiro	2000	R\$ 12.263.029,70	R\$ 28.330.376,00	0.43285799313077
SAO JOAO DA BARRA / Rio de Janeiro	2001	R\$ 15.458.617,05	R\$ 36.754.379,69	0.42059251660302
SAO JOAO DA BARRA / Rio de Janeiro	2002	R\$ 5.125.955,15	R\$ 33.087.119,98	0.15492297767525
SAO JOAO DA BARRA / Rio de Janeiro	2003	R\$ 27.790.704,31	R\$ 55.149.607,23	0.50391481836125
SAO JOAO DA BARRA / Rio de Janeiro	2004	R\$ 31.820.819,08	R\$ 64.034.626,53	0.49693143857241
SAO JOAO DA BARRA / Rio de Janeiro	2005	R\$ 38.065.549,55	R\$ 72.960.413,25	0.52172880956098
SAO JOAO DA BARRA / Rio de Janeiro	2006	R\$ 46.378.044,37	R\$ 85.870.536,98	0.54009263248001
SAO JOAO DA BARRA / Rio de Janeiro	2007	R\$ 38.997.695,02	R\$ 89.634.052,53	0.43507678074633
SAO JOAO DA BARRA / Rio de Janeiro	2008	R\$ 79.193.445,45	R\$ 198.382.112,20	0.39919650301011
SAO JOAO DA BARRA / Rio de Janeiro	2009	R\$ 73.127.945,30	N/D	N/D
SAO JOAO DA BARRA / Rio de Janeiro	2010	R\$ 98.323.180,62	N/D	N/D
SAO JOAO DA BARRA / Rio de Janeiro	2011	R\$ 129.423.982,34	R\$ 339.231.831,68	0.38152074850713
SAO JOAO DA BARRA / Rio de Janeiro	2012	R\$ 114.120.821,55	N/D	N/D
SAO JOAO DA BARRA / Rio de Janeiro	2013	R\$ 107.493.237,46	N/D	N/D
SAO JOAO DA BARRA / Rio de Janeiro	2014	R\$ 126.233.541,62	N/D	N/D
SAO JOAO DA BARRA / Rio de Janeiro	2015	R\$ 91.439.281,51	N/D	N/D
SAO JOAO DA BARRA / Rio de Janeiro	2016	R\$ 64.043.647,63	N/D	N/D
SAO JOAO DA BARRA / Rio de Janeiro	2017	R\$ 40.854.127,60	N/D	N/D

FONTE: inforoyalties.ucam-campos.br/informativo.php

Extrai-se das informações acima que o valor representativo do somatório dos royalties e participações especiais recebidos pelo município configura-se como crescente até o ano de 2014, a partir de quando entra em um processo de redução.

Conforme foi possível observar, desde a criação da PETROBRAS, em 1953, até os recentes descobrimentos realizados na Bacia de Campos, a indústria de petróleo brasileira vem apresentando um incontestável potencial para a promoção de inovações nos diversos setores da indústria e, ao mesmo tempo, na reprodução de renda e emprego, por meio de maciços investimentos e seu impacto sobre as demais cadeias produtivas, devido a seu efeito multiplicador.

De acordo com Pacheco (2005), as atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural promoveram uma mudança no quadro econômico dos municípios fluminenses com maciços investimentos, principalmente naqueles diretamente relacionados às atividades petrolíferas. Concomitantemente, os recursos dos royalties promoveram a melhoria da situação fiscal nessas regiões.

O adequado uso destes recursos vem representando um auxílio incontestável para melhoria das condições socioeconômicas, uma vez que permitem ajuste das contas públicas e maiores gastos em áreas onde existem carências. Porém, nota-se com frequência a dificuldade da correta utilização desses recursos. (PACHECO, 2003)

Tal panorama pode ser explicado pela crise na indústria mundial do petróleo, que trouxe significativos impactos nos caixas das prefeituras dos municípios *petrorrentistas*.

Na seção a seguir, tal contradição ficará clara a partir da análise da Política Pública de Ensino Superior no município de São João da Barra / RJ, a qual sustentava-se por meio de verbas provenientes de repasses de royalties e participações especiais e hoje encontra-se suspensa.

3 A Política Pública de Ensino Superior em São João da Barra / RJ

O cenário socioeconômico nacional e internacional tem sido marcado pela importância das políticas públicas desenhadas pelos governos, destacando que a pauta das agendas políticas tem sido caracterizada por práticas restritivas de gastos públicos, por pensamentos liberais, no qual o papel do governo substitui as políticas keynesianas pós-guerra por atitudes restritivas de gastos públicos (SOUZA, 2006). A este fato acresce-se que a maioria dos países da América Latina não foram capazes de solucionar a situação de como planejar e executar as políticas públicas capazes de impulsionar o desenvolvimento econômico e promover a inclusão social da maioria da população.

Sob esse prisma de análise, assaz pertinente avaliar as políticas públicas, principalmente sob a ótica de introdução como decisões do governo, destacando-se quatro autores-fundadores: H. Laswell, H. Simon, C. Lindnlom e D. Easton.

Laswel define a política pública introduzindo a expressão *policyanalysis* (análise de política pública), que é a forma de conciliar conhecimento científico com a produção empírica dos governos e como meio de criar um diálogo entre cientistas sociais, grupos de interesse e governo.

Já Simon trouxe um novo conceito, no qual traz a racionalidade limitada dos decisores públicos (*policymakers*), alertando que a limitação da racionalidade poderia ser minimizada pelo conhecimento racional. Para este autor, a racionalidade dos governantes é sempre limitada por problemas com informações incompletas ou imperfeitas.

E o questionamento dessa racionalidade de Simon e Laswel é criticada por Lindnlon, o qual introduziu um novo conceito de política pública, propondo a

incorporação de outras variáveis à formulação e à análise de políticas públicas, tais como relações de poder e integração entre as diferentes fases do processo decisório, o que não teria necessariamente um fim ou um princípio. Por este fato, as políticas públicas devem integrar também outros elementos à sua formulação e à sua análise além das questões de racionalidade, tais como eleições, burocracias, partidos e grupos de interesse.

O quarto autor, Easton, definiu a política pública como um sistema, como uma relação entre formulação, resultados e ambiente. Para este autor, as políticas públicas recebem *inputs* dos partidos, da mídia e dos grupos de interesse, que influenciam seus resultados e efeitos.

Nesse contexto, a política pública nasce como uma subárea da ciência política e a sua definição mais conhecida continua sendo a de Laswell, a qual a política pública parte da análise da indagação: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz.

Diante de todas as definições de políticas públicas, o foco principal e em comum a todas elas é o *locus* onde os debates sobre os interesses, preferências e ideias se desenvolvem, que é o governo. E estas práticas de políticas públicas repercutem na economia e na sociedade e, por isso, toda teoria sobre política pública precisa também analisar as inter-relações entre Estado, política, economia e sociedade.

Portanto, pode-se definir política pública como um “campo de conhecimento que busca, ao mesmo tempo colocar o governo em ação e/ou analisar essa ação (variável independente) e, quando necessário, propor mudanças no rumo ou curso dessas ações (variável dependente)” (SOUZA, 2006).

A formulação das políticas públicas é uma fase em que os governos democráticos transformam seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que mudarão o mundo real.

No processo de criação da política pública, o Estado possui uma autonomia relativa na sua formulação, o que faz com que este tenha um espaço próprio de atuação, embora sujeito a influências externas e internas. E é esta autonomia relativa que cria determinadas capacidade, as quais criam condições para a implementação dos objetivos de políticas públicas. Esta autonomia relativa e o desenvolvimento dessa capacidade depende de muitos fatores e de variados momentos históricos de cada local.

A formulação de políticas públicas possui modelos, desenvolvidos pelo Theodor Lowi, “com a máxima: política pública faz política” (SOUZA, 2006). Para este autor a política pública assume quatro formatos: política distributiva (privilegia grupos sociais ou regiões em detrimento do todo), política regulatória (envolve burocracia, políticos e grupos de interesse), política redistributiva (impõe perdas concretas a grupos sociais em curto prazo) e política constitutiva (lida com procedimentos).

Partindo desses conceitos, passamos à análise da política pública de ensino superior instituída no município de São João da Barra/RJ, criada mediante a Lei nº 078, de 13 de dezembro de 2007, regulamentada pelo Decreto Municipal nº 001, de 10 de janeiro de 2008, a qual possui o seguinte teor:

Art.1º Fica o Poder Executivo autorizado a custear bolsas de estudos para graduação em curso de nível superior, pós-graduação, mestrado, doutorado, cursos técnicos e de extensão, a estudantes sanjoanenses, servidores e empregados públicos municipais, que não possuam renda familiar suficiente para o custeio de seus estudos.

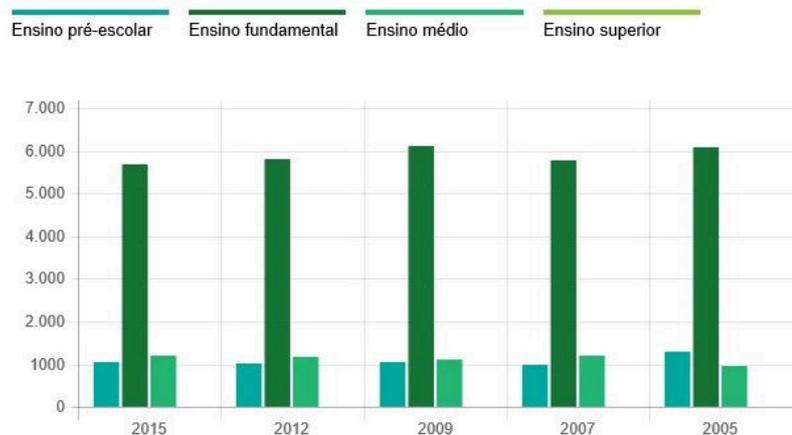
(...)

Art. 4º. O Poder Executivo utilizará os recursos provenientes dos Royalties para cobrir os gastos da presente Lei.

A maioria da população do município de São João da Barra, segundo dados do IBGE, tem acesso ao ensino fundamental, destacando-se não haver o registro exato da população no ensino superior.

GRÁFICO 1

Matriculas



FONTE: IBGE

Considerando que o Município de São João da Barra, pelo censo do IBGE em 2015, possui uma população de 34.884, e que deste total, um percentual de 16,26% da população está matriculado no ensino fundamental, 2,98% da população matriculada no ensino pré-escolar e 3,47% da população matriculada no ensino médio. Estes índices somados indicam que apenas 22,71% da população está matriculada em ensino regular e que a maioria da população não está matriculada em rede de ensino ou está parte dela cursando ensino superior, uma vez que não há estatísticas sobre esses dados em institutos oficiais de pesquisa.

TABELA 2



FONTE: IBGE

Esses dados do IBGE somente vêm reforçar que o ensino superior deve ser foco e alvo de uma política pública perante a população desse município, que sofre com a carência nesse nível de ensino, conjugando-se ao fato de que, em São João da Barra, inexistente universidade pública ou privada.

Um fato relevante na educação do Município de São João da Barra foi a instalação de um campus avançado do IFF (Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia Fluminense), o qual foi autorizado pela Portaria nº 505/2014, cuja sede foi construída em parceria com o Município de São João da Barra. Todavia, desde o ano de 2002, o CEFET Campos (Centro Federal de Educação Tecnológica de Campos) já vinha atuando no município em parceria com o governo local, desenvolvendo diversos programas e cursos para melhor qualificação técnica dos estudantes locais, os quais foram sendo evoluídos até a implantação da sede do IFF. Embora, esta instituição de ensino ainda não ofereça cursos de ensino superior, possui capacidade para desenvolvimento desse nível de ensino.

No que tange ao ensino superior, deve ser destacado que o Brasil aderiu ao Pacto Internacional dos direitos econômicos, sociais e culturais de 1966 das Nações Unidas, por meio do Decreto nº 591, de 06 de julho de 1992, o qual garante em seu art. 13 que “a educação de nível superior deverá igualmente torna-se acessível a todos, com base na capacidade de cada um, por todos os meios apropriados e, principalmente, pela implementação progressiva do ensino gratuito”⁸.

⁸Fonte: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm - acesso em 20/08/2017 as 13:41h.

A educação de ensino superior possui como objetivo formar profissionais capazes de estimular a criação cultural e o desenvolvimento científico, tecnológico e pensamento reflexivo, além de formar diferentes áreas de conhecimento, incentivar o trabalho e pesquisa e investigação científica, visando desenvolver o mercado de trabalho, o meio em que vive o cidadão, inclusive, possibilitando melhoras na economia.

Em virtude de tal importância da educação, inclusive, do ensino superior, foi criada a política pública de “bolsa de estudo universitário” por meio da Lei Municipal nº 078/2007, já que esta é deficitária no município de São João da Barra, sendo uma política pública distributiva, de acordo com o modelo formulado por Lowi, uma vez que privilegia o grupo de estudantes de ensino superior sanjoanense, gerando uma despesa pública em detrimento dos demais grupos da cidade.

Ressalta-se que para o custeio dessa política pública, o poder público local pela disposição do art. 4º da Lei Municipal nº 078/2007 determinou que a fonte de custeio eram os royalties, os quais o referido ente público sempre vinha recebendo valores significativos para um município com a população de 34.884 habitantes.

Em consulta aos processos de prestações de contas do Poder Executivo ao TCE/RJ, constata-se que foram gastos pelo município de São João da Barra/RJ os seguintes valores desde a sua implantação em 2008 até o ano de 2015.

TABELA 3 - DESPESAS COM O ENSINO SUPERIOR EM SÃO JOÃO DA BARRA

Ano	Valor gasto com o ensino superior	Valor percebido pelo Município por royalties	Percentual perante o valor anual recebido pelo Município
-----	-----------------------------------	--	--

2008	R\$ 2.681.956,74	R\$ 79.193.445,45	3,38%
2009	R\$3.735.000,00	R\$ 73.127.945,30	5,10%
2010	R\$ 3.126.887,52	R\$ 98.323.180,62	3,18%
2011	R\$ 5.545.221,13	R\$ 129.423.982,34	4,28 %
2012	R\$ 7.745.388,20	R\$ 114.120.821,55	6,78 %
2013	R\$ 8.994.835,24	R\$ 107.493.237,46	8,36 %
2014	R\$ 7.710.000,00	R\$ 126.233.541,62	6,10%
2015	R\$ 5.853.928,06	R\$ 91.439.281,51	6,40 %

FONTE: PROCESSOS DE PRESTAÇÕES DE CONTAS ANUAIS APROVADOS PELO TCE/RJ.

No que tange ao ano de 2016, este não é mencionado e analisado no presente artigo porque as prestações de contas anuais referentes a este exercício foram entregues ao Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro no mês de junho/2017, e, por este fato, o valor realmente executado ainda não estão disponíveis. Destaca-se que todos os dados desta pesquisa tiveram como fonte os processos físicos de prestações de contas do Poder Executivo de São João da Barra perante o TCE/RJ.

Foi possível identificar, por meio de matérias apostas no sítio da Prefeitura Municipal de São João da Barra, que, em 2010, eram cerca de 900 beneficiários, em 2014, cerca de 700 beneficiários e, em 2016 e próximo do fim do programa, eram 500 beneficiários; ainda, ficou objetivado que os cursos de Odontologia e Medicina, mais dispendiosos, possuíam contemplação de 100% dos seus custos, enquanto, nos demais cursos, os descontos variavam de 50% a 80%, de acordo com a média escolar do aluno⁹. Não estão disponibilizados números concretos e não foram encontrados quantitativos de beneficiários de acordo com cada curso, ou mesmo de conclusão dos cursos.

Diante desses valores gastos pelo município de São João da Barra com essa política pública, foi realizada uma comparação destes com a evolução dos valores realmente percebidos pelo ente público, no que tange aos royalties nesse período e constatou-se que as despesas com a referida política pública foram desproporcionais, até mesmo analisando-se o número de beneficiários.

⁹<http://www.sjb.rj.gov.br/noticia-666/tem-inicio-o-recadastramento-das-bolsas-de-ensino-em-sjb>;
<http://www.sjb.rj.gov.br/noticia-3691/recadastramento-do-cartao-universitario>;
<http://www.sjb.rj.gov.br/noticia-4567/pagamento-da-bolsa-universitaria>.

Destaca-se que, a partir do ano de 2015, os valores recebidos pelo Município de São João da Barra começam a ter queda significativa, atrapalhando a gestão pública acostumada a gerir o orçamento público com valores vultosos.

Atualmente, este programa de política pública está suspenso e não se pode deixar de mencionar a forma como ocorreu a referida inaplicabilidade e inefetividade desta ação governamental.

O Poder Executivo de São João da Barra/RJ publicou, no diário oficial do dia 31 de maio de 2016, o Decreto nº 018/2016, declarando a situação de emergência econômico-financeira nesse município e determinando limitações de despesas na Administração Pública, impondo cessação de benefícios concedidos aos cidadãos sanjoanenses e aos servidores públicos municipais.

Destaca-se que o Poder Executivo no art. 9º do Decreto nº 018/2016 afirma:

Art. 9º - O artigo 5º do Decreto Municipal nº 001/2008, de 10 de janeiro de 2008, que regulamenta o artigo 1º da lei municipal nº 078/2007 de 13 de dezembro de 2007 passa a ter a seguinte redação, a partir do mês de junho de 2016:

“Art. 5º - Todas as bolsas de estudo do Município de São João da Barra (inclusive as dos cursos de medicina e odontologia) passarão a ser de 30% (trinta por cento) do valor da mensalidade do respectivo curso, constante no boleto de cada estudante, sendo certo que o valor máximo mensal do benefício não poderá ultrapassar R\$ 2000,00 (dois mil reais).”

“Parágrafo único - Para cálculo do valor correspondente a bolsa de estudos, não será considerada qualquer parcela adicional constante no boleto mensal (estranha à mensalidade), como é o caso de despesas com dependências, matérias extras, e outras.

Destarte, o art. 9º do Decreto nº 018/2016 altera a política pública de ensino superior instituída, modificando as situações financeiras dos beneficiários, sem a existência de um critério objetivo e razoável.

Acresce-se o fato que o benefício mencionado acima foi criado mediante lei, não podendo um ato administrativo legislativo do Poder Executivo Municipal (Decreto nº 018/2016) alterá-lo ou revogá-lo, sob pena de violação a Princípio da Hierarquia das Normas Constitucionais e da Reserva Legal. Uma lei ordinária somente pode ser revogada por outra lei ordinária.

Inclusive, deve ser destacado que a Lei nº 078/2007 foi regulamentada por um Decreto, o de nº 001/2008, de 10 de janeiro de 2008 (doc. j.), o qual somente veio a regulamentar os requisitos legais de concessão do referido benefício e não

criá-lo, portanto, não poderia um ato legislativo do chefe do Poder Executivo revogar uma lei ordinária criada por processo legislativo próprio, sob pena de violação ao Princípio da Independência e Harmonia dos Poderes.

Ademais, analisando a Lei Municipal nº 078/2007, publicada no Diário Oficial de 13 de dezembro de 2007, em seu art. 4º, que preceitua que “os recursos provenientes dos Royalties (sic) para cobrir os gastos da presente Lei”.

Ora, para a concessão do referido direito do cidadão sanjoanense, foi determinado que sua fonte de custeio seriam os royalties.

A arrecadação dos royalties teve queda significativa em todos os entes federativos em decorrência da queda no valor do barril de petróleo no mercado internacional após o ano de 2014.

E para finalizar a ineficiência deste programa de política pública, o Município de São João da Barra aprovou a Lei Municipal nº 423, de 25 de julho de 2017, a qual em sua redação no art. 1º afirma:

Art. 1º - Ficam suspensos os benefícios denominados “cartão alimentação”, “cartão cidadão ou viver melhor”, “bolsa de estudo” e “passe estudantil”, previstos nas Leis Municipais de números 27/2006, 28/2006, 078/2007, 196/2011, 210/2012, 333/2014 e 376/2015.

Diante dessa realidade, a Defensoria Pública propôs a Ação Civil Pública de nº 0004683-57.2016.8.19.0053, a qual em sede de recurso foi determinado o reestabelecimento do referido programa de política pública, sendo imperioso enaltecer as palavras do Desembargador Gilberto C. Guarino no referido acórdão:

(...)Ultrapassada a impossibilidade legal do ato, averbe-se que a alegada liberalidade, que, segundo o agravado, fundamenta, com justiça, o ato administrativo de revogação de tais programas, equivale, não ao regular e válido exercício da discricionariedade, mas, sim, ao exercício arbitrário do poder administrativo, fazendo vista grossa para a existência de limites que inviabilizam interpretações violadoras da própria Lei. Esquece-se, ademais, que as escolhas que faz afetam, no caso em tela com inconcebível violência, direitos e garantias fundamentais dos cidadãos, que foram espontaneamente satisfeitos pelo agravado e que não podem, pura e simplesmente, ser lançadas à vala comum das trivialidades.

(...)

Logo, a discricionariedade da Administração Pública deve, contemporaneamente, basear-se na cláusula geral da boa-fé, além de pautar-se pelo respeito aos direitos fundamentais e pelo princípio

da proteção da confiança, todos inerentes ao Estado Democrático de Direito.

Compreende-se a alegada dificuldade financeira do ente público, mas, primeiro, não se trata de argumento jurídico, e, segundo, não se pode negar a intervenção do Poder Judiciário em atos praticados pelo Poder Executivo, desprovidos de amparo legal, ainda mais quando se tutela direito fundamental, com o que se afasta a anquilosada noção de “liberalidade e discricionariedade auto justificando-se”, como se fossem um cheque em branco para o Estado (em sentido amplo) fazer o que bem entender, como bem quiser e quando bem lhe aprouver, sem nenhum tipo de controle.

É por força desse Direito Administrativo fossilizado, mumificado, que o protagonismo do Poder Judiciário tem sido alvo de críticas que se mostram predominantemente deslocadas e falaciosas, partidas, inclusive, das demais funções de Poder. O Executivo quer administrar como quer, esquecido de que o faz para o Povo, que, a seu turno, reclama que não faz outra coisa a não ser pagar tributos, sem obter retorno adequado à elevadíssima carga tributária que assola o país.

Não há mais espaço para esse tipo de comportamento político-administrativo, e é, portanto, aí que exsurge a importância crucial do um Poder Judiciário independente e atuante. (...)

Este acórdão foi julgado no dia 21/06/2017 e a Lei Municipal que suspendeu o referido programa de ensino universitário foi publicada no Diário Oficial no dia 25/07/2017, posterior ao julgamento. Portanto, agora, caberá ao Poder Judiciário descrever como serão as novas fases dessa política pública, o seu reestabelecimento ou não.

As justificativas do Poder Executivo para a referida suspensão é a falta de recursos diante da queda no valor da arrecadação dos royalties e participações especiais para um posterior retorno, quando puder custeá-lo. E nesse interregno indefinido, os seus cidadãos beneficiários paralisaram seus estudos e ficaram sem ser atendidos pela política pública que usufruíam.

Ademais, o que se constatou nessa simples pesquisa foi que os valores aplicados a títulos de royalties nessa política pública de ensino superior, não apresentam uma proporcionalidade, e resultado de retorno de investimento desta verba pública e as suas causas de suspensão e/ou extinção dependeram da valoração do *policymakers*, diante da característica de um município petrorrentista (SERRA, 2011).

A fonte de custeio dessa política pública sempre foi o percebimento dos royalties advindos da indústria do petróleo, a qual possui grande poder sobre a

estabilidade ou não da economia mundial (CRUZ, 2017)¹⁰, sendo objeto de diversas disputas internacionais. As crises internacionais dessa indústria na sua produção e no preço do barril de petróleo, afeta toda a economia em decorrência de ser uma matriz energética que gera uma enorme cadeia de produção interligada. A recente crise de 2014, interferiu em toda a estrutura econômica internacional e nacional, inclusive nos órgãos públicos que perderam valores vultosos nas arrecadações dos royalties e participações especiais.

A queda significativa dos valores do barril de petróleo no mercado internacional é identificada, dentre outros fatores, pelo aumento da produção nas áreas de xisto dos EUA e a uma demanda menor na Europa e na Ásia. Ou seja, o excesso e a oferta e recursa de países da OPEP causaram impacto no valor do barril do petróleo, em decorrência da máxima famosa “lei da oferta e procura”. Esse excesso de produto e seu valor baixo no mercado internacional da *commodity*, fez com que o preço tivesse uma queda significativa, afetando todos os valores derivados da indústria do petróleo.

E como já destacado na seção 2, os royalties são calculados em decorrência do valor do barril de petróleo e sua produção. Quanto menor esse valor, menor será a sua receita proveniente. Portanto, foi nesse cenário que a arrecadação do município de São João da Barra teve um declínio significativo a partir do ano de 2015, o que se constata por meio do InfoRoyalties, conforme Tabela 1.

Portanto, é fato a queda na arrecadação dos valores dos royalties, todavia, conforme mencionado acima, há total desproporcionalidade na política pública apresentada, entre o número de beneficiários e o valor gasto, além da falta de apresentação de um resultado destes investimentos, o que não justifica sua suspensão do programa de política pública de ensino superior, conforme feita pelo referido ente público municipal, sem a participação da sociedade.

4 – Considerações Finais

¹⁰ Fonte: Boletim Petróleo, Royalties e Região: Ano XIV, N.º 56 - junho / 2017 - https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2017/06/UCAM_-_PIT_3559B_-_BOLETIM_N56_2017.06_EDITORIAL_-_CONCLUIDO.pdf

O Brasil sofreu de forma significativa a crise econômica mundial a partir de 2014, ocasionada por diversos fatores internacionais, assim como com a desaceleração da economia mundial, com a queda dos preços internacionais do barril do petróleo e da demanda internacional pelas principais commodities da pauta de exportações (CRUZ, 2016). As repercussões geopolíticas se expressam com o aumento de tensões localizadas, norteadas pelos interesses das maiores potências internacionais por fontes de energia, matéria primas e insumos estratégicos para a acumulação capitalista.

Esta crise econômica brasileira atinge o Estado do Rio de Janeiro de forma vultosa, tendo em vista que sua economia se tornou altamente dependente da indústria do petróleo e das suas rendas concentradas no orçamento estadual e municipais (CRUZ, 2016), fazendo com que os municípios petrolíferos tivessem pouco ou quase nenhum desenvolvimento (SERRA, 2011).

A Região Norte Fluminense que, desde a década de 1970, baseou a sua economia na indústria petrolífera, situada em Macaé, agora passa também a ter como centro de um possível desenvolvimento o Porto do Açu em São João da Barra.

Todavia, a crise internacional que ocasionou a queda nos preços do barril do petróleo faz com que ocorra uma redução das rendas advindas dessa indústria que é tão importante no mercado mundial. Este fato ocasionou a redução brusca dos valores advindos dos royalties do petróleo, fazendo com que os orçamentos públicos municipais e dos estados produtores do petróleo passassem a ter uma queda vertiginosa após o ano de 2014 (CRUZ, 2016).

Os programas de políticas públicas custeados com a referida verba pública passam a sofrer a crise internacional, o que vem atingir de forma significativa o programa de ensino superior do município de São João da Barra.

A redução da arrecadação municipal dos royalties não legitima a suspensão da política pública de oferta de bolsas para o ensino superior, considerando a importância da educação na formação do cidadão crítico e reflexivo, ademais, trata-se de um comprometimento assumido pelo o poder público municipal por meio da Lei Municipal nº 78/2007. Todavia, a sua suspensão se justifica, vez que se tratava de um programa de política pública que consumia parte significativa do orçamento público municipal, conforme demonstrado na seção anterior.

Ainda que o poder municipal não seja responsável direto pelo ensino superior, percebe-se a necessidade de priorizar o fomento à formação do cidadão

sanjoanense, possibilitando sua ascensão socioeconômica, viabilizando melhor qualidade de vida dos munícipes e conseqüentemente sua permanência no local.

Além disso, o município, em função de um novo planejamento de distribuição das suas receitas públicas, por meio dos royalties, poderia garantir a continuidade da oferta de bolsas de ensino superior para àqueles beneficiários que se encontravam ainda com curso em andamento, de forma a promover a inclusão social dos cidadãos que já eram contemplados. Seria fato para se promover uma avaliação da política pública, como forma de promover a efetividade do gasto público (LOBO, 2009).

Por outro lado, o município deve ter suas políticas públicas desenhadas de maneira menos dependente dos royalties e participações especiais, que garanta uma justiça intergeracional, o que as tornaria menos afetadas por suas oscilações e, por conseguinte, mais sólidas. Programas de políticas públicas de vital importância, como o implementado no ensino superior no Município de São João da Barra, deve passar por uma avaliação prévia como forma de analisar e verificar o seu custo-benefício, o seu custo-efetividade e a sua taxa de retorno dos investimentos previstos (LOBO, 2009), a fim de que não sejam suspensos em decorrência de fatores externos à Administração Pública.

Referências

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Participação Especial**. 2017. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/royalties-e-outras-participacoes/participacao-especial>>. Acesso em: 15 de agosto de 2017.

AGÊNCIA NACIONAL DO PETRÓLEO, GÁS NATURAL E BIOCOMBUSTÍVEIS. **Lei do Petróleo completa 20 anos**. 2017. Disponível em: <<http://www.anp.gov.br/wwwanp/noticias/3928-lei-do-petroleo-completa-20-anos>>. Acesso em: 15 de agosto de 2017.

ALKIMIM, Viviane Alonso. O histórico da extração e exploração do petróleo no Brasil e o novo marco regulatório do pré-sal. In: FÓRUM BRASILEIRO SOBRE AS AGÊNCIAS REGULADORAS, 7., 2011, Rio de Janeiro.

BRASIL. Lei n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras

providências. **Lex**: Diário Oficial [da República Federativa do Brasil], Brasília, 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm>.

CANELAS, André Luís de Souza. **Evolução da importância econômica da indústria de petróleo e gás natural no Brasil**: contribuição a variáveis macroeconômicas. Rio de Janeiro: Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2007.

CRUZ, José Luis Vianna. Espaço social, ambiente construído e reprodução social. **Série UCAM-Região**: UCAM-Campos, Campos dos Goytacazes, ano III, n. 10, mai. 2007, 36pp.

CRUZ, J. L.V., TERRA, D. C. T.; E. T. V. (Des)integração periférica e espaços regionais globalizados. In: SEMINARIO INTERNACIONAL DE LA RII – REDE IBEROAMERICANA DE PESQUISADORES SOBRE GLOBALIZAÇÃO E TERRITÓRIO, 14., 2016, Monterrey, México. **Anais eletrônicos...** Faculdade de Filosofia e Faculdade de Ciências Políticas da UANL – Universidade Autónoma de Nuevo León. Disponível em: <http://eventos.uanl.mx/xiv_seminario_rii/index.php>

FREY, Klaus. Políticas Públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise das políticas públicas. **Revista Planejamento e Políticas Públicas**, n. 210, jun de 2000.

GUTMAN, José. Participações governamentais: passado, presente e futuro. In: PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo (Orgs.). **Petróleo e região no Brasil**: o desafio da abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007, p 35-76.

LOBO, Thereza. Avaliação de processos e impactos em programas sociais: algumas questões para reflexão. In: RICO, Elizabeth Melo (Org). **Avaliação de Políticas sociais**: uma questão em debate. São Paulo: Cortez, 2009, p. 75 – 84.

PACHECO, Carlos Augusto Góes. O impacto dos royalties do petróleo no desenvolvimento econômico do município da região norte fluminense. In: Congresso Brasileiro de P&D em petróleo e gás, 3., Rio de Janeiro. UFRJ, 2005.

PIQUET, Rosélia; SERRA, Rodrigo. **Petróleo e região no Brasil**: o desafio da abundância. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

PORTAL DA PREFEITURA DE SÃO JOÃO DA BARRA.

<<http://www.sjb.rj.gov.br/noticia-666/tem-inicio-o-recadastramento-das-bolsas-de-ensino-em-sjb>; <http://www.sjb.rj.gov.br/noticia-3691/recadastramento-do-cartao-universitario>; <http://www.sjb.rj.gov.br/noticia-4567/pagamento-da-bolsa-universitaria>>. Acesso em: 11 de setembro de 2017.

RIBEIRO, Maria Teresa Franco; MILANI, Carlos R. S. (Orgs.). **Compreendendo a complexidade sócio-espacial contemporânea**: o território como categoria de diálogo interdisciplinar. Salvador: Editora da UFBA. Disponível:

<<http://books.scielo.org/id/37t/pdf/ribeiro-9788523209322.pdf>>. Acesso em: 10 de maio de 2015.

SERRA, Rodrigo Valente, O novo marco regulatório do setor petrolífero brasileiro: dádiva ou maldição? In: PIQUET, Rosélia (Org). **Mar de Riqueza, Terras de Contrastes**: o petróleo no Brasil. Rio de Janeiro: MAUAD X Faperj, 2011.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n 16, dez. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br.php>>. Acesso em: 16 abr. 2013.

TERRA, Denise. Mobilidade populacional e as novas espacialidades urbanas: municípios da Ompetro, Rio de Janeiro (2000-2010). **Revista EURE**, Chile, Santiago, PUC, v. 41, n. 123, p. 53-80, mayo 2015.