

# **Para Além da Responsabilidade do Município: Uma Análise do Programa de Investimento em Educação Superior Realizado a Partir dos Royalties do Petróleo**

**David Porto Fricks**

Mestrando no Curso de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão da Cidade da Universidade Candido Mendes – UCAM-Campos.

**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.

**Resumo:** Este trabalho analisa a aplicação dos recursos públicos provenientes dos royalties e das participações especiais, advindos da extração de recursos minerais da indústria petrolífera, na política pública educacional denominada Programa de Desenvolvimento do Ensino Superior-PRODES, implementado pelo Município de Presidente Kennedy. O objetivo da pesquisa é relacionar os recursos dos royalties com os gastos no programa, tendo em vista que o ensino superior não é de responsabilidade do município. O trabalho parte de revisão de literatura, análise de dados institucionais ainda em andamento. Por estarmos ainda na fase inicial da pesquisa, não temos resultados conclusivos. Entretanto, já podemos apontar que, por falta de uma dotação específica para o uso dos recursos dos royalties, os municípios recebedores implementam políticas com recursos próprios sobrepondo-as às esferas estaduais e federal.

**Palavras-chave:** Educação; Políticas Públicas; Royalties.

## **Beyond the Responsibilities of the Municipality: An Analysis of the Investment Program in Higher Education based on Oil Royalties**

**Abstract:** This work discusses the application of public resource from royalties and special participations, resulting from the extraction of mineral resources of the oil industry, in the public education policy called *Programa de Desenvolvimento do Ensino Superior – PRODES* (Development Program in Higher Education), carried out by the municipality of Presidente Kennedy. The purpose of this research is to relate the royalty resources to the program expenses, bearing in mind that the higher education is not under the responsibility of the municipality. This work focuses on literature review, institutional data analysis still in progress. As we are well into the early stages of the investigation, there are no conclusive results. In the meantime, we can already state that, due to the lack of a specific appropriation for the use of royalty resources, the recipient municipalities implement policies with their own resources overriding the state and federal spheres.

**Keywords:** Education; Public Policies; Royalties.

### **Apresentação**

Uma das principais justificativas para a implementação e investimento em políticas públicas voltadas para a educação é a de que esta se apresenta como meio eficaz para a redução de desigualdades sociais e como instrumento de edificação da cidadania. No âmbito nacional existe uma ampla produção de dados que apoiam o investimento no setor. Entretanto, o estado vem buscando mecanismos de efetivar a racionalidade desses gastos, o processo de descentralização se caracteriza em uma dessas medidas. Esse processo amplamente estudado por Arretche (1996) redefine o papel dos governos locais na aplicação e gestão das políticas públicas.

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDBEN,1996) é de competência do município ofertar educação infantil em creches e pré-escolas e priorizar o atendimento ao ensino fundamental sendo permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades em sua área de competência. Entretanto, vimos observando o crescente dispêndio de recursos, entre os municípios que recebem royalties do petróleo, em gastos com a educação superior.

Dessa forma, que pretendemos nesse estudo analisar o Programa de Desenvolvimento do Ensino Superior-PRODES implementado pelo município de Presidente Kennedy-ES. Esse município vem aparecendo na lista dentre os municípios que mais recebem royalties no Brasil.

O trabalho conta com um levantamento bibliográfico e dados preliminares com resultados parciais tendo em vista que essa pesquisa faz parte da dissertação de mestrado de um dos autores e ainda está em andamento. Mas de antemão podemos perceber, em termos, a comprovação da hipótese de que a abundância de recursos propicia o uso indiscriminado dos recursos públicos e o não cumprimento da finalidade dos recursos oriundos dos royalties, tendo em vista de se tratar de um recurso finito, que deve ser aplicado pensando nas gerações futuras e na autonomia fiscal do município para além dos royalties.

### **Contextualizando o PRODES**

A exploração e produção de petróleo no Brasil têm gerado desde a mudança da lei do petróleo em 1997, o aumento significativo da renda dos municípios confrontantes com as bacias petrolíferas advindos do recebimento de royalties e participações especiais. Os municípios confrontantes com a Bacia de Campos, que já foi a maior produtora de petróleo do Brasil, servem como exemplo desse aumento da renda, fazendo surgir uma nova classe de municípios chamados de petrorrentistas (BRAGA; SERRA; TERRA, 2007). Municípios considerados ricos, mas que tem apresentado resultados ruins em termos de políticas públicas que elevem o bem-estar social da população.

O município de Presidente Kennedy escolhido para análise nessa pesquisa passou a receber os recursos dos royalties a partir de 2004 e desde então vem aumentando a sua arrecadação até se tornar o município que mais recebe royalties no estado do Espírito Santo, além de aparecer em primeiro colocado no PIB per capita em 2015 entre os municípios brasileiros com R\$ 513.134,20 (IBGE,2018). Tendo em vista esse cenário, apesar de não ser da alçada municipal o custeio de educação superior, o município implementou o PRODES.

A educação como direito é fruto das mudanças constitucionais do nosso recente período democrático, decorre de uma atuação positiva do estado em favor da igualdade, como forma não só de amenizar as desigualdades, mas para conferir autonomia ao indivíduo.

Neste sentido, a educação se apresenta como política pública capaz de conferir ao indivíduo autonomia para construir-se como cidadão pleno, podendo votar e ser votado, exercer seus direitos civis e exigir os seus direitos sociais.

No âmbito da política pública de educação, apesar de a Constituição Federal estabelecer que seja competência de todos os entes federados proporcionarem meios de acesso à educação (art. 21, inciso V), tendo como dever do estado assegurar o direito à profissionalização (art. 227) e o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística (art. 208, inciso V), não há previsão expressa de garantia de ensino gratuito profissionalizante (superior ou técnico).

Para os estados e o Distrito Federal estabeleceu-se uma atuação prioritária no ensino fundamental e médio (art. 211, § 3º); para os municípios a competência, também prioritária, de “manter, com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de educação infantil e ensino fundamental” (art. 211, § 2º c/c art. 30, inciso VI, da CRFB), restando a União à organização do sistema federal de ensino, e exercerá

Em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (art. 211, § 1º).

Ao estado é imposto o dever de garantir à “educação básica obrigatória e gratuita”, preferencialmente dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, além de assegurar a “oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria” (art. 208, inciso I da CRFB).

O acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, dispõe o inciso V do art. 208, “é dever do Estado segundo a capacidade de cada um”, não impondo, como dever, a oferta gratuita, pois, nos termos do § 1º do art. 208 da Constituição Federal, somente o “ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”.

Vê-se que no Brasil que a educação não está garantida inteiramente e, mesmo na parte assegurada, como argumenta Ferrajoli:

Segue-se uma latente estrutura de ilegitimidade jurídica do Estado de direito, devido à ambição das promessas formuladas nos seus níveis normativos superiores e não mantidas em seus níveis inferiores (FERRAJOLI, 2014, p. 799)

No campo da educação, assim como em todas as esferas de âmbito social observamos que a existência da lei não é suficiente para garantir o direito ao acesso aos bens sociais, e quando se trata dos municípios a questão fica ainda mais complexa em razão do pacto federativo. A autonomia política e fiscal dos governos estaduais e municipais permite que estes adotem uma agenda própria, independente da agenda do governo federal. As relações verticais na federação brasileira, do governo federal com estados e municípios e dos governos estaduais com seus respectivos municípios, são caracterizadas pela independência, pois estados e municípios são entes federativos autônomos. Em tese, as garantias constitucionais do estado federativo permitem que os governos locais estabeleçam sua própria agenda na área social. (ARRETCHE, 2004).

Em parte, a autonomia municipal tem suas razões, visto ser a instância de poder mais próxima do cidadão, podendo este responder mais prontamente aos anseios e as necessidades da coletividade. Tal fato, impuseram no Brasil, um novo modelo de federação, dotando o município de autonomia política, legislativa, administrativa e financeira a partir de sua inclusão como ente integrante da Federação brasileira.

Apesar da evolução federativa, o centralismo histórico vivenciado pelo legislador constituinte ainda conservou um centralismo financeiro que inviabiliza a efetivação da autonomia municipal, uma vez que, como destacou Lewandowski (1994, p. 100), “a autonomia do ente federado, em termos concretos, é diretamente proporcional a sua renda”.

Nesse contexto, para a maioria dos municípios brasileiros, ainda há uma grande discrepância entre as competências e a renda auferida por distribuições constitucionais, gerando uma dependência econômica do recebimento das transferências constitucionais realizada pela União e pelos estados. No caso em que estamos analisando a renda petrolífera propicia a autonomia que muitos municípios brasileiros não possuem.

Autonomia esta que foi possível a partir da Constituição de 1988 que estabeleceu uma compensação financeira aos municípios, aos estados, ao Distrito Federal e a União:

Art. 20. São bens da União: [...]

§ 1º É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração. (BRASIL, 1988)

Portanto, foi na revoada do novo pacto federativo que as riquezas do solo brasileiro foram vinculadas ao espaço territorial, conferindo aos municípios, além dos outros entes federados, o direito de receber indenização pelo impacto ambiental e pela demanda por serviços públicos gerados pela exploração de petróleo.

Os estudos relativos à prospecção de petróleo no mundo informam que se trata de um recurso finito que exige responsabilidade no seu uso. Não somente a sociedade sofrerá com a ausência dessa alternativa de energia, mas, em especial, as regiões afetadas com a exploração, pois já não haverá compensação financeira pelos danos ambientais causados pela exploração.

Entretanto, uma disparidade na distribuição dos recursos dos royalties entre os estados e os municípios brasileiros tem provocado questionamentos sobre a justiça dos critérios de tal distribuição.

Segundo Serra (2006 e 2007), houve um processo de descentralização dos royalties que acompanhou a onda descentralizadora do período de abertura política do país, mas, por se tratar de um monopólio da União, as rendas vindas da produção de petróleo deveriam ser revertidas em benefício de toda a sociedade brasileira. Para o autor, só se justifica a aplicação de parte desses recursos nas regiões e municípios produtores em função dos impactos socioeconômicos gerados por essa atividade. No entanto, esses impactos deveriam ser mensurados e os recursos destinados a diversificar a base produtiva para que os municípios não sofressem um esvaziamento econômico quando esse recurso natural acabasse.

Aliás, é na natureza finita do petróleo que se baseia o principal argumento de Serra (2006) para revisão dos critérios de distribuição e aplicação desses recursos, a justiça intergeracional, que significa que a exploração de um recurso hoje, tornando-o indisponível para as próximas gerações, traz uma obrigação da geração que usufruiu desse bem para com as futuras gerações, sendo assim, a renda proveniente da exploração de petróleo deveria financiar investimentos em capital físico, humano e ambiental em favor das próximas gerações. Assim, para o autor, devem os investimentos serem aplicados no desenvolvimento dos municípios para compensação e melhoria da qualidade de vida, bem como desenvolvimento de políticas de sustentabilidade das atuais e futuras gerações.

### **Problematizando a implementação do PRODES**

O município de Presidente Kennedy teve uma população estimada em 2016 de 11.396 habitantes em um espaço territorial de 583,933 km<sup>2</sup> (IBGE, 2018). Foi criado pela Lei

Estadual nº 1.918, de 30 de dezembro de 1963, regulamentada em 04 de abril de 1964, quando efetivamente desmembrou-se do município de Itapemirim, tendo recebido o nome de “Presidente Kennedy” por indicação do presidente da Assembleia Legislativa, Deputado Adalberto Simão Nader, apesar da proposta originária constar “Batalha”, em referência ao nome do distrito.

Desde sua constituição, a economia do município deriva de recursos provenientes de transferências constitucionais e receitas de uma economia baseada no sistema rural. A partir do ano 2000, em razão de sua situação limítrofe as zonas de produção de petróleo, o município foi incluído entre os entes afetados com a exploração do petróleo e favorecido com a possibilidade de recebimento da compensação financeira por meio de royalties e participações especiais. Porém, em 2001, o recebimento dos recursos foi adiado com o naufrágio da plataforma P-36, que na ocasião era a maior plataforma de produção de petróleo, sua construção custou aproximadamente 350 milhões a Petrobrás em razão do ineditismo de engenharia. A mesma encontrava-se funcionando na Bacia de Campos/RJ desde 2000 e naufragou em 15 de março de 2001. Em 2007, foi instalada a P-52 em substituição a P-36.

Dessa forma, o município a partir de 2004 passou a receber recursos de maior relevância, aumentando gradativamente na medida em que aumentavam os números de concessões nas bacias petrolíferas em que o município de Presidente Kennedy se encontra vinculado.

**Tabela 1: Royalties + Participações Especiais em valores correntes**

<b>Beneficiário Estado</b>	<b>Ano</b>	<b>Royalties</b>	<b>Part. Especiais</b>	<b>Royalties + PE</b>
PRESIDENTE KENNEDY Espírito Santo	/ 2005	R\$ 8.644.694,89	R\$ 3.116.075,81	R\$ 11.760.770,70
PRESIDENTE KENNEDY Espírito Santo	/ 2006	R\$ 8.063.950,58	R\$ 4.087.296,06	R\$ 12.151.246,64
PRESIDENTE KENNEDY Espírito Santo	/ 2007	R\$ 14.803.455,00	R\$ 5.100.161,82	R\$ 19.903.616,82
PRESIDENTE KENNEDY Espírito Santo	/ 2008	R\$ 37.830.467,30	R\$ 41.371.115,09	R\$ 79.201.582,39
PRESIDENTE KENNEDY Espírito Santo	/ 2009	R\$ 32.939.619,21	R\$ 46.249.086,23	R\$ 79.188.705,44
PRESIDENTE KENNEDY Espírito Santo	/ 2010	R\$ 58.470.040,38	R\$ 39.912.054,79	R\$ 98.382.095,17
PRESIDENTE KENNEDY /	2011	R\$ 98.412.010,09	R\$ 109.816.428,50	R\$ 208.228.438,59
PRESIDENTE KENNEDY Espírito Santo	2012	127.418.204,01	96.095.405,87	223.513.609,88
PRESIDENTE KENNEDY Espírito Santo	2013	124.638.790,03	255.717.500,56	380.356.290,59
PRESIDENTE KENNEDY Espírito Santo	2014	145.840.077,76	247.556.196,93	393.396.273,93
PRESIDENTE KENNEDY Espírito Santo	2015	118.595.381,15	187.798.015,93	306.393.397,08
PRESIDENTE KENNEDY Espírito Santo	2016	87.500.001,01	157.999.875,80	245.499.876,81

Fonte: InfoRoyalties, a partir de Agência Nacional do Petróleo.



**Tabela 2 : Royalties + participações Especiais Per Capita em Valores Correntes**

<b>Beneficiário Estado</b>	<b>Ano</b>	<b>População</b>	<b>Valor Corrente</b>	<b>Valor Per capita</b>
PRESIDENTE KENNEDY Espirito Santo	/ 2005	10.188	R\$ 11.760.770,70	R\$ 1.154,37
PRESIDENTE KENNEDY Espirito Santo	/ 2006	10.309	R\$ 12.151.246,64	R\$ 1.178,70
PRESIDENTE KENNEDY Espirito Santo	/ 2007	10.432	R\$ 19.903.616,82	R\$ 1.907,94
PRESIDENTE KENNEDY Espirito Santo	/ 2008	10.556	R\$ 79.201.582,39	R\$ 7.502,99
PRESIDENTE KENNEDY Espirito Santo	/ 2009	10.682	R\$ 79.188.705,44	R\$ 7.413,28
PRESIDENTE KENNEDY Espirito Santo	/ 2010	10.315	R\$ 98.382.095,17	R\$ 9.537,77
PRESIDENTE KENNEDY Espirito Santo	/ 2011	10.315	R\$ 208.228.438,59	R\$ 20.186,95
PRESIDENTE KENNEDY Espirito Santo	2012	10.315	223.513.609,88	21.668,79
PRESIDENTE KENNEDY Espirito Santo	2013	10.315	380.356.290,59	21.790,81
PRESIDENTE KENNEDY Espirito Santo	2014	10.315	393.396.273,93	23.999,92

Fonte: InfoRoyalties, a partir de Agência Nacional do Petróleo e IBGE. A partir de 2010 as projeções demográficas serão as do IBGE.

Diante de uma nova realidade econômica, em 2005, o município de Presidente Kennedy sancionou a Lei Municipal nº 638, de 5 de maio de 2005, e criou o Programa de Desenvolvimento do Ensino Superior e Técnico, batizado de PRODES/PK, com a finalidade de incentivar e viabilizar ao cidadão, que não possui capacidade econômica, ingressar no ensino superior ou técnico com recursos financeiros proporcionados pelo município.

Contudo, diante das dificuldades institucionais de adequação econômico-financeira, o programa somente foi posto em funcionamento no ano de 2010, com as modificações introduzidas pela Lei nº 890 de 15 de maio de 2010, tendo como fundamento assegurar a igualdade substancial ao ofertar ao cidadão adulto hipossuficiente, isto é, aquele que não possui recursos financeiros, a concessão de bolsas de estudo em rede privada para formação

em cursos técnicos e superiores, programa esse, semelhante ao que já existe em âmbito federal, o Programa Universidade para Todos -PROUNI, programa de concessão de bolsas na rede privada mantido pelo Governo Federal criado em 2004 com o objetivo de financiar integralmente ou parcialmente (50%) estudantes de baixa renda e sem diploma de nível superior.

A partir de 2013, a legislação do PRODES sofreu novas alterações, sintetizando sua regulamentação em apenas um ato, o Decreto nº 8, de 7 de fevereiro de 2013, podendo ser beneficiados com o programa o cidadão residente no município de Presidente Kennedy cuja renda familiar mensal per capita não exceda o valor de até 2 (dois) salários-mínimos, deduzidas as despesas com encargos fiscais de pessoa física, despesas decorrentes de tratamentos de saúde de uso contínuo, despesas com educação, despesas com moradia, caso não resida em casa própria, e outros fatores relevantes devidamente comprovados que possam influir na análise socioeconômica do beneficiário.

Segundo a lei, a unidade familiar nuclear é identificada por indivíduos que possuam laços de parentescos e que forme um grupo doméstico, vivendo sob o mesmo teto, computando os rendimentos de todos os membros adultos que compõe a família, inclusive os valores concedidos por programas federais instituídos de acordo com preceitos constitucionais.

Em contrapartida, o beneficiário do PRODES deve cumprir um estágio em favor do município em um período que não excederá a 15% (quinze por cento) do total da carga horária letiva estabelecida para o curso, podendo ser isentado caso comprove vínculo de emprego na área ligada ao curso durante a sua realização.

O processo de cadastramento, avaliação, seleção e controle do PRODES são exercidos por um colegiado especialmente designado para esse fim e, dentre os membros designados para a Comissão de Avaliação e Controle deve haver um membro do Poder Legislativo. Para contribuir no processo de avaliação de vulnerabilidade social, os requisitos são apurados através de documentos e mediante laudo de visita técnica.

Conforme estabelecido, durante o período de avaliação, a característica elementar do programa é atender o cidadão hipossuficiente e residente no município, de forma a fomentar a capacidade de empregabilidade e a autonomia política do cidadão municipal. Portanto, diferentemente do PROUNI o candidato para entrar no programa não passa por nenhuma avaliação meritocrática (prova), apenas é feita a avaliação socioeconômica.

Outra questão que permeia o PRODES é a falta de transparência na prestação de contas e informações quanto aos beneficiários e os recursos utilizados.

Na busca de indicadores referente ao programa, encaminhamos um e-mail a Comissão de Avaliação e Controle do PRODES solicitando os seguintes dados:

- Numero de beneficiados ?
- Áreas de formação?
- Gasto com o programa nos períodos de 2011 a 2017 e remanescente 2018?
- Gasto com a educação básica (creche, ensino médio e fundamental)?
- Gasto médio por aluno?
- Quantos cidadãos concluíram a formação profissional de nível superior e nível técnico?

Em resposta a Comissão de Avaliação e Controle nos informou o seguinte:

Boa tarde; Segue algumas informações:

Ressaltamos ainda que atualizaremos os dados no final do semestre 2018/1.

São aproximadamente 900 alunos kennedenses cursando os Cursos Técnicos e Ensino Superior (graduação e pós- graduação – Latu e scriptu sensu ).

O investimento com Educação Superior na gestão de 2013 á 2017 gira em torno de R\$ 20 milhões trata-se do maior investimento por aluno, incluindo transportes.

O investimento médio por beneficiários é aproximadamente de R\$700,00 (setecentos) reais;

Áreas de Formação: Administração, Arquitetura, Biologia, Biomedicina, Ciências Biológicas, Ciências Contábeis, Direito, Educação Física, Enfermagem, Eng. Ambiental, Eng. Civil, Eng. da Computação, Eng. Mecânica, Eng. Petróleo e Gás, Eng. Produção, Farmácia, Fisioterapia, História, Letras – Inglês, Letras – Português, Matemática, Medicina, Medicina Veterinária, Nutrição, Pedagogia, Psicologia, Odontologia, Sistema de Informação, Téc. Em Edificações, Téc. Em Enfermagem, Téc. Química, Téc. Seg. Trabalho, Tecnol. Petróleo e Gás.

A reavaliação da manutenção das condições e requisitos legais de concessão das bolsas de estudo deverá ser feita antes do início de cada semestre/ano, de modo que os Beneficiários somente serão mantidos no Programa se forem mantidas as condições e requisitos legais, bem como o desempenho acadêmico e a continuidade das condições pessoais do bolsista que possibilitaram a concessão inicial, exceto os bolsistas contemplados na forma da legislação anterior. [\(Incluído pela Lei nº 1.367/2018\).](#)

A Comissão do PRODES, após proceder o cadastramento e a reavaliação descrita no § 8º, deste artigo, excluirá, por meio de ato formal, escrito e assinado por todos os membros, os Beneficiários que não cumprirem as exigências desta lei, razão pela qual estes serão desligados definitivamente do Programa. [\(Incluído pela Lei nº 1.367/2018\).](#)

Já concluíram o nível técnico e superior entre os anos 2011 á 2017 aproximadamente 500 beneficiários

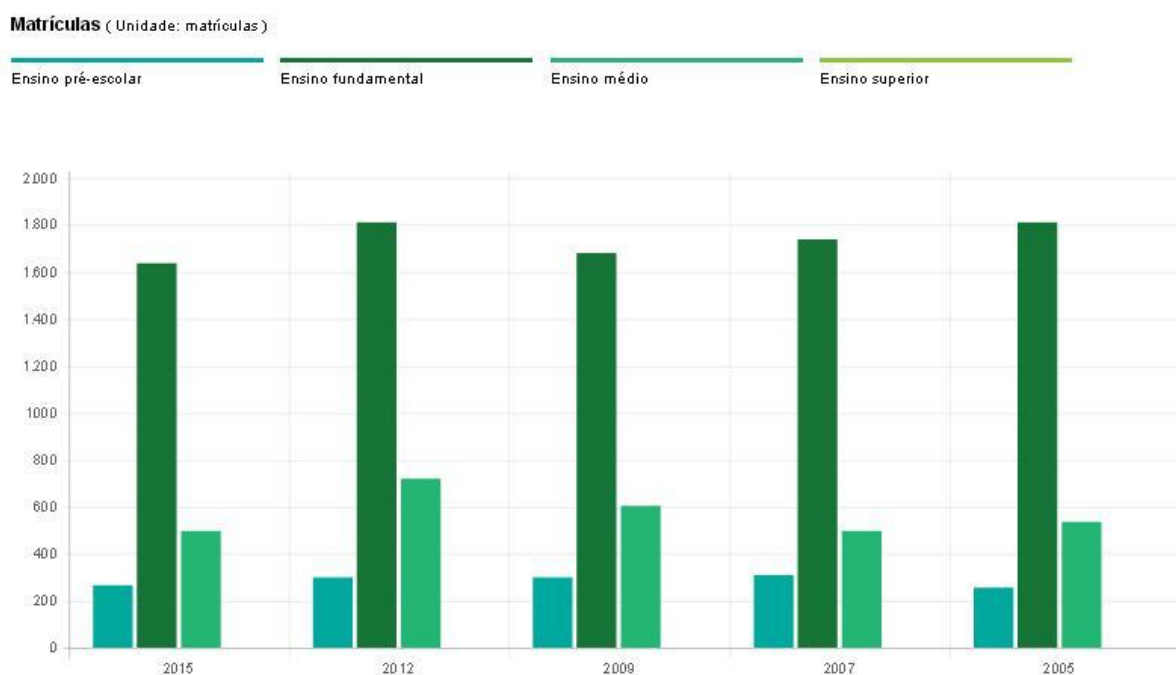
O PRODES/PK implantou o SOP (Serviço de Orientação Profissional), o qual auxilia o jovem na escolha de sua profissão, reduzindo probabilidade de desistência de curso, e o recurso público ser bem aplicado.

Hoje são 27 Instituições Credenciadas no PRODES/PK.

A Comissão do PRODES/PK atualizará os números em julho de 2018. Pois aconteceu nestes últimos meses (abril, maio e junho) processo de recadastramento e Cadastro novos de beneficiários.

Portanto, não nos foi informado dados precisos sobre o programa. Por outro lado, diante desse dispêndio de recursos observamos que os indicadores da educação fundamental, competência do município estão aquém do esperado. Em 2015, os alunos dos anos iniciais da rede pública do município tiveram nota média de 6.4 no IDEB. Para os alunos dos anos finais, essa nota foi de 3.4. Na comparação com municípios do mesmo estado, a nota dos alunos dos anos iniciais colocava este município na posição 4 de 78. Considerando a nota dos alunos dos anos finais, a posição passava a 77 de 78. A taxa de escolarização (para pessoas de 6 a 14 anos) foi de 97.1 em 2010. Isso posicionava o município na posição 54 de 78 dentre o municípios do estado do Espírito Santo e na posição 3514 de 5570 dentre os municípios brasileiros. (IBGE,2018).

### Gráfico 1: Taxa de matrícula



Fonte: IBGE/Cidades (2018)

Analisando o gráfico 1 a taxa de matrícula do ensino superior não aparece pelo fato do município não possuir instituições de ensino superior, portanto, todas as bolsas são usufruídas por instituições fora do município. Outro fato importante é que todas as matriculadas do ensino médio que correspondia a 498 em 2015 é inferior ao número de bolsas concedidas vigentes em 2015 de aproximadamente 800, ou seja, o município mantém mais alunos no ensino superior do que no ensino médio, sendo esses os possíveis aptos a ingressarem no ensino superior.

Desta feita, entendemos que os royalties podem e devem ser utilizados na promoção da justiça intergeracional. Isso porque estes se tratam de um recurso não-renovável, e o consumo do petróleo hoje reduz sua disponibilidade para as futuras gerações, que deveriam ser compensadas por essa privação, não podendo estes recursos serem utilizados buscando tão somente um crescimento episódico e sem sustentabilidade como por exemplo: gasto dos recursos para custear despesas correntes, e aplicação dos recursos em ações de natureza social (cestas básicas, medicamentos, bolsas de ensino superior, internet grátis, transporte gratuito e etc.) Quem ganha o quê, por quê e que diferença faz sem a necessária contrapartida ou planejamento de curto, médio e a longo prazo de medida requerida com aquela ação.

Mas a questão que levantamos é se seria viável tal investimento tendo em vista as questões relativas à educação fundamental. Será que o município tem atendido plenamente o que é de sua competência? A educação básica, os indicadores sinalizam para um não.

## **Considerações finais**

Entendemos que os recursos provenientes de royalties e participações especiais, seriam muito mais proveitosos e gerariam investimento por parte dos municípios recebedores se estes os aplicassem em investimentos sustentáveis, como por exemplo: educação observado o nível de competência constitucional (professor, merendeiras, auxiliares etc.), saúde (médicos, enfermeiros etc.), infraestrutura (vários profissionais). Infraestrutura urbana de forma a gerar o interesse de que a economia privada invista e se instale nos municípios, gerando emprego e renda. Como coloca Serra e Fernandes (2005, p.31) “Não há vinculações criteriosas quanto à aplicação destes recursos, sobretudo nas esferas governamentais subnacionais, engrossando os royalties o “caixa único” destes entes”.

Essas questões também têm sido postas em relação aos municípios que pertencem a Bacia de Campos, visto que a prática de implementação de política de auxílio ao ensino superior tem sido uma prática recorrente, e a falta de transparência na gestão desses recursos também, como é o caso dos municípios de Quissamã-RJ e São João da Barra-RJ, esse último objeto de estudo de Rangel e Matta (2018) que apontou que o município com uma população estimada em 2017 de 35.174 habitantes (IBGE,2018) e que aparece na lista do segundo maior recebedor de royalties da Bacia de Campos gastou MR\$ 45.393,23 no período de 2008 a 2015 com o custeio de bolsas para o ensino superior. Contudo, analisando os dados da educação básica como a nota do IDEB esse aparece em 54<sup>o</sup> lugar dentre os 91 municípios que compõem o estado do Rio de Janeiro.

Portanto, essa relação entre os gastos públicos referentes a renda do petróleo e um projeto de concessão de bolsas visando o desenvolvimento local necessita de mais investigação e esclarecimentos conforme salienta estudos de Tanaka e Nascimento (2018, p.13) há “ 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”.

Um ponto também importante que deve ser observado e problematizado, que assim como acontece no PROUNI, o que temos é a prática de um modelo recorrente no Brasil de financiamento das instituições privadas por meio de recursos públicos que deveriam ser investidos na educação pública.

### Referências Bibliográficas

ARRETCHE, Marta. Políticas Sociais no Brasil: descentralização em um Estado Federativo. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**. São Paulo, v. 14, nº40, junho, 1996.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas sociais no Brasil: Problemas de coordenação e autonomia. **São Paulo em Perspectiva**. São Paulo, 18(2): 17-26, 2004.

BRAGA, T. M.; SERRA, R.; TERRA, D. C. T. Sobrefinanciamento e desenvolvimento institucional nos municípios petro-rentistas da Bacia de Campos. In: PIQUET, R.; SERRA, R. (Orgs.). **Petróleo e Região no Brasil: o desafio da abundância**. Rio de Janeiro: Garamond, 2007.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em 01 de junho de 2018.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)> Acesso em: 01 de junho 2018.

FERRAJOLI, Luigi. **Direito e Razão: teoria do garantismo penal**. 4 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

GIVISIER, Gustavo Henrique Naves e OLIVEIRA, Elzira Lúcia de. Royalties do petróleo e educação: análise da eficiência da alocação. **RBPG**, Brasília, supl. 1, v. 8, p. 31 - 54, dezembro 2011.

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e estatística. **IBGE Cidades**. Disponível em: <https://cidades.ibge.gov.br/brasil/es/presidente-kennedy/panorama>. Acesso: 01 de junho de 2018.

LEWANDOWSKI, Enrique Ricardo. **Pressupostos materiais e formais da intervenção federal no Brasil**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1994.

PREFEITURA MUNICIPAL DE PRESIDENTE KENNEDY. **Trajetória. Histórica do Município**. Disponível em: <<http://presidentekennedy.es.gov.br/pagina/5/Historia.html>>. Acesso em: 5 de setembro 2017.

RANGEL, Hevilmar Carneiro e MATTA, Ludmila Gonçalves da. O complexo portuário do Açú e os desafios para a educação em São João da Barra. **Boletim Petróleo, Royalties e Região** - Campos dos Goytacazes/RJ - Ano XVI, nº 59 – Abril / 2018. Disponível em: <https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2018/04/AbrilN59Artigo3-atualizado.pdf>. Acesso em : 15 de junho de 2018.

SERRA, Rodrigo Valente. Rendas Petrolíferas no Brasil: Critérios de distribuição distorcidos induzem a ineficiência do gasto. In: Mendes M (org.),. **Gasto Público Eficiente: 91 propostas para o desenvolvimento do Brasil**. 1 ed. São Paulo: Topbooks, 2006.

SERRA, Rodrigo Valente; FERNANDES; Ana Cristina. A distribuição dos royalties petrolíferos no Brasil e os riscos de sua “financeirização”. **REVISTA DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO**. Ano VII, Nº 11, janeiro de 2005, Salvador, BA.

SERRA, Rodrigo Valente. **O Sequestro dos Royalties pelo Poder Local: a gênese das quase sortudas regiões petrolíferas brasileiras**. In: XII Encontro da Associação Nacional de Pós- graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional. Belém, maio 2007.

TANAKA, Carlos Alberto; NASCIMENTO, Décio Estevão do. O controle externo na alicação de royalties do petróleo em municípios do Rio de Janeiro. **Boletim Petróleo, Royalties e Região**. Campos dos Goytacazes-RJ – Ano XVI, nº 59-Abril, 2018. Disponível em: <https://royaltiesdopetroleo.ucam-campos.br/wp-content/uploads/2018/04/AbrilN59Artigo3-atualizado.pdf>. Acesso em : 15 de junho de 2018.



UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES. Inforoyaltiesucam-campos. Indicadores.  
Disponível em: <http://inforoyalties.ucam-campos.br/>. Acesso em 05 de setembro de 2017.