



“Educação como prática de Liberdade”:
cartas da Amazônia para o mundo!

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)
SET-OUT 2021

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

9084 - Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd (2021)

ISSN: 2447-2808

GT05 - Estado e Política Educacional

Royalties do petróleo para educação e regime de colaboração

Marcelo Siqueira Maia Vinagre Mocarzel - UCP - Universidade Católica de Petrópolis

Iduina Montalverne Braun Chaves - UFF - Universidade Federal Fluminense

Débora da Silva Vicente - UFF - Universidade Federal Fluminense

O financiamento da educação no estado do Rio de Janeiro e os *royalties* do petróleo

Resumo

Este texto traz resultados parciais de pesquisa desenvolvida sobre o financiamento da educação no estado do Rio de Janeiro. O objetivo é compreender o papel dos royalties no custeio da educação pública fluminense e se a Lei vem sendo cumprida. Trata-se de um estudo de caso, ancorado em pesquisa documental. A partir da disputa federativa em torno da distribuição dos royalties, verificou-se, ainda que parcialmente, que a legislação vem sendo ignorada no Rio de Janeiro, que a aplicação dos recursos dos royalties vem sendo desviada para outras funções de governo e que faltam mecanismos de transparência e controle para que os recursos sejam aplicados conforme a previsão legal.

Palavras-chave: Educação; Financiamento; Royalties do Petróleo; Rio de Janeiro.

Introdução

O debate federativo do financiamento da educação tem se intensificado desde a promulgação da Constituição Federal (BRASIL, 1988), em busca de estratégias para o incremento dos recursos destinados à educação pública (ARAUJO, 2013; OLIVEIRA, 2007). Uma dessas estratégias diz respeito a vinculação de parcela dos royalties do petróleo ao custeio de ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Em 2006 a publicização da descoberta do Pré-Sal gerou, por um lado, expectativa de aumento substancial dos recursos a serem destinados aos estados e municípios produtores e/ou confrontantes e, por outro, reivindicações sobre a partilha desses recursos com estados e municípios não produtores e/ou não confrontantes. As discussões culminaram com a aprovação pelo Parlamento da Lei 12.734 (BRASIL, 2012), que instituiu novas regras de distribuição dos *royalties* e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo. Segundo Najjar, Vicente e Morgan (2019, p. 21) “o novo marco legal promove uma redução gradual, porém significativa, dos percentuais de distribuição destinados aos entes federativos produtores, em benefício dos não produtores do petróleo e da própria União, que

experimentou aumento significativo na retenção de receitas de *royalties*” .

Essa disputa federativa chegou ao Supremo Tribunal Federal (STF) em razão da distribuição de nada menos que cinco ações diretas de inconstitucionalidade (ADI) contra o novo marco regulatório, dentre as quais a ADI 4917 (BRASIL, 2013b), proposta pelo Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em meio a essa disputa federativa a Lei 12.858 (BRASIL, 2013) conferiu a destinação de parte das receitas governamentais da exploração do petróleo e gás ao financiamento da educação e da saúde. Na sequência, a Meta 20 do PNE, aprovado pela Lei 13.005 (BRASIL, 2014), fixou em 10% a meta de aplicação de recursos em educação pública como proporção do PIB ao final de sua vigência, indicando, ainda, como estratégia para o seu atingimento a destinação ao financiamento de ações de MDE de parte desses recursos, na forma de lei específica, com a finalidade de dar cumprimento ao que preconizava o art. 214, da Constituição Federal (BRASIL, 1988). A Lei 12.858 (BRASIL, 2013) também foi objeto de impugnação perante o STF por meio da distribuição da ADI 6277 (BRASIL, 2019), ajuizada mais uma vez pelo Estado do Rio de Janeiro.

Segundo a ANP (BRASIL, 2019b) em 2019 foram arrecadados R\$ 23,5 bilhões de reais e em *royalties*, valor apenas 0,4% acima do arrecadado no ano de 2018, dos quais 27,9% destinaram-se aos estados produtores ou confrontantes; 34,3% aos municípios produtores ou confrontantes; 25% à União. (BRASIL, 2013).

Ao Estado do Rio de Janeiro e seus municípios, embora responsáveis por 75,3% da produção nacional de petróleo e gás natural, foram destinados 39,5% do total arrecadado no país a título de *royalties*, cabendo à esfera estadual 19,2% desse percentual. Em relação as participações especiais, ao Estado do Rio de Janeiro foram repassados 27,3% do total arrecadado no país, o que correspondeu a 70.7% do total destinado aos estados (BRASIL, 2020).

Entre 2014 e 2019 os recursos orçamentários provenientes da exploração do petróleo e gás natural corresponderam, em média, a cerca de 12% do total das receitas do Tesouro Estadual, com destaque para os anos de 2016, que registrou o menor percentual de participação desses recursos na composição total das receitas do ente federado (6%), e de 2018, que registrou o maior percentual de participação desses recursos no período em exame (19%)^[1].

Esta pesquisa se dedica a analisar qual o incremento representado pelos *royalties* para o financiamento da educação fluminense, quais as despesas passíveis de serem custeadas com esses recursos, quais os entraves enfrentados para a aplicação da Lei 12.858 (BRASIL, 2013) e quais os mecanismos de controle social incidentes sobre essa aplicação. O objetivo é compreender se a legislação vem sendo cumprida pelo estado e de que maneira pode haver maior controle e transparência.

Metodologia

Em razão da amplitude e complexidade do objeto, que não é passível de ser estudado fora do contexto onde ocorre e distante dos atores que o vivenciam, a estratégia metodológica a ser adotada será o Estudo de Caso. Busca-se responder a questões do tipo "como" e "por que" (YIN, 2001) se deu o processo legislativo (principais marcos legais prévios) que resultou na aprovação da Lei 12.858 (BRASIL, 2013), bem como “quais” têm sido os aportes potenciais e reais das receitas governamentais sobre o petróleo e gás para o financiamento da

educação básica pública pelo Estado do Rio de Janeiro e “de que natureza” têm sido os eventuais empecilhos à efetiva aplicação da Lei e ao atingimento dos fins aos quais se dirige.

Como instrumentos da pesquisa, destinados à coleta direta dos dados e informações a serem sistematizados e analisados, pretende-se realizar, sobretudo, Análise Documental da legislação pertinente, das ações judiciais ajuizadas pelo Estado do Rio de Janeiro e dos processos de Prestação de Contas de Governo apresentados ao TCE-RJ.

Análises Parciais

Entre 2018 e 2020 o Estado do Rio de Janeiro auferiu, respectivamente, R\$ 67.966.332,97, R\$ 71.642.208,22 e R\$ 132.284.196,48 de receitas orçamentárias vinculadas ao financiamento da educação por força Lei 12.858 (BRASIL, 2013), no total de R\$ 271.892.737,67.

A vinculação constitucional e legal de receitas orçamentárias resulta na total impossibilidade de que o gestor público possa redirecioná-las e aplicá-las em favor de outras finalidades não indicadas na norma legal, ainda que também se revistam de interesse público. Na seara educacional, e atento ao comando constitucional inserido no art. 212 da Constituição Federal (BRASIL, 1988), o legislador ordinário tratou de definir na LDB (BRASIL, 1996), os contornos para que uma despesa possa ser reconhecida como de MDE.

O texto da Lei 12.858 (BRASIL, 2013) é claro ao vincular a aplicação de parte dos recursos de *royalties* à educação pública. Dessa forma, qualquer despesa realizada em favor de escolas privadas, sejam meramente particulares ou, ainda, confessionais ou filantrópicas, nos termos do art. 19, inciso II e §1º e §2º da LDB, serão despesas realizadas em frontal descumprimento de norma legal e, portanto, passíveis de impugnação e redirecionamento para a política educacional.

A Lei também indica expressamente que a aplicação dos recursos que vincula deve ser dirigida, preferencialmente, ao financiamento de ações destinadas a oferta e qualidade da educação básica pública em tempo integral. Portanto, a sua destinação ao ensino superior, embora não seja vedada, demandará do gestor a apresentação de motivação válida dos seus atos administrativos, incidindo na hipótese, ainda, e em especial sobre os Municípios, as disposições do art. 11, inciso V, da LDB (BRASIL, 1996).

Ainda em respeito à sistemática traçada pela LDB, não se deve admitir a destinação desses recursos ao financiamento das descritas no art. 71 da LDB. Os recursos disciplinados pela Lei 12.858 (BRASIL, 2013) não podem custear despesas que não possam ser classificadas como ações de MDE, sob pena de identificado, quantificado e atualizado o déficit respectivo, o ente público ser obrigado a promover a sua restituição ao financiamento da política educacional com recursos próprios e adicionais, aplicados no mesmo exercício financeiro ou nos subsequentes, sem prejuízo da possibilidade responsabilização pessoal dos agentes públicos que deram causa à violação da norma legal.

Também não é demais recordar que todos os recursos constitucional ou legalmente vinculados ao financiamento da educação devem ser dirigidos a execução de políticas públicas educacionais que se relacionem ou dirijam no sentido do cumprimento das Metas e Estratégias do Plano Nacional de Educação.

Por outro lado, a ausência de transparência sobre esses dados e informações acerca da efetiva aplicação dos royalties do petróleo dificulta, se não impede, o exercício da cidadania ativa e do controle social garantidos aos brasileiros, diretamente ou por meio de conselhos sociais, enfraquecendo a consolidação dos processos democráticos de controle sobre a administração pública que deveriam decorrer da adoção de mecanismos de Democracia Participativa pela Carta Constitucional de 1988.

Consciente dessas falhas, a Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro (ALERJ) aprovou a Lei Estadual 8.719 (RIO DE JANEIRO, 2020), por meio da qual foi criado, no âmbito do Estado do Rio de Janeiro, em sítio específico na rede mundial de computadores, o Portal de Transparência dos *Royalties* do Petróleo, destinado a acompanhar a execução orçamentária dessas receitas. O Portal, no entanto, ainda não apresenta todas as informações exigidas pela Lei Estadual. Paralelamente, importantes contribuições têm sido dadas por entidades da sociedade civil. Professores e estudantes do curso de Mestrado em Planejamento Regional e Gestão de Cidades da Universidade Candido Mendes, na cidade de Campos dos Goytacazes/RJ são os responsáveis pela construção e manutenção do *InfoRoyalties*, uma ferramenta que lança transparência sobre às informações relativas a distribuição dos royalties do petróleo no país.

A vinculação das receitas dos *royalties* do petróleo ao financiamento da educação constitui inegável avanço nas políticas públicas de financiamento da educação, em especial por contribuir diretamente para o cumprimento da Meta 20 do PNE. Mas as dificuldades apresentadas para a transparência sobre os dados relativos à previsão, arrecadação e aplicação efetiva desses recursos gera um cenário de incertezas quanto a sua correta destinação e ao atingimento aos objetivos das Lei 12.858 (BRASIL, 2013) e Lei 13.005 (BRASIL, 2014).

A vinculação promovida pela Lei 13.858 (BRASIL, 2013) tem estado sob constante ameaça em razão dos questionamentos que têm recebido no âmbito dos Poderes Judiciário e Legislativo e, em ambos as arenas, por iniciativa ou com o respaldo do Poder Executivo, em especial da União e do Estado do Rio de Janeiro. Assim, as perspectivas para a sua efetiva implementação pelo Estado do Rio de Janeiro perpassam, primeiro, pelo afastamento das ameaças a sua aplicação representadas pela ADI 6277 (BRASIL, 2019), que aguarda julgamento pelo STF, e pela tramitação da Proposta de Emenda à Constituição 188, no âmbito do Congresso Nacional, e, segundo, pelo aperfeiçoamento dos mecanismos e instrumentos de transparência e controle incidentes sobre a atuação do Poder Executivo Estadual.

Referências

ARAÚJO, G. C. de. **Políticas educacionais e estado federativo**. Curitiba: Appris, 2013.

BRASIL. Agência Nacional do Petróleo. Anuário Estatístico Brasileiro do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis 2019. Disponível em <http://www.anp.gov.br/arquivos/central-conteudos/anuario-estatistico/2019/2019-anuario-versao-impressao.pdf> . Acesso em: 01 nov, 2020.

BRASIL. Assembleia Nacional Constituinte. **Constituição da República Federativa do**

Brasil. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Diário Oficial da União, 4 out. 1988.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei Nº 12.734, de 30 de novembro de 2012.** Modifica as leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da federação dos *royalties* e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. Diário Oficial da União, 15 mar. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 12.858, de 9 de setembro de 2013.** Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso 6 do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Diário Oficial da União, 10 set. 2013.

BRASIL. Congresso Nacional. **Lei 13.005, de 25 de junho de 2014.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Diário Oficial da União, 26 jun. 2014.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 4917, de 13 mar. 2013b.** Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerido: Congresso Nacional. Disponível em: <http://www.stf.jus.br.em>: 04 dez. 2020.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 6277, 03 dez. 2019b.** Requerente: Governador do Estado do Rio de Janeiro. Requerido: Congresso Nacional.. Relatora: Min. Rosa Weber. Brasília, DF, 2019. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 19 jan. 2020.

NAJJAR, J. N. V.; VICENTE, D. da S.; MORGAN, K. V. Federalismo cooperativo, financiamento da educação e *royalties* do petróleo. **Revista Contemporânea da Educação**, v. 14, n. 31, set/dez .2019. p. 13-32.

OLIVEIRA, R. P. de. O Financiamento da educação. In: OLIVEIRA, R. P. de.; ADRIÃO, T. (Orgs). **Gestão, financiamento e direito à educação: análise da Constituição Federal e da LDB.** São Paulo: Xamã, 2007, p. 83-129.

RIO DE JANEIRO, Estado. Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro. **Lei nº 8.719 de 24 de janeiro de 2020.** Cria o Portal da Transparência dos *Royalties* do Petróleo e das Participações Especiais e dá outras providências. Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro, 24 jan. 2020.

YIN, Robert K. **Estudo de caso: planejamento e métodos.** Porto Alegre: Bookman, 2001.

[1] Dados do Portal da Transparência dos *Royalties* do Petróleo e das Participações Especiais. Disponível em <http://www.fazenda.rj.gov.br/petroleo/receita/2019.html#despesa> Acesso em 10 jun. 2021.