

LIMITE DE GASTOS E PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO: A RELAÇÃO INDISSOCIÁVEL PARA OS RUMOS DA EDUCAÇÃO

SPENDING LIMITS AND BRAZIL'S EDUCATION PLAN: THEIR INDISSOCIABLE RELATION IN EDUCATIONAL PATHS

Fulvia Helena De Gioia*
Carolina de Gioia Paoli**

Como citar: GIOIA, Fulvia Helena de; PAOLI, Carolina de Gioia. Limite de gastos e Plano Nacional de Educação: A relação indissociável para os rumos da educação. *Revista do Direito Público*, Londrina, v. 15, n. 3, p. 87-106, dez. 2020. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2020v15n3p. 87. ISSN: 1980-511X.

*Doutora em Direito Político e Econômico. Coordenadora Adjunta de Pesquisa, Chefe do Núcleo Tributário e Professora de Direito Tributário na Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: professorafulvia@gmail.com

*Mestre em Direito Político e Econômico e Professora de Processo Civil dos cursos de pós-graduação lato sensu presencial e EAD da Faculdade de Direito da Universidade Presbiteriana Mackenzie. E-mail: carolg.paoli@gmail.com

Resumo. A Emenda Constitucional 95/16 (EC 95/16) introduziu o Novo Regime Fiscal para controle dos gastos públicos. O objetivo do presente é analisar o impacto da limitação das despesas públicas primárias na destinação de recursos para educação e seu possível reflexo no cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional da Educação (PNE). Demonstra-se que, apesar de curto o espaço de tempo da vigência da EC 95/16, já é possível verificar a diminuição do volume dos recursos orçamentários destinados à educação. Essa circunstância poderá representar um agravamento das dificuldades do adimplemento do PNE, tendo em vista que a evolução do percentual de cumprimento das metas firmadas no Plano, ainda aquém do previsto, demanda investimentos.

Palavras-chave: Limite de gastos públicos. Educação. Plano Nacional da Educação. Emenda Constitucional 95/16. Direitos sociais.

Abstract: The Constitutional Amendment 95/16 (EC 95/16) introduced a new tax regime for public spending. This study's objective is to analyze the impact of the primary public's spending limitations on the allocation of educational resources and its possible reflection in achieving the goals established by the Brazilian Education Plan. This paper shows that, although the amendment's timeframe is short, it is already possible to verify less resources for education. This circumstance may represent a worsening of the difficulties of the implementation of the PNE, bearing in mind that the evolution of the percentage of goals achievement set out by the plan are still below the forecast; therefore, requiring more investments.

Keywords: Limitations on Educational public expenses. Brazilian Education Plan. The 95/16 Constitutional Amendment. Public. Social rights.

INTRODUÇÃO¹

A limitação de gastos públicos, veiculada pela EC 95/16 (BRASIL, 2016a), surgiu no momento em que o cenário nacional de crise econômico-fiscal no Brasil indicava que as despesas públicas haviam crescido o equivalente a 6% em menos de 10 anos, correspondendo a 20% do Produto Interno Bruto (PIB). A dívida pública bruta chegou a 70% do PIB, enquanto a carga tributária brasileira apontava para 33% do PIB (BRASIL, 2018b).

A aceleração das despesas públicas e o aumento da dívida pública demandavam medidas urgentes do Poder Público.

A insustentabilidade do crescimento da dívida pública, como vinha ocorrendo, aliada à inviabilidade do aumento dos recursos por meio da elevação da tributação, culminou com a opção para a limitação das despesas públicas por meio da fixação de um teto de gastos².

Os proponentes e defensores da proposta de limitação dos gastos públicos sinalizavam que a continuidade do sistema vigente levaria, em pouco tempo, o Brasil a uma situação alarmante relacionada à dívida pública e, conseqüentemente, aos seus efeitos perniciosos, tais como a possível elevação da inflação, a redução do índice de confiança internacional e o agravamento da crise. De pronto, entretanto, elevaram-se vozes contrárias³ de alerta para o risco de estagnação e retrocesso das políticas públicas sociais dependentes de recursos financeiros para implementação, especialmente nas áreas da saúde e educação.

Em 15.12.16, foi publicada a EC 95/16 que, ao instituir o denominado Novo Regime Fiscal⁴ para um período de vinte exercícios financeiros, estabeleceu o limite para os gastos públicos relativos às despesas primárias⁵.

O critério utilizado foi a adoção de um parâmetro prefixado - o valor dos gastos realizados no exercício financeiro anterior, iniciando-se em 2016. No primeiro ano de implementação do teto (2017), a correção estipulada foi de 7,2% e, para os anos subsequentes, a correção se dará com base no Índice de Preços ao Consumidor (IPCA), divulgado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2018).

Na estrutura Republicana e Democrática de Direito, o Estado é representante do interesse público e guardião dos recursos financeiros que integram o orçamento público, cuja aplicação deve estar direcionada, sempre, para o atendimento dos interesses públicos e pautada pela legalidade.

Não havendo, entretanto, a desejável suficiência de recursos para o atendimento do volume das demandas (necessidades) sociais, impõe-se a escolha por meio de uma avaliação discricionária

1 O tema tratado resulta da análise realizada como parte da pesquisa intitulada “O monitoramento dos recursos mínimos constitucionais para a educação à luz da Emenda Constitucional 95/16”, desenvolvida por demanda da Escola Superior do Ministério Público da União, cuja finalidade é o monitoramento dos efeitos produzidos Emenda Constitucional 95/16 nos recursos financeiros destinados à educação (Edital 01129/2017).

2 As propostas de Emenda Constitucional nesse sentido foram objeto de inúmeras discussões nas duas Casas do Congresso Nacional durante tramitação: Projeto de Emenda Constitucional – PEC 241/16 na Câmara dos Deputados; Projeto de Emenda Constitucional – PEC 55/16 no Senado Federal.

3 Confira-se votos favoráveis e contrários em: Brasil (2016b, 2016c).

4 Artigos 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 2016a).

5 Assim entendidas como as despesas obrigatórias para cumprimento dos deveres do Estado, excluídos os juros, encargos financeiros e amortização de dívidas.

por parte do Estado. Todavia, não se pode desconsiderar que a discricionariedade é submetida à legalidade, ou seja, deve estar sempre pautada nos princípios e direitos garantidos no ordenamento jurídico estruturado constitucionalmente.

Destarte, a limitação introduzida pela EC 95/16 acende os holofotes para visualização dos critérios de ponderação dos valores e interesses sociais que serão utilizados pelo Estado para o direcionamento das verbas orçamentárias. Diante de escolhas possíveis, as despesas públicas primárias, nas quais se inserem os direitos sociais fundamentais (art. 6º da CF/88), dentre os quais o direito à educação, não podem deixar de ser prioridade.

A capacidade de adequar o critério de escolha das ações prioritárias à relevância da demanda social, diante da limitação dos recursos financeiros disponíveis, bem como, a austeridade no gerenciamento, são qualidades imprescindíveis para toda e qualquer gestão pública.

Noutras palavras, é certo que para cumprimento de seu dever de prestação de serviços educacionais, a atuação do Estado depende de dois requisitos fundamentais: recursos financeiros (suficientes) e gestão (eficiente).

No âmbito do presente, mesmo diante do curto espaço de tempo da vigência da EC 95/16, o foco de análise é o impacto da limitação das despesas públicas primárias na destinação de recursos para educação e seu possível reflexo no cumprimento das metas estabelecidas no Plano Nacional da Educação (PNE).

Apenas por corte metodológico, os reflexos da medida para os demais entes federados, bem como os aspectos relacionados à gestão, não menos importantes e nem desconhecidos, estão fora do campo da pesquisa realizada.

Para melhor compreensão do contexto em que se insere a análise pretendida, inicia-se com um breve exame da estruturação constitucional que consagra o direito à educação como direito social, outorga competências e distribui os recursos financeiros para seu respectivo custeio, incluindo o exame das normas que fixam o teto de gastos. A seguir, passa-se o olhar para as normas do PNE, com a verificação do seu estágio de cumprimento até o momento presente, quando já decorreu a metade de seu tempo de duração. Por fim, toma-se por base o volume de recursos financeiros do orçamento da União destinados à educação, nos dois anos anteriores e nos posteriores à EC 95/16, para demonstrar se houve ou não redução do volume de recursos aplicados, o que será determinante para prever os rumos da educação brasileira nos anos vindouros. Os sinais, entretanto, não permitem expectativas otimistas, como se verá.

1 O DELINEAMENTO CONSTITUCIONAL DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A Constituição Federal de 1988 (CF/88), pela primeira vez, inclui o direito à educação no rol dos direitos sociais (art. 6º) e determina que a educação é “direito de todos, dever do Estado e da família”, devendo ser “promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho” (art. 205). Ademais, dispõe que o ensino obrigatório e gratuito é direito público

subjetivo (208, § 1º) (BRASIL, 1988).

Ao Estado, incumbe o dever de prestá-lo com as garantias estabelecidas no art. 208 da CF/88, quais sejam, em suma: universalidade da educação básica obrigatória gratuita; progressividade da universalização do ensino médio gratuito; educação especial para portadores de deficiência; educação infantil em creche e pré-escola; acesso ao níveis mais elevados de ensino pesquisa e criação artística, conforme a capacidade; oferta de ensino noturno regular; fornecimento de programas suplementares de material didático; e transporte, alimentação e assistência à saúde para atender aos educandos da educação básica.

Os dispositivos constitucionais consolidam o estabelecido nos compromissos internacionais firmados pelo Brasil como signatário da Declaração Universal dos Direitos do Homem (1948) e do Pacto Internacional sobre os Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (Decreto 591/92). Ao assim dispor, o constituinte demarcou o alcance do direito à educação com todos os efeitos daí decorrentes.

Trata-se, concomitantemente, de direito humano, universal e social. É direito público subjetivo e, portanto, reivindicável do Estado e da sociedade, diante da expressa determinação do *caput* do art. 205 da CF/88⁶.

Nesse sentido, adota-se, dentre outras, a posição de Ranieri (2013, p. 56) para quem o direito à educação assume, simultaneamente, “uma posição jurídica subjetiva, individual, e coletiva, fundamental e universal, e um dever jurídico subjetivo, igualmente individual, difuso, coletivo, fundamental e universal.”

Na mesma direção, Graziane Pinto (2015) chama a atenção para o fato de que o disposto no art. 208 da CF/88 veicula “garantias materiais”, afirmando que tais garantias são “individual e cumulativamente, deveres objetivos e, por isso, oponíveis, do ponto de vista do direito subjetivo do cidadão, a cada ente da federação brasileira” (GRAZIANE PINTO, 2015, p. 73).

A outorga constitucional das competências (deveres) atinentes à prestação de serviços educacionais nos diferentes níveis de ensino (básico, médio e superior) foram distribuídas entre os entes federados brasileiros segundo o critério de atuação prioritária (artigo 211 da CF/88). Não obstante, a prioridade de atuação nos diferentes níveis de ensino não afasta ou exclui o dever de colaboração de todos os entes federados com a educação nos demais níveis, em face do interesse público que a todos incumbe satisfazer.

De forma prioritária, portanto, cabe aos Municípios a educação obrigatória do nível básico de ensino (desde as creches até o ensino fundamental); aos Estados, o ensino fundamental e médio; e à União o ensino superior, com a cumulação da função redistributiva e suplementar dos níveis básico e médio, à luz do artigo 206 da CF/88, de modo a atender a princípios básicos (dentre os quais a igualdade de acesso, liberdade e garantia de padrão de qualidade).

6 A título de esclarecimento, registre-se que a reivindicabilidade do direito à educação não está restrita, pensa-se, pelo disposto na regra do art. 208, § 1º, da CF/88 (o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo). Do mesmo modo, o *caput* do art. 205 não faz qualquer restrição ao dever do Estado e de colaboração da sociedade. A interpretação sistêmica conduz à conclusão de que os critérios de prioridade adotados pelo constituinte ao distribuir competências com base nos níveis de ensino (artigo 208, incisos, da CF/88) devem ser o norte quando a ponderação de interesses se impuser (BRASIL, 1988).

Ademais, nos termos do art. 214 da CF/88, o Plano Nacional da Educação (PNE), com prazo decenal de duração, tem por finalidade “definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades.” (BRASIL, 1988). Ainda, o regime de colaboração entre os entes federados para ações destinadas ao cumprimento do PNE deve conduzir à erradicação do analfabetismo; à universalização e melhoria da qualidade do ensino; à formação para o trabalho; à promoção humanística, científica e tecnológica do País; bem como, ao estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (incisos I a VI do art. 214).

Em face do delineamento constitucional, portanto, as ações estatais voltadas à educação são inteiramente balizadas e direcionadas a objetivos inafastáveis e não facultativos, para cuja implementação é imprescindível o adequado direcionamento e aplicação de recursos financeiros, cuja principal fonte é a arrecadação tributária.

Com efeito, o custo dos direitos, a que se referiram Holmes e Sunstein (1999), somente será enfrentado pela união de esforços conjuntos da sociedade e do Estado.

Nesse sentido, os autores destacam que merece atenção a alocação de recursos para atendimento dos direitos, com a finalidade de se aferir sua adequação às necessidades. Como sustentam, a aplicação de recursos públicos para implementação de direitos deve também atender a democracia e equidade na distribuição da justiça (HOLMES; SUNSTEIN, 1999, p. 226).

Assim, tendo presente a extensão dos deveres constitucionalmente impostos ao Estado para garantir o direito à educação, passamos ao exame das fontes provedoras de recursos financeiros e dos limites de sua utilização.

2 AS FONTES TRIBUTÁRIAS DE RECURSOS FINANCEIROS PARA A EDUCAÇÃO

Indubitavelmente, a principal fonte de recursos financeiros para o custeio da educação, assim como das demais ações do Estado, é a arrecadação tributária advinda, especialmente, da receita de impostos (espécie de tributo não vinculado). No que se refere à educação básica há uma fonte adicional de recursos oriunda de contribuição social instituída para esse fim: o salário-educação (espécie de tributo vinculado).

A receita de impostos, classificada como receita corrente pela lei orçamentária (art. 11 da Lei 4.320/64) integra o orçamento e deve ser destinada ao custeio das atividades gerais do Estado, dentre as quais se inclui a prestação de serviços educacionais. O constituinte previu, para cumprimento do dever do Estado de prestação de serviços educacionais, a vinculação excepcional da receita de impostos (art. 212) em percentuais mínimos de destinação obrigatória, a ser observada pelos entes federados.

Diferentemente, a contribuição do salário-educação já possui destinação predeterminada para custeio da educação básica (art. 212, § 5º da CF/88) e não está submetida, portanto, às disposições da EC 95/16.

A compreensão da amplitude das limitações introduzidas pela EC 95/16, no que se refere aos recursos financeiros orçamentários destinados ao custeio do direito social à educação (corte metodológico realizado no presente), impõe, portanto, o prévio conhecimento da repartição constitucional das receitas tributárias entre os entes federados e da determinação da vinculação de um percentual mínimo da receita de impostos à educação (como também à saúde).

2.1 Vinculação da receita de impostos para as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino

Excepcionando a regra que veda a vinculação de receitas (art. 167, IV), essência da natureza jurídica da espécie tributária (imposto), a Constituição impõe a obrigatoriedade da aplicação de um percentual mínimo da receita advinda da arrecadação de cada ente federado, em ações voltadas à manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212): para a União, o mínimo de 18%; e, para os demais (Estados, Distrito Federal e Municípios), o mínimo de 25%.

Na organização do federalismo fiscal e em prol do almejado (e necessário) equilíbrio do pacto federativo, o constituinte estabeleceu, ainda, a redistribuição do produto da arrecadação com impostos próprios, auferidos pelo exercício do poder de tributar, por meio das transferências constitucionais diretas (arts. 157 e 158)⁷ e indiretas (Fundos de Participação, art. 159). Nos limites do presente, não cabe adentrar na discussão sobre a adequação ou inadequação do critério utilizado pelo legislador.

Ressalte-se que, do cálculo que fixa os percentuais mínimos obrigatórios destinados ao ensino, é excluída a parcela referente às transferências diretas (da União para os Estados; e dos Estados para os Municípios) e indiretas (da União para os Fundos de Participação de Estados e Municípios – art. 212, § 1º)⁸.

A vinculação da receita de impostos para destinação obrigatória à educação não é inovação da Constituição de 1988 e, mesmo em percentuais distintos, esteve presente nas Constituições de 1934⁹, 1946¹⁰ e na Constituição de 67 na redação da EC 01/69, após inclusão da norma veiculada no art. 175, inciso VII, § 4º incluída pela Emenda Constitucional 24/83¹¹.

7 As transferências diretas compreendem as previsões constitucionais (artigo 157 e 158) de destinação direta de parte da arrecadação de alguns impostos federais para Estados, Distrito Federal e Municípios, assim como de parte da arrecadação de determinados impostos estaduais para os Municípios.

8 Conforme dispõe o § 1º do art. 212 da CF/88, não estão incluídas no cômputo das receitas de impostos, que serve como base para a aplicação dos percentuais de vinculação (18% e 25%), a parte das receitas transferidas pela União a Estados e Municípios e pelos Estados a Municípios, com base na determinação dos arts. 157 e 158 (transferências diretas). Também não está incluída a parte da arrecadação de Imposto de Renda (IR) e Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) destinada aos Fundos de Participação de Estados e Municípios (transferências indiretas - art. 159).

9 CF/1934: Art. 156, § único: “Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual.” (BRASIL, 1934).

10 CF/1946: Art. 169: “Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

11 CF/67/EC 01/69: “Art. 175. A família é constituída pelo casamento e terá direito à proteção dos Poderes Públicos. [...] VII - a liberdade de comunicação de conhecimentos no exercício do magistério, ressalvado o disposto no artigo 154. [...] § 4º - Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.” (BRASIL, 1969).

Isso corrobora o reconhecimento da relevância e eficácia das vinculações como meio de garantir o custeio de ações estatais voltadas ao atendimento das necessidades da educação cuja implementação ressalta a imprescindibilidade de recursos financeiros.

É certo que, mesmo diante da obrigatoriedade de aplicação de um mínimo de recursos para a educação, ainda há um grande distanciamento entre metas e realidade. Admitindo-se que a suficiência de recursos financeiros não é o único entrave para o cumprimento (ou não) das metas educacionais, é indiscutível que, sem eles, nenhuma ação poderá ser executada nessa direção.

Nesse sentido, reportando-se aos ensinamentos de Holmes e Sunstein, Scaff (2018, p. 374) afirma que “a estrutura jurídica desses direitos sociais acarreta mais gastos públicos do que os demais, em condições normais de existência”, razão pela qual entende que “não lhes garantir uma fonte mínima de custeio implica se tornarem apenas direitos de papel (Lassale), constituindo-se em meras promessas civilizatórias de uma modernidade tardia.”

De fato, a reserva mínima de recursos orçamentários é salva-guarda sem a qual haveria o alto risco de desrespeito ao direito à educação garantido constitucionalmente.

Na esteira desse reconhecimento sobreveio a primeira alteração constitucional com a criação de um fundo específico para custeio do Ensino Fundamental. Assim, em 2006, com a EC 14/1996 nasce o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – FUNDEF¹², com prazo de vigência para um período de dez anos, garantindo a vinculação da receita de alguns impostos à “manutenção e desenvolvimento do ensino”.

Constatado o avanço em direção aos objetivos e metas educacionais propiciado, antes de findar o prazo de duração do FUNDEF, a medida foi ampliada com a EC 53/2006, que criou o atual Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)¹³. Com a vigência prevista para terminar no ano de 2020, já está em tramitação proposta de transformá-lo numa previsão constitucional definitiva¹⁴.

O FUNDEB é integrado por 20% das receitas de impostos advindas dos Fundos de Participação de Estados (FPE) e Municípios (FPM) e de 20% de outros impostos de competência estadual e municipal (Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços referente às desonerações previstas na Lei Complementar 87/96; Imposto sobre Produtos Industrializados proporcional às exportações; Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores; Imposto sobre a Transmissão *Causa Mortis* e Doações; quota parte do Município no Imposto sobre a propriedade Territorial Rural; assim como a receita da dívida ativa e multas relativas aos tributos incluídos, conforme prevê o art. 60, II do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT).

É importante ter presente que esse percentual de 20% dos recursos do FUNDEB, oriundos das receitas dos referidos impostos é parte, mas não o todo, da receita mínima que Estados, DF e Municípios devem destinar para a educação, como visto (25% da receita resultante de impostos).

À União compete a complementação no FUNDEB para os Estados e Distrito Federal,

12 Lei 9.424/96 (BRASIL, 1996)

13 Lei 11.494/07 (BRASIL, 2007).

14 Projeto de Emenda Constitucional – PEC 15/15 (Novo FUNDEB). Indubitavelmente, a aprovação da continuidade do FUNDEB parece ser de extrema urgência, especialmente em face da verificação empírica de carências e lentidão evolutiva espelhadas em posições insatisfatórias da educação no Brasil (BRASIL, 2015).

sempre que o valor por aluno não alcançar o mínimo nacionalmente definido, no limite máximo equivalente a 10% do valor total do Fundo (artigo 60, inciso V, do ADCT).

O propósito do FUNDEB, assim como dos outros Fundos de Participação (FPE e FPM), é a redistribuição de receitas entre os entes federados com vistas ao equilíbrio do pacto federativo.

O critério da redistribuição das receitas do FUNDEB é a proporcionalidade do número de matrículas efetivadas nos Estados, no DF e nos Municípios, em conformidade com os dados do Censo da Educação Básica do ano anterior, dimensionadas pelo nível de ensino, com observância das atuações prioritárias de cada ente federado na educação básica (creches, educação infantil, ensino fundamental ou médio - art. 60, II e § 4º do ADCT)¹⁵. Ademais, deve observar as metas de universalização da educação básica estabelecidas no Plano Nacional da Educação (art. 60, III do ADCT).

Eis aí um ponto que merece destaque: o FUNDEB como meio de canalização de recursos financeiros dos orçamentos públicos para o implemento dos objetivos educacionais positivados no PNE.

A destinação dos recursos do FUNDEB é predefinida. Os recursos devem ser aplicados nas ações de manutenção e desenvolvimento da educação básica¹⁶ e na remuneração dos trabalhadores da educação, observado, no rateio, o piso mínimo para os profissionais em exercício, correspondente a 60% de cada Fundo.

As possíveis críticas ao FUNDEB estão relacionadas aos critérios de redistribuição e, eventualmente, de gestão. A vinculação específica mostrou-se relevante para o avanço alcançado na educação básica, no curso do tempo de sua vigência. Essa a razão que fundamenta a defesa para a aprovação do denominado “Novo FUNDEB”, cuja proposta tramita no Congresso Nacional¹⁷.

É esse o esteio constitucional que garante fontes mínimas de recursos financeiros para a educação.

2.2 Alterações introduzidas pela EC/16: o “teto de gastos públicos”

As alterações da EC/16, por meio da introdução dos artigos 106 a 114 no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fixa os “limites individualizados para as despesas primárias” da União em todas as esferas de Poder.

Referida limitação toma, como ponto de partida, o valor gasto com a despesa primária no exercício de 2016, o corrigi em 7,2% para 2017 e, a partir daí, adota como base de cálculo o limite do exercício anterior e o corrige pela variação do IPCA/IBGE. Nesse cálculo excepcionam-se as transferências constitucionais obrigatórias (arts. 20, § 1º, art. 146, III, parágrafo único, art.

15 Em conformidade com o art. 60, § 4º do ADCT, no primeiro ano do FUNDEB o parâmetro para a educação infantil, ensino médio e educação de jovens e adultos deveria observar 1/3 do total de matrículas e, no segundo ano, 2/3 do total de matrículas. Somente após o terceiro o parâmetro passou a ser a respectiva integralidade (FUNDEB, [2018]).

16 A Lei 9.394/96 estabelece o que são as “despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino” – art. 70 (BRASIL, 1996).

17 PEC 15/15 (BRASIL, 2015).

153, § 5º, 157 a 159); as despesas com polícias civil, militar e corpo de bombeiros e assistência financeira ao Distrito Federal (art. 21, XIV); as despesas com a Justiça Eleitoral para realização de eleições; os créditos extraordinários em casos imprevisíveis e urgentes (art. 167, § 3º); as despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes; a complementação da União no FUNDEB, bem como as cotas estaduais e municipais correspondentes à arrecadação com a contribuição do salário educação (at. 212, § 6º), tudo em conformidade com o §6º do art. 107 do ADCT.

Ademais, o art. 112, II do ADCT expressamente determina que as disposições do Novo Regime Fiscal não “revogam, dispensam ou suspendem o cumprimento de dispositivos constitucionais e legais que disponham sobre metas fiscais ou limites máximos de despesas”.

Portanto, no que se refere à educação, estão mantidas as vinculações de que trata o art. 212 da CF, ou seja, a aplicação mínima da receita de impostos nas ações de manutenção e desenvolvimento de ensino (18% para a União).

Esse é o ponto das correntes defensoras do teto de gastos, inclusive para negar os reflexos negativos da medida em relação aos recursos financeiros necessários para o custeio dos direitos à educação e à saúde: as vinculações não foram afetadas.

O prazo estabelecido para o teto é de vinte anos, o que é, indubitavelmente, um prazo muito longo para uma medida que implica a desconsideração de variável importante na aplicação dos recursos públicos, qual seja, a demanda emergente da necessidade de implementação de direitos socialmente garantidos pelo constituinte.

Nesse sentido, ao tempo da publicação da EC 95/16, Gioia (2017, p. 13). alertava que “tomar como parâmetro as aplicações mínimas em conjunto com a limitação máxima (teto) de despesas primárias, tendo em vista todos os demais gastos públicos necessários, é nivelar, no piso, o montante obrigatório destinado à educação.”

A Assessoria Especial do Ministro da Fazenda, no relatório publicado em dezembro de 2018, ao expor argumentos favoráveis em combate às críticas relativas à nocividade do teto para as áreas de saúde e educação, afirma que “a EC/16 garante para as áreas de saúde e educação, e para nenhuma outra, um limite mínimo abaixo do qual o gasto não pode cair”. E, especificamente em relação à educação, ressalta que “não há qualquer limitação às despesas de Estados e Municípios com a educação.” (BRASIL, 2018b).

Porém, é preciso também considerar que o piso constitucional foi ultrapassado, em inúmeros casos, inclusive por disposição normativa expressa, em face das demandas educacionais emergentes. Algumas Constituições Estaduais contêm previsão de aplicação mínima de um percentual maior que os constitucionais 25% (mínimos): Amapá (28% - art. 289), Goiás (28,25% - art. 158), Mato Grosso (35% - art. 245), Mato Grosso do Sul (30% - art. 198), Paraná (30% - art. 185), Piauí (40% - art. 223), Rio Grande do Sul (35% - art. 202), São Paulo (30% - art. 255).

Além disso, é preciso lembrar que, apesar do fato de ser o limite da EC 95/16 direcionado à União, não há vedação para que Estados e Municípios adotem medida semelhante, o que, aliás, já ocorre.

Como ressalta Paulo Sena Martins, um dos efeitos da EC 95/16 “foi a indução de alterações em alguns estados, que procederam a reforma de suas constituições estaduais, estabelecendo, por mimetismo, um Novo Regime Fiscal estadual, com teto às despesas primárias”, o que ocorreu com as Constituições dos seguintes Estados: Ceará, Piauí, Mato Grosso Sul, Goiás e Mato Grosso. Destaque-se que, dentre essas, Piauí, Mato Grosso e Mato Grosso do Sul possuíam previsão superior ao piso estabelecido pela Constituição Federal (MARTINS, 2018, p. 231-32). Ainda, é preciso ter em conta que Ceará e Piauí também são Estados que vêm recebendo complementação no FUNDEB¹⁸, o que evidencia a insuficiência do investimento até então realizado.

À evidência, o efeito mais pernicioso do disposto pela EC 95/16 está na manutenção dos valores alocados para educação no piso, o que, por si só, já representa uma estagnação e toda estagnação certamente conduz a um retrocesso. Isso porque, nesse cenário, se passa a desconsiderar o critério substancial da “necessidade social” para amarrar-se no critério meramente formal, quantitativo e parametrizado por baixo.

A partir do momento em que se fixa como parâmetro máximo de gasto público o valor aplicado, em despesas primárias, congelado no tempo (2016), ignorando sua suficiência ou insuficiência para a satisfação das demandas sociais emergentes, dentre as quais está a educação, assume-se o retrocesso como única consequência previsível.

Assim, mesmo diante de uma avaliação discricionária consciente e eficiente do administrador público, que reconheça a necessidade social e promova a adequação austera da destinação de recursos, a escassez limitativa, à luz da EC 95/16, não lhe permitirá o direcionamento de recursos para a educação superiores ao piso.

A propósito, Matsushita e Cavalcanti (2017, p. 109) em estudo sobre os reflexos da EC 95/16 na saúde e educação, concluíram que “submeter esses direitos sociais ao congelamento das despesas primárias por 20 anos é a proposta de governo em deixar de garantir condições para salvaguardar educação e saúde consoante os mandamentos normativos brasileiros.”

Destarte, o fato de manter a aplicação de recursos financeiros para a educação no piso dos percentuais constitucionais sinaliza um efeito de redução no investimento em educação, representativo de um impacto negativo maior, aferível no decurso do tempo pelos números, mas que já começou a aparecer na análise dos resultados dos anos de 2017 e 2018.

3 O IMPACTO DA EMENDA CONSTITUCIONAL 95/16 NOS RECURSOS FINANCEIROS DESTINADOS À EDUCAÇÃO NOS ANOS DE 2017 E 2018

Inicialmente, é preciso salientar que ainda é curto o espaço de tempo decorrido para aferição significativa dos impactos da limitação veiculada pela EC 95/16, cuja vigência se iniciou em 2017.

No Brasil, houve um aumento do investimento na educação no período compreendido entre

18 Conforme dados do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE), Alagoas, Amazonas Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí são os Estados que receberam complementação no FUNDEB (anos 2016, 2017 e 2018)/ (FNDE, [2018]).

2008-2014 e, a partir daí, começou um período de tendência à estagnação e, conseqüentemente, de retrocesso. Ainda que pequena seja a amostragem, já é possível observar a tendência de redução dos recursos aplicados em educação que se anuncia de forma evidente.

Por essa razão, é importante tomar os referenciais anteriores à Emenda para verificação das alterações ocorridas após sua entrada em vigor. Entretanto, dada às diferenças de critérios utilizados para a coleta e divulgação de dados, mesmo entre os órgãos oficiais, é importante consignar que as informações aqui utilizadas foram extraídas do sítio da Controladoria Geral da União, que divulga informações detalhadas por funções (por exemplo: educação) e subfunções (por exemplo: educação básica).

No que se refere aos valores do orçamento, foram considerados os disponibilizados nos anos de 2015 a 2018. Há diferenças entre o previsto (planejado) e o executado (despesa efetivamente realizada), nos seguintes termos (BRASIL, 2018a):

a) Orçamento previsto em bilhões de reais: 115,5 (2015); 109,09 (2016); 115,11 (2017) e 114,21 (2018).

b) Orçamento executado em bilhões de reais: 88,6 (2015); 95,18 (2016); 101,82 (2017) e 95,59 (2018).

Muito embora seja pequena a queda em montante de recursos nos anos de 2017 e 2018 (na vigência da EC 95/16), os números divulgados indicam que, em 2017, foi executado o percentual de 88,45% e, em 2018, apenas de 83,69%, do total inicialmente programado.

De fato, o que se constata, no momento atual, é o início de uma curva descendente, cuja tendência reversiva não se pode esperar, se mantidas as atuais regras.

Nesse sentido, o estudo técnico realizado por Marcos Mendlovitz da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, por ocasião da tramitação da PEC 241/16, que viria a se consolidar como EC 95/16, com projeções da variação do PIB real e inflação pelo IPCA, a partir da receita Líquida de impostos para 2016, apontava para os efeitos negativos da proposta na área da educação.

Ao analisar a distinção entre os parâmetros das vinculações constitucionais (receita líquida de impostos) e do “limite de gastos” (correção pelo IPCA) no decurso do tempo concluiu que “em 2017, não se vislumbraria perda de recursos na aplicação em despesas de MDE¹⁹. Entretanto, a partir de 2018, já começaria a haver perda, a qual se acentuaria rapidamente nos exercícios seguintes”.

Da projeção feita pelo autor para o período de 2016 a 2025, verifica-se que o volume de receitas auferidas a partir da receita líquida de impostos é superior ao volume de receitas obtidas pela atualização dos valores dos exercícios anteriores (a partir de 2016), pelo índice IPCA. Pelo estudo, demonstra a tendência de aumento da redução das verbas investidas, de 0,4 em 2018 para -13,3 em 2025 (MENDLOVITZ, 2016, p. 3-4).

Para Rossi e Dweck (2016) o “alvo do Novo Regime Fiscal é saúde e educação”. Com

19 O autor refere-se às despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino.

base numa simulação das despesas públicas, no período compreendido entre 2015-2036, concluem que “com o congelamento das despesas com saúde e educação, estas passarão de 4% do PIB em 2015 para 2,7% do PIB em 20 anos, quando a população brasileira será 10% maior”. Asseveram os autores, com base na simulação, que “em 2036 o gasto primário do governo total será de 12,3% do PIB; se os gastos com previdência somarem 8,5% do PIB, sobram apenas 3,8% do PIB, número inferior aos atuais gastos com educação e saúde, em torno de 4% do PIB em 2016.” (ROSSI; DWECK, 2016, p. 4.).

Nesse cenário, em face do pressuposto inafastável da imprescindibilidade de recursos financeiros para o custeio dos direitos sociais e, especificamente, para o custeio das ações voltadas ao implemento da educação de qualidade para todos, o panorama financeiro que se desenha, com evidente redução dos recursos destinados à educação, não permite previsões alvissareiras.

Todavia, não se pode olvidar que o Estado é direcionado por princípios e tem a cumprir os deveres constitucionalmente impostos no que se refere às ações educacionais e que, legalizados no Plano Nacional da Educação, possui prazo preestabelecido.

Sendo assim, ainda que inviável o atingimento da universalidade com qualidade da educação de forma imediata, a conciliação entre as demandas sociais relativas à educação e os recursos financeiros necessários para sua satisfação implica, no mínimo, o equilíbrio promissor que as encaminhe rumo à progressividade, tal como previsto na Constituição.

A real dimensão dos novos rumos da educação no Brasil passa pelo exame de seu atual estágio, nos diferentes segmentos de ensino. Isso permitirá avaliar o distanciamento entre o almejado (legalmente) e o conquistado (empiricamente) e permitirá a verificação das necessidades remanescentes e o dimensionamento do volume de recursos financeiros ainda prioritários para o seu respectivo atendimento. Conseqüentemente, permitirá avaliar se sua redução poderá (ou não) ser considerada como impactante negativamente.

E, nesse sentido, a análise do estágio de cumprimento das metas firmadas no Plano Nacional de Educação é o fio condutor de uma possível conclusão diagnóstica.

4 O PLANO NACIONAL DA EDUCAÇÃO: ENTRE METAS E RESULTADOS NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 2014 E 2018

Após a publicação da Constituição Federal de 1988, com fundamento no disposto no art. 214 da CF, foi veiculado o primeiro Plano Nacional da Educação pela Lei 10.172/2001, cujo prazo de vigência se estenderia até 2011.

Entretanto, com atraso e somente em 26 de junho de 2014, foi publicada a Lei 13.005, que institui o novo PNE por 10 anos. Portanto, mais da metade do prazo já decorreu. São vinte as metas estabelecidas, tendo em vista a conciliação entre os princípios constitucionais e os níveis de ensino.

Em relação aos princípios constitucionais, é importante ter presente que a “garantia de padrão de qualidade” (art. 206) não pode estar dissociada da progressiva universalização. Nesse

sentido, Gioia (2018) afirma que “a universalização, quantitativamente medida, é apenas o cumprimento de uma formalidade numérica” para concluir que “sem a qualidade que assegure o mínimo educacional obrigatório, não se pode considerar educado o indivíduo”, uma vez que “sem qualidade, não há educação.”. Ainda, segundo a autora, “a universalidade é o aspecto dimensional do direito à educação que se relaciona tão somente com a quantificação das pessoas alcançadas (aspecto formal), mas é a qualidade que assegurará o cumprimento da essência no aspecto dimensional da profundidade (aspecto substancial)” (GIOIA, 2018, p. 158-159).

As metas do PNE foram firmadas sob parâmetros percentuais, progressivos e cujos critérios tomam por fundamento, numa apertada síntese, o atingimento de seus parâmetros de forma segmentada e que assim podem ser resumidos (BRASIL, 2014).

parâmetros referentes à progressividade na universalização: previstos a partir da segmentação nos níveis de ensino (Metas 1 a 5), com prioridade para a educação infantil em 100% para crianças de 4 a 5 anos – Meta 1; 100% para a faixa etária de 6 a 14 anos, no ensino fundamental, com duração de 9 anos (Meta 2); 100% para a educação especial de alunos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento, altas habilidades ou superdotação (Meta 4); e 100% para o dever de alfabetização de todas as crianças até o final do 3º ano fundamental (Meta 05). Ainda no sentido da progressiva universalização, o plano prevê metas relacionadas à educação em tempo integral para os alunos da educação básica (Meta 06), elevação da escolaridade para a população de 18 a 29 anos (Meta 8), elevação da taxa de alfabetização para a população de 15 anos ou mais (Meta 9), bem como o aumento percentual da educação de jovens e adultos (Meta 10), profissional técnica (Meta 11) e superior (Meta 12), inclusive na pós-graduação *stricto sensu* (Meta 14);

b) parâmetros referentes à progressividade na qualidade: a Meta 7 determina o fomento da educação básica de qualidade em todas as etapas e modalidades de ensino, com predeterminação de progressividade na média do IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica), bem como a elevação da qualidade da educação superior (Meta 13). Ademais, além da previsão quanto à qualidade, apontada nas metas acima, prevê o plano a formação dos professores da educação básica em nível de pós-graduação (Meta 16), bem como a valorização dos profissionais do magistério por meio de remuneração média (Metas 17) e também planos de carreira (Meta 18);

c) parâmetros referentes a progressividade de investimento e gestão: além da previsão para ampliação do investimento público em educação pública com base no PIB (Meta 20), a Meta 15 estabelece o dever de atuação dos entes federados em regime colaborativo, assim como a gestão democrática (Meta 19), conforme critérios técnicos de mérito e desempenho.

Em 2018, o INEP (Instituto Nacional de Estudos e pesquisas Educacionais Anísio Teixeira) divulgou o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, referente ao biênio 2016-2018, do qual se extraem os dados percentuais previstos e já atingidos após o decurso de metade do prazo para seu cumprimento (INEP, 2018).

O retrato apresentado evidencia que o avanço foi pontual em poucas metas e, dado o

decorso do tempo, não permite expectativas promissoras de atingimento da maioria das metas estabelecidas.

O Relatório é importante fonte de dados para acompanhamento do PNE e merece ser consultado na íntegra e analisado detalhadamente. Sabe-se que há variáveis que interferem nos resultados estatísticos e toda análise de dados é dependente da fonte, dos períodos e critérios de coleta, sendo certo que sempre serão voltados a um ciclo temporal fechado e passado.

Todavia, nos limites estreitos do presente, os dados já são suficientes para demonstrar o caminho percorrido nesses cinco anos em direção aos percentuais para universalização do ensino, em todas as etapas, modalidades e a respectiva qualidade.

De forma sintética, destaca-se do Relatório o seguinte estágio de cumprimento das metas (INEP, 2018):

- a) metas próximas dos percentuais previstos, com possibilidade de concretização até 2024:* o maior avanço ocorreu na universalização da educação infantil (Meta 1). Evoluiu-se, também, em direção à universalização da educação para a população de portadores de deficiência entre 4 e 16 anos (Meta 4) - (pp. 31 e 92). A Meta 13, cujo objetivo era a ampliação da proporção do número de mestres e doutores, integrantes dos corpos docentes das Instituições de Ensino Superior, ao percentual de 75%, sendo, no mínimo, 35% de doutores, foi atingida não obstante as desigualdades observadas nas diferentes regiões do País (p. 235). O Censo da Educação Superior de 2017 registra um percentual de 51,1% de doutores e 34,8% de mestres no ensino superior presencial (MEC, Censo da Educação Superior, 2017, p. 27). Da mesma forma, foi registrado o aumento das matrículas nos cursos de pós-graduação e a Meta 14, que prevê o atingimento de 60 mil mestres e 25 mil doutores para 2024, estava, em 2016, próxima do patamar fixado (p. 250).
- b) metas distantes dos percentuais previstos, com poucas possibilidades de concretização até 2024:* dentre os pontos mais preocupantes estão a universalização no ensino fundamental (Meta 2), que registrou desaceleração a partir de 2011 e queda após 2016 nas regiões sul e centro-oeste (p. 51), e no ensino médio (Meta 3), cujo índice evasão escolar ainda é alto (p. 73). Igualmente, sem perspectivas de alcance, está a universalização da alfabetização até o terceiro ano do ensino fundamental (Meta 5), evidentemente relacionada à qualidade do ensino (p. 112), ainda muito aquém dos patamares previstos e desejados, inclusive em face dos parâmetros mundialmente aceitos. O resultado obtido no IDEB (Índice de Desenvolvimento da Educação Básica) para 2015 (último divulgado), que registra distanciamento dos percentuais projetados com estagnação no ensino médio no ano de 2011, salvo nos primeiros anos do ensino fundamental (nota 5.5 obtida em face da nota 5.2 projetada), é denotativo do quanto ainda se precisa evoluir nesse campo (Meta 7 - p. 149).

No que se refere à educação rural (Meta 8), de jovens e adultos (Meta 10), educação técnica (Meta 11), redução do índice de analfabetismo (Meta 9), as perspectivas são negativas tendo em vista o distanciamento entre o estágio em que se encontram e os percentuais previstos para crescimento (pp. 165, 178, 190, 203 e 178, respectivamente).

E, infelizmente, os números para a Educação Superior não são mais animadores:

o crescimento do número de matrículas (taxa bruta), ocorrido entre 2012 e 2016, não teve continuidade; ao contrário, há registro de queda de 1,4% no ano de 2017. Considerando-se que o planejado era a elevação da taxa para 50%, que o patamar atingido em 2017 era de apenas 34,6% e, que para chegar ao percentual previsto, haveria necessidade de um crescimento equivalente a 15,5%, a Meta 12 é mais uma, dentre tantas, cujo alcance não se pode esperar (p. 218-19)²⁰.

Ainda, apresentam baixa probabilidade de cumprimento as Metas 15 (100% dos professores da educação básica com formação superior na área de docência) e 16 (50% dos professores da educação básica com pós-graduação e formação continuada), uma vez que, apesar do crescimento apontado, os patamares permanecem muito distantes.

Para a Meta 15, em 2016, o percentual atingido foi de 46,6% na educação infantil, 59% nos anos iniciais do ensino fundamental e 50,9% nos anos finais; e, no ensino médio, 60,4% (p. 266). Para a Meta 16, registra-se no período de 2010 a 2017 um crescimento de apenas 11,7% (subindo de 24,5% para 36,2%), sinalizando a impossibilidade de alcançar 50% de professores com título de pós-graduação em 2024 (p. 281).

Tormentosa é a questão que se refere à valorização dos profissionais da educação básica, refletida na melhoria e adequação da remuneração, por meio da desejável equiparação com o rendimento médio dos demais profissionais com escolaridade semelhante (Meta 17). Nesse ponto, os dados do Relatório são desalentadores e retratam as desigualdades de tratamento das diferentes regiões do País, além da perspectiva tendente ao aumento da perda do poder de compra (p. 294).

c) metas de acompanhamento comprometido pela dificuldade (ou ausência) de informações e/ou critério de mensuração: a verificação empírica da determinação de Plano de Carreira (Meta 18) com base no piso nacional profissional, que é previsão constitucional (art. 206, V), é dependente da coleta de dados disponibilizados pelos entes federados, o que não ocorre na totalidade dos casos.

Nesse ponto, o Relatório de Monitoramento do INEP, apesar de retratar que, no âmbito estadual e do Distrito Federal, há 100% de estruturação de Planos de Carreira, ressalva a falta de solidez dos dados em relação aos Municípios, dentre os quais mais de mil deles não registram informações (p. 306). O mesmo se aplica ao monitoramento da Meta 19.

Há registro de que, em 70% dos Estados e no Distrito Federal, foram estabelecidos critérios técnicos de avaliação de desempenho e mérito; e que, em 85% dos Estados, há eleições para Diretores. Os números para os Municípios são bastante reduzidos, registrando-se que em 74% deles há indicação (e não eleição) para o cargo de Direção (p. 318).

Em relação aos percentuais de investimento em educação referenciados no PIB, com vistas ao atingimento de 7% em 2019 e 10% em 2024 (Meta 20), verifica-se que em 2015, investiu-se o equivalente a 5,5% e, em 2018, a 6% do PIB (p. 341). Apesar disso, o gasto por

²⁰ Os dados do último Censo da Educação Superior (2017) demonstram que 87,9% das Instituições da Educação Superior (IES) são privadas (296 públicas e 2.152 privadas). Dentre as públicas, predominam as estaduais (41,9% equivalendo a 124 IES), seguidas pelas federais (36,8% equivalendo a 109 IES) e pelas municipais (21,3% equivalendo a 63 IES). Em relação ao número de vagas, segundo o Relatório do Censo, foram ofertadas 73,3% de vagas novas e 26,6% de vagas remanescentes (INEP, 2017).

aluno Brasil ainda é baixo, ou seja, o maior problema está na destinação dos recursos financeiros públicos (INEP, 2018, p. 5).

Por fim, o Observatório das Metas do PNE registra “ausência de indicadores” para avaliação do cumprimento das últimas três metas (OPNE, 2018).

Os dados apresentados nesse relatório de monitoramento permitem constatar o descumprimento de mais de 50% das metas e a reduzida (ou ausente) perspectiva de retomada do crescimento nos próximos 5 anos, com a manutenção da situação atual.

Assim, conciliando-se essa constatação àquela que demonstra a tendência de redução do volume de recursos financeiros, destinados à educação, em razão do cálculo implementado pela EC 95/16, evidencia-se a dificuldade de, nesse cenário de escassez prefixada, superar-se os desafios para o atingimento das metas do PNE e, conseqüentemente, para a efetivação do direito à educação, nos moldes previstos constitucionalmente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O principal ponto a merecer destaque em relação aos efeitos da EC 95/16, extraídos do acima exposto, é a alteração dos parâmetros constitucionais de aplicação de recursos públicos para a educação, que passam a se pautar por um “mínimo” não satisfativo para as necessidades sociais a ela relacionadas.

Destarte, considerando-se o pressuposto da imprescindibilidade de recursos financeiros para o custeio das ações estatais de implemento e melhoria da educação no Brasil; considerando-se que os dados coletados no curto período de tempo, após a entrada em vigor das normas introduzidas pela EC 95/16, evidenciam tendência de redução dos recursos orçamentários destinados à educação e, considerando-se que as metas estabelecidas no PNE, após o curso do prazo de cinco anos e antes das novas regras de despesas públicas trazidas pela EC 95/16, já se encontravam muito distantes do previsto (e desejado), é possível afirmar que haverá reflexos da redução (ou falta) de recursos para o agravamento do cenário.

A defasagem entre o previsto (campo do dever ser) e o atingido (campo do ser) reflete a falta de compromisso com o PNE, que é lei, assim como o descaso com a educação, denotativo de um esquecimento acerca dos efeitos jurídicos, além de individuais e sociais, do descumprimento de um direito social assegurado constitucionalmente e fundado em princípios e regras rigidamente delimitadas.

A análise comparativa entre o previsto e o cumprido no Plano Nacional da Educação, associada à constatação empírica dos efeitos da EC 95/16, no volume de recursos orçamentários destinados à educação executados, ainda que no curto espaço de dois exercícios, demonstra o descompasso entre as necessidades e os recursos disponibilizados para sua satisfação. Portanto, evidencia, no mínimo, a falta de percepção da relação direta e indissociável entre eles. Sem desconsiderar que há outros fatores de possível interferência no atingimento desses objetivos, especialmente os relacionados à adequação de políticas públicas, bem como à eficiência e

moralidade na gestão pública, a relação implicacional direta é inegável.

Não fosse a contenção de gastos, o mal desempenho das metas poderia ser objeto de um investimento maior, tendo em vista a priorização do direito à educação. A limitação, porém, afasta a possibilidade dessa escolha pelo Estado, sob pena de representar violação da Constituição Federal.

Eis, pois, a constatação que impele a reflexão prospectiva de que, com a manutenção desse cenário, os rumos da educação no Brasil tendem à estagnação e, com isso, ao retrocesso.

REFERÊNCIAS

BRASIL. [Constituição (1934)]. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Rio de Janeiro, p. 1, 16 jul. 1934. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1967**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao67.htm. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 25 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Emenda Constitucional nº 1, de 1969**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1969. Disponível em <https://presrepublica.jusbrasil.com.br/legislacao/92013/emenda-constitucional-1-69#art-175>. Acesso em 15 fev. 2019

BRASIL. Câmara dos Deputados. Emenda constitucional nº 95, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Seção 1, Brasília, DF, p. 2, 16 dez. 2016a.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Lei nº 13.005, de 25 junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2014. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2014/lei-13005-25-junho-2014-778970-publicacaooriginal-144468-pl.html>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 15/2015**. Proposta de Emenda à Constituição. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2015.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 241/2016 histórico de pareceres, substitutivos e votos**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016b. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_pareceres_substitutivos_votos;jsessionid=E3DA8ED0C9188C611D1235AD194482A7.proposicoesWebExterno2?idProposicao=2088351. Acesso em 15 fev. 2019.

BRASIL. Controladoria Geral da União. **Educação**. Brasília, DF: Portal Transparência, 2018a. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2018>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007.** Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; [...]. Brasília, DF: Presidência da República, 2007. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/lei/111494.htm. Acesso em: 20 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.** Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. **Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996.** Dispõe sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1996. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19424compilado.htm. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Teto de gastos:** o gradual ajuste para crescimento do país. Brasília, DF: Ministério da Fazenda, 2018b. Disponível em: <http://www.fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/publicacoes/analises-e-estudos/arquivos/2018/teto-de-gastos-o-gradual-ajuste-para-o-crescimento-do-pais.pdf>. Acesso em: 15 fev. 2019.

BRASIL. Senado Federal. Veja como votaram os senadores na aprovação da PEC do teto de gastos. **Senado Notícias**, Brasília, 13 dez. 2016c. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/13/veja-como-votaram-os-senadores-na-aprovacao-da-pec-do-teto-de-gastos>. Acesso em 15 fev. 2019.

FNDE - FUNDO NACIONAL DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO. **Valor anual por aluno estimado, no âmbito do Distrito Federal e dos Estados, e estimativa de receita do FUNDEB.** Brasília: Fundeb, [2018]. Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-consultas>. Acesso em: 26 out. 2018.

GIOIA, Fulvia Helena de. O novo regime fiscal veiculado pela Emenda Constitucional 95/16: reflexos no custeio da educação no Brasil. **Cadernos de Direito Actual**, [S. l.], v. 5, p. 329-339, 2017.

GIOIA, Fulvia Helena de. **Tributação & custeio da educação pública.** São Paulo: Juruá, 2018.

HOLMES, Stephen; SUNSTEIN, Cass. **The cost of rights: why liberty depends on taxes.** London: W. M. Norton, 1999.

IBGE. **Síntese de Indicadores Sociais:** uma análise das condições de vida da população brasileira 2018. Rio de Janeiro: IBGE, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv101459.pdf>. Acesso em: 18 jan. 2018.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. **Censo da educação superior:** notas estatísticas 2017. Brasília: INEP, 2017. Disponível em: http://download.inep.gov.br/educacao_superior/censo_superior/documentos/2018/censo_da_educacao_superior_2017-notas_estatisticas2.pdf. Acesso em: 7 dez. 2018.

INEP - INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA. Relatório do 2o. Ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018. Brasília: INEP, 2018. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/documents/186968/485745/RELATÓRIO+DO+SEGUNDO+CICLO+DE+MONITORAMENTO+DAS+METAS+D+O+PNE+2018/9a039877-34a5-4e6a-bcfd-ce93936d7e60?version=1.17>. Acesso em: 16 jun. 2019.

MARTINS, Paulo Sena. Pior a emenda que o soneto: os reflexos da EC 95/2016. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, p. 27-238, jul./out. 2018.

MATSUSHITA, Thiago Lopes; CAVALCANTI, Rodrigo de Camargo. A proposta do Estado Brasileiro para o desenvolvimento econômico nacional em face da Emenda Constitucional No 95 e seus reflexos na saúde e na educação. **Revista Duc in Altum Cadernos de Direito**, Recife, v. 9, n. 17, jan./abr. 2017. Disponível em: <http://www.faculdedamas.edu.br/revistafd/index.php/cihjur/article/view/466>. Acesso em: 1 fev. 2019.

MENDLOVITZ, Marcos. **Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a manutenção e desenvolvimento do ensino**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2016. CONOF - Estudo Técnico nº 11/2016 (revisado). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et11-2016-analise-dos-efeitos-da-pec-no-241-sobre-a-manutencao-e-desenvolvimento-do-ensino>. Acesso em: 14 fev. 2019.

OPNE - OBSERVATÓRIO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO. **Observatório das metas do PNE**. Brasília: OPNE, © 2018. Disponível em: <http://www.observatoriodopne.org.br/home>. Acesso em: 26 out. 2018.

PINTO, Élidea Graziane. **Financiamento dos direitos à saúde e à educação: uma perspectiva constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2015. v. 1.

RANIERI, Nina Beatriz Stocco. O direito educacional no sistema jurídico brasileiro. In: ABMP - ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE MAGISTRADOS, PROMOTORES DE JUSTIÇA E DEFENSORES PÚBLICOS DA INFÂNCIA E DA JUVENTUDE. **Justiça pela qualidade na educação**. São Paulo: Saraiva, 2013.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, p. e00194316, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>. Acesso em: 1 fev. 2019.

SCAFF, Fernando F. **Orçamento republicano e liberdade igual: ensaio sobre direito financeiro, república e direitos fundamentais no Brasil**. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

Como citar: GIOIA, Fulvia Helena de; PAOLI, Carolina de Gioia. Limite de gastos e Plano Nacional de Educação: A relação indissociável para os rumos da educação. **Revista do Direito Público**, Londrina, v. 15, n. 3, p. 87-106, dez. 2020. DOI: 10.5433/24157-108104-1.2020v15n3p. 87. ISSN: 1980-511X.

Recebido em: 14/05/2019.

Aprovado em: 09/07/2020.