

UNIVERSIDADE FEDERAL DO AMAZONAS-UFAM
FACULDADE DE EDUCAÇÃO-FACED
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO-PPGE

DARLYNG MARIA GOMES TAVARES

**EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016:
INSTRUMENTO DE RETOMADA DA DESVINCULAÇÃO DAS
RECEITAS DA UNIÃO SOBRE A MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO**

MANAUS-AM

2019

DARLYNG MARIA GOMES TAVARES

**EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016:
INSTRUMENTO DE RETOMADA DA DESVINCULAÇÃO DAS
RECEITAS DA UNIÃO SOBRE A MANUTENÇÃO E
DESENVOLVIMENTO DO ENSINO**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação - PPGE da Universidade Federal do Amazonas - UFAM, como exigência parcial para obtenção de título de Mestre de Educação. Linha de Pesquisa 2: Educação, Políticas Públicas e Desenvolvimento Regional.

Orientadora Profa. Dra. Silvia Cristina Conde Nogueira

MANAUS-AM

2019

Ficha Catalográfica

Ficha catalográfica elaborada automaticamente de acordo com os dados fornecidos pelo(a) autor(a).

T231e Tavares, Darlyng Maria Gomes
Emenda Constitucional 95/2016 : Instrumento de retomada da desvinculação das receitas da União sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino / Darlyng Maria Gomes Tavares. 2019
113 f.: il. color; 31 cm.

Orientadora: Silvia Cristina Conde Nogueira
Dissertação (Mestrado em Educação - Educação e Políticas Públicas) - Universidade Federal do Amazonas.

1. Emenda Constitucional 95/2016. 2. Financiamento da educação. 3. Desvinculação. 4. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. I. Nogueira, Silvia Cristina Conde II. Universidade Federal do Amazonas III. Título

TERMO DE APROVAÇÃO

DARLYNG MARIA GOMES TAVARES

EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016: INSTRUMENTO DE RETOMADA DA DESVINCULAÇÃO DAS RECEITAS DA UNIÃO SOBRE A MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Aprovado em: 22 de abril de 2019

BANCA EXAMINADORA

Prof. (a) Dr. (a) Silvia Cristina Conde Nogueira, Presidente (UFAM)

Prof. (a) Dr. (a) Arminda Rachel Botelho Mourão, Membro (UFAM)

Prof. (a) Dr. (a) Rubens Barbosa de Camargo, Membro (USP)

Prof. (a) Dr. (a) Fabiane Maia Garcia, Suplente (UFAM)

Prof. (a) Dr. (a) Gerson Ribeiro Bacury, Suplente (UFAM)

A todas as famílias, a minha família aos meus amigos, aos meus professores, aos desconhecidos, ao Pará, ao Amazonas, aos demais Estados da Federação e a todos os brasileiros.

AGRADECIMENTOS

Sou grata a todos que contribuíram com a realização deste trabalho:

Minha mãe, Luzicleia Gomes Tavares;

Meu paidraastro Arnaldo Pereira da Rocha;

Minha família, tantas pessoas importantes, que não dá para registrar o nome de todos os familiares;

Meus amigos Karoline Lima de Oliveira e Aloncio Cipriano Gomes Filho;

Minha eterna orientadora, que tanto me inspira, Profa. Dra. Silvia Cristina Conde Nogueira;

Profa Dra. Arminda Rachel Botelho Mourão e Prof. Dr. Rubens Barbosa de Camargo, participantes da Banca de Qualificação e de Defesa;

Professores do PPGE;

Colegas da turma de mestrado e aos amigos construídos no seio do processo:

Adketlen Queiroz Pinto, Francianne Farias dos Santos, Luiz Fernando Correia de Almeida, Carlos César Macêdo Maciel, Elinaldo Ferreira da Costa, Iraci Carvalho Uchoa, Rudervania da Silva Lima Aranha;

Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Amazonas – FAPEAM pelo financiamento da pesquisa;

Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – CAPES pelo apoio ao Programa de Pós-graduação em Educação da UFAM.

RESUMO

A dissertação aborda a implementação da Emenda Constitucional (EC) 95, de 15 de dezembro de 2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo o Novo Regime Fiscal. Trata da intervenção do Governo do Federal, por meio da EC 95/2016, no financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) sob a responsabilidade da União. A pesquisa – de natureza teórico-documental – tem por objetivo desvelar as imposições da EC 95/2016 para a política de financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da União. A análise da materialidade histórica, que propiciou a aprovação da EC 95/2016, revelou a atenção máxima do governo para a manutenção da economia política mediante a legislação, em atendimento aos interesses de uma fração da sociedade brasileira alinhada às imposições de instituições internacionais, principalmente, no contexto de crise e de intensificação neoliberal. A investigação da relação entre o financiamento da educação brasileira e a EC 95/2016 demonstrou que, essa correlação é divergente, ao entrar em contradição com as políticas de financiamento da educação impressas na Constituição Federal, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional e na Lei do Plano Nacional de Educação. As contradições revelam que a EC 95/2016 é um retrocesso legal para a política de financiamento da educação, ao desvincular os recursos da União, definidos legalmente, para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e ao retroagir conquistas financeiras para a área. Nesse sentido, a síntese é que a Emenda 95/2016, além de ter sido uma ofensiva, trata-se da retomada de projeto de uma fração da sociedade brasileira, alinhada aos interesses do capital internacional. Nesse contexto, revela-se que, nesse projeto de sociedade, o financiamento da educação pública não é uma prioridade do Estado brasileiro.

Palavras-chave: Emenda Constitucional 95/2016. Financiamento da educação. Desvinculação. Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

ABSTRACT

The dissertation approaches the implementation of Constitutional Amendment (CA) 95, of December 15, 2016, which amended the Transitional Constitutional Provisions Act, establishing the New Fiscal Regime. It deals with the Federal Government's intervention, through CA 95/2016, in the financing of Education Maintenance and Development (EMD) under the responsibility of the Union. The research - theoretical and documentary - aims to unveil the requirements of CA 95/2016 for the funding policy of the Maintenance and Development of Union Education. The analysis of the historical materiality, which led to the approbation of CA 95/2016, revealed the maximum attention of the government to the maintenance of the political economy through the legislation, in compliance with the interests of a fraction of Brazilian society aligned with the impositions of international institutions, principally in the context of crisis and neoliberal intensification. The Investigation of the relationship between the financing of Brazilian education and CA 95/2016 has shown that this correlation is divergent, in contradiction with the education financing policies printed in the Federal Constitution, the Law of Guidelines and Bases for National Education and in the National Education Plan Act. The contradictions reveal that CA 95/2016 is a legal setback for education financing policy by unlink the Union's legally defined resources for the Maintenance and Development of Education and by retroacting financial achievements for the area. In this sense, the synthesis is that the 95/2016 Amendment, besides being an offensive, is the resumption of the project of a fraction of Brazilian society, aligned with the interests of international capital. In this context, it is revealed that, in this society project, the financing of public education is not a priority of the Brazilian state.

Keywords: Constitutional Amendment 95/2016. Financing of education. Untying. Maintenance and Development of Teaching.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fontes do Orçamento da MDE em 2017	66
Figura 2: Estrutura do cálculo da vinculação de 18% das receitas da União em 2017	68
Figura 3: Receitas realizadas com o mínimo constitucional em 2017.....	73
Figura 4: Teto das receitas de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em 2018.....	76
Figura 5: Despesas com ações típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em 2018	77
Figura 6: Fontes do orçamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de 2018	78

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Série histórica da dívida pública no Brasil (2012-2017) incluindo o refinanciamento da dívida	52
Tabela 2: Receita de impostos e as despesas típicas da União com MDE de 2011 a 2017 (R\$ bilhões em valores nominais)	69
Tabela 3: Crescimento das receitas de impostos e das despesas típicas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino entre 2011 a 2017 (porcentagem).....	70
Tabela 4: Receitas de Impostos e as despesas típicas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, de 2011 a 2018, corrigidas pelo IPCA	90
Tabela 5: Porcentagem das receitas de impostos e despesas típicas em MDE da União em relação ao PIB de 2011 a 2018 (correção pelo IPCA)	92

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT – Ato das Disposições Constitucionais Transitórias

BIRD – Banco Internacional de para Reconstrução e Desenvolvimento

BM – Banco Mundial

BNCC – Base Nacional Comum Curricular

CF - Constituição Federal

CIDE – Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico

CNP – Conselho Nacional de Petróleo

CPF – *Country Partnership Framework*

DRU – Desvinculação das Receitas da União

EC - Emenda Constitucional

ECR – Emenda Constitucional de Revisão

EMI – Exposição de Motivos Interministeriais

FMI - Fundo Monetário Internacional

FIES - Financiamento Estudantil

FEF – Fundo de Estabilização Fiscal

FINEDUCA – Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação

FSE – Fundo Social Emergencial

FUNDEB - Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

FUNDEF – Fundo e Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério

IFAM – Instituto Federal do Amazonas

IFC – Corporação Financeira Internacional

INPS – Instituto Nacional de Seguro Social

IPCA – Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo

LDBEN – Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional

LDO - Lei de Diretrizes Orçamentárias

LOA - Lei Orçamentária Anual

LRF - Lei de Responsabilidade Fiscal

MARE - Ministério do Aparelho da Reforma do Estado

MDE – Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

MEC – Ministério da Educação

MIGA – Agencia Multilateral de Garantia de Investimentos

NRF - Novo Regime Fiscal

OMC – Organização Mundial de Comércio

PEC - Projeto de Emenda Constitucional

PIB – Produto Interno Bruto

PNE – Plano Nacional de Educação

PPA - Plano Plurianual

PrND - Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização

PROUNI - Programa Universidade para Todos

RLI – Receita Líquida de Impostos

RREO – Relatório Resumido de Execução Orçamentária

SEMOR - Secretaria da Modernização e Reforma Administrativa

STF – Supremo Tribunal Federal

STN – Secretaria do Tesouro Nacional

TCU – Tribunal de Contas da União

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
SEÇÃO 1: A MATERIALIDADE HISTÓRICA PARA A APROVAÇÃO DA EC 95/2016	19
1.1 Imposições do consenso neoliberal: Consenso de Washington e o Brasil.....	21
1.2 Brasil, um estado gerencial confluyente ao ideal neoliberal.....	26
1.2.1 A política de financiamento para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, na década de 1990	30
1.2.2. Desvios dos recursos da educação por meios legais, anos de 1990 a 2002	35
1.3 A política neodesenvolvimentista no Brasil	38
1.3.1 A política de financiamento para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino durante o neodesenvolvimentismo	40
1.4 Contextualizando o cenário da economia política brasileira com a retomada dos neoliberais e a continuidade das reformas	42
1.4.1 A relação do Banco Mundial com governo brasileiro: a legitimação da continuidade das reformas e da retomada neoliberal	45
1.5 A ofensiva neoliberal por meio da Emenda Constitucional 95/2016	48
SEÇÃO 2: O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E A EC 95/2016	58
2.1 O financiamento antes da EC 95: As principais vinculações de recursos públicos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	59
2.2 A vinculação de 18% das receitas líquidas de impostos da União para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino antes da Emenda Constitucional 95/2016	67
2.3 O financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino após a Emenda Constitucional 95/2016	71
2.4 As ressalvas da emenda constitucional 95/2016 para outros recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	78
SEÇÃO 3: AS CONTRADIÇÕES DA EC 95 PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	83
3.1 O retorno da desvinculação das receitas de impostos da MDE com a Emenda Constitucional 95/2016	83
3.2 A Emenda Constitucional 95/2016 como empecilho para alcançar a meta 20 do Plano Nacional Da Educação	86
CONSIDERAÇÕES	95
REFERÊNCIAS	103

INTRODUÇÃO

A partir da Emenda Constitucional (EC) 95, de 15 de dezembro de 2016 – que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e instituiu o Novo Regime Fiscal – os gastos do Governo Federal com as despesas primárias¹ foram congelados, por vinte anos. Nesse contexto, uma parte das receitas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino² (MDE) da União também foram congeladas. Parte-se do pressuposto que a Emenda é uma ação do Estado brasileiro face a crise econômica e política, que se agravou em 2014, sob a justificativa de “resolver a crise”.

Em síntese, essa medida transfigurou a política de financiamento da educação pública, atendendo aos anseios de um governo alinhado aos ideais neoliberais, assumidos no programa “Uma Ponte para o Futuro³”, de “acabar com as vinculações constitucionais⁴ estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação”, com a finalidade de dar sustentabilidade à economia política do Estado (PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO, 2015, p. 9).

Com a EC 95/2016, emerge uma problemática para o financiamento da educação: a desvinculação⁵ das receitas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da União. Em linhas gerais, o Governo Federal revela-se máximo para a manutenção da política econômica, mínimo para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

A aprovação da EC 95/2016 despertou a produção de pesquisas sobre a sua relação com a educação⁶. Os trabalhos revelaram, expressivamente, que essa política é inconstitucional, ao violar o direito fundamental de vincular as receitas de impostos da União para financiar o direito à educação e o direito à saúde, que constitui cláusula pétrea posta no art. 34, V⁷; ao atentar a lógica do princípio de vedar o retrocesso dos direitos e garantias individuais, no rol da cláusula

¹ Segundo Greggiani (2016), as despesas primárias são aquelas que aumentam a dívida líquida do Estado, por exemplo: gastos com pessoal, previdência, custeio e investimento.

² De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, considera-se Manutenção e Desenvolvimento do Ensino todas as despesas realizadas para atender as finalidades das instituições educacionais, tanto da educação básica, como do ensino superior (BRASIL, LDBEN, 9.394, 1996, art. 70).

³ Elaborado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro em conjunto com a Fundação Ulysses Guimarães, em 29 de outubro de 2015.

⁴ São verbas garantidas pela Constituição Federal de 1988 para atender uma finalidade específica (ÁVILA, 2012).

⁵ A desvinculação é o ato do Estado de retirar os recursos vinculados das suas finalidades iniciais, com o objetivo de utilizar esses recursos de outras formas.

⁶ A partir da análise das produções de dissertações e teses sobre a EC 95/2016, defendidas entre 2016 e 2018, disponíveis na Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (<http://bdt.ibict.br>), das produções de artigos, entre 2016 a 2018, constantes no Periódicos Capes (<http://www.periodicos.capes.gov.br/>) e da publicação de livros entre 2017 a 2018. Levantamento e codificação realizados entre 2017 e 2018.

⁷ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

pétrea constitucional contida no artigo 60, §4, I e IV⁸; ao pôr em jogo a rigidez da Constituição Federal de 1988 no núcleo de identidade e imutabilidade, pois nenhuma Emenda Constitucional deve substituir a Carta Magna (GONÇALVES, 2018; ROZNAI e KREUZ, 2018; MARIANO, 2017; AZEVEDO, 2016; PINTO, 2016; OLIVEIRA e SILVA, 2018; OLIVEIRA NETO e ROSADO, 2018; GRAZIANE PINTO, 2016; SENA, 2017).

Esses trabalhos, ao abordarem a política da Emenda Constitucional 95/2016, evidenciam o esforço acadêmico de esclarecer o significado da implementação dessa medida. Nessa direção, Gonçalves (2018) argumentou que o principal problema dessa política é a suspensão da regra constitucional que obriga o investimento mínimo na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino e com ações e serviços públicos de saúde, que ameaça a garantia desses direitos.

Oliveira Neto e Rosado (2018) se limitam ao argumento da inconstitucionalidade da EC 95 /2016, afirmam que essa política retira a força normativa da ação estatal, ao efetivar cortes nos recursos da educação e saúde, consumando a desvinculação das receitas definidas constitucionalmente

De acordo com Rosnai e Kreuz (2018), além de inconstitucional por tentar mudar o projeto constitucional do Estado e por desrespeitar as obrigações internacionais do país com os direitos humanos, impede que as políticas públicas brasileiras cresçam durante 2017 a 2036, ao diminuir o aporte de recursos do Estado com ações e programas sociais.

Na concepção de Rossi e Dweck (2016), a EC 95/2016, ao pressupor crescimento zero do gasto federal, implicará a redução de recursos públicos em direitos sociais. Para eles, o Novo Regime Fiscal não carecia de uma emenda constitucional, na verdade, o foco do governo era desvincular as receitas para saúde e educação (ROSSI e DWECK, 2016).

Segundo Mariano (2017), a EC 95/ 2016, ao estabelecer um teto de gastos públicos para o governo federal, não permite o crescimento das despesas do governo acima da inflação, inclusive em momento de elevação da economia. Dessa forma, a política atinge a Constituição de 1988, retirando os direitos sociais, ao reduzir a intervenção do Estado para diminuir as desigualdades sociais e econômicas (MARIANO, 2017).

Para Azevedo (2016), o Novo Regime Fiscal inibe a sustentabilidade de políticas públicas de promoção de justiça social, ao congelar os recursos dessas políticas e conduzi-los ao pagamento dos detentores da dívida pública, inclusive, impossibilita o cumprimento do Plano Nacional de Educação (2014-2024).

⁸ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV - os direitos e garantias individuais (CF, 1988).

Graziane Pinto (2016) argumenta que a EC 95/2016 fora assentada sobre três pilares: 1) a limitação do tempo de vigência, vinte anos; 2) a diminuição do poder da vinculação de receitas para as despesas primárias; 3) o afastamento da proporcionalidade entre receitas e despesas na Lei Orçamentária Anual. De acordo com a autora, a política significa menor vinculação orçamentária para o custeio da saúde e da educação (GRAZIANE PINTO, 2016).

Oliveira e Silva (2018) salientam que o Novo Regime Fiscal reflete ações de um governo que minimiza o Estado para o financiamento da educação e para a seguridade social, ao inviabilizar investimentos mínimos. Conforme os autores, os argumentos que alegaram a inconstitucionalidade da EC 95/2016 foram desconsiderados, tais como as simulações que mostraram perdas para a educação, as metas e estratégias do PNE, as propostas de diminuir o tempo de vigência da política e outras objeções da sociedade (OLIVEIRA e SILVA, 2018).

De acordo com Amaral (2016), o Novo Regime Fiscal decreta a morte do Plano Nacional de Educação, ao promover a desigualdade social, ao dificultar a vida dos mais vulneráveis economicamente, ao provocar um retrocesso social e precariza todas as áreas sociais, seja a educação, a saúde, a previdência e a assistência social.

Sena (2017), ao identificar diversas inconstitucionalidades do Novo Regime Fiscal, argumenta que a principal lacuna da EC 95/2016 é que, ao ser implementada para recuperar o crescimento da economia, cria uma série de dificuldades para o financiamento da educação, desconsiderando a capacidade da educação de induzir outras políticas públicas que aumentem a produtividade

Diante desse cenário, esta dissertação investigou as imposições da Emenda Constitucional 95/2016 para o financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da União. A produção de conhecimento sobre o objeto é relevante à medida em que se pretende revelar o movimento de implementação da nova política no contexto econômico-político-ideológico do Brasil. Para isso, é válido expor a coerência histórica econômico-político-ideológico que permeou a criação e a execução da Emenda Constitucional 95/2016 para reorganizar o orçamento do Governo Federal, revelando as nuances das correlações de forças que se estabeleceram em torno do objeto.

Destaca-se que a investigação é pertinente, pois é necessário ter conhecimento que, apesar da garantia mínima de recursos para a educação pública conquistada pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, outras políticas de Estado minam esses avanços. Isso só confirma, que direito é correlação de forças entre diversos grupos em uma sociedade.

É importante frisar que a Emenda Constitucional 95/ 2016 é inédita no Brasil, ao se considerar o tempo de vigência e o congelamento dos gastos federais. Por exemplo, a partir da década de 1990, constatou-se que alguns governos se utilizam de instrumentos políticos para retroceder as conquistas da vinculação de recursos públicos para a MDE, tais como a aprovação de emendas da Desvinculação de Recursos da União (DRU), prorrogadas sucessivas vezes, sob diferentes denominações, com prazos curtos, sem congelar os gastos do Governo Federal.

Esses instrumentos legais para a desvinculação são capazes de dar novos rumos as receitas vinculadas, como por exemplo, para garantir o pagamento da dívida pública⁹ (PINTO, 2000; PERONI, 2004; DAVIES, 2004; EDNIR e BASSI, 2009; SALVADOR, 2010). Geralmente, quando essas políticas entram em vigor, são justificadas como necessárias para equilibrar as contas do governo ou pela necessidade de enxugar os gastos do Estado.

Elas estão alinhadas à ideologia neoliberal, ao expressarem, nas entrelinhas, que o Estado é mínimo para a manutenção das políticas sociais, máximo para a manutenção da economia política. Nota-se que uma fração da sociedade tem travado uma disputa pelo fundo público, mesmo que signifique criar contradições jurídicas dentro do Estado, como desregular a políticas para o financiamento da MDE.

Sob esses determinantes, apresenta-se a tríade metodológica – objeto – problema – objetivo– da dissertação. O objeto central é a Emenda Constitucional 95/2016 e suas imposições para a política de financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino sob a responsabilidade da União. Esse objeto emerge da relação econômica e política do Estado brasileiro com a política de vinculação de receitas. Essa abordagem é fundamental, ao impor o desafio de travar uma investigação de natureza teórico-documental, para identificar os contrastes da implementação da EC 95/2016.

O método materialismo histórico dialético é essencial para entender que o objeto dá pistas sobre qual caminho a seguir, porém, está em constante movimento. Para isso, reuniu-se a literatura e os documentos existentes sobre a EC 95/2016 e a política de financiamento da educação, tendo em vista que “a investigação exige o máximo de esforço possível no domínio do material fatural” (MARX, 1971, p. 24).

⁹ De acordo com Natakani (2007), a dívida pública pode se caracterizar como interna e externa. A interna surge quando as despesas do tesouro são maiores que os gastos públicos, originando *déficit* orçamentário dos governos (NATAKANI, 2007). A dívida externa é contraída por meio de empréstimos com organismos financeiros internacionais, bancos estrangeiros, com outros países ou mesmo o mercado financeiro internacional (NATAKANI, 2007). Fatorelli (2018) demonstra que a dívida pública no Brasil compreende as seguintes rubricas: “rolagem da dívida”, denominada também de “refinanciamento da dívida” e “Juros e amortizações da dívida”.

Após a apropriação de cada detalhe da investigação, seria necessário analisar seus desdobramentos, suas determinações essenciais, seus vínculos com a sociedade e suas mediações (MARX, 1971 e NETTO, 2011). Nesse sentido, contextualiza-se esses contrastes no campo da correlação de forças em que a política é implementada. Sob essa perspectiva, surge o problema: quais as contradições que emergem da EC 95/2016 para a política de financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino sob a responsabilidade da União? Esse problema articula-se ao objetivo geral da pesquisa, de desvelar as contradições da EC 95/2016 para a política de financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Esse objetivo geral constituiu os objetivos específicos: 1) identificar a materialidade histórica para a aprovação da EC 95/2016, 2) explicar a relação entre o financiamento da educação brasileira e a EC 95/2016 e 3) desvelar as contradições da EC 95/2016 para o financiamento da educação pública brasileira. Nesse sentido, a investigação centrou-se no universo dos dados consolidados da União, tanto das receitas como das despesas, com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, a partir de 2011.

Diante da tríade metodológica, dos objetivos e do universo da pesquisa, divulga-se os procedimentos e as técnicas de coleta de dados que foram utilizados para dar resposta ao problema, com finalidade de expor a “reprodução ideal da pesquisa” (MARX, 1971 e NETTO, 2011). A pesquisa constituiu-se em três momentos, conforme a seguir:

1 Pesquisa bibliográfica: Construiu-se um referencial teórico que sustentou as categorias da dissertação;

2 Pesquisa documental: sustentou a apropriação das dimensões do objeto. Para demonstrar a articulação governamental entre a Emenda 95/2016 e a política de financiamento da Manutenção e Desenvolvimento Ensino da União, analisou-se os seguintes documentos: Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016; Demonstrativo de Receitas e Despesas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino constante no Relatório Resumido da Execução Orçamentária dos anos de 2011 a 2018; Relatório e Parecer Prévio da sobre as contas do governo da República do Tribunal de Contas da União de 2011 a 2017 e Volume I da Lei Orçamentária Anual de 2011 a 2017.

3 Organização e análise dos dados: Analisou-se a relação entre a Emenda 95/2016 e o financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da União à luz de uma parte das expressões da economia política no Brasil. Reuniu-se a literatura e os documentos existentes sobre a EC 95/2016 e a política de financiamento da educação no Brasil, tendo em vista o domínio do material fatural. Isso viabilizou que a política de desvinculação se apresenta sob diversas denominações, justificadas como necessárias para a economia política. A partir desse

ponto, verifica-se que a Emenda 95/2016 é um instrumento legal do Estado para desvincular as receitas constitucionais da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da União.

As categorias de análise do método materialismo histórico dialético – a Totalidade, a Contradição e a Mediação – deram suporte ao processo de análise dos dados coletados para responder aos objetivos da pesquisa. A política de financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da União foi a categoria central do objeto investigado, durante o processo de investigação surgiram as categorias vinculação e desvinculação de receitas da educação. Essas categorias fazem parte de um todo dinâmico, que apresenta contradições resultantes dos ritmos do sistema capitalista, de um todo estruturante, estruturado e dialético.

O processo de investigação e análise culminou na confrontação das contradições da Emenda 95/2016 para a política de financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Nesse sentido, as contradições evidenciam o desrespeito de uma burguesia neoliberal à política de financiamento firmada na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996, no Plano Nacional de Educação de 2014, ao documento norteador deste Estado democrático de direito no Brasil, a Constituição Federal de 1988, principalmente, aos sujeitos de direito que usufruem da educação pública e gratuita.

Os resultados da investigação viabilizaram a construção desta dissertação. Com a finalidade de expor a síntese da pesquisa, organizou-se da seguinte forma: A primeira seção contextualiza a materialidade histórica de uma parte da economia política brasileira em 2016 e a sua relação com a política de financiamento da educação pública, com o objetivo de verificar o cenário que antecedeu a implementação da Emenda Constitucional 95/2016, conforme o primeiro objetivo específico da pesquisa.

A segunda seção caracteriza o movimento de implementação da Emenda Constitucional 95/2016 e suas imposições para a política de financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), com o objetivo de explicar a sua relação com o financiamento da educação brasileira ao expor as mudanças ocorridas no planejamento do governo Federal e nos dados consolidados sobre as aplicações de recursos.

A terceira seção discute as contradições que a implementação da Emenda ocasionou perante as políticas educacionais em curso, tais como, a política de vinculação de recursos constitucionais, garantida pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, principalmente, para a meta 20 do Plano Nacional de Educação de 2014, que prevê o aumento progressivo de investimentos públicos em educação.

1 A MATERIALIDADE HISTÓRICA PARA A APROVAÇÃO DA EC 95/2016

Esta seção tem a finalidade descrever a materialidade histórica que contribuiu com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 95, de 15 de dezembro de 2016. Para isso, contextualiza-se a situação econômica e política do Brasil. Articula-se ao objeto central desta dissertação ao revelar as circunstâncias históricas que influenciaram o marco legal da política de financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), demonstrando subsunção.

A partir de 1990, no contexto brasileiro, acirra-se a disputa pelos recursos da educação. Embora sejam garantidas pela legislação, as verbas da educação são minadas por outras políticas capazes de desviá-las para outros fins. Acredita-se que esse fato é mais evidente quando o governo brasileiro assume uma postura de acordo com o neoliberalismo.

O neoliberalismo se caracteriza como uma ideologia. De acordo com Marx (1971, p. 11), “as ideologias expressam interesses nas relações materiais, de caráter econômico, que homens, agrupados em classes sociais, estabelecem entre si”. Dessa forma, a ideologia neoliberal manifesta-se como uma ideia que corresponde aos interesses de determinados grupos sociais, ou seja, não representa todas as classes sociais. Sem a pretensão de exaurir a exposição das características da ideologia neoliberal, expõe-se alguns aspectos, tendo em vista que o conceito de neoliberalismo é relevante para a construção da pesquisa

De acordo com teoria do neoliberalismo, o Estado assegura os direitos que garantam as liberdades individuais, por meio do “direito à propriedade privada, o regime de direito e as instituições de mercados de livre funcionamento e do livre comércio” (HARVEY, 2005, s/n). Esses elementos do modelo neoliberal contemplam os interesses tanto de uma fração da burguesia brasileira como da burguesia internacional (BOITO, 2018).

Nesse sentido, o Estado neoliberal pode desregular e privatizar estatais para garantir o livre comércio e a competição dos mercados, “ou em caso de dificuldade para definir direitos a propriedade, o Estado tem de usar seu poder para impor ou inventar sistemas de mercados” (HARVEY, 2005, s/n). Para os neoliberais, a privatização e a desregulamentação eliminam a burocracia, aumentam a produtividade e a eficiência, reduzem os custos e melhoram a qualidade (HARVEY, 2005).

Para isso, todas as barreiras que impeçam esse livre movimento devem ser removidas, bem como taxas ou outros impostos, ao mesmo tempo que o Estado deve implantar uma estrutura de coordenação, para estabelecer parcerias estratégicas entre os países e acordos

internacionais (HARVEY, 2005). Para Boito (2018), esse elemento é o mais importante na política neoliberal, importante para o capital privado.

De acordo com Harvey, houve uma construção de um consenso no mundo, capaz de impor a aceitação dos preceitos neoliberais. Em busca da legitimação dessa ideologia, houve um grande fomento e patrocínio pela divulgação maciça, formando uma espécie de senso comum (NETTO; BRAZ, 2012). Isso ocorreu por meio de diversos canais, seja pelas corporações, pelos meios de comunicação, pelas instituições que constituem a sociedade civil, sejam escolas ou universidades, pelas igrejas e associações profissionais, criando uma atmosfera que propiciasse a crença que o neoliberalismo é garantia da liberdade (HARVEY, 2005).

O primeiro passo para romper as restrições sociopolíticas envolveu demonizar a intervenção estatal na economia, diante disso, os neoliberais defenderam que as reformas eram necessárias, sob a justificativa de diminuir o Estado e seus custos (NETTO; BRAZ, 2012). No entanto, denuncia-se que o objetivo não é diminuir o Estado, mas de estreitar suas funções, principalmente aquelas ligadas aos direitos sociais, ao desregular as relações de trabalho, reduzindo ou privatizando a seguridade social (NETTO; BRAZ, 2012).

Nesse seguimento, os preceitos neoliberais promovem a desindustrialização de um país, provocam o rebaixamento tecnológico, retraem os direitos trabalhistas e sociais, desregulamenta o mercado de trabalho, propiciam o recuo do Estado nas áreas dos serviços básicos ao reduzir os gastos sociais, mercadoriza os “direitos e de serviços como saúde, educação e previdência”, entre outros (BOITO, 2018, p. 28).

Nesse ângulo, concorda-se que dentro dos moldes neoliberais, surge uma grande contradição, “Estado mínimo para o trabalho e máximo para o capital” (NETTO; BRAZ, 2012, p. 239). Essa contradição intensifica-se com o movimento da desregulamentação universal, que vai além da desregulamentação do trabalho, entendida por globalização (NETTO; BRAZ, 2012).

A globalização é vista pelos neoliberais como um progresso para integrar as sociedades, para eliminar qualquer barreira que impeça a livre mobilidade do capital (NETTO; BRAZ, 2012). Nesse sentido, de acordo com Boito, “a política neoliberal suprimiu o protecionismo dos mercados internos latino-americanos”, para atender aos interesses do capital internacional (2018, p. 33).

Dessa forma, entende-se que a ideologia neoliberal se manifesta como uma ideia que correspondem aos interesses de determinados grupos sociais. Ou seja, não representa todas as

classes sociais, logo, a implementação das medidas neoliberais na estrutura do Estado poderá causar prejuízos às maiorias.

Nesse sentido, a subseção seguinte tem o intuito de demonstrar como se estabeleceu os ideais neoliberais na América Latina e como alcançaram o contexto brasileiro. Para posteriormente, fundamentar como influenciaram a política de financiamento da educação no Brasil.

1.1 Imposições do consenso neoliberal: Consenso de Washington e o Brasil

Esta subseção contextualiza o motivo das reformas do Estado nos países da América Latina. Pretende-se demonstrar que a implementação das políticas de reformas foram imposições neoliberais, que resultaram em diversas contradições no contexto desses Estados Nacionais.

A partir da década de 1960, os países centrais¹⁰ buscaram incessantemente a mobilidade internacional do capital, conforme o previsto na ideologia neoliberal, pois tanto sua conjuntura, como sua economia lhes eram desfavoráveis (NETTO; BRAZ, 2012). A conjuntura desse cenário, demarcou o auge das mobilizações anticapitalistas, tanto no centro quanto nos países de periferia¹¹, desencadeando o plano político das frações da burguesia pela defensiva do capitalismo (NETTO; BRAZ, 2012). A economia apresentava desaceleração do crescimento, queda na taxa de juros de lucro, um aumento dos custos com as garantias trabalhistas “resultante das lutas conduzidas pelos trabalhadores” (NETTO; BRAZ, 2012, p. 227).

De acordo com Netto e Braz (2012), uma fração da burguesia internacional adotou uma estratégia política global para reverter essa situação em conformidade com os preceitos neoliberais. O cenário de instabilidade mundial, de crise do capitalismo, desencadeou a busca desenfreada pela “mobilidade global por parte do capital para a flexibilização e políticas liberalizantes” (SALVADOR, 2010).

Uma das razões da crise generalizada no mundo, justifica-se pelas mudanças na política monetária norte-americana, para resolver sua própria crise, em 1979, no qual ocasionou o aumento da taxa de juros, além da redução dos prazos para pagamento dos empréstimos, ao mesmo tempo que as exportações dos países endividados diminuíram (SALVADOR, 2010).

¹⁰ Os países centrais estão no eixo das decisões mundiais, eles são desenvolvidos, são industrializados, avançados tecnologicamente, potências bélicas, grandes potências econômicas e referências culturais, como os Estados Unidos. Recebem essa denominação porque concentram o poder econômico e conduzem a concentração do poder político no mundo (NETTO e BRAZ, 2012).

¹¹ Os países de periferia são aqueles que apresentam uma relação de subordinação aos países centrais, mesmo sendo nações formalmente independentes (MARINI, 2005).

Nesse contexto, evidencia-se a crise do endividamento nos países da América Latina. De acordo com Salvador (2010), essa dívida é fruto do incentivo ao endividamento e pela liberação de mais créditos pelos bancos internacionais à essa região política.

Diante disso e do sucesso da construção do consenso neoliberal nos países centrais, a crise do endividamento dos países da América Latina fora a pauta dos capitalistas do mercado financeiro. Para isso, em 1989, os líderes¹² do mercado financeiro reuniram-se na cidade de Washington, para pensarem formas de impor o consenso neoliberal nesses países. O encontro ficou conhecido como o Consenso de Washington¹³.

O Consenso de Washington aglutinou partes até então díspares, tais como os bancos internacionais, parceiros multilaterais, Organizações não governamentais (ONGs) e esferas governamentais dos mais diferentes matizes ideológicos, em torno de reformas “inclusivas” (MARANHÃO, 2009).

Desse modo, os Bancos Internacionais e interessados no pagamento das dívidas dos países endividados organizaram um diagnóstico dos problemas e elaboraram medidas obrigatórias, sob o pretexto de resolver “as misérias” da América Latina. Nesse contexto, em 1980, o Banco Mundial (BM) e o Fundo Monetário Internacional (FMI) impuseram programas de estabilização e ajuste na economia da América Latina, intervindo diretamente na formulação da política econômica interna e na própria legislação (SOARES et. al., 2003).

Para isso, forçaram que os países da América Latina cumprissem dez medidas¹⁴: 1) o déficit público não deveria passar de 2% do PIB¹⁵; 2) o corte do gasto público, principalmente em infraestrutura, na educação primária e na saúde básica; 3) a implementação da reforma fiscal, 4) a mudança na taxa de juros; 5) a mudança na taxa de câmbio; 6) a liberação da economia para o comércio exterior; 7) o incentivo ao investimento do capital estrangeiro; 8) a desregulamentação dos mercados e do trabalho para promoção da competitividade, 9) a promoção da privatização de estatais; 10) e assegurar juridicamente a propriedade privada e

¹² Entre os atores envolvidos nesse encontro, estavam pesquisadores dos problemas econômicos latino-americanos, representantes do Congresso da Reserva Federal (FED), executivos norte-americanos e funcionários dos organismos financeiros internacionais especializados em assuntos latino-americanos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (Esteves, 2007).

¹³ O Consenso de Washington se configurou na reunião dos atores financeiros internacionais para planejar recomendações que supostamente resolveriam os problemas econômicos da América Latina, para a implantação da ideologia neoliberal por meio de reformas fiscais, abertura das portas dos países para o comércio mundial, privatizações de estatais e pela redução fiscal do Estado.

¹⁴ Os termos tratados no Consenso de Washington foram expostos por John Williamson, no texto “Why Washington means by policy reform” (1990).

¹⁵ “O PIB é a soma de todos os bens e serviços produzidos dentro de um país, independente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e serviços, inclui, portanto, a produção de empresas estrangeiras que atuam no país” (AMARAL, 2012, p. 20-21).

intelectual (SOUZA, 2003; ESTEVES, 2007; PAULA, 2008; POLLINI JUNIOR, 1999; MARANHÃO, 2009).

Com essas medidas, os Banco Internacionais impuseram a reforma do Estado, da previdência e fiscal, a privatização de empresas estatais, a redução orçamentária dos gastos públicos, o controle da inflação, a facilitação de competitividade externa, a desregulamentação e regulação pela ótica privada, a estabilidade das instituições bancárias, a liberação de fluxo de capitais, a obtenção de superávit primário, o incentivo ao setor privado e a flexibilização dos contratos de trabalho. Essas medidas refletiram o modelo neoliberal de desenvolvimento econômico a ser implantado (SILVA, M. 2005).

Na lógica das instituições financeiras internacionais, essas medidas são capazes de estabilizar a economia, pautados na “forma mais adequada de crescimento” (SOARES et. al., 2003). A adoção desses ajustes pelo Brasil e pelos países endividados da América Latina, asseguraram o pagamento da dívida externa, transformaram a estrutura econômica, eliminaram aspectos divergentes ao novo padrão de desenvolvimento neoliberal como o protecionismo, o excesso de regulação, o intervencionismo, as mudanças ideológicas, entres outros (SOARES et. al., 2003).

Esses condicionamentos agiram na política monetária, na política cambial, na política fiscal e na política comercial (POLLINI JUNIOR, 1998). Após o Consenso, os Estados da América Latina viram-se submetidos aos condicionamentos impostos pelos credores internacionais, para controlar as dívidas externas (MELO, 2008). Essa condição de renegociação das dívidas, privilegiaram os interesses externos em detrimento dos internos (ESTEVES, 2007).

Contudo, essas políticas de ajustes não foram encorajadoras para elevar o crescimento da América Latina, não geraram meios de bem-estar global, não teve êxito na redução de pobreza e nem conseguiu garantir a estabilidade econômicas desses países (SOUZA, 2003).

Maranhão (2009) revela que a agenda política do Consenso de Washington impôs condições em troca da concessão de empréstimos do FMI e do Banco Mundial, para que os países da América Latina reestruturassem suas economias em crise. Essas condições efetivaram-se no contexto de “crises e reações”, no qual agentes políticos e institucionais forçaram a ampliação da governança neoliberal e responsabilizam as autoridades políticas pela implementação das reformas, em parceria com diferentes atores internos (MARANHÃO, 2009).

A implementação dessas medidas resultou no agravamento da vulnerabilidade externa, na restrição política, na exposição dos países aos riscos da crise econômica, no

comprometimento de um projeto nacional de desenvolvimento, na refração sobre as camadas pobres, na adoção de novas técnicas de gestão e na perda da liberdade para orientação política e econômica. A implementação das políticas do Consenso de Washington, nos países da América Latina, ocasionou a perda de graus de liberdade na orientação da política e de direção do seu próprio desenvolvimento econômico (POLLINI JÚNIOR, 1999).

As políticas de ajuste, preconizadas pelo Consenso de Washington, tiveram um efeito inverso nos países latino-americanos, pois não resolveram seus problemas econômicos, e sim, agravaram a vulnerabilidade externa desses países e restringiram as possibilidades de alcançarem o desenvolvimento econômico autossustentado de suas economias (ESTEVES, 2007).

Além disso, as crises intensificaram-se nesses países, sem que os mesmos estivessem preparados para tais riscos (SOUZA, 2003). Surtiu consequências nas camadas menos favorecidas da população, à medida que a agenda do Consenso de Washington acarretou diversos efeitos nocivos sobre a sociedade, além de comprometer a construção de um projeto nacional autônomo de promoção de desenvolvimento econômico e social (MELO, 2008).

Além desses resultados, identifica-se contradições, considerando que o discurso dos capitalistas neoliberais, interessados nas mudanças estruturais dos países da América Latina, proclamavam que as recomendações seriam capazes de resolver as misérias desses lugares. A adoção das medidas de ajustes, pelos países da América Latina, possibilitou a sua inserção no mercado globalizado de forma precarizada e não garantiu a manutenção do investimento estrangeiro, o que gerou o predomínio das decisões dos organismos financeiros internacionais.

De acordo com Esteves (2007), o modelo ideal de crescimento proposto pelo Consenso de Washington fracassou, pelo fato de que a implementação desses ajustes somadas às políticas macroeconômicas ortodoxas não foram suficientes para a manutenção do investimento estrangeiro direto, que supostamente deveria elevar o crescimento econômico e inserir a América Latina no mercado internacional globalizado.

Ao invés dos países da América Latina desenvolverem sua independência econômica, estabeleceu-se uma relação de dominação dos organismos financeiros internacionais, como o FMI, o Banco Mundial e a Organização Mundial do Comércio (OMC) sobre esses países, ao forçarem a abertura das suas economias ao capital estrangeiro (SOUZA, 2003).

O Consenso de Washington não diminuiu a vulnerabilidade dos países endividados, nesse sentido, o Brasil manteve-se dependente do capital estrangeiro, sem sequer alcançar o crescimento social esperado pelos pensadores das recomendações (MELO, 2008).

Ao invés de tornar as vozes dos países da América Latina ativos e importantes, o efeito das imposições elevou a importância das instituições financeiras internacionais, especialmente o Banco Mundial, devido ao alto financiamento aos programas de pesquisas, o que o tornaram respeitável e porta voz da reflexão da “comunidade internacional”, além de transformar-se em um espaço de formulação de políticas econômicas sociais (MARANHÃO, 2009).

A implementação da agenda do Consenso de Washington não resultou na reciprocidade das parcerias multilaterais quanto à abertura de mercado, pois os países centrais não foram obrigados a abrirem suas portas para a entrada do capital dos países periféricos ao mesmo tempo que países periféricos foram obrigados a abrirem seus mercados para os países do centro capitalista (POLLINI JÚNIOR, 1999).

Harvey (2005) assinala que os Bancos Internacionais impuseram a diminuição da qualidade de vida dos países endividados, a exemplo do ano de 1994, quando em cerca de dezoito países (como o México, Brasil, Argentina, Venezuela e Uruguai) aceitaram um acordo que perdoou suas dívidas no valor de 60 bilhões de dólares, em contrapartida, deveriam adotar as imposições do FMI, de reformas institucionais neoliberais (HARVEY, 2005).

O Banco Mundial reconheceu que as taxas de crescimento econômico não foram suficientes para reverter a pobreza e os índices de desigualdades, ao diagnosticar os gastos da América Latina nos anos 1990, no entanto, mesmo após a essa conclusão, continuou afirmando que o aprofundamento das reformas é a melhor opção para as crises econômicas desses países (SOARES, 2003).

Sob esse ângulo, a relação das instituições financeiras internacionais e dos interessados na dívida com os países da América Latina revelam que uma grande concentração do poder econômico que está conduzindo uma grande concentração de poder político, o que “revela o caráter antidemocrático do capitalismo” (NETTO E BRAZ, 2012, p. 236).

Os poderes dessas instituições neoliberais sobre os países endividados são tão grandes que as credenciaram para impor ajustes estruturais. No caso do Brasil, como um país endividado, também seguiu às exigências neoliberais, transformou suas instituições por meio da reforma do Estado. Nesse sentido, a próxima subseção abordará que as mudanças na economia política do Brasil estiveram estritamente relacionadas às demandas neoliberais, se intensificando ainda mais a partir de 1990.

1.2 Brasil, um Estado gerencial confluyente ao ideal neoliberal

Com esta subseção, pretende-se revelar as características do modelo de Estado gerencial adotado pelo governo brasileiro, a partir do Plano Diretor da Reforma do Estado¹⁶, na década de 1990. Argumenta-se que esse modelo é confluyente ao ideal neoliberal e que influenciou as políticas sociais, entre elas as educacionais do mesmo período.

Na subseção anterior, revelou-se que o Brasil, como parte da América Latina, estava imerso na crise econômica. Explanou-se as exigências das instituições financeiras e de outros interessados, face a crise do endividamento. Na década de 1980, após a crise de endividamento internacional, os políticos e formuladores de políticas públicas voltaram-se para o ajuste fiscal e para reformas voltadas para o mercado (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Na década de 1990, além do objetivo de implementar ajustes e reformas, a atenção se voltou para a reforma do aparelho do Estado, particularmente para a reforma administrativa (BRESSER-PEREIRA, 2006). Nesse contexto, em resposta aos organismos internacionais, o governo Fernando Henrique Cardoso adotou uma postura submissa, impôs reformas neoliberais para atrair mais investimentos e mais empréstimos do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial (BOITO, 2018).

Entre essas reformas neoliberais, destaca-se adoção da reforma do Estado brasileiro na perspectiva gerencial (PERONI, 2003). De acordo com Bresser-Pereira (2006), a abordagem gerencial reconhece que os Estados democráticos não são apenas instrumentos para garantir os contratos e a propriedade, mas implementam e formulam políticas públicas estratégicas, por isso devem adotar práticas gerenciais de descentralização¹⁷, de delegação de autoridade, de definição dos setores que o Estado deve operar e das competências e as modalidades da administração.

Com essa reforma, o Estado deixou de responsabilizar-se diretamente pelo desenvolvimento econômico e social, para fortalecer-se como promotor e regulador desse desenvolvimento, reforçando a capacidade de governança, por meio da administração pública gerencial (BRASIL, 1995 e PERONI, 2003).

Três momentos antecederam a reforma do Estado gerencial, da década de 1990. O primeiro ocorreu com o Decreto-Lei 200, de 25 de fevereiro de 1967¹⁸, ainda em vigor, que

¹⁶ O Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado estabeleceu diretrizes para a reforma da administração pública brasileira.

¹⁷ A descentralização consiste na distribuição ou transferências das atividades.

¹⁸ Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del0200.htm>. Acesso em: 22 fev. 2019.

reorganizou a administração pública e transferiu algumas atividades do Estado para autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, com a finalidade de descentralizar as funções estatais, em obediência aos princípios de racionalizar a administração pública por meio do planejamento e do orçamento, de descontingenciar as chefias executivas, de reunir a competência e a informação no processo de decisão mediante a sistematização, a coordenação e o controle (BRASIL, 1995).

O segundo momento iniciou com a criação da Secretaria da Modernização e Reforma Administrativa (SEMOR), por meio Portaria nº 69, de 26 de julho de 1972. A finalidade era implementar “novas técnicas de gestão, e particularmente de administração de recursos humanos, na administração pública federal” (BRASIL, 1995, p. 20). Posteriormente, a SEMOR fora vinculada ao Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos de Administração, pelo Decreto nº 92.399, de 17 de fevereiro de 1986¹⁹, ainda vigente.

O terceiro ocorreu com a criação do Ministério da Desburocratização e do Programa Nacional de Desburocratização (PrND), no início dos anos de 1980. A função do PrND era combater a desburocratização dos procedimentos, revitalizar, agilizar as funções do Estado, descentralizar autoridades, melhorar e simplificar os processos administrativos e promover a eficiência (BRASIL, 1995). Posteriormente, esses esforços direcionaram-se ao Programa Nacional de Desestatização, com o objetivo de conter os excessos da administração descentralizada (BRASIL, 1995).

Após esses momentos, o governo de Fernando Henrique Cardoso continuou dando curso a implementação da reforma do Estado gerencial ou da reforma da gestão pública com a publicação do Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado e com o envio do Projeto de Emenda Constitucional ao Congresso Nacional, elaborados pelo então ministro do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado²⁰ (MARE), Bresser-Pereira (BRESSER-PEREIRA, 2018).

Bresser-Pereira (2010) concebe que a reforma gerencial se faz necessária, quando o Estado se demonstra ineficiente nos gastos com os direitos do indivíduo e do coletivo. Por meio do Plano Diretor, acusou a Constituição Federal de 1988 de permitir privilégios, dando exemplos como, a estabilidade de todos os servidores públicos civis e da concessão da aposentadoria integral sem a devida contribuição previdenciária ou sem tempo de serviço

¹⁹ Vincula a Secretaria de Modernização e Reforma Administrativa - SEMOR, ao Ministro de Estado Extraordinário para Assuntos de Administração, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/1985-1987/D92399impresao.htm>. Acesso em: 23 fev. 2019.

²⁰ O Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) existiu durante o período de 1995 a 1998.

registrado, o que para ele, gerou aumentos das despesas com pessoal, bens e serviços e na ineficiência dos serviços públicos (BRASIL, 1995).

Desse modo, afirmou que a Constituição Federal (CF) de 1988 é um retrocesso burocrático, por conta do “engessamento” estatal, determinado pelo Congresso, ao estender as mesmas regras burocráticas do núcleo estratégico do Estado às Empresas Estatais e aos serviços do Estado, pela perda da autonomia do Poder Executivo e também pelo abandono da administração pública gerencial (BRASIL, 1995 e PERONI, 2003).

Apesar dos esforços para implementar a reforma gerencial, o governo aprovou a proposta do Plano Diretor três anos depois, por meio da Emenda Constitucional 19/1998, modificando o regime e os princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e outras providências (BRESSER-PEREIRA, 2018).

Depois da aprovação, por sugestão de Bresser-Pereira, o Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) fora extinto e integrado ao Ministério do Planejamento e Gestão (BRESSER-PEREIRA, 2018). A extinção do MARE evidencia que sua existência visava somente a implementação da reforma do Estado na perspectiva gerencial.

A reforma do aparelho do Estado compreendeu três dimensões: 1) a dimensão institucional legal, com a finalidade de descentralizar a estrutura organizacional; 2) a dimensão da gestão, incentivando a autonomia e introduzindo formas de responsabilizar os gestores como: a administração dos resultados, a competição administrada e o controle social; 3) a dimensão cultural, mudando a mentalidade a fim de incentivar a confiança na Administração Gerencial (BRASIL, 1995).

A dimensão legal viabilizou a implementação dos objetivos do Estado Gerencial por meio da lei; a dimensão da gestão refletiu na redução do Estado ao papel de avaliador e administrador dos resultados e recursos, uma vez que apenas seus representantes são responsabilizados por qualquer ato falho; a dimensão cultural refletiu na mudança das ideologias e da cultura organizacional e administrativa do Estado.

Nesse sentido, o Estado gerencial seleciona seus servidores “segundo rígidos critérios de mérito”, mas se opondo ao regime estatutário por considerá-lo um privilégio, remunera de acordo com “a existência de um sistema estruturado e universal”, visando padronizar os salários, e entende que as habilidades dos trabalhadores são inacabadas e que precisam renovações ou melhoras e principalmente de avaliações (BRASIL, 1995).

Com isso, o Estado Gerencial atua na “forma de controlar”, na concentração dos “resultados” e na “rigorosa profissionalização da administração pública”, adicionando a

“prática da competição administrada” no interior da administração pública, permeado pela “participação dos agentes privados e/ou das organizações da sociedade civil e deslocar a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)” (BRASIL, 1995, p. 16). A autonomia do administrador é relacionada aos recursos humanos, aos recursos materiais e aos recursos financeiros disponibilizados pelo Estado, e “essa autonomia é cobrada através dos resultados” (PERONI, 2003, p. 28).

O Estado Gerencial continua responsável pelos direitos básicos, no entanto é “uma síntese de compromisso entre os direitos individuais, assegurados pelo Estado, mas viabilizado pelo mercado” (PERONI, 2003, p.63). Nesse sentido, o Estado viabiliza a parceria entre o público e o privado, para atender o cidadão-cliente, valorizando-se mais o mercado ao invés do enaltecer do sujeito de direito.

De acordo com Peroni (2003), o cidadão é adjetivado como cidadão-cliente, porque, de acordo com as leis do mercado, nem todos os cidadãos serão contemplados pelo núcleo estratégico e por atividades exclusivas do Estado. Assim, o Estado gerencial transforma o cidadão de direito em um “cidadão-cliente” ou “cliente privilegiado dos serviços do Estado” (BRASIL, 1995 p. 7; 17). Nessa perspectiva, o cidadão contribuinte tornou-se cliente dos serviços do Estado, considerado um privilegiado dos serviços públicos.

Assim, a reforma propiciou que as políticas sociais fossem serviços não-exclusivos do Estado, porém continuou a financiá-las. Assim, o Estado transferiu essas atividades para o setor privado, para serem controladas pelo mercado (BRASIL, 1995 e PERONI, 2003). Além da privatização, a reforma gerencial possibilitou que os serviços auxiliares ou de apoio às políticas sociais fossem transferidos para o setor privado por meio da terceirização (PERONI, 2003).

Peroni (2003) sinaliza que a reforma do aparelho do Estado é contraditória, porque conforme o Plano Diretor, o Estado tem sustentado a estrutura de desregulamentação e coordenação, no entanto, ao repassar o controle político e ideológico de suas instituições para as organizações públicas não estatais e para o mercado, quem passa a regular é o mercado; o Estado encarrega-se apenas de financiar os serviços sociais.

Além disso, Peroni (2003) afirma que Bresser-Pereira emprestou do neoliberalismo a orientação ao mercado e a concepção sobre as funções do Estado. Com essa concepção adaptada ao contexto brasileiro, ao invés de diminuir o Estado conforme a ideologia neoliberal, Bresser-Pereira adotou a estratégia de reformá-lo (PERONI, 2003). Nesse sentido, acredita-se que a reforma administrativa do Estado é uma característica de diminuição do Estado, pois o mercado passou a controlar as instituições públicas, política e ideologicamente.

Nesse contexto de reformas, a política educacional brasileira, definida a partir das correlações de forças na década de 1990, revelou adequações ao imperativo neoliberal. São expressões dessa premissa: a política de financiamento da educação nacional, assentada como um dos pilares da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional²¹ (PERONI, 2004). O que reforçou a obrigatoriedade de todos os entes federativos de financiar a educação, antevista pela Constituição Federal de 1988. Assim, na próxima subseção, verifica-se como constituiu-se a política de financiamento da educação mediante a reforma do Estado na perspectiva gerencial.

1.2.1 A política de financiamento para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, na década de 1990

Conforme explicitado na subseção anterior, na década de 1990, implementou-se o Estado gerencial no Brasil, face a crise do capitalismo. Dessa forma, o Estado gerencial, inspirado na lógica do mercado, tornou o cidadão contribuinte em um cliente privilegiado dos serviços públicos. Com esta subseção, pretende-se evidenciar como se estabeleceu a política de financiamento da educação, na década de 1990, mediante a reforma do aparelho do Estado.

Com a reforma do Estado na perspectiva gerencial, os serviços sociais passaram a ser serviços não-exclusivos do Estado, vistos pelo governo como altamente competitivos, financiados pelo Estado, com a finalidade de reduzir o papel do Estado na execução e prestação desses serviços, conforme mencionado na subseção anterior (BRASIL, 1995).

Entre os serviços sociais não-exclusivos do Estado e competitivo encontra-se a educação (BRASIL, 1995). Para que isso tornasse uma realidade, a reforma do aparelho do Estado transferiu esse serviço ao setor não-estatal, “estabelecendo-se um sistema de parceria entre Estado e sociedade para seu financiamento e controle” (BRASIL, 1995, p. 13).

Para isso, a reforma do aparelho do Estado, transformou as fundações públicas em entidades de direito privado, assumindo a forma de Organizações Sociais²² (OS) sem fins lucrativos, com a devida autorização do Poder Legislativo para que tivessem direito de acesso ao orçamento público (BRASIL, 1995).

Na perspectiva legal, o Estado gerencial brasileiro, aprovou Lei nº 9.637, de 15 de maio de 1998²³, ainda em vigor, qualificando que as organizações sociais são pessoas jurídicas de

²¹ Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996.

²² De acordo com o Plano Diretor, organizações sociais são entidades de direito privado que são autorizadas pelo Poder Legislativo, para celebrar contrato com o Poder Executivo, tendo o direito de ser contemplado com recursos públicos (BRASIL, 1995).

²³ Dispõe sobre a qualificação de entidades como organizações sociais, a criação do Programa Nacional de Publicização, a extinção dos órgãos e entidades que menciona e a absorção de suas atividades por organizações

direito privado, sem fins lucrativos, que entre as atividades dispostas na Lei, podem ser dirigidas ao ensino, à pesquisa científica e ao desenvolvimento tecnológico. Com essa Lei, previu-se a destinação de recursos orçamentários e bens públicos às essas organizações.

Além disso, Peroni (2003) ressalta que os documentos do Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado (MARE) apresentavam uma orientação para repassar a responsabilidade do financiamento das políticas sociais para a sociedade, incluindo o financiamento da educação. De acordo com autora, os projetos educacionais, da década de 1990, estavam enquadrados nas orientações do Banco Mundial, para melhorar a imagem do Brasil junto aos organismos internacionais (PERONI, 2003).

Antes mesmo da Constituição Federal de 1988, a comunidade educacional mobilou-se para pensar uma proposta que contemplasse uma política educacional a ser impressa na constituinte, aprovada sob a nomenclatura “Carta de Goiânia” (SAVIANI, 1997). Concomitantemente, iniciaram a discussão sobre a elaboração das “novas diretrizes e bases da educação nacional”, que posteriormente resultou na composição do projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (SAVIANI, 1997, p. 33).

No mesmo ano que se aprovou a Constituição, apresentaram esse projeto na Câmara Federal, que posteriormente fora apreciado pela Comissão de Constituição, Justiça e Redação, obtendo um parecer favorável, porém concorrendo com mais sete projetos alternativos e outras emendas formalmente registradas no legislativo (SAVIANI, 1997).

Após discussões e negociações democráticas em audiências públicas, em seminários temáticos com especialistas, seguiu para votação na Comissão de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados, ganhando um projeto substitutivo em 1990 (SAVIANI, 1997).

A partir daí, de acordo com Saviani (2007), o projeto em discussão, que até então, tinha sido democrático, apresentou novos contornos, enquanto tramitava na Câmara, outras propostas se apresentaram no Senado. Em 1992, um dos projetos do Senado fora submetido para apreciação da Comissão do Senado, apresentando características diferentes do projeto que estava na Câmara dos Deputados (SAVIANI, 1997).

Mediante a correlação de forças, o projeto da Câmara fora frustrado. Diante disso, retomaram as negociações do projeto da Câmara, sob o risco de arquivamento (SAVIANI, 1997). Quando o projeto da Câmara fora ao Senado, em 1993, muitas audiências públicas foram realizadas novamente, para ouvir toda a comunidade interessada no Projeto de Lei das Diretrizes e Bases da Educação Nacional (SAVIANI, 1997).

Com isso, a Câmara apresentou um projeto substitutivo, que contemplava aspectos do projeto frustrado anteriormente (SAVIANI, 1997). Porém, com as eleições que elegeram o presidente da República Fernando Henrique Cardoso, desenhou-se um novo governo, que evidenciava sua contrariedade em aceitar o projeto amplamente discutido nas casas legislativas, ao interferir no processo de tramitação (SAVIANI, 1997).

O projeto fora, novamente, solicitado para apreciação da Comissão de Constituição e Justiça da Câmara dos Deputados, pois as mesmas forças que tentaram impor o projeto frustrado, alegaram que o projeto discutido democraticamente apresentava diversas inconstitucionalidades (SAVIANI, 1997).

Segundo Saviani (2007), diante das tensões, sucessivos projetos substitutivos foram sendo aprovados, com a finalidade de atenuar as resistências e o mal-estar, fato conhecido como “manobra regimental”. O último substitutivo apresentou uma estrutura semelhante ao projeto frustrado, com alterações baseadas no projeto da Câmara, adequado às expectativas dos empresários (SAVIANI, 2007),

Após muitos anos de correlação de forças, para aprovar a LDBEN por meio da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996²⁴, seu texto fora visto como ilegítimo por amplos setores educacionais, devido às interferências do Poder Legislativo e Executivo no processo de tramitação (PERONI, 2003).

Com isso, o Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública (FNDEP), representante dos setores sociais, constatou que o texto da LDBEN era uma vitória de um Estado e de uma sociedade neoliberal (PERONI, 2003). A LDBEN sintonizada a orientação política neoliberal, considerou a “valorização dos mecanismos de mercado, apelo à iniciativa privada e às organizações não-governamentais em detrimento do lugar e do papel do Estado e das iniciativas do setor público, com a conseqüente redução das ações e dos investimentos públicos [...]” (SAVIANI, 2007, p. 200).

Entretanto, a aprovação da LDBEN também representou um enorme avanço para o financiamento da educação, nos artigos 68 a 77 (PERONI, 2003). Com ela, assegurou-se que os entes federativos devem atuar em colaboração, visando um “padrão mínimo de oportunidades para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar o ensino de qualidade”, considerando todas as modalidades de ensino e as variações regionais do custo dos insumos (BRASIL/ LDBEN nº 9.394, 1996, art. 74, parágrafo único).

²⁴ Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm>. Acesso em: 26 fev. 2019.

Nesse sentido, as ações supletivas e redistributivas da União e dos Estados devem ser exercidas para corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e para garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino (BRASIL/ LDBEN nº 9.394, 1996, art. 75, §4). Esse texto é uma reprodução do parágrafo §1 do artigo 211 da Constituição Federal (PINTO, 2000),

Para Pinto (2000), é necessário estabelecer um padrão de qualidade de ensino, de forma que os custos sejam calculados baseados na demanda de estudantes, nas variadas modalidades de ensino, para que assim, defina-se o montante de recursos, independente da vinculação das verbas públicas.

Além disso, garantiu-se verbas públicas para a educação. Essas verbas podem ser compostas por receitas de impostos arrecadados pelos entes federativos, por receitas de transferências constitucionais e outros tipos de transferências, por receitas do salário-educação e de outras contribuições sociais, receitas de incentivos fiscais e por outros recursos previstos em lei (BRASIL/ LDBEN nº 9.394, 1996, art. 68, I-V).

Nesse seguimento, também copiando o texto do artigo 212 da Constituição Federal, a LDBEN reforçou que os entes federativos são obrigados a investirem percentuais mínimos na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), utilizando as receitas líquidas resultantes dos impostos.

A União responsabilizou-se por investir, no mínimo, 18% das receitas de impostos, além desse percentual, firmou o compromisso de transferir outra parcela da sua arrecadação de impostos aos demais entes federados (BRASIL/ LDBEN nº 9.394, 1996, art. 69, §1). No caso dos Estados, Municípios e Distrito Federal responsabilizaram-se por investirem, no mínimo, 25% das suas receitas de impostos (BRASIL/ LDBEN nº 9.394, 1996, art. 69).

A introdução da obrigatoriedade, na LDBEN, de aplicações de percentuais mínimos, não choca com os percentuais mínimos expostos na Constituição Federal de 1988, nem com as constituições ou leis orgânicas dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal, à medida que qualquer ente pode ampliar seus percentuais (PINTO, 2000).

Apesar disso, Davies (2004) chama atenção para a discrepância entre essas responsabilidades, que se constituem em uma enorme desigualdade de recursos legalmente disponíveis para cada ente. Para ele, isso não ocorreria se levassem em consideração os recursos totais do país.

Tendo em vista todas receitas públicas para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), a LDBEN definiu que elas podem ser utilizadas em “despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis” (BRASIL/

LDBEN, 1996, art. 70, I-VII). Além de definir as despesas, a LDBEN preocupou-se também em esclarecer o que não poderia ser considerado como MDE no seu artigo 71.

Assim sendo, todos os recursos arrecadados para as despesas da Manutenção e Desenvolvimento Ensino, devem ser destinados às escolas públicas e também podem ser utilizados por escolas comunitárias,²⁵ confessionais²⁶ ou filantrópicas²⁷ desde que comprovem seus fins não lucrativos, que não distribuam resultados, dividendos, bonificações, participações ou parcelas do seu patrimônio (BRASIL/ LDBEN nº 9.394, 1996, art. 77, I e IV).

De acordo com Pinto (2000), os recursos públicos destinados às escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas também são contabilizados para efeitos de cumprimento do mínimo constitucional. Com isso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, ao destinar recursos para instituições não públicas, abriu precedentes para reduzir recursos das escolas públicas (PINTO, 2000). Vale lembrar que esse artigo converge com as expectativas do Plano Diretor sobre os serviços não-exclusivos do Estado e antecede a Lei que regulamenta as organizações sociais.

Além disso, para garantir as aplicações dos recursos na MDE, a LDBEN adotou medidas importantes para assegurar a transparência na aplicação dos recursos e o cumprimento dos mínimos constitucionais. Pinto (2000) explana que essas medidas são essenciais “para assegurar um fluxo estável de recursos para o ensino protegidos pela perda inflacionária e efetivamente gerido pelo órgão responsável pela educação (PINTO, 2000, p. 61).

Conforme Pinto (2000), entre as medidas que asseguram a transparência da aplicação de recursos, destacam-se três. A primeira medida garantiu a apuração e a correção das diferenças entre as receitas e as despesas a cada trimestre, a segunda assegurou que os recursos fossem repassados diretamente aos órgãos responsáveis pela educação, obedecendo aos prazos previamente estipulados, a terceira asseverou que, em caso de atraso da liberação dos recursos, que seja feita a correção monetária e a responsabilização civil e criminal das autoridades competentes (BRASIL/ LDBEN nº 9.394, 1996, art. 69, §4 -§6 e PINTO, 2000).

Além disso, a LDBEN assegurou que as receitas e despesas com a MDE devem ser apuradas e publicadas nos balanços do Poder Público e nos relatórios (BRASIL/ LDBEN nº

²⁵ Escolas comunitárias são aquelas instituídas por grupo de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas, por cooperativas de professores e alunos, desde que incluam, na sua unidade, representantes da comunidade (PINTO, 2000).

²⁶ Escolas confessionais são instituídas por grupos de pessoas físicas ou por uma ou mais pessoas jurídicas que atendam à orientação confessional e ideologias específicas, desde que incluam, na sua unidade, representantes da comunidade (PINTO, 2000).

²⁷ Escolas filantrópicas são aquelas definidas por lei (PINTO, 2000). Desde que sejam sem fins lucrativos e que apliquem excedentes financeiros em educação (BRASIL/CF, 1988, art. 213).

9.394, 1996, art. 72). Para isso, os órgãos fiscalizadores examinarão as prestações de contas desses recursos públicos (BRASIL/ LDBEN nº 9.394, 1996, art. 73). Também é necessário o controle social, para isso é imprescindível conhecer a legislação com a finalidade de exercer o direito de controlar o uso das verbas públicas (EDNIR; BASSI, 2009).

Em suma, perante uma extensa correlação de forças, obteve-se conquistas por meio dos movimentos de resistências, expressas na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. A LDBEN apresenta muitos limites, mas também avanços, como é o caso do endosso a garantia de receitas mínimas para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, já asseguradas pela Constituição Federal de 1988, apesar de facilitar o acesso das instituições não públicas ao orçamento público da educação.

Diante dos limites e possibilidades da política de financiamento da educação, impressas na LDBEN, observa-se que as correlações de forças são evidentes, principalmente pela disputa dos recursos públicos. Levando em consideração essa perspectiva, a próxima subseção tratará da política que arruína os avanços da política de financiamento.

1.2.2 Desvios dos recursos da educação por meios legais, anos de 1990 a 2002

Na seção anterior, demonstrou-se os avanços e os limites do financiamento da educação brasileira em termos legais, por meio da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), mediante muita tensão e disputa pelo projeto educacional, entre as frações de políticos representantes da ideologia neoliberal e a comunidade educacional representada por outros grupos de políticos, durante a década de 1990.

Argumenta-se que nesse mesmo período, em atendimento às imposições neoliberais e para garantir o pagamento de suas dívidas, o governo brasileiro utilizou a legislação para garantir o desvio dos recursos vinculados para educação, com a finalidade de remanejá-los ao mercado financeiro.

O avanço legal conquistado pela LDBEN “tem sido minado pelas políticas concretas dos governos” (DAVIES, 2004). Vale ressaltar, que as vinculações de recursos são determinadas por lei, para atender uma finalidade específica (ÁVILA, 2012). Assim, os recursos vinculados para a educação, devem ser utilizados para atingir os objetivos da educação, apenas. Porém, observa-se que o Estado tem implementado outras leis, que garantem que parte desses recursos não sejam utilizados para atender seus objetivos iniciais.

Esse desvio é conhecido como Desvinculação das Receitas da União (DRU). A DRU é responsável por separar um percentual das receitas de impostos e das receitas de contribuições

das suas finalidades iniciais, seja de fundos ou de despesas que foram definidos constitucionalmente, para uso livre do governo federal (DIAS, 2011).

A história desse desvio começou com criação do Fundo Social de Emergência (FSE), pelo governo federal, por meio da Emenda Constitucional de Revisão (ECR) nº 1, de 1º de março de 1994²⁸, com validade até 1995, na qual desvincularam a parcela de 20% das receitas do montante total de impostos e das contribuições da União (BRASIL/ECR nº1, 1994, art. 71, IV e PORTUGAL, 2016). Destaca-se a finalidade inicial da desvinculação:

Com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social (BRASIL/ECR nº1, 1994, art. 71).

Apesar da ECR informar que um dos motivos da desvinculação era o investimento no custeio de ações da educação, identifica-se que as receitas mínimas provenientes das receitas de impostos, garantidas constitucionalmente para custeio da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), foram objeto de desvinculação, conforme o destaque:

A parcela de que trata o inciso IV será previamente deduzida da base de cálculo das vinculações ou participações constitucionais previstas nos arts. 153, § 5.º, 157, II, 158, II, 212 e 239 da Constituição (BRASIL/ECR nº1, 1994, art. 1, § 3, grifo nosso).

Esse inciso supracitado pela ECR refere-se a composição da parcela de 20% das receitas resultantes de todos os impostos e contribuições da União, para uso livre do governo federal. Nesse sentido, assevera-se que os recursos do mínimo constitucional, assegurados pelo artigo 212, foram desvinculados em atendimento ao Fundo Social de Emergência.

Posteriormente, o FSE fora prorrogado até o ano de 1997, por meio da Emenda Constitucional (EC) nº 10, de 04 de março de 1996²⁹, alterando sua nomenclatura para Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), adotando os mesmos objetivos do FSE e desvinculando os

²⁸ Acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/ecr/ecr1.htm>. Acesso em: 01 fev. 2019.

²⁹ Altera os arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc10.htm>. Acesso em 01 fev. 2019

recursos mínimos garantidos constitucionalmente para a MDE (BRASIL/EC nº10, 1996, art. 1, §2 e PORTUGAL, 2016).

Também desvinculando as receitas dos impostos da educação, previstas constitucionalmente. Depois, o FEF fora prorrogado pela EC nº 17, de 22 de novembro de 1997³⁰, mantendo as desvinculações de impostos até 1999 (BRASIL/EC nº17, 1997, art. 2, V, § 3 e PORTUGAL, 2016).

De acordo com Pinto (2000), o Fundo, que antes de social e emergencial, tornou-se crônico e uma muleta do governo federal para preencher os vazios orçamentários. Só em 1997, a desvinculação retirou o equivalente a R\$ 2,5 Bi das receitas da educação e R\$ 2,1 Mi das receitas do salário-educação (PINTO, 2000).

Seguindo a cultura de desvincular os recursos da educação, a partir da Emenda Constitucional (EC) nº 27, de 21 de março de 2000³¹, instituiu-se a desvinculação das receitas dos impostos e das contribuições sociais da União para os anos de 2000 a 2003. Contudo, sem sinalizar uma nomenclatura para o feito, porém ficou conhecida como que ficou conhecida como a Desvinculação de Receitas da União (DRU). Com a EC 27/ 2000, as desvinculações das receitas provenientes de impostos, constitucionalmente vinculadas para educação, continuaram sendo realizadas, com exceção da fonte da contribuição social do salário-educação (BRASIL/EC nº27, 2000, art. 1, § 2).

No entendimento de Davies (2004), a EC 27/2000 é uma continuidade do Fundo Emergencial Fiscal (FEF) e sucessor do Fundo Social de Emergência (FSE). Desde 1994, o governo federal tem utilizado o instrumento da desvinculação tributária para desviar bilhões de reais não só da educação, mas da saúde, da previdência e da assistência social, seguindo à risca, as recomendações dos organismos multilaterais, como o FMI, dessa forma, caminharam na direção oposta às conquistas sociais (SALVADOR, 2010). Reduziram, principalmente, os recursos de impostos que constituíam o saldo da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (DIAS, 2011).

Nesse sentido, de 1990 até 2002, durante a reforma do Estado, ao mesmo tempo que se avançou, em termos legais para o financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, observa-se um retrocesso do

³⁰ Altera dispositivos dos arts. 71 e 72 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, introduzidos pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc17.htm>. Acesso em: 01 fev. 2019.

³¹ Acrescenta o art. 76 ao ato das Disposições Constitucionais Transitórias, instituindo a desvinculação de arrecadação de impostos e contribuições sociais da União. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc27.htm>. Acesso em: 01 fev. 2019.

quantitativo de recursos, possível pela imposição de emendas que garantiram as desvinculações desses recursos, com o objetivo de seguir às imposições de instituições financeiras.

Reserva-se a próxima subseção para evidenciar o contexto político econômico do Brasil e sua relação com a política de financiamento da educação, de 2003 até o ano de 2015, trazendo à luz as continuidades das políticas do governo da década de 1990.

1.3 A política neodesenvolvimentista no Brasil

Nas subseções anteriores, contextualizou-se as imposições dos interessados no endividamento do Brasil, apresentou-se os avanços e os limites para a política de financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), demonstrando que, apesar da garantia de receitas para a MDE, o governo federal tem utilizado instrumentos legais para desvincular recursos.

Esta subseção demonstra algumas nuances do neoliberalismo no contexto político econômico do Brasil, de 2003 até 2015. Argumenta-se que durante esse tempo, o governo não rompeu com os moldes neoliberais, iniciados na reforma do Estado na década de 1990, nem com as políticas de desvinculação das receitas, até certo momento.

Entre 2003 a 2015, o Brasil experimentou os governos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff. Esses mandatos presidenciais apresentaram algumas modificações na política brasileira, seja pela mudança do bloco de poder ou pelas mudanças na política nacional, possível graças a constituição de uma frente política, composta por uma fração da burguesia³² e por setores das classes populares³³ (BOITO, 2018).

Essa frente política é denominada de neodesenvolvimentista. Com isso, para buscar o crescimento econômico, esses governos optaram por um programa de economia política e social também neodesenvolvimentista. Recorre-se ao termo desenvolvimentismo, por ser um programa de política econômica que visa o crescimento econômico brasileiro, com alguma transferência de renda e por conceber o Estado como promotor desse crescimento (BOITO, 2018).

Durante esse período, a busca pelo crescimento econômico materializou-se em alguns elementos da política econômica social, entre eles, destacam-se:

³² Essa fração encontra-se distribuída em diversos setores da economia, entre a mineração, a construção pesada, a cúspide do agronegócio, a indústria de transformação, em certa medida, os grandes bancos privados e estatais, com capital predominantemente nacional (BOITO, 2018).

³³ Esses setores são compostos pelo operariado urbano e a classe média baixa, intermediada pelo sindicalismo e pelo Partido dos Trabalhadores, o campesinato, desempregados, subempregados, entre outros (BOITO, 2018).

- a) a política de recuperação do salário mínimo e de transferência de renda, que aumentaram o poder aquisitivo das camadas mais pobres, isto é, daqueles que apresentam maior propensão ao consumo e que, portanto, têm maior impacto no crescimento da demanda;
- b) a forte elevação da dotação orçamentária do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDES) para financiamento das grandes empresas nacionais a uma taxa de juros favorecida ou subsidiada;
- c) a política externa de apoio às grandes empresas brasileiras ou instaladas no Brasil para exportação de mercadorias e de capitais;
- d) a política econômica anticíclica – medidas para manter a demanda agregada nos momentos de crise econômica;
- e) o incremento do investimento estatal em infraestrutura. (BOITO, 2018, p. 105-106)

Utiliza-se o prefixo neo, por causa das “diferenças com o velho desenvolvimentismo do período de 1930-1980 [...]” (BOITO, 2018, p. 106). Nesse sentido, o programa neodesenvolvimentista apresenta características menos ambiciosas que o desenvolvimentismo, possível dentro dos moldes do neoliberalismo (BOITO, 2018).

Entre essas características, destacam-se seis: 1) o crescimento econômico é mais modesto que o do velho desenvolvimentismo; 2) a importância do mercado interno é menor, mantêm-se a abertura comercial iniciada na década de 1990; 3) a política de desenvolvimento do parque industrial local tem a importância reduzida; 4) aceita os constrangimentos da divisão internacional do trabalho, promovendo novas condições para a reativação da função primário exportadora; 5) a capacidade de distribuição de renda é menor; 6) é dirigido por uma fração burguesa que perdeu a força social nacionalista e anti-imperialista (BOITO, 2018).

A política social e econômica do neodesenvolvimentismo distingue-se do desenvolvimentismo da década de 1930 e 1980, por não conseguir romper com os elementos neoliberais que limitaram sua política, seja pela rolagem da dívida pública, que consumiu parte do orçamento do Estado, inibindo sua capacidade de investimento, seja pela manutenção das taxas de juros elevadas que impossibilitou o investimento privado das empresas industriais locais, ou pela manutenção da abertura econômica (BOITO, 2018). Apesar disso, o neodesenvolvimentismo tentou flexibilizar ou moderar esses elementos do neoliberalismo, com a finalidade de estimular o crescimento econômico e reduzir a pobreza por meio de políticas sociais (BOITO, 2018).

Nesse contexto, diante desses elementos, opta-se pela utilização da expressão neodesenvolvimentista para denominar o programa de governo de Lula e Dilma (BOITO, 2018). Vale ressaltar que além dos governos neodesenvolvimentistas não romperem com alguns

elementos neoliberais da economia política, também apresentam elementos de continuidades com a política de desvinculação até certo momento, até que romperam com a política de desvinculação das receitas de impostos, tema da próxima subseção.

1.3.1 A política de financiamento para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino durante o neodesenvolvimentismo

Na subseção anterior, explanou-se sobre o programa neodesenvolvimentista adotado pelo governo de Lula e Dilma, que não rompeu com alguns elementos do neoliberalismo. Afirma-se que, nesse cenário, também se deu continuidade à política de financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino conquistada pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), continuou-se a desvincular recursos da MDE até certo momento, até que finalmente rompeu com essa política.

Os elementos conquistados pela LDBEN para a política de financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino mantiveram-se durante o governo neodesenvolvimentista, com os mesmos e outros desafios. Além disso, verifica-se que os governos neodesenvolvimentistas deram prosseguimento a política de desvinculação de impostos destinados à educação, até certo momento.

Nesse sentido, a Desvinculação das receitas da União (DRU), iniciada durante a década de 1990, pelo governo neoliberal, fora prorrogada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19 de dezembro de 2003³⁴, com validade até 2007, para desvincular 20% da arrecadação da União de impostos, contribuições sociais e de intervenção no domínio econômico, de órgão, fundo e despesas (BRASIL/EC nº 42, 2003, art.2). De acordo com Davies (2004), com essa política, ao invés da União aplicar 18% das receitas resultantes de impostos aplicou 14,4% em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Em 2003, a DRU desvinculou da educação R\$ 4,2 bilhões de recursos federais (DAVIES, 2004).

Posteriormente, a DRU continuou por meio da Emenda Constitucional nº 56, de 20 de dezembro de 2007³⁵ nos mesmos termos da política anterior, assegurando a desvinculação de receitas da União até dezembro de 2011 (BRASIL, EC ° 56, 2007, art. 1 e DIAS, 2011). Segundo dados pesquisados por Ednir e Bassi (2009), em 2006, a DRU levantou a quantia de

³⁴ Altera o Sistema Tributário Nacional e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc42.htm>. Acesso em: 02 fev. 2019.

³⁵ Prorroga o prazo previsto no caput do art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc56.htm>. Acesso em: 02 fev. 2019.

34,022 bilhões, subtraindo também recursos da educação, para que o governo utilizasse essa quantia livremente.

Apesar das perdas orçamentárias realizadas pela política DRU, o governo neodesenvolvimentista utilizou também da legislação para dar limites a essa política, por meio da Emenda Constitucional (EC) 59, de 11 de novembro de 2009³⁶. Com a EC 59/ 2009, definiu-se que os percentuais desvinculados das receitas da União incidentes sobre as receitas de impostos da MDE seriam reduzidos gradualmente, a partir do ano de publicação. “Assim, para efeito do cálculo dos recursos para MDE, o percentual de desvinculação passou para 12,5%, em 2009, 5%, em 2010, e nulo no exercício de 2011” (DIAS, 2011, p. 17).

Ressalta-se que a prorrogação da DRU continuou por meio da Emenda Constitucional nº 68, de 21 de dezembro de 2011³⁷, porém com a demanda de reduzir a desvinculação dos recursos de impostos para MDE, acabou por anular a desvinculação das receitas de impostos destinados para a MDE, a partir de 2012, também assegurando a não desvinculação dos recursos do salário-educação, conforme a seguir:

§ 2º Excetua-se da desvinculação de que trata o caput a arrecadação da contribuição social do salário-educação a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal.

§ 3º Para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, o percentual referido no caput será nulo (BRASIL/ EC nº 68, 2011, art. 1)

Essa política eliminou uma grande preocupação dos teóricos do financiamento da educação, pois, a partir dela, ressalvou-se as receitas da MDE, que desde 1994 vinham sido desvinculadas por meio de sucessivas Emendas que asseguraram a Desvinculação de Receitas da União, em atendimento às demandas dos organismos internacionais.

Embora o governo neodesenvolvimentista não tenha dado um ponto final a DRU, nem limites a desvinculação de receitas da MDE logo no início, considera-se que o rompimento com a retirada de recursos da educação ocorreu tardiamente. Nesse sentido, para dar continuidade

³⁶ Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 07 fev. 2019.

³⁷ Altera o art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc68.htm>. Acesso em: 07 fev. 2019.

na análise da relação entre a política de financiamento da educação e a economia política do Brasil, reserva-se a próxima subseção para contextualizar o cenário político econômico na atualidade.

1.4 Contextualizando o cenário da economia política brasileira com a retomada dos neoliberais e a continuidade das reformas

Nas subseções anteriores, destacou-se que o Brasil experimentou um governo neodesenvolvimentista com o presidente Luiz Inácio Lula da Silva e com a presidenta Dilma Rousseff, sem romper com alguns elementos da política neoliberal, iniciadas pelos governos anteriores. Além disso, a política de financiamento da educação, como elementos parte desses governos, apresentou continuidades e rupturas.

Tendo em vista esse contexto, esta subseção demonstra o contexto da economia política do governo do presidente Michel Temer. Argumenta-se que esse governo intensificou a implementação das políticas neoliberais, a partir de sua ascensão, em 2016, abandonando o programa neodesenvolvimentista dos governos que lhe antecederam.

Enquanto isso, o mundo globalizado do capital entrou em colapso, a começar pelos Estados Unidos a partir do ano de 2008, devido a “crise das hipotecas” (HARVEY, 2011). Essa crise culminou no desmantelamento de todos os grandes bancos de investimento de *Wall Street*, na mudança de estatutos, em fusões forçadas e falências, na desintegração dos mercados de ações, inclusive as ações dos bancos perderam quase todo o valor, os fundos de pensões quebraram, os orçamentos municipais encolheram, com tudo isso, o pânico se instalou no sistema financeiro (HARVEY, 2011).

No Brasil, a estratégia neodesenvolvimentista lidou bem com a situação de crise econômica mundial até certo momento. Contudo, manifestou-se a crise do governo neodesenvolvimentista de Dilma Rousseff, motivada pela ofensiva restauradora do neoliberalismo (BOITO, 2018).

Enquanto neodesenvolvimentismo contemplava prioritariamente os interesses de uma fração burguesia interna, as propostas dos neoliberais contemplavam as demandas do capital internacional e de outras frações da burguesia brasileira, com essa divisão, estabeleceu-se a uma linha sinuosa entre esses dois projetos, tornando-se uma crise (BOITO, 2018). A luta operária e popular, ainda reivindicativa e segmentada, contribuiu com o surgimento da crise, de maneira secundária, facilitando a reação dos neoliberais (BOITO, 2018).

As contradições da frente neodesenvolvimentista se exacerbaram durante a crise, minando sua unidade, os neoliberais preservaram a sua unidade e ganharam novos adeptos, assim, a sustentação do governo Dilma abalou-se (BOITO, 2018). Esse conflito sempre esteve presente, mas despertou a reação do capital internacional e de uma fração da burguesia brasileira contra o governo Dilma, no início de 2013 (BOITO, 2018).

A crise esteve associada a situação de instabilidade do presidencialismo e da própria democracia burguesa no país, visível, principalmente, nas tentativas de revogar o veredito dado pelas eleições presidenciais, em outubro de 2014 (BOITO, 2018). Diante da crise, o governo de Dilma optou por recuar, sequer mobilizou os setores populares para defender o mandato (BOITO, 2018).

Com o *impeachment* da presidente Dilma Rousseff, ascendeu o governo de Michel Temer, de vice-presidente da república ao cargo de presidente da República. Os fatos revelam que o presidente Temer assumiu o compromisso de implementar o programa “Uma Ponte para o futuro”.

Esse programa fora criado pelo Partido do Movimento Democrático Brasileiro³⁸ (PMDB) juntamente com a Fundação Ulysses Guimarães³⁹, em 2015, antes do *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, face a manifestação da crise no país. Prometeram criar uma conjuntura necessária para viabilizar o crescimento da economia, principalmente dentro do Poder Legislativo, para aprovar emendas constitucionais e leis que aproveitassem alguns marcos e que corrigissem as “disfuncionalidades” da Constituição Federal de 1988.

Para isso, os criadores do documento “Ponte para o futuro”, assumiram a obrigação de implementar doze medidas, que envolveram: 1) constituir um caminho para mudar a condição fiscal e diminuir a dívida pública; 2) de limitar as despesas por meio da lei e eliminar as vinculações; 3) de alcançar, em três anos, a taxa de inflação de 4,5%; 4) de executar políticas que favoreçam a iniciativa privada, mediante transferências, concessões e parcerias; 5) de aumentar a abertura comercial do país em todas as áreas econômicas com o Mercosul, Ásia, União Europeia e Estados Unidos; 6) de melhorar a governança por meio da legislação; 7) de reformar o orçamento público; 8) de estabelecer um sistema de avaliação das políticas públicas; 9) de abrir caminhos para o predomínio das convenções coletivas na área trabalhista; 10) de

³⁸ Em 2018, o PMDB conseguiu aprovar a mudança do nome junto ao Tribunal Superior Eleitoral. Agora denomina-se de Movimento Democrático Brasileiro. Disponível em: <<http://www.tse.jus.br/imprensa/noticias-tse/2018/Mai/aprovada-mudanca-do-nome-do-partido-do-movimento-democratico-brasileiro-pmdb>>. Acesso em 21 mar. 2019.

³⁹ “A Fundação Ulysses Guimarães é uma instituição de direito privado, sem finalidade lucrativa”. Disponível em: <<https://www.fundacaoulysses.org.br/a-fundacao/>>. Acesso em 21. Mar. 2019.

reduzir impostos e desonerar as exportações e investimentos; 11) de racionalizar os procedimentos burocráticos e assegurar a segurança jurídica das empresas em criação; 12) de priorizar a pesquisa tecnológica e o desenvolvimento tecnológico.

David Harvey assinala que não é difícil distinguir os problemas que antecedem a explosão de uma crise. Quando uma crise se aproxima o mundo se polariza entre continuar ou aprofundar as soluções neoliberais “[...]enfazando a austeridade como remédio apropriado [...]” (2016, p.10).

No caso do governo do presidente Temer, verifica-se o aprofundamento das políticas neoliberalizantes, sob a justificativa de resolver a crise econômica do país. Esse governo uniu esforços junto ao Senado e à Câmara dos Deputados para a instauração de uma série de reformas neoliberais com a finalidade de “resolver a crise econômica”.

Diante disso, parte da burguesia que apoiava o governo desenvolvimentista, convenceu-se que as medidas de ajuste fiscal baseada na redução dos gastos sociais era o caminho para retomar o crescimento econômico, além da reforma da previdência, da reforma trabalhista, entre outras reformas (BOITO, 2018). Com o *impeachment* de Dilma Rousseff, a maioria dessas medidas foram aprovadas e implementadas pelo governo de Temer (BOITO, 2018).

Com isso, o Novo Regime Fiscal fora aprovado pela Emenda Constitucional 95/2016, limitando os gastos das despesas primárias⁴⁰. Aprovaram a terceirização das atividades fins, por meio da Lei 13.429/2017. Aprovaram a reforma trabalhista por meio da Lei nº 13.467/ 2017.

Sob esse contexto, todas as reformas estabelecem uma estreita relação com a educação brasileira. Com a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, os recursos principais da educação foram congelados. Com a Lei da Terceirização das atividades fins os professores de escolas públicas poderão ser substituídos por mão-de-obra mais barata e oferecida por empresas terceirizadas. Com a reforma trabalhista, os professores poderão ser submetidos aos trabalhos intermitentes.

Nesse cenário, o Banco Mundial⁴¹ manifesta-se sobre as reformas implementadas pelo governo do presidente Michel Temer, por meio do documento Ajuste Justo. A próxima subseção tratará da relação entre esse governo e essa instituição financeira.

⁴⁰ “Despesa primária (ou não financeira) é aquela que implica aumento da dívida líquida, a exemplo dos gastos com pessoal, previdência, custeio e investimento. Todavia, as despesas financeiras a exemplos dos juros e amortização não são limitadas” (GREGGIANIN et. al., Estudo técnico nº 26/2016, p. 3-4).

⁴¹ O Banco Mundial é composto por um conjunto de instituições lideradas pelo Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (BIRD), abrangendo quatro agências: a Associação Internacional de desenvolvimento (IDA), a Corporação Financeira Internacional (IFC), o Centro Internacional para Resolução de Disputas sobre Investimento (ICSID) e a Agência de Garantia de Investimentos Multilaterais (MIGA) (SOARES, 1995, p.16).

1.4.1 A relação do Banco Mundial com governo brasileiro: a legitimação da continuidade das reformas e da retomada neoliberal

Na subseção anterior, apresentou-se a continuidade das reformas por uma fração da burguesia brasileira que compactua com as políticas neoliberais. Nesse contexto, o Banco Mundial, apresenta-se como uma instituição avaliadora da condição econômica política do Brasil e legitimadora das reformas empreendidas pelo governo do presidente Temer.

Nesta subseção argumenta-se que diante da carência de legitimação da ascensão do presidente Michel Temer e das reformas neoliberais em curso, o governo mobilizou-se para viabilizar a participação do Banco Mundial, face a crise econômica e política que assolou o país, ao estabelecer uma parceria.

Em julho de 2017, o Banco Mundial e o Governo Federal oficializaram uma parceria estratégica, com a finalidade de abranger três áreas principais: a consolidação fiscal e a eficácia de governo, o investimento e produtividade do setor privado e o desenvolvimento equitativo e sustentável.

Para o Banco Mundial é interessante apoiar as reformas estratégicas no Brasil. Desde a década de 1980 seus objetivos para o Brasil, como parte da América Latina, foram entrelaçados aos planos do Consenso de Washington, para o qual é necessário adotar o ideário neoliberal, transformar e inclusive enfraquecer os Estados, tema abordado na primeira subseção desta seção.

Como mencionado anteriormente, o Governo Federal e os representantes do Banco Mundial firmaram parceria por meio da Estratégia de Parceria de País (*Country Partnership Framework* – CPF, na sigla em inglês). Um dos frutos dessa parceria fora impressa no documento “Ajuste Justo: análise da eficiência e equidades dos gastos públicos do Banco Mundial para o Brasil”, em novembro de 2017.

Por meio desse documento, o Banco Mundial divulgou a revisão da eficiência dos gastos do governo Federal com a finalidade de “estimular que os debates considerem não apenas a alocação dos recursos públicos, mas também as premissas que devem nortear os gastos de forma a promover eficácia nos serviços prestados e igualdade social” (BANCO MUNDIAL, 2017, p.1). Para além de estimular debates, entende-se que a solicitação do governo federal pretendia legitimar suas reformas por meio da análise da instituição financeira.

De acordo com o Banco Mundial, as suas recomendações seriam responsáveis por reduzir as desigualdades sociais, por aliviar a pobreza, e por redistribuir as riquezas, sustentável ambientalmente, conforme a seguir:

O CPF tem como base o Diagnóstico Sistemático de País (SCD), análise abrangente do Grupo do Banco Mundial sobre as oportunidades e desafios para o Brasil alcançar a redução da pobreza e a prosperidade compartilhada de forma social e ambientalmente sustentáveis e é resultado de extensas consultas com os governos federal e estaduais, setor privado, sociedade civil e especialistas acadêmicos. (BANCO MUNDIAL, COMUNICADO À IMPRENSA N° 2018/003/LAC, 2017).

Por meio da análise do “Ajuste Justo”, desvela-se que as recomendações do BM apontam para o desejo de precarizar o trabalho do cidadão brasileiro, de reduzir os direitos sociais, longe de observar a realidade das maiorias brasileiras. Sendo assim, a base do diagnóstico demonstrou-se falaciosa⁴².

No “Ajuste Justo”, o Banco Mundial analisa as “raízes dos problemas fiscais” do Brasil. Para ele, as raízes do problema fiscal do país são o regime fiscal, o funcionalismo público, a saúde pública, a educação pública, a previdência social pública e os programas sociais públicos⁴³, que precisam passar por reformas (BANCO MUNDIAL, 2017).

Dessa forma, ao reduzir os custos das áreas consideradas como o problema fiscal do Brasil por meio das reformas, verifica-se que as implementações, feitas pelo presidente Temer, são legitimadas pelo Banco Mundial, pois foram justificadas como necessárias para melhorar ou manter o grau de classificação perante ao capital.

O “Ajuste Justo” é um diagnóstico necessário ao Banco Mundial, para que ele tenha certeza do investimento certo, no caso, a convicção do panorama econômico político brasileiro, para posteriormente conceder empréstimos e garantir o pagamento do dinheiro emprestado adicionado dos juros, gerando mais lucros para si.

Na realidade, o fundo público está sendo disputado. Conforme dito nas subseções anteriores, os recursos provenientes dos impostos e transferências, prometidos pela legislação às políticas públicas, estiveram sendo desviados pela política de Desvinculação das Receitas da União (DRU) no valor de bilhões de reais, que seriam investidos na educação, na saúde, na previdência e na assistência social, contudo, foram convertidos em recursos para o pagamento

⁴² De acordo com Narha e Weber (2009), há dois tipos de falácias: as formais e as informais. As falácias formais apresentam argumentos que parecem válidas, mas se examinada detidamente não são. As falácias informais parecem ser argumentos bons, quando na realidade não são.

⁴³ Por meio do sumário do primeiro volume do relatório “Um ajuste Justo” é possível determinar o foco do Banco Mundial. Os principais tópicos trabalhados pelo Banco Mundial foram: 1) Desafios para a Sustentabilidade Fiscal no Brasil; 2) Peso na Folha do Funcionalismo Público; 3) Compras Públicas: Planejamento e estratégias de Licitações para Eficiência Fiscal; 4) Previdência Social: Uma Conta Impagável; 4) Programas de Apoio ao mercado de Trabalho e Assistência Social: Integrar para melhorar; 5) Saúde: Alternativas para oferecer Mais e Melhores Serviços; 6) Gastar Mais ou Melhor? Eficiência e Equidade da Educação Pública; 7) Políticas de Apoio ao Setor Privado dão Retorno para a Sociedade? (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 5-6).

da dívida externa e interna, transferidos legalmente por meio do orçamento fiscal para os mercados financeiros (SALVADOR, 2010).

De acordo com o Banco Mundial, suas agências “trabalharão”⁴⁴ para que o Brasil consiga alcançar suas metas. As agências articuladas ao Banco Mundial, sendo elas, o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD), a Corporação Financeira Internacional (IFC) e a Agência Multilateral de Garantia de Investimentos (MIGA) fomentarão as reformas previstas no “Ajuste Justo” para o Brasil, e “[...] trabalharão lado a lado para obter resultados tangíveis em gestão fiscal, proteção social, educação e saúde” (BANCO MUNDIAL, COMUNICADO À IMPRENSA Nº 2018/003/LAC, 2017). Embora essas agências também estejam responsáveis pelo seguro de risco econômico político do próprio BM (BANCO MUNDIAL, 2017).

Essa situação revela que o capital internacional está intimamente interessado nas reformas em curso no Brasil e está agindo para se auto beneficiar com isso. A principal conclusão do “Ajuste Justo” revela que o governo brasileiro gasta mais que suas possibilidades financeiras e aplica seus recursos incorretamente (BANCO MUNDIAL, 2017). Pode-se afirmar que a principal conclusão do Banco Mundial pretende enfraquecer e descaracterizar as funções estatais, pois, sabe-se que essa instituição financeira preza pelo Estado mínimo para garantir os direitos sociais e máximo para o capital. Por esse motivo, entende-se que essa conclusão do BM é falaciosa.

É fato que o Banco Mundial, por meio do “Ajuste Justo”, evoca a necessidade de uma reforma fiscal no Brasil, para que “não se perca a confiança” dos investidores nacionais e internacionais. Neste sentido, legitima a Emenda Constitucional 95/2016, ao afirmar que essa política teria sido um avanço do governo federal e que a expectativa é de retroagir as despesas orçamentárias aos níveis da primeira década de 2000 (BANCO MUNDIAL, 2017). Para eles, o cumprimento dessas recomendações evitaria ajustes mais dolorosos futuramente (BANCO MUNDIAL, 2017).

A Emenda Constitucional 95 além de ter sido pensada para a reforma fiscal, também fora planejada para congelar, progressivamente, os investimentos do governo federal com a saúde e com a educação, por exemplo. Diante desse panorama, uma pergunta surge: como o congelamento dos gastos das políticas públicas sociais poderia ajudar a erradicar a pobreza e a miséria tal qual como o Banco Mundial afirmou que faria por meio da Parceria Estratégica de

⁴⁴ De acordo com o Banco Mundial, as agências são responsáveis pelo seguro de risco político do próprio Banco.

País? Claramente as novas políticas não amparam o pobre, mas assessoram os interesses de uma parcela da burguesia interna alinhados ao capital internacional.

Por último, além do ajuste fiscal, o BM sugere a institucionalização de um sistema regular e rigoroso de monitoramento e avaliação das políticas públicas (BANCO MUNDIAL, 2017). Regularizar um sistema de avaliação das políticas públicas, mantendo o foco do Estado apenas nos resultados, e na vinculação dos resultados aos insumos orçamentários se relacionam com as intenções do Estado Gerencial, que o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso implementou no Brasil durante a década de 1990.

Ademais, as recomendações do Banco Mundial convergem com os propósitos do projeto neoliberal acordado no Consenso de Washington, impostos ao Brasil, uma vez que é um dos principais interessados na dívida do país. Também conflui com o Plano Diretor da Reforma do Estado, ao orientar a redução das funções do Estado ao papel de avaliador, de administrador dos resultados e de redutor dos custos.

Segundo o Banco Mundial, todas as recomendações contidas no relatório “Ajuste Justo” são imprescindíveis para que o Brasil consiga superar seu estado de crise. Destaca-se que, há tempos, que as reformas do Estado estão sendo implementadas com a finalidade de resolver a crise do capitalismo, mas nenhuma demonstrou a capacidade de resolução total do problema, às vezes apresenta um alívio com prazo de validade. É uma ilusão afirmar que as reformas podem resolver a questão da crise, é apenas mais uma falácia do Banco Mundial.

A próxima subseção é reservada para analisar umas das principais reformas implementadas pelo governo neoliberal e legitimada pelo Banco Mundial, a Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016.

1.5 A ofensiva neoliberal por meio da Emenda Constitucional 95/2016

Nas subseções anteriores, demonstrou-se a crise econômica política do governo neodesenvolventista/neoliberal e a ascensão do governo neoliberal legitimado pelo Banco Mundial. Mostrou-se que reação de uma fração burguesa, diante da crise econômica e política no Brasil, está alinhada ao capital internacional e retomando as implementações das reformas neoliberais.

Esta subseção argumenta que a Emenda Constitucional 95/ 2016, de 15 de dezembro de 2016 é uma das reformas mais importantes para o governo do presidente Temer e para os interessados nos gastos do Estado, que refletiu em perdas principalmente para as áreas que possuem vinculações nas receitas da União.

É válido retomar que o compromisso do governo do presidente Temer fora impresso no documento “Ponte para o Futuro”. Entre as promessas desse documento, para lidar com a crise econômica e política, encontrava-se a redução de gastos, a criação de um clima para o equilíbrio fiscal e a eliminação das vinculações de recursos. Diante desse programa, o Ministro da Fazenda Henrique de Campos Meirelles e pelo Ministro Interino do Planejamento Dyogo Henrique de Oliveira, aliados da fração burguesa neoliberal, protocolaram a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00083/2016, em junho de 2016.

Por meio da Exposição de Motivos, os ministros argumentaram que a condição fiscal do país deveria passar por modificações. Para isso, defenderam que a condição necessária para o Brasil sair da crise econômica é dando novos rumos às contas públicas e sustentabilidade aos gastos e às dívidas públicas, para que a economia pudesse crescer e contribuir com a geração de mais renda e emprego, para isso (BRASIL/ EMI nº 00083/2016).

Por esses motivos, propuseram que o presidente Temer apoiasse a correção das contas públicas. Essas justificativas não passam de mera formalidade, o presidente já havia assumido o compromisso com o programa “Ponte para o Futuro”, com isso, comprometeu-se com o curso das reformas estruturais e com a busca do apoio do Poder Legislativo.

Na concepção dos ministros, a raiz do problema fiscal do Brasil e verdadeiro causador da crise econômica consiste no crescimento acelerado das despesas públicas primárias. De acordo com o documento “Ponte para o Futuro”, a crise relaciona-se com a forma do funcionamento do Estado. Assim como o Banco Mundial deixou claro que, para eles, o Estado brasileiro é ineficiente por investir em políticas de desenvolvimento social.

Tanto os ministros, como o Programa Ponte para o Futuro e o Banco Mundial propuseram o corte de gastos e a reforma fiscal para “resolver” a crise econômica. Dweck, Oliveira e Rossi (2018) apontam que diante da desaceleração econômica e de aumento da dívida pública, há representantes governamentais que defendem a austeridade fiscal⁴⁵, sob a pretensão de realizar um ajuste fiscal, de cortar os gastos públicos e de aumentar os impostos. Na perspectiva desses agentes estatais, “a austeridade teria, portanto, a capacidade de reequilibrar a economia, reduzir a dívida pública e retomar o crescimento econômico” (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI p. 17).

Contudo, essa percepção sobre as “benesses” da austeridade geralmente é acompanhada pelo “mito da fada da confiança”, embutidas no discurso dos seus defensores para que se tenha

⁴⁵ “Austeridade não é um termo de origem econômica, a palavra tem origem na filosofia moral e aparece no vocabulário econômico como neologismo que se apropria da carga moral do termo, [...] para exaltar o comportamento associado ao rigor, à disciplina, aos sacrifícios” [...] (ROSSI; DWECK; ARANTES, p. 15).

apoio no momento de implementação. O “mito da fada da confiança” consiste em pôr em prática medidas duras como cortes de gastos e reformas do Estado para recuperar a confiança de agentes privados, que por sua vez voltariam a investir no país (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018). Alguns críticos revelam que esse mito é sem fundamento e fantasioso:

A crença de que a austeridade gera confiança é baseada em uma fantasia na qual se acredita que, por um lado, os governos são reféns de “vigilantes invisíveis da dívida” que punem pelo mau comportamento e, por outro lado, existe uma “fada da confiança” que recompensará o bom comportamento (KRUGMAN, 2015 apud DWECK; OLIVEIRA; ROSSI p. 17).

Essa fantasia sobre a austeridade não é irracional. Revela a imposição dos interesses de classe dos capitalistas por meio de políticas que cedem às vontades do mercado e das elites econômicas à custa de direitos sociais da população e dos acordos democráticos (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018).

Vale ressaltar que a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00083/2016 continha a Proposta da Emenda Constitucional (PEC) com o objetivo de dar limites aos gastos do governo federal e criar o Novo Regime Fiscal. Sob esse contexto, em outubro de 2016, a PEC seguiu para a Câmara dos Deputados com identificação de PEC 241, onde obteve a aprovação de 359 Deputados contra 116 e 2 abstenções.

A partir daí, a PEC 241 seguiu para apreciação do Senado, onde recebeu outra identificação. A partir de então, a PEC 241 tornou-se a PEC 55. Antes da votação dos senadores, o Senado promoveu uma consulta pública online, com a intenção de verificar o apoio da população nesse projeto⁴⁶. Assim, resultou que 345.656 pessoas votaram contra a aprovação e 23.766 votaram a favor. Nessa correlação de forças, prevaleceram os objetivos ideológicos da fração burguesa neoliberal, pois a PEC 55 fora aprovada em dezembro de 2016 por 53 senadores contra 16 contrários e seguiu para promulgação sob a Emenda Constitucional (EC) 95/ 2016, de 15 de dezembro de 2016⁴⁷.

Denuncia-se o caráter inconstitucional da EC 95/2016, pela violação do direito fundamental de vincular as receitas de impostos da União para financiar o direito à educação e

⁴⁶ Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/ecidadania/visualizacaomateria?id=127337>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

⁴⁷ Para saber mais sobre o processo histórico da tramitação da EC 95, ver o artigo: OLIVEIRA, Cleiton de; SILVA, Guaracy. O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação. RBPAAE - v. 34, n. 1, p. 253 - 269, jan./abr. 2018. DOI: 10.21573/vol34n12018.77586. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/77586>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

o direito à saúde que constituem cláusula pétrea posta no art. 34, V⁴⁸, e é inconstitucional porque atenta a lógica do princípio de vedação do retrocesso dos direitos e garantias individuais contidas no rol das cláusulas pétreas constitucionais do art. 60, §4, I e IV⁴⁹ e põe em jogo a rigidez da Constituição Federal de 1988 em seu núcleo de identidade e imutabilidade, pois nenhuma Emenda Constitucional pode pretender substituir a Carta Magna (ROZNAI; KREUZ, 2018; MARIANO, 2017; AZEVEDO, 2016; PINTO, 2016; OLIVEIRA E SILVA, 2018; OLIVEIRA NETO; ROSADO, 2018; GONÇALVES, 2018, PINTO, 2016; SENA, 2017).

Nessa direção, Oliveira Neto e Rosado (2017) e a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA) (2016) salientam que a EC 95/2016 revoga as vinculações orçamentárias constitucionais que garantem aplicações mínimas na educação e na saúde. Já para Rossi e Dweck (2016), Pinto (2016), Oliveira e Silva (2018) e Gonçalves (2018), a emenda desvincula as receitas destinadas a saúde e a educação e afronta o arranjo sistêmico de dispositivos constitucionais que amparam os direitos fundamentais. Assim, para Sena (2017), o Novo Regime Fiscal cuidou de suspender a regra de vinculação das receitas com a saúde e educação.

Os limites às receitas da saúde e aos recursos e da educação, vinculados constitucionalmente, fora uma vitória de uma fração da classe burguesa, representada pelo presidente Temer. O documento “Ponte para o Futuro” expressou com todas letras, que o novo regime fiscal precisava dar fim as vinculações constitucionais, até mesmo as vinculações da saúde e da educação.

De acordo Dweck; Oliveira e Rossi (2018), a austeridade imposta pela EC 95/2016 poderá ter efeitos imediatos em todos direitos sociais pela falta do financiamento adequado. Fará mal à saúde, oferecerá risco ao financiamento da educação, contribuirá com degradação do meio ambiente, colaborará com a morte das políticas federais de cultura, cooperará com o agravamento da violência, negligenciará a política habitacional e precarizará os serviços públicos de forma geral (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018). Para os autores, trata-se de um projeto excludente:

Por fim, a austeridade é marca registrada da crise econômica brasileira e pré-requisito para se entender o sentido dos sacrifícios impostos à população brasileira, tais como a precarização dos serviços públicos, a redução das

⁴⁸ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

⁴⁹ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV - os direitos e garantias individuais (CF, 1988)

transferências sociais, os milhões de novos desempregados etc. Trata-se de um projeto excludente de país, sem compromisso com as necessidades e o bem-estar de 99% da população brasileira (DWECK; OLIVEIRA; ROSSI, 2018, p. 14).

Mediante a política de austeridade, surge a principal contradição. Ao mesmo tempo que se legaliza o congelamento dos gastos federais com as despesas primárias, exclui-se a obrigação de estipular um teto para o pagamento da dívida pública. De acordo com a FINEDUCA (2016), o Novo Regime Fiscal não congela os gastos com as despesas com juros e encargos da dívida à medida que libera mais recursos públicos para seu pagamento, que desde 2012, supera a margem de R\$ 1 trilhão de reais.

Nesse sentido, a Auditoria Cidadã da Dívida vem publicando análises sobre a realidade do Brasil diante da dívida. De acordo com os dados publicados, a dívida encontra-se em constante crescimento e reservando quase metade do orçamento público para o pagamento de juros e amortização, conforme a tabela 1.

Tabela 1: Série histórica da dívida pública no Brasil (2012-2017) incluindo o refinanciamento da dívida

Ano	Orçamento executado pela União	(%) do orçamento com juros e amortização
2012	R\$ 1,712 trilhão	43,98%
2013	R\$ 1,783 trilhão	40,30%
2014	R\$ 2,168 trilhões	45,11%
2015	R\$ 2,268 trilhões	42,43%
2016	R\$ 2,572 trilhões	43,94%
2017	R\$ 2,483 trilhões	39,70%

Fonte: Extraído de: Auditoria cidadã⁵⁰, 2019. Elaborada pela autora.

Há uma clara opção econômica antidemocrática que inviabiliza a expansão e a manutenção das políticas públicas para garantir o pagamento das despesas financeiras, que tem crescido substancialmente pela adoção de elevadas taxas de juros, criando um protecionismo dos detentores da dívida, ou seja, há uma expropriação dos recursos das políticas públicas sociais para remunerar os donos da dívida (MARIANO, 2017; AZEVEDO, 2016; OLIVEIRA; SILVA, 2018; AMARAL, 2016).

⁵⁰ Disponível em: <<https://auditoriacidada.org.br/>>.

Além disso, caso alguma despesa primária necessite de mais recursos, durante os três primeiros anos do Novo Regime Fiscal, o governante poderá indicar de qual outra política retirará recurso permanentemente.

Art. 107. (...) § 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do caput deste artigo. § 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

Assim como é possível retirar recursos de uma despesa primária para aplicar em outra, também é possível que o governo retire esses recursos de uma política pública social para encaminhar para o setor privado. Essas duas situações ocasionam a redução permanente dos recursos públicos da educação, isto relaciona-se diretamente com Lei de Responsabilidade Fiscal⁵¹, devido ao artigo 17, § 2º que trata do regime de compensação.

Nesse sentido, vale lembrar o caso da greve dos caminhoneiros de 2018 pela reivindicação da redução do preço do diesel, que culminou na crise de abastecimento de combustível, de comida, e de outros setores que dependiam da distribuição dos caminhoneiros. A primeira medida do governo Temer em resposta a esta crise, sem ao menos se reunir com os grevistas, fora se articular para retirar recursos de políticas órgãos e ministérios para investir nas empresas de combustível⁵².

Com a finalidade de reduzir R\$ 0,46 centavos do preço do litro do óleo diesel, a União isentou as empresas da Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico⁵³ (CIDE) e retirou R\$ 9,58 bilhões⁵⁴ do Tesouro Nacional para o programa de subvenção⁵⁵ à comercialização de

⁵¹ Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, que estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências.

⁵² Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/558333-SANCIONADA-LEI-QUE-PREVE-REONERACAO-DA-FOLHA-DE-PAGAMENTO-PARA-DIVERSOS-SETORES.html>>. Acesso em 06 fev. 2019.

⁵³ Criada pela lei no 10.336, de 19 de dezembro de 2001, que institui Contribuição de Intervenção no Domínio Econômico incidente sobre a importação e a comercialização de petróleo e seus derivados, gás natural e seus derivados, e álcool etílico combustível (Cide), e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LEIS_2001/L10336.htm>. Acesso em: 06 fev. 2019.

⁵⁴ Valor especificado na Medida Provisória nº 839, de 30 de maio de 2018.

⁵⁵ A subvenção econômica consiste na aplicação de recursos públicos em empresas privadas, não reembolsável ao Estado. Amparada pela Lei 10.973, de 02.12.2004, regulamentada pelo Decreto 5.563, de 11.10.2005 (LEI DA INOVAÇÃO), e da Lei 11.196, de 21.11.2005, regulamentada pelo Decreto no. 5.798 de 07 de junho de 2006 (LEI DO BEM). Disponível em: <<http://www.finep.gov.br/apoio-e-financiamento-externa/instrumentos-de-apoio/subvencao-economica>>. Acesso em: 07 fev. 2019.

óleo diesel, por meio do Decreto nº 9.392, de 30 de maio de 2018⁵⁶, do Decreto nº 9.403, de 7 de junho de 2018⁵⁷ e pelo Decreto nº 9.454, de 1º de agosto de 2018⁵⁸.

Ou seja, o Estado aplicou recursos públicos diretamente em empresas privadas, sem obrigá-las a devolver. Para compensar esse apoio financeiro, a União indicou a retirada de recursos que faziam parte do orçamento de diversos órgãos e ministérios, ocasionando perdas orçamentárias também para a educação e saúde, por meio da Medida Provisória nº 839 de 30 de maio de 2018⁵⁹.

Essas imposições do Novo Regime Fiscal readéquam o tripé normativo de planejamento do orçamento⁶⁰ e atua no Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, enrijece as possibilidades orçamentárias, uma vez que os limites orçamentários são consolidados na Lei Orçamentária Anual (LOA), que por sua vez conterà os valores máximos a serem executados para cada despesa primária, proibindo a União de complementar o montante total autorizado (BRASIL, art. 106 e art. 107, § 3º, § 5º).

Essa condição abrangeu o orçamento de 2017, que teve como referência os valores executados nas despesas primárias no ano de 2016. Daí em diante, nos exercícios posteriores, a referência serão os valores executados no ano imediatamente anterior, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), relativo ao período de doze meses encerrado em junho do ano anterior a que se refere a lei orçamentária, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que possa substituí-lo (BRASIL/ EC 95, 2016, art. 107, I, II).

Ademais, para garantir o cumprimento do Novo Regime Fiscal, a EC 95/2016 providenciou as penalidades a quem desobedeça às imposições. A maior parte das penalidades envolvem punir os servidores públicos seja em relação a remuneração, promoção ou pela criação de novos cargos, conforme a seguir:

⁵⁶ Regulamenta o inciso I do caput do art. 1º da Medida Provisória nº 838, de 30 de maio de 2018, que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica à comercialização de óleo diesel. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9392.htm>. Acesso em: 07 fev. 2019.

⁵⁷ Regulamenta a Medida Provisória nº 838, de 30 de maio de 2018, que dispõe sobre a concessão de subvenção econômica à comercialização de óleo diesel. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9403.htm>. Acesso em: 07 fev. 2019.

⁵⁸ Regulamenta o disposto na Lei nº 13.723, de 4 de outubro de 2018, e na Medida Provisória nº 847, de 31 de julho de 2018, que dispõem sobre a concessão de subvenção econômica à comercialização de óleo diesel rodoviário. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2018/Decreto/D9454.htm>. Acesso em: 06 fev. 2019.

⁵⁹ Abre crédito extraordinário, em favor dos Ministérios de Minas e Energia e da Defesa, no valor de R\$ 9.580.000.000,00, para os fins que especifica. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Mpv/mpv839.htm>. Acesso em: 08 fev. 2019.

⁶⁰ Entende-se que esse tripé do orçamento se constitui da Lei Orçamentária Anual (LOA), da Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e pelo Plano Plurianual (PPA). A função do PPA, LDO e LOA é respectivamente planejar, orientar e executar o orçamento, conforme delinea o artigo 165 da Constituição Federativa do Brasil.

Art. 109. **No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se**, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, **as seguintes vedações:**

I - Concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - Criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - Alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - Admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - Realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - Criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - Criação de despesa obrigatória; e

VIII - Adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal (BRASIL/ EC 95, 2016, grifo nosso).

Além disso, a Emenda 95/2016 também prevê, em caso de descumprimento dos limites, implicará na proibição da revisão do inciso “X”, do artigo 37 da Constituição Federal de 1988 (BRASIL/95, 2016, art. 109, §3). Esse inciso assegura que as remunerações dos servidores públicos serão fixadas e alteradas por meio de uma lei específica e que seria revisado anualmente. Com a penalidade da Emenda, inviabilizará a correção dos subsídios dos servidores.

Essas penalidades se aplicam ao Poder Executivo, ao Supremo Tribunal, ao Superior Tribunal de Justiça, ao Conselho Nacional de Justiça, à Justiça do Trabalho, à Justiça Federal, à Justiça Militar da União, à Justiça Eleitoral, à Justiça do Distrito Federal e Territórios e às proposições legislativas (BRASIL/EC 95, 2016, art. 109, §3-§4).

É preocupante que as imposições EC 95/2016 perdurem por vinte anos e que penalizem servidores e órgãos da administração pública. Para os seus criadores, a Exposição de Motivos Interministerial (EMI) nº 00083/2016, que continha a proposta do Novo Regime Fiscal, vinte anos é o tempo que consideram suficiente para transformar as instituições fiscais para garantir que a dívida permaneça em patamar seguro (BRASIL/ EMI nº 00083/2016).

Esse tempo pressupõe um crescimento zero do gasto público federal, enquanto a população e a renda crescem, implica reduzir o gasto público per capita e em relação ao Produto Interno Bruto⁶¹ (PIB), desconsidera as taxas de crescimento econômico e demográficas, o que poderá arruinar as políticas sociais, especialmente nas áreas da saúde e educação, além de regressivo inibe a sustentabilidade de políticas públicas de promoção de justiça social, de solidariedade e de desenvolvimento do país (ROSSI; DWECK, 2016; MARIANO, 2017; AZEVEDO, 2016).

De acordo com Silva e Bittencourt (2017), não há impedimentos para usar a prerrogativa da Constituição de 1988, para que qualquer das autoridades possa propor nova emenda, não só para alterar o prazo, mas também para modificar ou mesmo revogar o NRF. Segundo a EC 95/2016, o Presidente da República poderá propor um projeto complementar para alterar o método de correção dos limites das despesas, a partir do décimo ano financeiro do Novo Regime Fiscal. Além disso, a EC 95 também permite que se altere apenas o método de correção dos limites das despesas poderão ser alteradas uma vez por cada mandato presidencial (BRASIL/EC 95, 2016, art. 108, parágrafo único).

Em síntese, a promulgação da Emenda Constitucional 95/2016 se configurou como a principal medida do governo Temer face a crise econômica e política, que resultou: 1) no congelamento dos recursos voltados para as políticas públicas sob o nome de despesas primárias; 2) na desobrigação da União de vincular suas receitas líquidas de impostos com a educação e com a saúde por 20 anos; 3) na possibilidade de reduzir permanentemente os recursos de políticas públicas sociais, em caso de compensação; 4) na readequação do tripé orçamentário público em instrumentos para sua efetiva materialização; 5) na normatização das punições aos funcionários públicos que não cumpram suas imposições. Dessa forma, o Novo

⁶¹ O Produto Interno Bruto (PIB) mede o total dos bens e serviços produzidos pelas unidades produtoras residentes destinado ao consumo final, sendo, portanto, equivalente a soma dos valores adicionados pelas diversas atividades econômicas acrescida dos impostos, líquidos de subsídios, sobre produtos não incluídos na valoração da produção. Por outro lado, o produto interno bruto é equivalente à soma dos consumos anuais de bens e serviços valorados a preço de mercado sendo, também, igual à soma das rendas primárias. Pode, portanto, ser expresso por três óticas: a) da produção; b) da demanda; c) da renda. Disponível em: <<https://serieestatisticas.ibge.gov.br/series.aspx?vcodigo=ST12>>. Acesso em: 15 jan. 2019.

Regime Fiscal é uma política extremamente austera que corresponde à retomada e intensificação do ideário neoliberal no Brasil.

Essa política de austeridade reflete a retomada do projeto de uma fração da burguesia neoliberal, que disputa os recursos públicos. Assim, a próxima subseção é destinada para esmiuçar a relação da Emenda Constitucional 95/2016 com o financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) da União e para apresentar o movimento de aplicação da regra de teto orçamentário para a educação.

2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA E A EC 95/2016

As crises são momentos de transformação em que o capital tipicamente se reinventa e se transforma em outra coisa. E essa “outra coisa” pode ser melhor ou pior para as pessoas, mesmo que estabilize a reprodução do capital. Mas crises também são momentos de perigo quando a reprodução do capital é ameaçada por contradições subjacentes

David Harvey

Na seção anterior, demonstrou-se o desenrolar das crises do capitalismo no Brasil, apresentando uma breve referência a sua história. Essas crises desencadeiam mudanças no modo de pensar, influenciam as relações sociais, agravam a correlação de forças, influenciam o processo de criação e modificações das políticas.

No Brasil, a Emenda Constitucional (EC) 95/ 2016 – que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir Novo Regime Fiscal – é uma política que reflete a ação do Estado face a crise do capitalismo. Por isso, é fundamental evidenciar as transformações ocasionadas pela crise e seus resultados na vida em sociedade, para que se desvele a “coisa” mencionada na epígrafe.

O objetivo desta seção é analisar a política de austeridade imposta pela Emenda Constitucional 95/2016 com a política de vinculação de impostos da União para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Articula-se ao objeto central da pesquisa ao desvendar o caráter político-ideológico da mudança política para a vinculação de recursos para a MDE.

A seção anterior colaborou para situar o cenário da economia política, a partir de 1990. Desse modo, a seção também contribuiu para demonstrar as participações de uma fração da burguesia neoliberal articulada ao capital internacional para mudar as conquistas da Constituição Federal de 1988. Nesse tempo, a correlação de forças intensificou-se em torno do projeto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), até que representantes neoliberais conseguiram beneficiar sua classe no texto final. Apesar disso, considera-se que a LDBEN é um avanço para a política de financiamento da educação, mas que também apresenta limites.

Outro limite é a Desvinculação das Receitas da União (DRU), que dificulta os avanços conquistados ao retirar as receitas que compõem o orçamento da MDE. Embora o governo neodesenvolvimentista, ao se apresentar de uma forma diferente na economia política do país, fora incapaz de romper totalmente com os ideais neoliberais. Essa incapacidade, também

contribuiu com a continuidade da DRU sobre as receitas da MDE. Até que, finalmente, deu limites à política de desvinculação das receitas da educação, seguido pelo seu rompimento.

Diante desse cenário, observa-se que a ascensão do governo Temer, aliado ao capital internacional, possibilitou o aprofundamento da política neoliberal ao pôr limites ao crescimento das despesas e das vinculações das receitas do Estado, utilizando-se do meio legal. Para isso, buscou reunir forças dentro do Poder Legislativo, por meio do golpe jurídico, legislativo e midiático, para aprovar o Novo Regime Fiscal, sob a justificativa de “resolver” a crise política e econômica do país.

Nesse contexto, aprovou-se a EC 95/2016, prevalecendo os anseios de uma fração burguesa neoliberal. A Emenda impôs limites individuais para as despesas primárias⁶², em outras palavras, estabeleceu um congelamento para as despesas, conforme descrito na seção anterior. Para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, assegurou a suspensão da regra de vinculação das receitas de impostos de 18% conforme o crescimento da arrecadação da União.

Entende-se que essa ação corresponde ao movimento de retomada e intensificação do ideário neoliberal, à medida que um direito fundamental está sendo precarizado, por meio da política de austeridade, ao serviço da dívida pública e dos interesses particulares. Diante disso, a próxima subseção apresentará as principais vinculações das receitas da União, tidas como avanços necessários para o Desenvolvimento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

2.1 O financiamento antes da EC 95: as principais vinculações de recursos públicos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Esta seção tem a finalidade de expor as principais vinculações das receitas da União, para situar os avanços da política de financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Assevera-se que esses avanços são necessários para garantir uma educação de qualidade socialmente referenciada.

Nessa perspectiva, a vinculação de recursos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) fora circunscrita na legislação, modificada diversas vezes, ora vincula-se, ora deixa de vincular, refletindo a correlação de forças sobre o assunto no Brasil. Quando a exigência da vinculação mínima deixou de existir, com a Constituição de 1967, alterada em

⁶² “Despesa primária é aquela que implica aumento da dívida líquida do Estado. Por exemplo, com gastos com pessoal, previdência, custeio e investimento. Não abrange as despesas financeiras com juros (GREGGIANIN et. al., Estudo técnico nº 26/2016, p. 3-4).

1969, os recursos da educação apresentaram um decréscimo gradativo e constante (MELCHIOR, 1984).

Porém, quando coexistiu a possibilidade de combinar a captação de receitas por meio da vinculação de impostos⁶³ e da vinculação de recursos específicos⁶⁴, a União passou a investir mais na educação, são formas de garantir o aumento do montante de recursos (MELCHIOR, 1984). Apesar dessa forte combinação, as receitas de impostos demonstraram-se mais importantes, elas existem para custear atividades gerais do Estado, incluindo as despesas da educação, é a forma correta de vincular (MELCHIOR, 1984).

A vinculação de receitas é “um instrumento que garante, antecipadamente, que o Executivo, independente de suas prioridades, deve aplicar recursos financeiros mínimos na educação” (MELCHIOR, 1984, p. 16). De acordo com a Lei de Responsabilidade Fiscal, a vinculação de receitas⁶⁵ deve ser utilizada para atender ao objeto de sua vinculação, ou seja, tem a finalidade de financiar as despesas desse objeto, somente (BRASIL/LEI 100, 2000, art. 8, parágrafo único).

Sendo assim, as receitas vinculadas para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino deverão ser utilizadas para atender os objetivos da própria educação, apenas. Com isso, identifica-se as quatro principais vinculações de receitas da União para a MDE, que refletem o dever do Estado de utilizá-las apenas para atender os objetivos da educação: 1) o salário educação, 2) a vinculação dos royalties do petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, 3) a vinculação do percentual do PIB e 4) a vinculação de um percentual de alguns impostos arrecadados.

A vinculação dos recursos para o salário-educação fora criada com a finalidade de combater o analfabetismo no Brasil, de forma suplementar as despesas da educação. Inicialmente, amparada pelo artigo 1 da Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964⁶⁶ (MELCHIOR, 1987). A partir desse momento, a União passou a vincular recursos específicos para a educação, fundamentada em outros tributos⁶⁷ (MELCHIOR, 1984).

⁶³ Os impostos “são os tributos que compreendem à contribuição monetária, que os poderes públicos exigem da sociedade para atendimento de serviços não específicos. É a modalidade de tributo cuja obrigação tem por fato gerador uma situação independente de qualquer atividade estatal específica, relativamente ao contribuinte” (ÁVILA, 2012, p. 59).

⁶⁴ Os recursos específicos são originados de outros tipos de tributos.

⁶⁵ As receitas públicas são aquelas que constituem o orçamento público (ÁVILA, 2012).

⁶⁶ Instituiu o Salário-Educação e dá outras providências (revogado). Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/1950-1969/L4440.htm. Acesso em: 15 fev. 2019.

⁶⁷ “No caso do salário-educação o tributo denomina-se contribuição parafiscal” (MELCHIOR, 1984, p. 16)

Porém, com a revogação dessa Lei, houve a reestruturação do salário-educação por meio do Decreto-Lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975⁶⁸, ainda em vigor. Com a reestruturação, “deu-se um golpe num dos mecanismos corretores de desigualdades regionais e [...] dificultou-se o combate ao analfabetismo [...]”, por conta da elevação da porcentagem de participação do Instituto Nacional do Seguro Social⁶⁹ (INPS) nos recursos do salário-educação (MELCHIOR, 1987, p. 16).

Posteriormente, de acordo com Melchior (1987), por meio do Decreto 87.043, de 22 de março de 1982⁷⁰ definiu-se o conceito do salário educação, conforme a seguir:

O Salário-Educação, previsto no artigo 178 da Constituição, instituído pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, e reestruturado pelo Decreto-lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975, é uma contribuição patronal devida pelas empresas comerciais, industriais e agrícolas e destinada ao financiamento do ensino de 1º grau dos empregados de qualquer idade, e dos filhos destes, na faixa etária dos sete aos quatorze anos, suplementando os recursos públicos destinados à manutenção e ao desenvolvimento desse grau de ensino (BRASIL/DECRETO 87.043, 1982, art. 2).

Nesse sentido, os recursos do salário-educação são recolhidos pelas empresas e constituem-se como fonte adicional de financiamento (BRASIL/CF, 1988, 212, § 5; EC 53, 2006 § 5 e AMARAL, 2012). Esse dinheiro é repartido em cotas entre a União, Estados, Distrito Federal e Municípios, destinado ao financiamento de programas, projetos e ações voltadas para a educação básica e distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados, com a finalidade de reduzir os desníveis sócio educacionais entre os entes federativos (BRASIL, EC 53, 2006, § 6).

Essa vinculação é calculada “com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados” (BRASIL/LEI 9.424, 1996, art. 15; Decreto 6.003, 2006, art. 1, §1 e AMARAL, 2012, p. 76). A cota federal

⁶⁸ Dispõe sobre o Salário-Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1422.htm>. Acesso em: 15 fev. 2019.

⁶⁹ A partir do Decreto nº 99.350 de 27s de junho de 1990 (revogado), fundiu-se o Instituto Nacional de Previdência Social – INPS ao Instituto de Administração Financeira da Previdência e Assistência Social – IAPAS, para criar o Instituto Nacional do Seguro Social – INSS. Disponível em: <<https://www.inss.gov.br/tag/inps/>>. Acesso em: 19 fev. 2019.

⁷⁰ Regulamenta o Decreto-Lei nº 1.422, de 23 de outubro de 1975, que dispõe sobre o cumprimento do artigo 178 da Constituição por empresas e empregadores de toda natureza, mediante a manutenção do ensino de 1º grau gratuito ou recolhimento da contribuição do Salário-Educação. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1982/D87043.html#>. Acesso em: 15 fev. 2019.

do salário-educação corresponde a um terço do montante desses recursos (BRASIL/ DECRETO 6.003, 2006, art. 9º; 9.424, 1996, art. 15, I e Amaral, 2012).

Outra vinculação dos recursos da União, tornou-se possível por meio do Decreto-Lei nº 523, de 8 de abril de 1969⁷¹, no qual estabelecia uma indenização de 5% dos recursos dos royalties do petróleo, para ser dividido em partes iguais entre o Fundo Nacional de Mineração e o Ministério da Educação (MEC) para incrementar os recursos as pesquisas e do ensino superior no campo das geociências (MELCHIOR, 1987).

Melchior (1987) presumiu que essa vinculação fora revogada pelo Decreto-Lei nº 1.288, de 1 de novembro de 1973⁷², porque estabeleceu-se que os mesmos 5% seria repartido, dessa vez, entre Conselho Nacional do Petróleo (CNP) e o Ministério das Minas e Energia, para a formação de estoques de combustíveis destinados a garantir a segurança e a regularidade de geração de energia elétrica. Contudo, percebe-se que a desvinculação ocorreu pelo artigo 11 do Decreto-Lei nº 1.785⁷³, de 1980.

Atualmente, as vinculações dos royalties do petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos refletem o regime de partilha de recursos entre os entes da Federação (BRASIL/LEI 12.351, 2010 e LEI 12.734, 2012). Com a Lei 12.351, de 22 de dezembro de 2010⁷⁴, criou-se o Fundo Social (FS) de natureza contábil e financeira⁷⁵, vinculado à Presidência da República, objetivando estabelecer a fonte de recursos provenientes dos royalties para beneficiar o desenvolvimento regional e social, em forma de projetos e programas nas áreas de combate à pobreza e desenvolvimento, também agregando recursos aos investimentos em educação (BRASIL/LEI 12.351, 2010 e LEI 12.734, 2012).

Outro modo de direcionar mais recursos para o financiamento da educação se dá pela vinculação de recursos públicos equivalente a um percentual do montante do Produto Interno Bruto (PIB). Ela surgiu pela necessidade de comparar os investimentos aplicados em educação

⁷¹ Acrescenta parágrafo ao Artigo 27 da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, com a redação que lhe fora dada pela Lei nº 3.257, de 2 de setembro de 1957, e dá outras providências (revogada).

⁷² Altera o § 4º, do artigo 27, da Lei nº 2.004, de 3 de outubro de 1953, acrescentado pelo Decreto-lei nº 523, de 8 de abril de 1969 (revogado). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/1965-1988/Del1288.htm>. Acesso em: 15 fev. 2019.

⁷³ Altera a legislação referente ao Imposto Único sobre Lubrificantes e Combustíveis e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/Del1785.htm>. Acesso em 15 fev. 2019.

⁷⁴ Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm>. Acesso em 05 fev. 2019.

⁷⁵ “Constitui Fundo Especial de natureza contábil ou financeira, para fins deste decreto, a modalidade de gestão de parcela de recursos do Tesouro Nacional, vinculados por lei à realização de determinados objetivos de política econômica, social ou administrativa do Governo” (BRASIL/ DECRETO, nº 93.872, 1986, art. 71). Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D93872.htm>. Acesso em: 21 fev. 2019.

a nível internacional (AMARAL, 2012). Essa necessidade se agudizou na aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE) que vigorou de 2001 a 2010, por meio Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001⁷⁶, no qual uma das metas era a vinculação de 7% do PIB, vetada pelo Presidente da República (AMARAL, 2012).

As discussões também tomaram fôlego ao final da vigência Lei nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001. Em 2009, o vínculo dos investimentos gerais da educação brasileira com o PIB fora obrigado pela Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009⁷⁷, tornando-o obrigatório a constar como meta nos futuros PNE (AMARAL, 2012). Com ela, conquistou-se o inciso VI agregado ao artigo 214 da Constituição, que prevê o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (BRASIL/ EC 59, 2009, art. 4, VI).

Esse percentual do PIB inclui aumento de salários dos trabalhadores da educação, especialmente dos professores, despesas com a redução do número de crianças e jovens na sala de aula, a criação de instrumentos de gratuidade, a manutenção da infraestrutura escolar e instalação de laboratórios, bibliotecas e outros espaços e insumos que contribuam com a construção de uma educação de qualidade (HELENE, 2013).

A quarta vinculação é considerada a fonte mais importante, pois constitui a maior parte dos recursos que compõe o orçamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Desde 1934, busca-se a vinculação de um percentual mínimo de recursos para a educação (PINTO, 2000). “A partir de 1946, a vinculação de percentuais mínimos de dispêndio fora capaz de garantir o fluxo constante e crescente de recursos financeiros para a educação” (MELCHIOR, 1984).

Atualmente, a vinculação de um percentual do montante de impostos arrecadados é assegurada pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Base da Educação Nacional (LDBEN). Essas leis determinam a vinculação mínima de 18% das receitas de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino da União (BRASIL/ CF, 1988, art. 212 e LDBEN, 1996, art. 69).

⁷⁶ Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm>. Acesso em: 02 fev. 2019.

⁷⁷ Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc59.htm>. Acesso em: 01 fev. 2019.

Ressalta-se que a vinculação mínima de impostos para a educação não é o máximo. “A obrigação das autoridades não reside na aplicação do mínimo, mas sim do percentual igual ou superior ao mínimo que atenda às necessidades educacionais da população e obrigações constitucionais do Poder Público” (DAVIES, 2004). No caso de insuficiência diante das despesas, esse mínimo deve ser ampliado, até que seja possível atendê-las (DAVIES, 2004).

Esse percentual vinculado deve ser executado em despesas típicas da MDE, com a finalidade de atingir os objetivos das instituições educacionais de nível básico e de nível superior. Entre essas despesas pode-se listar:

- I - Remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação;
- II - Aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino;
- III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino;
- IV - Levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino;
- V - Realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino;
- VI - Concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas;
- VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo;
- VIII - Aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (BRASIL/LDBEN, 1996, art. 70, I a VIII)

Além disso, também pode-se listar as restrições do uso desses percentuais em despesas consideradas não típicas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, como:

- Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:
- I - Pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
 - II - Subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;
 - III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;
 - IV - Programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;
 - V - Obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;
 - VI - Pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL/LDBEN, 1996, art. 71, I a VI).

Assim, as aplicações do mínimo constitucional são publicadas em relatórios pelo Poder Público, conforme o artigo 72 da LBEN, em atendimento aos princípios da legalidade e da publicidade, fiscalizados pelo Tribunal de Contas União (TCU), que emite um parecer prévio sobre essas contas com a finalidade esclarecer se a vinculação mínima está sendo cumprida e investida em despesas consideradas típicas, conforme as exigências seguir:

Conforme estabelece o art. 72 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei nº 9.394, de 20/12/1996), deve-se apurar e publicar as receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino no âmbito do Relatório Resumido da Execução Orçamentária, previsto no § 3º do art. 165 da Carta Magna. Adicionalmente, a referida Lei, em seu art. 73, prescreve que os órgãos fiscalizadores examinarão, de forma prioritária, 'o cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal (...) (TCU, TC-021.207/2008-0)

A ação de fiscalização é necessária, para que a MDE não perca nenhum recurso e para que se garanta a utilização das receitas vinculadas em despesas que atinjam os objetivos próprios da educação. De acordo com a Secretaria do Tesouro Nacional⁷⁸, essas fontes são recursos de origem previamente estabelecida por regras e associadas às despesas, com a finalidade de evidenciar meios para atingir os objetivos públicos.

Nesse sentido, argumenta-se que três das quatro vinculações de receitas mencionadas, o salário-educação, os royalties do petróleo e os 18% da RLI são recursos que têm a finalidade específica e devem ser utilizados exclusivamente para atender seu objeto de vinculação, conforme retrata a Lei de Responsabilidade Fiscal:

Art. 8 [...]

Parágrafo único. Os recursos legalmente vinculados a finalidade específica serão utilizados exclusivamente para atender ao objeto de sua vinculação, ainda que em exercício diverso daquele em que ocorrer o ingresso (BRASIL/LEI COMPLEMENTAR nº 101, 2000, art. 8, parágrafo único)

Assim, identifica-se que três das quatro vinculações mencionadas podem ser identificadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), cada uma com a sua classificação, conforme a figura 1:

⁷⁸ A Secretaria do Tesouro Nacional – STN fora criada em 10 de março de 1986, para auxiliar o Ministério da Fazenda na execução de um orçamento unificado a partir do exercício seguinte. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/historia>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

Figura 1: Fontes do Orçamento da MDE em 2017

FONTE	
100	Recursos Ordinários
108	Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde
112	Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
113	Contribuição do Salário-Educação
142	Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos
150	Recursos Próprios Não-Financeiros
174	Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais
176	Outras Contribuições Sociais
188	Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional
250	Recursos Próprios Não-Financeiros
263	Recursos Próprios Decorrentes da Alienação de Bens e Direitos do Patrimônio Público
280	Recursos Próprios Financeiros
281	Recursos de Convênios
293	Produto da Aplicação dos Recursos a Conta do Salário - Educação
296	Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais
900	Recursos Ordinários
912	Recursos Destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Fonte: Lei Orçamentária Anual, 2017, vol. 1, p. 279. Grifo nosso

De acordo com o STN, “a classificação orçamentária por fontes/ destinações de recursos tem como objetivo identificar as fontes de financiamento dos gastos públicos”⁷⁹. Observa-se, que em cumprimento a legislação, os recursos da vinculação de 18% para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino estão classificados como fonte 112, as receitas do salário-educação estão classificadas como fonte 113, os recursos provenientes das Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e outros Hidrocarbonetos Fluido, entre outras estão classificadas como fonte 142⁸⁰.

Pode-se afirmar que se a fonte está especificada no orçamento, logo será utilizada para cumprir seus fins. Ou seja, para a União cumprir a obrigação de vincular um percentual do PIB, conforme as exigências do Plano Nacional de Educação, seria necessário que tivesse uma classificação orçamentária, assim demonstraria o compromisso da União com o cumprimento da vinculação de um percentual das receitas do PIB.

Em síntese, as quatro vinculações são consideradas um avanço para o financiamento da educação. Elas indicam que a educação possui relevância no projeto da sociedade brasileira. Contudo, conforme demonstrado na seção anterior, esses avanços podem ser minados com outras políticas de governo, como a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que desviou

⁷⁹Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/676688/Item+11+-+Classifica%C3%A7%C3%A3o+por+Fonte-Destina%C3%A7%C3%A3o+de+Recursos.pdf/988a562d-cd16-4b00-ad16-90d8b7f6bb8d>>. Acesso em: 16 fev. 2019.

⁸⁰ Para saber mais sobre as fontes do orçamento da educação, é possível verificar na Lei Orçamentária Anual de cada ano.

bilhões de recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em atendimento as imposições de organismo internacionais e pagamento da dívida pública.

Afirma-se que a Emenda Constitucional 95/2016 age nesse sentido, ocasionando mudanças políticas para o financiamento da educação. As duas subseções seguintes são destinadas para investigar dados quantitativos da vinculação do percentual mínimo de impostos antes e depois das mudanças, respectivamente.

2.2 A vinculação de 18% das receitas líquidas de impostos da União para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino antes da Emenda Constitucional 95/2016

Quem deve financiar a Educação? Para que Financiar a Educação? Quais figuras tributárias podem ser utilizadas? Quais Fontes mais importante de financiamento

Melchior

A partir daqui, interessa fundamentar a responsabilidade da União com a vinculação dos recursos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), ao propósito de posteriormente analisar as mudanças na MDE após a Emenda Constitucional EC 95/2016, também com a intenção de refletir sobre as questões relevantes expostas na epígrafe.

A vinculação de 18% das receitas da União se originam da arrecadação dos Impostos sobre Importação (II), dos Impostos sobre Exportação (IE), dos Impostos sobre Produtos Industrializados (IPI), dos Impostos sobre Rendas (IR), dos Impostos sobre Operações Financeiras (IOF), dos Impostos Territorial Rural (ITR) e das receitas resultantes do Imposto sobre operações financeiras com ouro (IOF-Ouro) (BRASIL/RREO, 2017 e AMARAL, 2012).

Dessas receitas, a União transfere uma parte para os entes federados e depois calcula os 18% para serem aplicados em MDE (AMARAL, 2012). Com isso, até o ano de 2017, utilizava-se uma regra de cálculo, em cumprimento do mínimo constitucional exigido pelo artigo 212 da Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação.

Essa regra é evidenciada pela Lei Orçamentária Anual (LOA), no quadro 8A -Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme a figura 2.

Figura 2: Estrutura do cálculo da vinculação de 18% das receitas da União em 2017

LDO-2017, Anexo I, Inciso VIII		Recursos de todas as fontes
Cálculo da Parcela de Impostos Vinculada à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino - MDE		
A) Receita de Impostos		482.911.067.471
A1) Imposto sobre a Importação		38.769.521.779
A2) Imposto sobre a Exportação		22.811.671
A3) Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural - ITR		1.398.795.899
A4) Imposto sobre a Renda - IR		352.852.709.745
A5) Imposto sobre Produtos Industrializados - IPI		52.210.120.188
A6) Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou relativas a Títulos ou Valores Mobiliários - IOF		37.657.108.189
B) Deduções		192.912.102.163
B1) Transferência do ITR - CF art. 158, II		1.328.856.103
B2) Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal - FPE - CF art. 159, I, a		87.088.508.436
B3) Fundo de Participação dos Municípios - FPM - CF art. 159, I, b, d e e		99.240.393.334
B4) Cota-Parte dos Estados e DF Exportadores na Arrecadação do IPI - CF art. 159, II		5.221.012.019
B5) Transferências do IOF incidente sobre o Ouro - CF art. 153, § 5º		33.332.272
C) Base de Cálculo (A - B)		289.998.965.308
D) Parcela da Receita de Impostos Estimada Vinculada à MDE - CF art. 212 (C x 18%)		52.199.813.755
E) Parcela da Receita de Impostos de Exercícios Anteriores Vinculada à MDE (Restituições de Convênios)		0
F) Parcela Total da Receita de Impostos Vinculada à MDE - fonte 112(D + E)		52.199.813.755

Fonte: BRASIL/LOA, 2017, v. 1, p. 277. Grifo nosso.

A equação considerava, inicialmente, a projeção do valor total de impostos arrecadados pela União (A), desse total deduzia-se as despesas que não poderiam compor a MDE (B). Do resultado de (A-B), constituía-se a Receita Líquidas de Impostos (RLI) (C). Com o valor da RLI, multiplicava-se com os 18% constitucionais ($18\% * C$), o que produzia o valor do mínimo constitucional da MDE no item (D). Esse mínimo constitucional também poderia ser composto pela adição de restituições de convênios, exposto no item (E). Com a soma de (D+E), tinha-se os 18% da Receitas Líquidas de Impostos (RLI) para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (BRASIL/ LOA, 2007-2017).

Essa regra de vinculação de impostos possibilitava o entendimento do Demonstrativo de Receitas e Despesas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino⁸¹ exposto no Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União⁸² (RREO). Nesse Demonstrativo, identificava-se a vinculação dos 18% das Receitas Líquidas de Impostos (RLI), além dos investimentos totais em despesas típicas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

⁸¹ Esse demonstrativo informa a vinculação de receitas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), comunicado pelo Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) da União.

⁸² O Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) é um demonstrativo fiscal, para atender o artigo 165, §3º da Constituição Federal de 1988, publicado pelo Poder Executivo publicará, no prazo de trinta dias após o encerramento de cada bimestre. As normas de elaboração e publicação da RREO são normatizadas pela Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Os beneficiários desses recursos da União são: a Educação Infantil, o Ensino Fundamental, o Ensino Médio, o Ensino Superior, o Ensino não integrado ao ensino regular, outras despesas e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação⁸³ (FUNDEB) – complementação proveniente dos impostos e transferências destinadas à MDE⁸⁴. Ou seja, a União tem a responsabilidade de redistribuir recursos para a Educação Básica e para a Educação Superior.

Assim, os dados quantitativos consolidados¹, expostos na Tabela 2, contribuem para mensurar/quantificar os valores dos recursos aplicados em MDE enquanto utilizava-se a regra da vinculação de 18% das receitas de impostos conforme a tabela 2:

Tabela 2: Receita de impostos e as despesas típicas da União com MDE de 2011 a 2017 (R\$ bilhões em valores nominais)

Exercício	Receita Líquida de Impostos (RLI) da União⁸⁵	18% vinculado a RLI⁸⁶	Receitas de impostos destinadas à MDE⁸⁷	Total de despesas típicas em MDE⁸⁸	Porcentagem das despesas típicas em MDE em relação a RLI (%)⁸⁹
2017	272,116 Bi	18%	48,980 Bi	63,197 Bi	23,22%
2016	258,793 Bi	18%	46,582 Bi	66,693 Bi	25,77%
2015	258,577 Bi	18%	46,543 Bi	59,366 Bi	22,96%
2014	245,523 Bi	18%	44,194 Bi	56,809 Bi	23,14%
2013	239,070 Bi	18%	43,032 Bi	53,890 Bi	22,54%
2012	218,819 Bi	18%	39,387 Bi	56,035 Bi	25,61%

Fonte: Dados extraídos do Demonstrativo das Receitas e Despesas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, do Relatório Resumido da Execução Orçamentária da União (RREO) de 2012 a 2017. Elaborada pela autora.

⁸³ O FUNDEB é um fundo especial de natureza contábil, composto por recursos de impostos e transferências dos Estados, do Distrito Federal e Municípios. Além desses recursos, a União complementa esses fundos sempre que o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Disponível: <<https://www.fn.de.gov.br/financiamento/fundeb>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

⁸⁴ Informação constante na RREO de 2007 a 2017.

⁸⁵ As Receitas Líquidas de Impostos (RLI) são as receitas totais de impostos subtraído das deduções: No Demonstrativo consta como: “o total das Receitas Líquidas de impostos”, na coluna das receitas realizadas.

⁸⁶ Porcentagem da vinculação mínima das receitas de impostos para a MDE.

⁸⁷ O Mínimo constitucional é a vinculação de 18% da Receitas Líquidas de Impostos (RLI). No Demonstrativo aparece como “receitas com ações típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino”, na coluna das despesas realizadas.

⁸⁸ Essas despesas devem ser gastas apenas com o artigo 70 da LDBEN considera Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. No demonstrativo, consta como “total das despesas com ações típicas de mde”, considerando despesas as despesas liquidadas para os anos 2011 a 2014 e as despesas empenhadas para os anos de 2015 a 2017.

⁸⁹ Porcentagem do total de despesas em relação as Receitas Líquidas de Impostos (RLI). Para isso, o Demonstrativo considerou as despesas liquidadas para os anos 2011 a 2014 e as despesas empenhadas para os anos de 2015 a 2017.

A coleta dos dados consolidados inicia-se pelo ano de 2012, por conta da descontinuação da política de Desvinculação das Receitas da União das receitas da MDE e finaliza em 2017, quando a Emenda Constitucional 95/2016 ainda não havia surtido efeito, a fim de desvelar os ganhos quantitativos para os recursos da educação.

Entre 2012 a 2017, houve crescimento das Receita Liquidas de Impostos (RLI), o que se deve ao crescimento nominal da arrecadação de impostos ou pela correção monetária, ou, até mesmo, pela descontinuidade da política da DRU. A partir de 2012, as receitas do mínimo constitucional aumentaram conforme o crescimento da RLI, além disso, investiu-se mais em despesas típicas em MDE, utilizando as receitas do mínimo constitucional juntamente com as receitas de outras fontes, atingindo o segundo maior porcentagem das despesas durante o período analisado.

De acordo com o Relatório e Parecer Prévio sobre as Contas da Presidência da República (RPCGR) publicado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), a União cumpriu sua obrigação de vincular no mínimo 18% das Receitas Liquidas de Impostos (RLI) com a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, durante o período analisado (BRASIL/RPCGR, 2011-2017). Porém, essas receitas mínimas de impostos sempre foram insuficientes para atender o total de despesas com MDE.

Além disso, também é interessante verificar a expansão das receitas de impostos e do volume das despesas. Com isso, será possível mensurar o crescimento ou a diminuição de receitas e despesas de um ano para o outro, com a finalidade de perceber outras tendências que se apresentam para o financiamento da educação pública sob a responsabilidade da União, conforme a tabela 3.

Tabela 3: Crescimento das receitas de impostos e das despesas típicas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino entre 2011 a 2017 (porcentagem)

Exercício	Crescimento das receitas de impostos para a MDE	Crescimento das despesas típicas com MDE
Entre 2011 e 2012	6,48%	40,81%
Entre 2012 e 2013	9,25%	-3,98%
Entre 2013 e 2014	2,69%	5,41%
Entre 2014 e 2015	5,31%	4,50%
Entre 2015 e 2016	0,08%	12,34%
Entre 2016 e 2017	5,14%	-3,00%

Fonte: A partir dos dados explicitados na Tabela 2. Elaborada pela autora

Com a tabela 3, observa-se o crescimento constante de receitas do mínimo constitucional entre 2011 a 2013, de 6,48% a 9,25%. A partir de 2012, o crescimento das receitas começou a declinar, a partir de então, o crescimento das receitas não ultrapassou a casa dos 9,25%.

Entre os anos de 2015 a 2016, o crescimento das receitas fora de 0,08%, menor que todos os anos analisados. Nesse sentido, afirma-se que o crescimento das receitas mínimas de impostos para a MDE se deve a quantidade do montante de arrecadação de impostos da União, verificado, principalmente entre 2011 e 2012, quando as desvinculações cessaram.

Concomitantemente, as despesas típicas em MDE deram salto também quando a DRU deixou de incidir sobre esses os recursos, de 40,81% entre 2011 a 2012. Entre 2012 a 2013 e entre 2016 a 2017 não houve crescimento de despesas, e sim uma diminuição de 3,98% e - 3,00%, respectivamente. Entre 2013 a 2016, o crescimento das despesas variou entre 4,50% a 12,34%.

Nessa lógica, ao mesmo tempo que as receitas do mínimo constitucional apresentaram crescimento em valores nominais conforme a arrecadação dos impostos da União, sem que a política de desvinculação as alcançasse, o crescimento do total das despesas típicas oscilou bastante, alcançando, ou seja, não houve crescimento.

Destaca-se, mais uma vez, a relevância do mínimo constitucional acima de 18% das Receitas Líquidas de Impostos (RLI) para o financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), tanto para as despesas da Educação Básica, quanto para a Educação Superior. Salienta-se que o mínimo constitucional da União é uma receita que soma com outras, para dar conta das despesas típicas em MDE. É uma importante conquista política, expressa na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases, que deve ser cumprida rigorosamente, visando a qualidade da educação socialmente referenciada.

Diante disso, a próxima subseção tem o objetivo de expor a materialidade das mudanças políticas para o financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino após os condicionamentos da Emenda Constitucional 95/2016, a fim de, posteriormente, analisar suas contradições para a educação.

2.3 O financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino após a Emenda Constitucional 95/2016

Na seção anterior, apresentou-se o contexto político-ideológico que contribuiu com a aprovação da Emenda Constitucional (EC) 95/2016. Apontou-se que as mudanças políticas

foram possíveis pela retomada do governo neoliberal, que por meio legal, congelou os gastos do governo federal com as despesas primárias⁹⁰. Isso pode revelar os interesses da classe ao impor essa estratégia política.

A lógica da EC 95/2016 revelou-se antidemocrática e inconstitucional, ao retirar recursos da vinculação constitucional das receitas da educação e da saúde. Lembrando que ao mesmo tempo que dá limites às despesas consideradas primárias, a EC 95/2016 não dá um basta às despesas financeiras, ou seja, a rolagem da dívida continua crescendo sem limites legais.

Esta subseção argumenta que as regras impostas pela EC 95/2016 efetivaram-se no orçamento da União para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE). Nesse contexto, enuncia-se que os recursos principais da MDE são afetados, no caso, as receitas provenientes da arrecadação de impostos.

É válido frisar que para os legisladores da Emenda Constitucional 95/2016, a vinculação dos recursos da União para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino são despesas primárias, conforme explicou Tanno:

As despesas primárias realizadas na área educacional, em especial pelo Ministério da Educação (MEC), são aquelas consideradas na apuração do resultado primário do Governo Central e excluem as de natureza financeira (amortizações, juros, operações de crédito). Essas despesas serão submetidas ao teto de gastos individualizado para o Poder Executivo (TANNO, 2016, p. 2).

Verifica-se que houve uma “escolha” antidemocrática, pois aplica-se uma regra que deixa o financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em desvantagem, para beneficiar os detentores da dívida do Brasil e para pôr em prática um projeto pensado por uma fração da burguesia neoliberal alinhada ao capital internacional, conforme explanado na seção anterior.

Para explicar melhor a desvantagem, primeiro analisa-se a materialização da regra estabelecida pela EC 95/2016 nos dados consolidados informados pelo Demonstrativo das Receitas e Despesas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, contidos no Relatório Resumido da Execução Orçamentária, a partir de 2017 até o ano de 2018.

Em 2017, as aplicações das receitas mínimas de impostos em MDE equivaleu nos termos do *caput* do artigo 212, isto é, ainda se utilizou da regra de vinculação mínima de 18%

⁹⁰ “Despesa primária (ou não financeira) é aquela que implica aumento da dívida líquida, a exemplo dos gastos com pessoal, previdência, custeio e investimento (GREGGIANIN et. al., Estudo técnico nº 26/2016, p. 3-4).

das Receitas Líquidas de Impostos (RLI) da União, conforme a lei (BRASIL/EC 95, 2016, art. 110, I). Vale lembrar que, na subseção anterior, a tabela 2 revelou que a vinculação de 18% das Receitas Líquidas de Impostos (RLI) é uma das fontes mais importantes, que soma com outras, que só ela, é insuficiente para atender a demanda do total de despesas típicas em MDE.

Apesar da insuficiência constatada, verifica-se que a EC 95/2016, ao estabelecer aplicações mínimas para a MDE limitadas às aplicações dos exercícios imediatamente anteriores, bloqueia a entrada das receitas resultantes de impostos para a educação. Este bloqueio acontece porque os recursos para MDE deixam de ser calculados a partir da receita de impostos e os recursos passam a ser definidos a partir do valor dos recursos aplicados no ano anterior. Com isso, em 2018, as despesas típicas em MDE contaram com a fonte da receita de impostos congelada aos valores aplicados em 2017, corrigido pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Sendo assim, esse recurso não crescerá mais conforme a arrecadação de receitas de impostos da União, por vinte exercícios financeiros.

Para explicar isso, partiu-se da análise dos dados consolidados. A referência do teto⁹¹ das receitas de impostos da União para a MDE de 2018 fora definida pela RREO de 2017, no valor de R\$ 48,980 bilhões, conforme a figura 3.

Figura 3: Receitas realizadas com o mínimo constitucional em 2017

MINISTÉRIO DA FAZENDA		TESOURO NACIONAL		
GOVERNO FEDERAL				
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA				
DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE - REPUBLICAÇÃO*				
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL				
JANEIRO A DEZEMBRO DE 2017				
RREO - Anexo 8 (Lei nº 9.394/96, art. 72)			R\$ milhares	
MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO				
RECEITAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	PREVISÃO INICIAL	PREVISÃO ATUALIZADA (a)	RECEITAS REALIZADAS	
			Ate o Mes (b)	% (c) = (b/a)x100
13 - IMPOSTOS E TRANSFERÊNCIAS DESTINADAS À MDE (18% DE 8)	55.826.114	56.165.418	48.980.965	87,21

Fonte: RREO, 2017. Grifo nosso.

A figura 3 demonstra que, em 2017, as receitas de impostos da MDE foram definidas a partir da regra de vinculação do mínimo constitucional da União, que obteve crescimento conforme a arrecadação. Essa quantia representou 23,22% das Receitas Líquidas de Impostos

⁹¹ Máximo de recursos.

da União, é o mínimo constitucional vinculado à quantia de 272,116 bilhões, equivalente a 77,50% do total de recursos aplicados em despesas típicas em MDE de 2017.

Uma vez que a regra da EC 95/2016, no artigo 110, inciso II, exige que as aplicações mínimas em ações de serviços públicos em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino sejam calculadas baseadas nas aplicações do ano anterior, **imaginava-se** que a referência do orçamento da MDE de 2018 seria o valor total das despesas típicas liquidadas em 2017, que por sua vez, seria o teto final do orçamento da MDE a ser corrigido pelo IPCA. Todavia, essa hipótese não refletiu a realidade.

Nesse sentido, os dados revelaram que a antiga regra de vinculação de impostos, ou o mínimo constitucional, ganhou uma nova estrutura de cálculo. Essa nova estrutura pode ser exemplificada pela figura 4, extraída do quadro 8A – Aplicação na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino – MDE. Contudo, cabe destacar que a finalidade da figura 4 é de, apenas, mostrar a nova estrutura do cálculo, uma vez que os valores informados pela Lei Orçamentária Anual (LOA) servem apenas como projeções, como bem dizia Melchior (1987, p. XIII) “os orçamentos não expressam a realidade”.

Essa nova regra, aplicada aos dados consolidados, resulta na equação utilizada para definir o teto das receitas de impostos que puderam ser aplicados em despesas típicas da MDE de 2018. Essa equação considerou: as receitas de impostos realizadas em 2017, conforme o dígito em destaque da figura 3, corrigidas pelo IPCA de julho de 2016 a julho de 2017. O resultado da correção é somado ao valor do mínimo de impostos realizado em 2017, o que resulta a cifra do total das receitas de impostos que podem ser aplicadas na MDE em 2018, conforme a equação abaixo:

Equação 1 - Teto das receitas de impostos para a MDE de 2018 (bilhões)

18% da Receita Liquida de Impostos (RLI) realizada em 2017		R\$ 48.980.965
	X ⁹²	
Corrigido pelo Índice de Preços no Consumidor Amplo (IPCA)		3%
<hr/>		
Resultado		1.469.428,95
	+ ⁹³	
18% da Receita Liquida de Impostos (RLI) executada em 2017		R\$ 48.980.965
<hr/>		
Teto das Receitas de Impostos para a MDE de 2018		R\$50.450.393,95

Assim, com essa equação obteve-se o valor teto de R\$50.450.393,95 das receitas de impostos que puderam ser aplicadas em despesas típicas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, em 2018. Esse valor fora informado pelo Demonstrativo das receitas e despesas da MDE de 2018, conforme o destaque da figura 4.

⁹² Multiplicação

⁹³ Adição.

Figura 4: Teto das receitas de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em 2018

 MINISTÉRIO DA ECONOMIA			
<small>RETORNAR AO SUMÁRIO</small> <small>Anexo 8 - Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino</small>		<small>GOVERNO FEDERAL</small> <small>RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA</small> DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE <small>ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL</small> <small>JANEIRO A DEZEMBRO DE 2018</small>	
<small>RREO - Anexo 8 (Lei nº 9.394/96, art. 72)</small>		MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	
VALOR A SER GASTO COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	18% da RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS DO ANO CORRENTE (REGRA ANTIGA)	18% DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS ATÉ O MÊS DO ANO ANTERIOR CORRIGIDO PELO IPCA (conforme a EC nº 95/2016) (REGRA NOVA)	DESPESAS
1 - CÁLCULO DO LIMITE MÍNIMO DE DESPESAS COM EDUCAÇÃO	53.852.633	50.450.394	

Fonte: RREO, 2018, p. 26. Grifo nosso.

Com esses dados, observa-se o bloqueio da entrada das receitas provenientes de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, possível por meio da mudança na estrutura do cálculo que determina o mínimo de recursos da União para a MDE. Dessa forma, constata-se que o mínimo constitucional de 2018 é o mínimo constitucional de 2017, corrigido pelo IPCA.

Destaca-se que a mudança na forma de definir as receitas de impostos ressignifica o termo mínimo constitucional após a EC 95/2016. Nesse sentido, o Poder Executivo não deveria chamar os recursos da MDE de 18% das Receita Líquida de Impostos, portanto, poderia chamar pelo nome que realmente cabe: **teto das receitas de impostos corrigido pelo IPCA⁹⁴. (negrito meu).**

É válido ressaltar que o Demonstrativo das Receitas e Despesas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, além da exposição do teto das receitas, também evidencia as cifras do mínimo constitucional de 18% das Receitas Líquidas de Impostos (RLI), caso ainda continuassem utilizando a regra de vinculação antiga, contudo deixando de anunciar as receitas que faziam parte dessa vinculação.

A omissão das receitas não é à toa, pois, com o bloqueio das receitas de impostos, não é necessário indicar as receitas que constituíam as receitas do mínimo constitucional destinados para a MDE. Se ainda existisse a vinculação de acordo com a arrecadação do montante de imposto da União, os 18% da RLI seria de R\$ 53,852 bilhões. Sendo assim, ao comparar o valor dos 18% da RLI na regra antiga com o valor do teto após a Emenda Constitucional, observa-se uma perda de R\$ 3,502 bilhões de receitas de impostos para a MDE de 2018.

⁹⁴ Teto porque o ano de 2017 foi a última vez em que se aplicou os 18% sobre as receitas líquidas de impostos. Desde 2018, utiliza-se o valor aplicado em 2017, mais a correção do IPCA.

Com a nova regra para determinar o mínimo constitucional, não se explicita mais a porcentagem que representava as despesas típicas com MDE em relação as Receitas Líquidas de Impostos (RLI). Agora, a demonstração das despesas aparece, apenas, em valores nominais. Nesse caso, as despesas liquidadas com ações típicas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino no ano de 2018, equivaleu a R\$ 64,429 bilhões, conforme o destaque da figura 5.

Figura 5: Despesas com ações típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino em 2018


MINISTÉRIO DA ECONOMIA


GOVERNO FEDERAL
RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA
DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE
ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL
JANEIRO A DEZEMBRO DE 2018

RREO - Anexo 8 (Lei nº 9.394/96, art. 72) R\$ milhares

VALOR A SER GASTO COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	18% DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS DO ANO CORRENTE (REGRA ANTIGA)	18% DA RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS ATÉ O MÊS DO ANO ANTERIOR CORREGIDO PELO IPCA (conforme a EC nº 95/2016) (REGRA NOVA)	DESPESAS EXECUTADAS ATÉ O MÊS COM MDE [9(c) - 13]		EXECUÇÃO EM RELAÇÃO AO LIMITE MÍNIMO (no final do ano, deve ser maior que 100%)
			Até o Mês (b)	(b/a)x100 %	
1 - CALCULO DO LIMITE MÍNIMO DE DESPESAS COM EDUCAÇÃO	33.852.633	50.430.394	64.429.497		127,71%

DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO	DOTAÇÃO INICIAL	DOTAÇÃO ATUALIZADA (a)	DESPESAS EMPENHADAS		DESPESAS LIQUIDADAS		INSCRITAS EM RESTOS A PAGAR NÃO PROCESSADOS (g)
			Até o Mês (b)	(b/a)x100 %	Até o Mês (c)	(c/a)x100 %	
2 - COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDEB (LIMITADO A 30% DO VALOR TOTAL)	4.216.293	4.215.766	4.215.766	100,00	4.107.870	97,44	107.897
3 - EDUCAÇÃO INFANTIL	0	18.000	17.999	99,99	17.999	99,99	-
4 - EDUCAÇÃO BÁSICA	779.365	755.622	748.597	99,07	655.318	86,73	93.279
5 - ENSINO MÉDIO	0	0	0	0,00	0	0,00	-
6 - ENSINO SUPERIOR	27.649.504	28.872.901	28.608.257	99,08	27.389.219	94,86	1.219.037
7 - ENSINO PROFISSIONAL NÃO INTEGRADO AO ENSINO REGULAR	10.227.426	11.218.529	11.132.323	99,23	10.539.742	93,95	592.581
8 - OUTRAS	21.215.796	20.911.943	20.586.666	94,24	19.192.075	91,78	314.480
9 - TOTAL DAS DESPESAS COM AÇÕES TÍPICAS DE MDE (2 + 3 + 4 + 5 + 6 + 7 + 8)	64.088.384	65.992.761	64.429.497	97,63	61.902.223	93,80	2.527.274

Fonte: RREO, 2018, p. 26. Grifo nosso.

Os dados da figura 6 revelam que as receitas do mínimo constitucional, ao serem congeladas pela nova regra (EC 95) significaram perdas de recursos e que essas receitas continuam sendo insuficientes em relação às despesas com MDE. Nesse sentido, a insuficiência de recursos públicos inviabiliza o projeto de uma educação de qualidade socialmente referenciada.

Tanno, ao tratar da EC 95/2016, revela que “[...] com o término da vinculação de impostos, deverá deixar de existir a classificação de fontes de código 112, uma vez que o piso da educação será um valor [...] a ser obtido com a utilização de receitas de qualquer natureza aplicável ao MDE” (2016, p. 5). Verifica-se essa exclusão no quadro das fontes orçamentárias da MDE na Loa de 2018, conforme a figura 6:

Figura 6: Fontes do orçamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino de 2018

FONTE	
100	Recursos Ordinários
108	Fundo Social – Parcela Destinada à Educação Pública e à Saúde
113	Contribuição do Salário-Educação
142	Compensações Financeiras pela Produção de Petróleo, Gás Natural e Outros Hidrocarbonetos Fluidos
144	Títulos de Responsabilidade do Tesouro Nacional - Outras Aplicações
148	Operações de Crédito Externas - em Moeda
174	Taxas e Multas pelo Exercício do Poder de Polícia e Multas Provenientes de Processos Judiciais
186	Recursos Vinculados a Aplicações em Políticas Públicas Específicas
188	Remuneração das Disponibilidades do Tesouro Nacional
246	Operações de Crédito Internas - em Moeda
250	Recursos Próprios Não-Financeiros
263	Recursos Próprios Decorrentes da Alienação de Bens e Direitos do Patrimônio Público
280	Recursos Próprios Financeiros
281	Recursos de Convênios
293	Produto da Aplicação dos Recursos a Conta do Salário - Educação
296	Doações de Pessoas Físicas e Instituições Públicas e Privadas Nacionais

Fonte: BRASIL/LOA, 2018, vol. 1, p. 284.

Em resumo, após a Emenda Constitucional 95/2016, constata-se a suspensão da regra antiga de vinculação das receitas líquidas de impostos. Nesse sentido, a arrecadação do montante de impostos da União poderá crescer, mas o crescimento dessas receitas para a educação não acompanhará, uma vez que congelou-se as receitas de impostos para Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE).

Para além de expor a materialidade dos limites impostos pela EC 95/2016 ao financiamento da MDE, também se faz necessário examinar suas ressalvas para outras fontes de receitas da educação. Por isso, a próxima subseção se encarregará de analisar outros artigos que tratam das receitas da educação, que a política de austeridade assegurou que estão livres das suas imposições.

2.4 As ressalvas da Emenda Constitucional 95/2016 para outros recursos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino

Na seção anterior demonstrou-se que a Emenda Constitucional (EC) 95/2016 bloqueou a entrada de receitas provenientes de impostos da União para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) e as congelou aos números realizados em 2017, para serem corrigidas pelo IPCA. Com isso, também é necessário analisar as ressalvas constantes na nova política para outras partes que compõe o financiamento da MDE.

Diante do bloqueio da entrada das receitas e do congelamento dos recursos provenientes dos impostos, destaca-se as exceções que não serão atingidas pela nova regra de cálculo, expostas no destaque a seguir:

§ 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: I - transferências constitucionais estabelecidas no **§ 1º do art. 20**, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no **§ 6º do art. 212**, as despesas referentes **ao inciso XIV do caput do art. 21**, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os **incisos V e VII do caput do art. 60**, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL/EC, 2016, art. 107, grifo nosso).

Essas exceções “em geral, trata-se de despesas relacionadas à repartição de receitas da União com os demais entes da federação”, como exemplo os Fundos de Participação dos Estados e dos Municípios, a retenção do IR e ITR, os royalties transferidos, a arrecadação do regime tributário diferenciado “Simples”, o IOF-Ouro, a cota-parte do salário-educação e o Fundo Constitucional do DF” (GREGGIANIN et. al., 2016, p.11).

Entre essas ressalvas, conforme os grifos da citação, há artigos que contemplam outras receitas do financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Esses recursos são considerados também como despesas primárias pelo governo, como as transferências constitucionais previstas no parágrafo § 1º do artigo 20, no parágrafo § 6º do art. 212 e também as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21, todos contidos na Constituição Federal, além das complementações de que tratam os incisos V e VII do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT).

A primeira ressalva da EC 95/2016 para o financiamento da educação, expressou-se sobre ela no início desta seção, está assegurada no parágrafo §1 do artigo 20, que garante as transferências de recursos decorrentes da exploração do petróleo e gás natural, que transitam pelo orçamento e constituem as receitas dos entes subnacionais (BRASIL/CF, 1988, art. 20, §1 e TANNO, 2017).

A segunda exclusão, também apresentada no início da seção, trata-se da cota-parte do salário-educação, expressa no parágrafo §6º do artigo nº 212. No entanto, esse parágrafo diz respeito, apenas, as contas dos Estados e dos Municípios, ficando a União de fora da exceção: “As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino” (BRASIL/CF, 1988, art. 212, § 6º).

O quarto a salvo se estabelece no inciso V do artigo nº 60 do Ato Constitucionais e Disposições Transitórias (ADCT), que assegura a complementação da União aos recursos dos Fundos de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), sempre que os entes federados não atinjam a cifra mínima por aluno definido nacionalmente (BRASIL/CF/ADCT, art. 60, V).

O Fundeb, instituído pela Emenda Constitucional (EC) 53, de 19 de dezembro de 2006⁹⁵, após a finalização do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) criado em 1996. De acordo com a EC 53/2006, os recursos do Fundeb são provenientes de impostos e transferências, ou seja, é uma subvinculação assegurada pelo artigo 212 da Constituição Federal e pelo artigo 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN).

O último excetuado das regras da EC 95/2016, está localizado no inciso VII do artigo nº 60 do ADCT que trata da obrigação da União de complementar o disposto no inciso V de no mínimo 10% do total de recursos que compõe o Fundeb, conforme a seguir:

Art. 60. Até o 14º (décimo quarto) ano a partir da promulgação desta Emenda Constitucional, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o caput do art. 212 da Constituição Federal à manutenção e desenvolvimento da educação básica e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação, respeitadas as seguintes disposições:

VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006).

d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos; (BRASIL, ADCT, art. 60, VII, d)

Tanno (2017) afirma que ao existir a obrigação da União de complementar minimamente com 10% do total da somatória dos fundos, não há uma restrição máxima. Todavia, vale ressaltar, que o artigo 60 do ADCT também fixa um limite máximo para a complementação da União, conforme a seguir:

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 da Constituição Federal suportará, no máximo, 30% (trinta por cento) da complementação da União, considerando-se para os fins

⁹⁵ Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc53.htm>. Acesso em: 24 fev. 2019.

deste inciso os valores previstos no inciso VII do caput deste artigo (BRASIL/CF/ADCT, art. 60, VII).

Ou seja, apesar da EC 95/2016 excluir essa normativa da regra de aplicações mínimas, o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias já expressava o limite para a União complementar o FUNDEB, de no máximo 30% das fontes que compreendem a MDE. Esse fato também pode ser confirmado nos dados consolidados, conforme a figura 8:

Figura 8: Limite máximo para a complementação da União ao FUNDEB na RREO 2018

MINISTÉRIO DA ECONOMIA	
GOVERNO FEDERAL RELATÓRIO RESUMIDO DA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA DEMONSTRATIVO DAS RECEITAS E DESPESAS COM MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO - MDE ORÇAMENTOS FISCAL E DA SEGURIDADE SOCIAL JANEIRO A DEZEMBRO DE 2018	
LIMITE DE COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO	LIMITE ANUAL (30% da Dotação do FUNDEB)
7 - COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO PROVENIENTE DA RECEITA DE IMPOSTOS VINCULADOS AO ENSINO (ATÉ 30% DE R\$ 14.054.309 mil)	4.216.293

Fonte: RREO, 2018, p. 27. Grifo nosso.

Nesse sentido, o cumprimento das normativas sobre limite máximo de complementação ao Fundeb, é cobrado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), durante a prestação de contas. Tendo em vista isso, o TCU dá ênfase no Acórdão TC-021.207/2008-0.

Registre-se que o valor da complementação da União ao FUNDEB, suportada pela parcela resultante da receita proveniente de impostos e transferências destinadas à MDE, está limitada a 30% do valor total da complementação, conforme prevê o inciso VIII do supramencionado art. 60 do ADCT, assim como, o § 2º do art. 5º da Lei nº 11.494/2007 (Acórdão TC-021.207/2008-0, p. 4).

Apesar disso, vale lembrar que o prazo de validade do FUNDEB terminará em 2020, por isso espera-se que seja prorrogado permanentemente. Diante desse horizonte, a deputada Professora Dorinha Seabra Rezende criou o Projeto de Emenda Constitucional nº 15/2015, sob

a defesa de que a extinção do FUNDEB causará prejuízos à oferta do direito a educação. Esse projeto ainda aguarda votação da Câmara do Deputados⁹⁶.

Além dessas exceções, existem aquelas consideradas despesas de natureza financeiras da União relativas à educação, como o Financiamento Estudantil (FIES) criado pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001⁹⁷ e o Programa Universidade para Todos (Prouni) normatizado pela Lei no 11.096, de 13 de janeiro de 2005⁹⁸, conforme a exposição de Tanno:

O Novo Regime Fiscal não afeta ainda a execução de despesas de natureza financeira, a exemplo dos financiamentos concedidos pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), e de programas de expansão do ensino superior por renúncia de receitas, a exemplo do Programa Universidade para Todos (PROUNI) (TANNO, 2017, p. 4).

Enquanto o orçamento das universidades públicas federais, que fazem parte dos recursos da União para a Manutenção e Desenvolvimento de Ensino, tem um teto, as universidades particulares que aderiram ao FIES e PROUNI receberão recursos que poderiam ser investidos em educação pública.

De acordo com Oliveira (2018, p. 142), a austeridade fiscal, por meio da EC 95/2016, “fez regredir grande parte das políticas de expansão e democratização de acesso ao Ensino Superior e abriu espaço para a ampliação da privatização, cujos impactos serão sentidos, no presente e nas próximas gerações”.

Tendo ciência dos limites e das possibilidades a partir da análise da Emenda Constitucional 95/ 2016 para outras fontes da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, destaca-se que a próxima seção discutirá as contradições dessa política, levando em consideração os marcos normativos e as oportunidades conquistadas para melhorar o financiamento da educação.

⁹⁶ Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/radio/materias/RADIOAGENCIA/563085-PEC-PARA-GARANTIR-CONTINUIDADE-DO-FUNDEB-AGUARDA-VOTACAO.html>>. Acesso em: 27 jan. 2019.

⁹⁷ Dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao estudante do Ensino Superior e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/LEIS_2001/L10260.htm>. Acesso em 20 mar. 2018.

⁹⁸ Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades beneficentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei no 10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2005/Lei/L11096.htm>. Acesso em: 20 mar. 2018.

3 AS CONTRADIÇÕES DA EC 95 PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Nas seções anteriores, ao se contextualizar alguns aspectos da economia política brasileira, constatou-se que a política de financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) não está descolada da economia política adotada pelo Estado. Alguns governos do Brasil, principalmente àqueles alinhados a ideologia neoliberal, ao supervalorizar a manutenção da estrutura econômica e política, utilizam da legislação, para retroagir o aporte de recursos para a MDE, garantidas pela Constituição Federal de 1988 e a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

Esta seção tem a finalidade de tecer considerações sobre as contradições da Emenda Constitucional 95/2016 para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, sem a pretensão de exaurir a discussão. A primeira subseção demonstra que uma fração da burguesia, alinhada aos interesses do capital internacional, retomou a desvinculação dos recursos mínimos da educação, de uma forma dura, para que o governo federal a utilize sem impedimentos. A segunda subseção analisa que as imposições da Emenda Constitucional 95/2016 é um entrave para a metas e estratégias do Plano Nacional da Educação, principalmente para a meta do financiamento da educação pública.

3.1 O Retorno da desvinculação das receitas de impostos da MDE com a Emenda Constitucional 95/2016

Na seção anterior demonstrou-se que a Emenda Constitucional (EC) 95/2016 bloqueou a entrada de receitas provenientes de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), congelando essas receitas aos números realizados em 2017, para serem corrigidas pelo IPCA e deixou algumas possibilidades para outros recursos que compõem o financiamento. Contextualiza-se que essa mudança política fora possível pelo aprofundamento do projeto neoliberal no Brasil.

Cabe destacar que a União é obrigada pela Constituição Federal de 1988 e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) de investir na MDE, no mínimo 18% das Receitas Líquidas de Impostos (RLI) da União. Essa obrigação é considerada uma vinculação, conforme exposto na seção anterior.

De acordo com Davies (2004), as vinculações conquistadas pela legislação para a MDE, ao longo do tempo, coincidem com períodos relativamente democráticos, enquanto a desvinculação tem ocorrido em períodos autoritários, o que o permitiu inferir que a garantia

constitucional do financiamento da educação está estreitamente relacionada com um certo grau de liberdade de expressão na sociedade.

Para além disso, percebe-se que a vinculação de recursos geralmente é acompanhada por desafios, como pela corrosão do dinheiro pela inflação, por sonegações fiscais facilitadas pelos órgãos fiscalizadores e por manobras fiscais ou medidas de política fiscal/econômica de alguns governos (DAVIES, 2004).

Vale lembrar que, face às crises do capitalismo no Brasil, a partir da década de 1990, os governantes neoliberais e, inclusive, os neodesenvolvimentistas utilizaram instrumentos legais para desviar os recursos da MDE, com a finalidade de utilizarem, principalmente, no pagamento da dívida pública. Para exemplificar, indicou-se na seção anterior que, as emendas da Desvinculação de Recursos da União (DRU) garantiram a desvinculação de bilhões de reais da educação até o ano de 2011.

Numa análise sobre essas políticas é possível mensurar que “a vinculação legal de recursos nunca foram garantia de sua aplicação real em educação” (DAVIES, 2004, p. 16). Isso se deve, por exemplo, às políticas de governos que subtraem recursos constitucionais a fim de lhe dar outro destino a esses fundos.

Com a intensificação do projeto neoliberal, verifica-se o retorno da desvinculação dos impostos por meio Emenda Constitucional 95/ 2016. Afirma-se que ela é um instrumento legal, extremamente austera, que limitou os gastos do governo federal, criada diante da crise política e econômica, sob a justificativa que o governo federal está gastando muito com as despesas consideradas primárias. Entre essas despesas, localiza-se o orçamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Contudo, sem limitar as despesas consideradas financeiras.

Essa retomada econômica e política da desvinculação se trata de um projeto criado por uma fração da burguesia, alinhada ao capital internacional. Esse projeto, ao agir sobre os recursos da MDE, desrespeita o artigo 212 da Constituição Federal de 1988 e do artigo 69 da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelecem aplicações mínimas das receitas de impostos em MDE, que cresceriam conforme a arrecadação da União.

Porém, o retorno da desvinculação, de uma forma mais grave, ocasiona perdas financeiras mais severas para MDE, pois a Emenda Constitucional 95/2016 bloqueia a entrada de receita de impostos e as congela aos números realizados em 2017. Desse congelamento, observa-se a ressignificação do termo mínimo constitucional. Antes o mínimo, que não era o máximo, crescia conforme a arrecadação da União. Agora, as receitas do mínimo constitucional tornaram-se o teto, corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA.

Esse movimento da EC 95 é considerado inconstitucional ao violar o direito fundamental de vincular as receitas da União para financiar o direito à educação e o direito à saúde, que constituem a cláusula pétrea posta no art. 34, V⁹⁹, é inconstitucional por atentar a lógica do princípio de vedação do retrocesso dos direitos e garantias individuais, contidas no rol das cláusulas pétreas constitucionais do art. art. 60, §4, I e IV¹⁰⁰ e ao se sobrepor à Constituição Federal de 1988, pondo em jogo sua rigidez em seu núcleo de identidade e imutabilidade (ROZNAI e KREUZ, 2018; MARIANO, 2017; AZEVEDO, 2016; PINTO, 2016; OLIVEIRA e SILVA, 2018; OLIVEIRA NETO e ROSADO, 2018; GONÇALVES, 2018; SENA, 2017)

De acordo com Sena, “o comando da imutabilidade que confere máxima proteção aos direitos fundamentais também se estende às garantias estatuídas constitucionalmente” (2017, p. 23). Ou seja, a educação como direito fundamental não poderia sofrer com a desvinculação, pois a Constituição Federal lhe garantiu proteção e recursos. Nesse caso, a garantia constitucional de financiamento revela um grau máximo de proteção a esse direito constitucional, que devem ter satisfação material (SENA, 2017).

Sena (2017) revela que a vinculação de receitas de impostos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não é uma regra de alocação, é, principalmente, um princípio constitucional. Tendo em vista que a EC 95/2016 desrespeita esse princípio, o governo federal está violando outro direito constitucional: de não criar emendas que tentem abolir a forma da federação (BRASIL/CF, 1988, art. 60, § 4, I e SENA, 2017). Levando em consideração que a Federação é a forma do Estado Brasileiro, o governo federal estaria impondo uma emenda por meio de uma intervenção, limitando o compartilhamento financeiro com os demais entes.

Essa violação atinge o regime de colaboração entre os entes federativos para assegurar formas de universalizar o ensino (BRASIL/ CF,1988, art. 211, §4). Com o congelamento das receitas de impostos da MDE ocasionada pelas imposições da EC 95/2016, a União sofreu limitações para exercer sua função redistributiva e supletiva para garantir a “equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios” (BRASIL/ CF,1988, art. 211, §1)

⁹⁹ Art. 34. A União não intervirá nos Estados nem no Distrito Federal, exceto para: e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

¹⁰⁰ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir: IV - os direitos e garantias individuais (CF, 1988)

Além disso, com as novas regras da EC 95/2016, a União livra-se de cumprir o Parágrafo Único do artigo 8 da Lei de Responsabilidade Fiscal, que indica que os recursos vinculados devem ser utilizados exclusivamente para atender seu objeto de vinculação. As receitas foram bloqueadas para o uso da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, logo, esses recursos e estão sendo desviados para atender outras finalidades.

Esse fato fora de encontro às possibilidades de melhorar o financiamento da educação, almejadas pelos defensores da educação pública gratuita e socialmente referenciada. Tem traços do neoliberalismo, ao reduzir a responsabilidade social do Estado com o direito a educação. Conforme demonstrado na seção anterior, após a EC 95/2016, a União continua gastando com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino acima do teto das receitas de impostos, sendo assim, outras fontes complementam esses gastos.

Considerava-se que antes, o mínimo estava subdimensionado, sendo que as receitas da União não crescem apenas via impostos, mas também por meio de contribuições não vinculadas e não compartilhadas (Sena, 2017). Nesse sentido, mesmo sem a limitação da EC 95 que lhe causam prejuízo, as receitas resultantes dos impostos nunca foram suficientes para atender a demanda total de despesas da MDE.

Porém, com um teto, a situação se agrava ainda mais, deixando o financiamento da educação Básica e Superior ainda mais vulnerável, contando com menos recursos. Além dessa contradição gerada pela Emenda Constitucional 95/2016, surgem outras, tais como a impossibilidade de alcançar a meta 20 do PNE, que previa o aumento de recursos públicos em educação pública, de forma que atingisse 7% do Produto Interno Bruto (PIB) no quinto ano da vigência da lei e, minimamente, 10% no décimo ano da sua vigência. A discussão dessa contradição é tema da próxima subseção.

3.2 A Emenda Constitucional 95/2016 como empecilho para alcançar a meta 20 do Plano Nacional da Educação

Na subseção anterior, argumentou-se que a desvinculação das receitas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) da União é um projeto de intensificação neoliberal, que diminui consideravelmente os recursos para a área educacional. Enuncia-se que a Emenda Constitucional (EC) 95/2016 vulnerabiliza ainda mais a política de financiamento da MDE, ao desrespeitar as políticas que visam o desenvolvimento da educação pública, tais como o Plano Nacional de Educação (PNE).

Vale lembrar que, dos recursos de impostos arrecadados pela União, um percentual deve ser distribuído entre a educação básica e a educação superior, ou seja, é essencial que esses níveis tenham suporte financeiro para que ofereçam um padrão de qualidade social e para universalizar o ensino.

Nessa direção, conforme tratado na seção anterior, a Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009 definiu que, a partir da sua promulgação, os próximos Planos Nacionais de Educação (PNE) deveriam mensurar as metas de aplicações de recursos públicos na educação conforme a proporção do Produto Interno Bruto (PIB).

Embora a Emenda 59 tenha sido aprovada em 2009, apenas em junho de 2014, depois de muitos debates e reivindicações, aprovou-se a meta de aumentar os investimentos da educação pública conforme o PIB, por meio do Plano Nacional de Educação regulamentado pela Lei nº 13.005¹⁰¹, de 25 de junho de 2014.

Com a Lei do PNE de 2014, estabeleceu-se a ampliação gradativa dos investimentos públicos em educação pública, de forma que atingisse 7% do PIB no quinto ano da sua vigência e, minimamente, 10% no décimo ano da sua vigência. Essa mesma política, que projetou o aumento progressivo de recursos e que também ordenou a diminuição progressiva da Desvinculação das Receitas da União (DRU) incidente sobre as receitas da MDE, tornou a educação básica obrigatória e gratuita às pessoas com idade de escolarização, dos 4 aos 17 anos (BRASIL/ EC 59, 2009, art. 1, I).

Ou seja, ao estender a obrigação estatal com a educação de pessoas nessa faixa etária, necessariamente, os estes federativos deveriam unir esforços financeiros para que os investimentos em educação equivalassem, ao final de 10 anos do PNE, 10% do PIB, conforme a Meta 20. Para alcançar essa meta, a Lei 13.005 do PNE 2014-2024 estabeleceu doze estratégias:

- 1) Todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica deverão contar com fontes de financiamento permanentes, respeitando a política do regime de colaboração e a política de esforço fiscal de cada ente federado estabelecida pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN), com a finalidade de atender as necessidades educacionais e buscar o padrão de qualidade nacional;
- 2) Os recursos provenientes do salário-educação deverão ser acompanhados por um mecanismo de controle aperfeiçoado;

¹⁰¹ Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 01 mar. 2019.

- 3) Os recursos oriundos da participação de resultado ou da compensação financeira da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos deverão acrescentar as receitas do mínimo constitucional da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, na forma da lei específica;
- 4) Nos termos parágrafo único do art. 48 da Lei de Responsabilidade Fiscal, os mecanismos e os instrumentos de controle social e de transparência das aplicações dos recursos públicos na educação deverão ser fortificados, por meio de audiências públicas, da criação de portais eletrônicos, da qualificação dos membros dos Conselhos do Fundeb, com a colaboração do Ministério da Educação (MEC), das Secretarias de Educação dos Municípios e dos Estados e dos Tribunais de Contas de todos os entes federados;
- 5) Acompanhamento dos investimentos e dos custos por aluno da educação básica e superior pública, por meio da publicação de estudos desenvolvidos pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira – INEP;
- 6) Deverão implantar do Custo Aluno – Qualidade inicial (CAQi) até dois anos depois da vigência do PNE, com a finalidade de calcular os insumos indispensáveis ao processo educacional e reajustá-lo até a plena efetivação do CAQi;
- 7) Também deverão implementar o Custo Aluno Qualidade – CAQ, com o propósito de servir como parâmetro do financiamento da educação da educação básica. O CAQ será formulado tendo em vista um cálculo e juntamente a supervisão dos indicadores dos gastos com a qualificação e remuneração dos docentes e de outros profissionais da educação pública, com aquisições, com construções, com manutenções e conservação da infraestrutura necessária ao ensino e com a aquisição do material didático escolar, transporte e alimentação escolar;
- 8) Com base na metodologia criada pelo MEC, o CAQ deverá ser fixado até 3 anos da vigência do PNE, ajustado constantemente e assistido pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal;
- 9) O governo deverá criar uma lei complementar, até dois anos da vigência do PNE, para regularizar as normas de cooperação entre os entes federativos, em obediência ao parágrafo único do art. 23 da Constituição Federal, para assim, normatizar organização dos sistemas de ensino, por meio da colaboração conjunta dos entes, conforme o artigo 211 da Constituição. Sendo assim, os entes federativos deverão

agir conjuntamente para combater as desigualdades educacionais regionais, especialmente nas regiões Norte e Nordeste;

- 10) Sempre que os entes federativos não atinjam o valor definido pelo CAQi, posteriormente pelo CAQ, a União deverá ter a responsabilidade de completar os recursos, na forma da lei;
- 11) Para assegurar o padrão de qualidade da educação básica instituído por institutos oficiais de avaliação educacional, deverá ser aprovado a Lei de Responsabilidade Educacional, em até 1 ano após a vigência do PNE;
- 12) Ao longo de dez anos, critérios para distribuição dos recursos adicionais à educação deverão ser definidos, considerando a equalização das oportunidades educacionais, a vulnerabilidade econômica e o compromisso técnico e de gestão do sistema de ensino.

De acordo com Scheibe (2014), a meta de alcançar um percentual do PIB em investimento educacional, entre outras, imprime a presença da disputa social e de classe no interior do PNE, porém a implementação, de todas elas, dependerá muito do esforço legislativo de todos os níveis da federação. Além disso, Amaral (2014) argumenta que é necessário que todos os segmentos educacionais, principalmente os profissionais da educação, se mobilizem para que todas as metas e estratégias sejam alcançadas.

Amaral (2014) destaca que apesar do avanço legal para estabelecer um percentual de recursos públicos para a educação pública, o mesmo PNE, no artigo 5º, parágrafo 4º, concedeu parte de seus recursos em forma de isenção fiscal e bolsas de estudos, de subsídio para programas de financiamento estudantil e outras modalidades da educação, o que enfraquece, ainda mais, o financiamento da educação pública.

Além dos avanços e dos limites impressos pelo Plano Nacional da Educação de 2014, outra política surgiu na contramão dos anseios de melhorar o desenvolvimento do financiamento da educação pública, a EC 95/ 2016. Conforme tratado na subseção anterior, a EC 95/2016 bloqueou a entrada de receitas de impostos e os congelou aos níveis aplicados em 2017, efetivamente desvinculando.

Enquanto o PNE (2014-2024) propõe o aumento progressivo de recursos públicos para a educação pública, de forma que, em um esforço entre os entes federativos, se atinja 7% do Produto Interno Bruto (PIB) até o ano de 2019 e, até 2025, no mínimo 10%; a EC 95/2016 estabelece limites aos gastos do Governo Federal, incidindo também sobre o aporte de recursos da educação pública.

A ação da Emenda Constitucional 95/2016 significou a redução de receitas da educação, não de aumento como previa o Plano Nacional de Educação. Ao se levar em consideração outro fator, a correção dos gastos em educação pela inflação, observa-se outras perdas. Salienta-se que o IPCA é o medidor oficial do Brasil, escolhido pelo governo federal para atualizar o teto orçamentário da educação, regra imposta pela Emenda 95/2016.

Diante dessa situação, se o índice do IPCA aumenta, por mais que os recursos aplicados em MDE aumentem, haverá a desvalorização do dinheiro, conseqüentemente, o comprometimento das possibilidades de aquisições públicas para a educação, sendo assim, é necessário mais dinheiro. No entanto, salienta-se que a diminuição do índice de inflação não significa que os preços irão reduzir, mas sim que os preços não aumentaram tanto quanto o índice anterior. Se o IPCA apresenta índices negativos, expressa a diminuição de preços.

Nesse sentido, enquanto o IPCA seguir aumentando, pode traduzir perdas financeiras para a MDE, pois o poder de compra do Estado diminui. Outro agravante para os investimentos da educação, se considerarmos que a Emenda Constitucional 95/2016, ao estabelecer teto orçamentário MDE para ser corrigido pela inflação a partir de 2018, causará prejuízos reais para a educação também, se o índice inflacionário diminuir ou negativar, pois a correção monetária dos gastos em educação será menor.

Diante disso, para indicar outras tendências que agravam a situação do financiamento da MDE, apresenta-se a tabela 4:

Tabela 4: Receitas de Impostos e as despesas típicas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, de 2011 a 2018, corrigidas pelo IPCA (R\$ bilhões)

Exercício	Valor percentual do IPCA anual	Receitas do mínimo constitucional	Total de despesas típicas em MDE
2011	6,50%	39,394.022.125,83	42,380.912.496,09
2012	5,84%	41,687.138.182,34	59,307.556.086,36
2013	5,91%	45,576.358.516,61	57,075.425.626,66
2014	6,41%	47,026.057.050,38	60,449.777.341,96
2015	10,67%	51,511.776.447,32	60,124.425.846,31
2016	6,29%	49,511.982.048,58	65,398.647.926,42
2017	2,95%	50,424.605.471,93	61,492.226.967,31

Fonte: Dados extraídos da RREO, de 2011 a 2018. Elaborada pela autora.

Nota: Valores corrigidos pelo aplicativo Calculadora do Cidadão¹⁰².

¹⁰² O aplicativo Calculadora Cidadã é um instrumento criado pelo Banco Central do Brasil. Metodologia de correção: data inicial é mês de janeiro de cada ano; a data final é o mês de dezembro de cada ano. Data de correção

Conforme dito nas seções anteriores, 2011 demarcou o fim da desvinculação de impostos da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) por meio da política de Desvinculação dos Recursos da União (DRU). Nesse sentido, a tabela 4 inicia com os dados consolidados das receitas e despesas da MDE de 2011, por ter sido o último ano que a regra da DRU fora aplicada, com a finalidade de verificar se os anos seguintes apresentaram aumento dos recursos.

Esses dados, ao serem corrigidos pela inflação, revelam que de 2011 a 2016, o índice de inflação esteve acima dos 6%, representando a diminuição do poder de compra do Estado para manter a educação. O pico de 10,67% em 2015, reflete o agravante da crise política e econômica do Brasil, que culminou no *impeachment* da presidente da república, Dilma Rousseff. As forças políticas locais alinhadas ao capital internacional utilizaram-se de todos os instrumentos possíveis para demonstrar que o governo deveria ser destituído, conforme demonstrado na primeira seção.

A partir do impeachment de 2016, a inflação diminuiu, conforme a tabela 4, apresentando, também, que os preços continuavam aumentando, no entanto, menores que o ano anterior. Em 2018, o índice do IPCA equivaleu à 3,75%, porém as receitas congeladas do mínimo constitucional desse ano foram corridas pela inflação de julho de 2016 a junho de 2017, de 3%, totalizando 40,450 bilhões, conforme descrito na seção anterior.

Ao se comparar as receitas do mínimo de 2017 corrigidas pela inflação com as receitas de 2018, observa-se o congelamento real desses recursos. As despesas desse período representam que, ao mesmo tempo que as a Emenda Constitucional 95/2016 determina regras de congelamento para receitas do mínimo, não impediu que o governo federal arcasse com os gastos em sua totalidade, demonstrando a incapacidade de se manter apenas com o mínimo.

Além disso, ressalta-se que o investimento educacional relacionado ao PIB tem a ver com o estímulo financeiro dos aspectos que desenvolveriam a qualidade da educação socialmente referenciada, seja por meio da valorização do salário docente, do salário de outros profissionais da educação, pela manutenção da infraestrutura, pelo valor do custo do aluno, entre outros, além de ser, principalmente, um ato político. Esses aspectos emergiram na Lei nº 13.005/2014 do PNE, com a finalidade de assegurar essa qualidade legalmente, para que o governo possa cumprir.

No entanto, ao se relacionar as receitas e despesas da União com o Produto Interno Bruto, constata-se que o descumprimento da meta 20 da Lei 13.005/2014 do Plano Nacional de Educação (PNE), que prevê a ampliação dos recursos públicos na educação pública, de forma que se alcançasse o patamar de 7% do PIB até 2019, e de 10% do PIB até o ano de 2024, conforme a tabela da página seguinte.

Tabela 5: Porcentagem das receitas de impostos e despesas típicas em MDE da União em relação ao PIB de 2011 a 2018 (correção pelo IPCA)

Exercício	PIB real	Valor percentual do IPCA anual	PIB corrigido pelo IPCA	Receitas do mínimo constitucional em relação ao PIB	Total de despesas típicas em MDE em relação ao PIB
2011	4.376.382.000.000,00	6,50%	4.660.982.935.480,20	0,84%	0,97%
2012	4.814.760.000.000,00	5,84%	5.095.873.132.932,00	0,81%	1,16%
2013	5.331.619.000.000,00	5,91%	5.646.761.402.175,80	0,80%	1,01%
2014	5.778.953.000.000,00	6,41%	6.149.246.348.218,60	0,76%	0,98%
2015	5.995.787.000.000,00	10,67%	6.635.747.325.445,00	0,77%	0,90%
2016	6.267.205.000.000,00	6,29%	6.661.290.610.723,00	0,74%	0,98%
2017	6.553.842.000.000,00	2,95%	6.747.006.662.187,00	0,74%	0,91%
2018	6.827.585.000.000,00	3,75%	7.083.310.830.658,00	0,73%	0,97%

Fonte: Dados do PIB extraídos do IPEADATA¹⁰³, 2019. Correção pelo IPCA realizada no aplicativo Calculadora Cidadã¹⁰⁴. Elaborada pela autora.

Nota: Dados das receitas e despesas da MDE extraídas do RREO, corrigidas pelo IPCA. Elaborada pela autora.

Em relação à riqueza brasileira, revela-se o descompromisso da União com o aumento progressivo de recursos, ao se considerar apenas as receitas do mínimo constitucional, conforme os dados da tabela 4. Durante o período apurado, visualiza-se que as receitas resultantes de impostos arrecadados pela União tiveram a maior porcentagem em relação ao PIB em 2011, alcançando 0,84%. De 2012 a 2018, verifica-se que as receitas de impostos declinaram em relação ao PIB, atingindo níveis mínimos de 0,73% em 2018.

Já o total de despesas típicas em ações da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino atingiu a maior porcentagem em 2012, de 1,16% em relação ao PIB, primeiro ano sem as desvinculações da DRU. A partir de 2013, gradualmente, as despesas começaram a declinar.

¹⁰³ Disponível em: <<http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx>>.

¹⁰⁴ Metodologia de correção: data inicial é mês de janeiro de cada ano; a data final é o mês de dezembro de cada ano. Data de correção 04 jul. 2019.

De todo o período apurado, 2018 atingiu a menor porcentagem em relação ao PIB, quando a regra da EC 95/2016 para congelar as receitas de impostos se evidenciou, atingindo 0,90%, igualando-se aos níveis atingidos em 2015, menor que 2016 e 2017.

Nesse sentido, tanto as receitas de impostos, quanto as despesas com ações típicas da MDE tem enfrentado oscilações em relação ao Produto Interno Bruto (PIB). Uma vez que os recursos aplicados estão recuando, fica cada vez mais complicado atingir a Meta 20 do PNE, principalmente quando se observa que a nova regra da EC 95/2016 bloqueia a entrada de recursos de impostos e o congela aos valores aplicados em 2017.

Ressalta-se que para além da capacidade financeira da União, também imprescindível apresentar a quantidade do alunado em idade educacional de 04 a 17 anos. Essa faixa etária corresponde a idade apropriada para acessar a educação básica obrigatória e gratuita, conforme prevê o artigo 208 da Constituição Federal. Nesse sentido, apresenta-se a quantidade de alunos nessa faixa etária atendidos no Brasil entre 2007 a 2018 na tabela a seguir:

Tabela 6: Quantidade de alunos com idade de 4 a 17 anos matriculados no Brasil em 2007-2018

Ano	Quant. de matrículas
2011	41.621.971
2012	41.302.640
2013	41.295.194
2014	40.833.207
2015	39.968.908
2016	39.842.727
2017	39.377.339
2018	39.067.691

Fonte: BRASIL/INEP. Elaborada pela autora.

A tabela 5 demonstra que a quantidade de matrículas de alunos em idade apropriada para a escolarização diminuiu com o passar dos anos. Só em 2018 atingiu a marca de 39 milhões de matrículas. Porém esses números não refletem a quantidade total de pessoas nessa faixa etária existentes no Brasil. O compromisso do Estado não é apenas com alunos matriculadas em idade apropriada, mas também com pessoas não matriculadas na escola, tanto com as que estão em idade apropriada, quanto com as que, por algum motivo, não puderam frequentar a escola na idade certa.

Para isso, é necessário um investimento público que reflita a realidade educacional. O aumento de recursos públicos poderia trazer uma série de benefícios para aumentar a qualidade da educação socialmente referenciada. No entanto, se a União, o ente federado que mais arrecada não intensifica seus investimentos em educação, podendo comprometer a qualidade da educação, conseqüentemente inviabilizando a Meta 20 do Plano Nacional de Educação 2014-2014. Com a implementação da Emenda 95/2016, a situação tende a se aprofundar. Diante da contradição, o financiamento da educação pública torna-se ainda mais sensível às perdas de recursos públicos.

Cara e Pellanda (2018) argumentam que o governo tem implantado políticas que vão na contramão da lei do Plano Nacional de Educação, tais como a Emenda Constitucional 95/2016, ao invés de propor e implementar políticas e programas que alcancem as metas e estratégias do PNE. Para cumprir as metas e as estratégias do PNE é necessário aumentar gradativamente os gastos anuais com a educação (EDNIR E BASSI, 2009).

Como diria Davies (2004), se os governos fossem comprometidos com a legislação, seja com o artigo 212 da Constituição, seja com as constituições estaduais e leis orgânicas, a educação pública contaria com os acréscimos previstos pelo Plano Nacional de Educação. No entanto, percebe-se que a rotina dos governantes, em descumprir a constituição, tem a cumplicidade do Poder Legislativo e Judiciário (DAVIES, 2014). A esperança de garantir os recursos para educação seria o aumento da força do controle social.

No entanto, com a regras da EC 95/2016, que se concretizam dentro do quadro de medidas econômicas regressivas e compactuando com os projetos neoliberais, face a crise do capitalismo e do Estado gerencial, há a impossibilidade de alcançar a meta 20 do PNE. Nessa perspectiva, a EC 95/2016 também compromete a garantia do direito à educação pública de qualidade social.

Nesse panorama, o Plano Nacional da Educação, voltado para atender as necessidades da educação, apresenta-se fragilizado diante das condições impostas pelos neoliberais, por meio da implementação da Emenda Constitucional 95/2016 - o instrumento legal da desvinculação de receitas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao se contextualizar a subordinação de governo brasileiro aos interesses de uma burguesia neoliberal, alinhada ao capital internacional, demonstrou-se que o Estado tem sido máximo para a manutenção da economia política e mínimo para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino.

Essa conjuntura ocorreu sob dinâmicas diferentes. Ao se evidenciar a materialidade histórica da EC 95/2016 e da desvinculação dos recursos da União à luz da economia política brasileira, partiu-se de uma realidade nem tão distante. Quando os países centrais, a partir de 1960, ao enfrentarem instabilidade política, como pela ameaça de grupos anticapitalistas, e ao encararem a crise econômica, tais como a desaceleração econômica, buscaram a mobilidade internacional do capital (NETTO; BRAZ, 2012).

Nesse contexto, uma fração dos capitalistas internacionais aproveitaram-se da crise mundial, para se expandir. De acordo com Salvador (2010), a crise nos países da América Latina fora arquitetada pelos Bancos Internacionais, ao incentivar empréstimos e pela concessão de mais crédito.

Diante disso, os neoliberais reuniram-se para decidir como garantir o pagamento, sob a justificativa de resolver as misérias da América Latina, esse encontro ficou conhecido como o Consenso de Washington, no qual decidiram impor várias medidas de reformas neoliberais aos países endividados (SOUZA, 2003; ESTEVES, 2007; PAULA, 2008; POLLINI JUNIOR, 1999; MARANHÃO, 2009).

O Brasil, como parte da América Latina, também fora obrigado a implementar essas medidas, com a participação de grupo político brasileiro alinhado aos ditames neoliberais, que resultou na reforma do Estado e na facilitação da entrada do capital internacional. Entre as reformas implementadas, cita-se a reforma do aparelho do Estado, que teve a finalidade de ajustar a parte administrativa do Estado na perspectiva gerencial, na década de 1990 (BRESSER-PEREIRA, 2006).

Nesse sentido, entre as mudanças acarretadas pela reforma administrativa do Estado na perspectiva gerencial, apresenta-se o Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado, para permitir a participação de agentes privados no orçamento público da educação, por meio da regulação das organizações sociais. Além disso, também influenciou a aprovação do texto final da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDBEN) (BRASIL, 1995 e PERONI, 2004).

Embora se identifique alguns avanços impressos na LDBEN, principalmente para a política de financiamento da educação pública, tais como a garantia da vinculação de receitas públicas mínimas para as despesas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, conforme prevê a Constituição Federal de 1988, observa-se limites. Entre esses limites, encontra-se a previsão de parte do orçamento público da educação para instituições privadas, como as organizações sociais, filantrópicas, comunitárias e confessionais. De acordo com Pinto (2000), a participação dessas instituições no orçamento público da educação, diminui os recursos da educação pública.

Além dos limites e dos avanços da LDBEN, alguns governos utilizaram-se de instrumentos políticos para retroceder as conquistas da vinculação de recursos públicos para a MDE, tais como a implementação de emendas da Desvinculação de Recursos da União (DRU), prorrogadas sucessivas vezes, vigentes desde a década de 1990, sob outras denominações. Esses instrumentos são capazes de dar novos rumos as receitas vinculadas, como por exemplo, para garantir o pagamento dívida pública (PINTO, 2000; PERONI, 2004; DAVIES, 2004; EDNIR e BASSI, 2009; SALVADOR, 2010).

Geralmente, quando essas políticas entram em vigor, são justificadas como necessárias para equilibrar as contas do governo ou pela necessidade de enxugar os gastos do Estado. Elas estão alinhadas à ideologia neoliberal, ao expressarem, nas entrelinhas, que o Estado é mínimo para a manutenção das políticas sociais, máximo para a manutenção da economia política. Nota-se que uma fração da sociedade tem travado uma disputa pelo fundo público, mesmo que signifique criar contradições jurídicas dentro do Estado, como desregular as políticas para o financiamento da MDE.

Mesmo outros governos, como o neodesenvolvimentista¹⁰⁵, que assumiu o Brasil durante 2003 a 2015, não conseguiram romper com algumas políticas neoliberais, até certo momento (BOITO, 2018). No caso da política de desvinculação de recursos da educação, esse governo deu limites em 2009, rompendo em 2011. Em 2016, foram destituídos por uma fração da sociedade burguesa alinhados ao capital internacional (BOITO, 2018).

Lembrando que, nesse momento, o Brasil estava imerso na crise econômica e política, que agravou-se ainda mais com essa situação. A partir do segundo semestre do ano de 2016, o governo que sucedeu, representado pelo Presidente Michel Temer, esteve alinhado aos ideais neoliberais. Os aliados do presidente assumiram uma postura mais ofensiva com a finalidade de “resolver” a crise econômica, se comprometendo com reestruturação e delineação de novas

¹⁰⁵ Programa de governo utilizada pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva e pela Presidenta Dilma Rousseff.

políticas, como mudar a política fiscal e inclusive de vinculação de receitas, ao aceitarem o programa “Uma Ponte para o Futuro”. Nesse Contexto, o Banco Mundial (BM), legitimou as reformas em curso, dando outras recomendações para o país lidar com a crise, por meio do documento “Um ajuste justo”.

A Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir Novo Regime Fiscal, é considerada uma das principais medidas do governo neoliberal face a crise econômica e política, que congelou os recursos do governo Federal com as despesas primárias, incluindo as receitas da MDE, por vinte exercícios financeiros, para serem corrigidas pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo¹⁰⁶ (IPCA) (BRASIL/EC 95, 2016, art. 1).

Por conta do caráter restritivo dessa política à manutenção dos serviços públicos garantidores de direitos fundamentais, também amparados constitucionalmente, como o caso do direito à educação, repercutiu no Supremo Tribunal Federal (STF), ocasionando a impetração de seis ações diretas de inconstitucionalidade discutindo a EC nº 95/16, que aguardam julgamento (GONÇALVES, 2018).

Ao se revelar a relação entre a EC 95/2016 e a política de financiamento da educação, demonstra-se que a Emenda condicionou a mudança da regra de vinculação do mínimo constitucional. As receitas de impostos para a MDE da União foram congeladas em 48,981 bilhões¹⁰⁷, cifras das receitas resultante dos impostos, realizadas em 2017. Esse valor passou a ser a base do cálculo orçamentário das receitas da MDE de 2018, corrigido pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor Amplo (IPCA). E as receitas de impostos realizadas em 2018, serviram como base para 2019, nos termos do art. 107, §1º, II (BRASIL/EC 95, 2016).

De acordo com Tanno (2016), a medida é uma forma de assegurar o financiamento mínimo da educação em tempos de queda real da arrecadação de impostos, vantajoso apenas nessa situação. Porém, pode significar reduções orçamentárias irreparáveis em momentos de aceleração econômica, pois estão sujeitas ao “efeito achatamento”, deixando parte das despesas

¹⁰⁶ De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA é produzido pelo Sistema Nacional de Índices de Preços ao Consumidor – SNIPC, objetivando medir objetivo a inflação de um conjunto de produtos e serviços comercializados no varejo, referentes ao consumo pessoal das famílias. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplio.html?edicao=17913&t=o-que-e>>. Acessado em 09 de jan. 2018.

¹⁰⁷ Dado do orçamento realizado com o MDE. Exposto pelo Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO), mês de dezembro de 2017, no valor de R\$ 48,980 bilhões (2017, p. 24). O valor também fora explicitado pelo Relatório de Avaliação de receitas e despesas primárias, em julho de 2018, no valor de R\$ 48,981 bilhões arredondado (2018, p. 58).

com a educação, de responsabilidade da União, fora do novo mínimo constitucional (CARA; PELLANDA, 2018).

Ao se evidenciar as contradições da emenda 95 para a política de financiamento da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, denuncia-se que a Emenda Constitucional 95/2016 não muda apenas a regra de cálculo do mínimo constitucional para a educação, mas fere um princípio sensível, viola cláusula pétrea ao suspender a regra da vinculação de recursos das receitas líquidas de impostos (RLI) para a área, além de petrificar todo o processo de alteração da Constituição Federal (ROZNAI; KREUZ 2018; MARIANO, 2017; AZEVEDO, 2016; PINTO, 2016, OLIVEIRA; SILVA, 2018, OLIVEIRA NETO; ROSADO, 2018; GONÇALVES, 2018; SENA, 2017).

A mudança da regra de cálculo inviabiliza o atingimento da Meta nº 20 do Plano Nacional da Educação (PNE), aprovada pela Lei 13.005/2014. Essa meta tinha o horizonte de ampliar o investimento público em educação pública, para atingir minimamente o patamar de 7% do Produto Interno Bruto - PIB no 5º ano de vigência da Lei do PNE e alcançar o investimento mínimo de 10% do PIB ao final do decênio.

Em suma, a Emenda 95/2016 desrespeita uma série de legislações que garantem a vinculação de recursos mínimos para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino, tais como, a Constituição Federal de 1988, a Diretrizes e Bases da Educação Nacional e o Plano Nacional de Educação, inclusive, menospreza o sujeito de direito, usuário da educação pública e gratuita.

Ressalta-se os constantes desafios do financiamento da educação básica apontadas nas teses e dissertações¹⁰⁸. Apesar de não abordarem a questão da EC 95/2016, evidenciam consensos capazes de esclarecer a situação do financiamento educacional no Brasil, que podem se agravar ainda mais com a política.

¹⁰⁸ Critérios de seleção de trabalhos: Busca de teses e dissertações no site da Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações <http://bdtd.ibict.br/vufind/> acesso 24.11.2017. No campo de busca do site, procuramos o tema “financiamento da educação básica”, selecionamos o campo “título”. Dessa maneira, os resultados do site retornaram 22 teses e dissertações. A dissertação de TARRAGÓ (2008) aparecia em duplicidade, por esse motivo o trabalho fora descartado. Também não analisou-se a tese de BASSI, Marcos Edgar (2001) intitulada Gestão e financiamento da educação básica: repercussões do Fundef em sete municípios paulistas, pois o acesso estava restrito até o momento da pesquisa. Sendo assim, 20 trabalhos foram selecionados e analisados.

A análise desses trabalhos possibilitou o apontamento de quatro consensos¹⁰⁹ predominantes¹¹⁰. O primeiro consenso aborda a necessidade da defesa do financiamento de garantir uma educação pública, gratuita e de qualidade socialmente referenciada. O segundo consenso indica que o Financiamento da educação é capaz de reduzir as desigualdades. O terceiro revela que o Financiamento da Educação está historicamente em disputa. O quarto difunde que o Financiamento inadequado da Educação se desdobra em desigualdade e exclusão.

O consenso pela defesa do financiamento adequado, para garantir uma educação pública gratuita e socialmente referenciada, se relaciona diretamente com a universalização do direito à educação, é elemento fundamental para a educação pública de qualidade social para todos, é uma categoria central e reveladora do seu valor como política educacional em um conjunto de governo ou estratégia de um Estado, imprescindível para a manutenção da rede educacional; sem ele não se pode alcançar a qualidade da educação, é a chave para alcançar resultados educacionais; é uma política crucial, que necessita do efetivo compromisso da União para ampliar ações e programas sociais, sendo assim, as vinculações das receitas arrecadadas são imprescindíveis para a promoção de igualdade e redistribuição de verbas (FREITAS, 2011; NASCIMENTO, 2011; SOUSA, 2009; TARRAGÔ, 2008; JESUS, 2011; BOCCHI, 2015; FARENZENA, 2011; OLIVEIRA, 2014; BULHÃO, 2010; ARAÚJO, 2013; MARTINS, 2009; CARMO, 2012).

Os trabalhos de Nascimento (2011), Sousa (2009), Gomes (2011), Oliveira (2014) e Araújo (2013) apresentam o segundo consenso que indicam que o financiamento da educação é capaz de reduzir as desigualdades regionais, territoriais e sociais. Sendo assim, capaz de causar efeitos distributivos e incentivando diferentes modalidades da educação básica, com isso, a igualdade de oportunidade e a universalização das etapas da educação requerem viabilização de mais recursos do que está sendo investido atualmente.

O terceiro consenso aponta a existência de disputas pelo fundo público da educação, o que tem marcado a história da educação no Brasil. Em muitos casos, esses recursos são utilizados para financiamento de interesses políticos e particulares, marcado por desvios e

¹⁰⁹ Inspirou-se no artigo de ALVES-MAZZOTI (2012) intitulado “A revisão da bibliografia: meus tipos inesquecíveis” reunido no livro “A bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação da escrita de teses e dissertações” organizado por BIANCHETTI e MACHADO (2012). As autoras ressaltam a importância de situar o estado atual de determinado conhecimento na revisão bibliográfica, analisando os trabalhos criticamente, comparando-os, contrastando as abordagens metodológicas, avaliando o peso e confiabilidade, identificando consensos e controvérsias, apontando regiões de sombras e lacunas.

¹¹⁰ Método de inclusão e exclusão: Buscou-se a palavra “financiamento” no espaço de busca do PDF. Onde a palavra financiamento aparecia, analisou-se o texto para responder as seguintes questões: Qual o objeto da tese ou dissertação? Qual o posicionamento do autor sobre o financiamento? Qual o tipo de pesquisa? Quais são os pontos polêmicos a serem problematizados? Como os trabalhos dos autores se relacionam?

apropriação do dinheiro público, passando por processos de justaposição ou sobreposição dos interesses de ajustamento econômico e reforma do Estado sobre os da sociedade, dependendo dos condicionamentos de cada contexto histórico e expressão do conjunto acerca dos proveitos de diversos atores (SOUSA, 2009; GOMES, 2011; JESUS, 2011; GURGEL, 2012; FARENZENA, 2010; MARTINS, 2009; SIECZAWNI, 2007; ARAÚJO, 2013).

O quarto consenso apresentado nos trabalhos de Gomes (2011), Bernardo (2017), Jesus (2011), Bocchi (2015), Araújo (2013) revelam que o financiamento educacional inadequado podem gerar desigualdades e na exclusão de camadas sociais, a começar pela condição verticalizada da tomada de decisão avesso à democracia; muitas vezes, a lógica dessa política reduz o atendimento das necessidades essenciais da sociedade, afetando negativamente as regiões mais pobres quanto a distribuição dos recursos públicos.

Nesse sentido, salienta-se que o financiamento adequado da educação pública promove a qualidade socialmente referenciada, reduz as desigualdades regionais, contribui com o desenvolvimento intelectual dos estudantes, valoriza efetivamente os professores da rede pública de ensino, oferece uma estrutura escolar cabível ao seu público alvo, promove intercâmbio de conhecimento, entre outras possibilidades. Nesse caso, a aplicação da EC 95/2016 inviabiliza o alcance desses aspectos, podendo resultar na exclusão de grande parte da população de gozar um direito básico e fundamental ao ser humano.

É necessário ter clareza que qualquer direito é correlação de forças. A história mostra que, embora uma fração da sociedade tenha buscado a qualidade educacional socialmente referenciada e tenha conseguido imprimir a garantia de receitas para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) na legislação, não significa que estará garantida para o sempre. O Plano Nacional de Educação (PNE) de 2014 imprimiu uma parte dos anseios da comunidade educacional, mas essa legislação demonstrou-se insuficiente para que a União cumpra seus compromissos com a educação.

É válido ressaltar que, dentro de uma sociedade capitalista, qualquer direito social carece de investimentos pecuniários, sem isso, é quase impossível manter uma educação pública gratuita de qualidade social. Defender o financiamento da educação pública com recursos públicos é um ato político do qual não se pode abrir mão, mesmo que os defensores de um Estado mínimo para a manutenção da educação pública se utilizem de todos os artifícios legais para fazer retroagir esse direito. É necessário que o financiamento da educação seja um direito social impresso na Constituição Federal, junto aos demais direitos fundamentais.

A desvinculação dos recursos da MDE por meio da Emenda Constitucional 95/2016, como dito anteriormente, é um instrumento econômico-político-ideológico que atende aos

interesses de uma classe capitalista neoliberal alinhada ao capital internacional, não representa as necessidades de grande parte dos brasileiros que usufruem da educação pública e gratuita.

Se a esperança é resistir por meio da legislação, mais uma vez, a manutenção da estrutura econômico-político sempre será prioridade primeira do Estado, mesmo que signifique retirar recursos de direitos sociais, tais como da manutenção da educação. Infere-se que o limite imposto aos avanços dos retrocessos aqui expostos seja a construção de uma nova sociedade que não esteja alicerçada na exploração de um sujeito pelo outro.

Conquanto, a não construção dessa nova sociedade implica na manutenção do quadro histórico da dívida pública. De tal forma que dívidas, sejam endógenas e/ou exógenas, apresentam-se como necessárias à lógica do modo de produção vigente, se considerado o papel do Estado, há impossibilidade do cerceamento delas nos moldes do sistema capitalista.

Sem uma análise aprofundada é praticamente impossível mensurar o que aconteceu com os recursos da educação após a Emenda, pois não está escrito com todas as letras que um dos objetivos delas é desvincular recursos da MDE da União. Por isso, é necessário conhecer os desafios históricos do financiamento da educação, é imprescindível analisar minuciosamente os Relatórios sobre as aplicações de recursos públicos na educação, com a finalidade de verificar se o mínimo constitucional realmente está sendo atingido, também é indispensável conhecer a legislação e explorar como o governo federal aplica as regras de vinculação, fazer o controle social e mobilizar as pessoas interessadas na educação pública, gratuita e socialmente referenciada, com o objetivo de lutarem por outras receitas.

Antes da Emenda, o governo calculava o mínimo constitucional, explicitando metodologicamente, que essas receitas cresciam conforme a arrecadação de impostos, um enorme avanço social garantido pela Constituição Federal e pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Enquanto isso, as despesas típicas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino expressavam a necessidade dos recursos do mínimo constitucional e de outras receitas previstas em Lei.

Depois da implementação da regra de desvinculação de impostos da MDE, por conta das imposições da Emenda 95/2016, o Poder Executivo não está publicando as receitas de impostos, que constituem o orçamento da educação, em seus relatórios sobre a execução orçamentária. Se estivesse publicando, perceber-se-ia, com clareza, as perdas financeiras para a educação nacional, ao não se cumprir a regra de vinculação constitucional.

O mais grave é que a política de congelamento de gastos, ao se impor sobre a própria Constituição, permitiu a ressignificação do termo mínimo constitucional, deixando margens para as contradições, tais como, a afirmação de que se está cumprindo o mínimo constitucional.

O mínimo legal da MDE é, neste exato momento, um teto de receitas de impostos congelados de 2017, corrigido pelo Índice de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA).

Ao mesmo tempo que o Estado brasileiro está congelando os gastos em diversas áreas, inclusive, a despesa com educação, paralelamente, implementa uma série de reformas que implicam o aumento do investimento público no setor privado, muitas vezes, sem exigir o retorno financeiro, inclusive, perdoa as dívidas milionárias de uma pequena elite, em nome da manutenção da economia.

Ao permitir contradições jurídicas, todos Poderes acabam sendo coniventes com a falta de compromisso dos governos para que se cumpra a legislação educacional e referendam um projeto econômico-político-ideológico em que a educação pública será sucateada porque o fundo público deve estar a serviço do capital.

REFERÊNCIAS

ALVES-MAZZOTTI, Alda Judith. A “revisão da bibliografia” em teses e dissertações: meus tipos inesquecíveis” – o retorno. In: BIANCHETTI, Lucídio; MACHADO, Ana Maria Netto Machado (Orgs.). **A Bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação e escrita de teses e dissertações**. São Paulo, SP: Cortez, 2012, p. 41-59.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação no Brasil**. 1º ed. Brasília-DF, Liber Livro Editora: 2012.

_____. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **RBPAE** - v. 32, n. 3, p. 653 - 673 set./dez. 2016. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/70262>>. Acesso em: 14 jan. 2019.

_____. Financiamento da educação básica e o PNE: ainda e sempre, muitos desafios. **Retratos da Escola**, Revista semestral da escola de formação da CNTE (Esforce). Brasília, vol. 8, nº 15, jul./dez. 2014, p. 293-310. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em 19 mar. 2019.

ÁVILA, Carlos Alberto de. **Orçamento público**. Curitiba: Instituto Federal de Educação, Ciência E Tecnologia - Paraná - Educação A Distância, 2012. Disponível em: <<http://ead.ifap.edu.br/netsys/public/livros/Livros%20Curso%20Servi%C3%A7os%20P%C3%ABlicos/M%C3%B3dulo%20II/Or%C3%A7amento%20P%C3%ABlicos/Livro%20Orçamento%20Publico.pdf>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Financiamento Da Educação Básica No Governo Lula: Elementos de Ruptura e de Continuidade com as Políticas do Governo de FHC**. 2007. 182f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília – DF, 2007. Disponível: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-17122014-114038/pt-br.php>. Acesso: 24 nov. 2017

_____. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. 2013. 401f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo. São Paulo – SP, 2013. Disponível: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2958/1/2007_RaimundoLuizSilvaAraujo.pdf. Acesso 24 nov. 2017.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. O novo regime fiscal: a retórica da intransigência, o constrangimento da oferta de bens públicos e o comprometimento do PNE 2014-2024. **Tópicos Educacionais**. Recife, v.22, n.1, jan/jun. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/article/view/22442>> Acesso em: 14 jan. 2019.

BANCO MUNDIAL. **Comunicado à imprensa nº 2018/003/LAC**. Grupo Banco Mundial apresenta sua Estratégia de Parceria para o Brasil, 2018. Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2017/07/13/brazil-world-bank-group-presents-country-partnership-strategy>>. Acesso: 10 jan. 2017

_____. **Comunicado à imprensa nº 2018/140/LAC**. Crescimento ganha força na América Latina e Caribe Agora é hora de fortalecer a base fiscal para crescimento inclusivo, 2018.

Disponível em: <<http://www.worldbank.org/pt/news/press-release/2018/04/17/perspectivas2018>>. Acesso em 27 abr. 2018.

_____. **Um ajuste justo: Análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil. Volume I – Síntese**, 2017. Disponível <<http://www.worldbank.org/pt/country/brazil/publication/brazil-expenditure-review-report>>. Acesso 05 jan. 2017.

BERNARDO, Rosangela Ferreira. **O FUNDEB como política de financiamento da educação básica e seu desempenho ao longo dos anos nos municípios mineiros**. 2017. 71f. Dissertação (Mestrado em Ciências Contábeis) - Faculdade de Ciências Contábeis, Universidade Federal de Uberlândia, Uberlândia – MG, 2017. Disponível: <https://repositorio.ufu.br/bitstream/123456789/18647/1/FUNDEBPoliticaPublica.pdf>. Acesso 24 nov. 2017.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.

BIANCHETTI, Lucídio; MACHADO, Ana Maria Netto. **A Bússola do escrever: desafios e estratégias na orientação da escrita de teses e dissertações**. 3 ed. São Paulo. Cortez, 2012.

BOCCHI, Roberta Maria Bueno. **O financiamento público do Estado de São Paulo para a educação Básica pública Estadual: desafios das controvérsias (Gestão 2008 – 2012)**. 2015. 261f. Tese (Doutorado em Educação-Currículo) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo – SP, 2015. Disponível: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/9838/1/Roberta%20Maria%20Bueno%20Bocchi.pdf>. Acesso: 24 nov. 2017.

BOITO, Armando. **Reforma e crise política no Brasil: os conflitos de classe nos governos do PT**. São Paulo: Editora Unesp, 2018.

BRASIL. **Constituição Federal de 1988**. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 05 jan. 2017.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Sinopse Estatística da Educação básica 2011 a 2018**. Brasil: Inep, 2019. Disponível em: <<http://inep.gov.br/web/guest/sinopses-estatisticas-da-educacao-basica>>. Acesso em: 01 mai. 2019.

_____. **Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Estabelece diretrizes e bases da Educação nacional. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 23. Dez. 1996.

_____. **Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014**. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm>. Acesso em: 10 jan. 2019.

_____. **Lei nº 13.587 de 02 de janeiro de 2018**. Lei Orçamentária Anual 2018. Brasília, DF, 03 jan. 2018. Disponível em: <<http://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/or2018/lei/Lei13587-2018.pdf>>. Acesso em: 08 fev. 2018.

_____. **Emenda constitucional nº 19, de 04 de junho de 1998.** Modifica o regime e dispõe sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal, e dá outras providências. **Lex:** legislação Federal e Marginália, Brasília, DF, 05 jun. 1998. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc19.htm>. Acesso em: 05 jan. 2018

_____. **Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016.** Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. **Lex:** legislação Federal e Marginália, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso: 06 jan. 2018.

_____. **Manual técnico de orçamento MTO.** Versão 2013. Brasília: Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, 2012. Disponível em: <<http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/manual-tecnico-de-orcamento-mto>>. Acesso em: 18 fev. 2019.

_____. **Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado.** Brasília, DF, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/documents/mare/planodiretor/planodiretor.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. Subchefia de Assuntos Parlamentares. Exposição de Motivos Internos – **EMI nº 00083/2016** – Carta de Submissão da Proposta de Emenda Constitucional para um Novo Regime Fiscal. Ministério da Fazenda - MF e Ministério do Planejamento e Desenvolvimento e Gestão - MPDG. Brasília: MF/MPDG, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm>. Acesso em: 17 fev. 2018.

_____. Lei Nº 13.429, de 31 de Março de 2017. **Dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na empresa de prestação de serviços a terceiros** (Lei da Terceirização das atividades fins). Brasília, DF, 31 mar. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13429.htm>. Acesso em: 08 jan. 2018.

_____. Lei Nº 13.467, de 13 de julho de 2017. **Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT) (Reforma trabalhista).** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm>. Acesso em: 08 jan. 2018.

_____. Lei nº 13.473 de 08 de agosto de 2017. **Lei de Diretrizes Orçamentárias 2018.** Brasília, DF, 08 ago. 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/ldo/2018/ldo2018>>. Acesso em: 06 fev. 2018.

_____. Lei nº 13.414 de 10 de janeiro de 2017. **Lei Orçamentária Anual 2017.** Brasília, DF, 11 jan. 2017. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>>. Acesso em: 08 fev. 2018.

_____. Medida Provisória Nº 783, de 31 de Maio de 2017. Institui o Programa Especial de Regularização Tributária junto à Secretaria da Receita Federal do Brasil e à Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 31 mai. 2017. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1581028&filena me=MPV+783/2017>. Acesso em: 27 jan. 2018.

_____. Lei Nº 13.496, De 24 De Outubro De 2017. Conversão da Medida Provisória nº 783, de 2017. Institui o Programa Especial de Regularização Tributária (Pert) na Secretaria da Receita Federal do Brasil e na Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional; e altera a Lei no 12.249, de 11 de junho de 2010, e o Decreto no 70.235, de 6 de março de 1972. **Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil**, Poder Executivo, Brasília. DF, 25 out. 2017. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/Lei/L13496.htm>. Acesso em: 27 jan. 2018.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política social: fundamentos e história**. São Paulo: Cortez, 2008.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. Democracia, estado social e reforma gerencial. **RAE-Revista de Administração de Empresas**, v. 50, p. 112-116, 2010. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rae/v50n1/a09v50n1.pdf>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____. **Reforma Gerencial de 1995: Documents and Works on the Brazilian public management reform**. Site Bresser-Pereira. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/rgp.asp>>. Acesso em: 05 jan. 2018.

_____; SPINK, P. K. (Orgs). **A Reforma do Estado e administração pública gerencial**. 7º ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

Bulhão, Rita Maria Torquato Fernandes. **O financiamento da educação básica no estado do Maranhão: um estudo crítico sobre o custo-aluno qualidade do ensino fundamental a partir do FUNDEF**. 2010. 186f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Centro de Ciências Sociais, Universidade Federal do Maranhão. São Luís – MA, 2010. Disponível: <https://tedebc.ufma.br/jspui/bitstream/tede/173/1/RITA%20MARIA%20TORQUATO%20FERNANDES%20BULHAO.pdf>. Acesso: 24 nov. 2017.

CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa. Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; Oliveira, Ana Luiza Matos (Orgs.). **Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil**. São Paulo, SP: Autonomia literária, 2018, p. 98-126.

CARMO, Manuela Santos Nunes do. **O financiamento e o gasto social do Estado de São Paulo em contexto de descentralização e ajuste fiscal: educação básica, saúde, habitação e transporte público urbano (1997-2009)**. 2012. 210f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, SP, 2012. Disponível: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/286121/1/Carmo_ManuelaSantosNunesdo_M.pdf. Acesso 24 nov. 2017.

CHIODINI, Cláudia Roberta. **“Quero ver quem paga, pra gente ficar assim”**: Representação social docente sobre o financiamento da educação básica. 2008. 135f. Dissertação (Mestrado

em Educação) - Centro de Ciências da Educação, Universidade Regional de Blumenau, Blumenau, 2008. Disponível: http://www.bc.furb.br/docs/DS/2008/333630_1_1.pdf. Acesso: 27 nov. 2017.

DAVIES, Nicholas. **Financiamento da educação: Novos e velhos desafios**. São Paulo: Xamã, 2004.

DIAS, Fernando Álvares Correia. **Desvinculação de receitas da União, ainda necessária?**. Núcleo de Estudos e Pesquisas do Senado, Textos para discussão. Brasília, Out/2011. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-103-desvinculacao-de-receitas-da-uniao-ainda-necessaria>. Acesso em: 20 fev. 2019.

DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro (orgs). **Austeridade e retrocesso: impactos sociais da política fiscal no Brasil**. 2º Ed., vol 1. São Paulo: Brasil, 2018. Disponível em: <http://pedrorossi.org/wp-content/uploads/2018/08/Impactos-sociais-da-politica-fiscal.pdf>. Acesso em: 02 dez. 2018.

EDNIR, Madza; BASSI, Marcos. **Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação brasileira**. São Paulo: Petrópolis, 2009.

ESTEVEVES, Thiago de Jesus. **Modelos de desenvolvimento e integração Latino-Americanos: do CEPAL ao Consenso de Washington**. 2007. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Cultura e Sociedade) – Instituto de Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2007. Disponível em: <https://tede.ufrj.br/jspui/bitstream/tede/635/1/2007-%20Thiago%20de%20Jesus%20Esteves.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2017.

FARENZENA, Nalú. **Diretrizes da política de financiamento da educação básica brasileira: continuidades e inflexões no ordenamento constitucional-legal (1987-1996)**. 2001. 392f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre – RS, 2001. Disponível: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/1903/000311896.pdf?sequence=1>. Acesso 24 nov. 2017.

FATTORELLI, Maria Lucia; ÁVILA, Rodrigo. **Os números da dívida**. Auditoria Cidadã da Dívida, 2018. Disponível em: www.auditoriacidada.org.br. Acesso em 12 mar. 2019.

FINEDUCA. **A aprovação da PEC 241 significa estrangular a educação pública brasileira e tornar letra morta o plano nacional de educação 2014-2024 – NOTA 1**. 2016. Disponível em: <http://www.fineduca.org.br/2016/10/18/a-aprovacao-da-pec-241-significa-rasgar-a-constituicao-federal-e-inviabilizar-o-pne/>. Acesso em: 05 dez. 2018.

FREITAS, Aline da Silva. **O direito a educação básica no Brasil e o problema do seu financiamento**. 2009. 183f. Dissertação (Mestrado em Direito político e Econômico) - Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo – SP, 2009. Disponível em: <http://tede.mackenzie.br/jspui/bitstream/tede/1258/1/Aline%20da%20Silva%20Freitas.pdf>. Acesso: 21 nov. 2017.

GENTILI, Pablo. **Pedagogia da exclusão: o neoliberalismo e a crise da escola pública**. Rio de Janeiro: Vozes, 2007.

GOMES, Ângela de Castro Correia. **Políticas Públicas de financiamento da Educação Básica: uma análise da aplicação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), no período 2007-2010 em Guajará-Mirim, RO**. 2011. 338f. Tese (Doutorado em Educação: Currículo) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo – SP, 2011. Disponível: <https://tede2.pucsp.br/bitstream/handle/9635/1/Angela%20de%20Castro%20Correia%20Gomes.pdf>. Acesso: 24 nov. 2017.

GONÇALVES, Alan Alexandre Mendes. **O poder constituinte derivado e os direitos fundamentais: uma análise acerca da constitucionalidade da Emenda Constitucional n. 95/16**. 2018. 87f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade Católica de Brasília, Distrito Federal – Brasília, 2018. Disponível em: <<https://bdtd.ucb.br:8443/jspui/bitstream/tede/2379/2/AllanAlexandreMendesGoncalvesDissertacao2018.pdf>>. Acesso em: 01 jan. 2018.

GRAZIANE PINTO, Elida. Novo Regime Fiscal e a mitigação dos pisos de custeio da saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**. p. 1-3 Nov. 2016. DOI: 10.1590/0102-311X00194316. Disponível em: < www.ensp.fiocruz.br/csp>. Acesso em: 14 jan. 2019.

GREGGIANIN, Eugênio et. al. Novo Regime Fiscal - Emenda Constitucional 95/2016 Comentada. **Estudo Técnico nº 26/ 2016**, - CONOF/CD. Dez. de 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/a-camara/estruturaadm/diretorias/diretoria-legislativa/estrutura-1/conof/consultaconvenios.html>>. Acesso em: 26 jul. 2018.

GURGEL, Rogério Fernandes. **Trabalho Docente: políticas de financiamento da carreira e da remuneração dos professores da educação básica de sistemas públicos de ensino**. 2012. 225f. Tese (Doutorado em Educação) - Centro de Educação, Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa – Paraíba, 2012. Disponível: <http://tede.biblioteca.ufpb.br:8080/bitstream/tede/4668/1/arquivototal.pdf>. Acesso 24 nov. 2017.

HARVEY, David. **17 contradições e o fim do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2016. Trad. Rogério Bettoni.

_____. **Neoliberalismos: História e implicações**. São Paulo. Loyola, 2005.

_____. **O Enigma do Capital e as crises do capitalismo**. São Paulo: Boitempo, 2011.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA**. Disponível em: <<https://www.ibge.gov.br/estatisticas-novoportal/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidor-amplo.html?edicao=17913&t=o-que-e>>. Acesso em: 08 jan. 2018.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Série do Produto Interno Bruto**. Brasília: Ipea, 2019.

JESUS, Wellington Ferreira de. **A Política de Fundos Constitucionais no contexto da Educação Básica no Brasil**: Origens, contradições e perspectivas. 2011. 264f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiânia-GO, 2011. Disponível: <http://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tde/1102/1/Tese%20Wellington%20F%20de%20Jesus.pdf>. Acesso 26 nov. 2017.

MARANHÃO, Tatiana de Amorim. **Governança Mundial e a pobreza**: do Consenso de Washington ao consenso das oportunidades. 2009. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-30112009-143342/pt-br.php>. Acesso em: 05 jun. 2018.

MARX, Karl. **O capital**: crítica da economia política. Livro 1: O processo de produção capitalista. 2.ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1971.

MELLO, Paula Roberto Callado B. de. **O Banco Mundial e o desenvolvimento no Brasil**: Uma análise da mudança institucional a partir do Consenso de Washington. 2008. Dissertação (Mestrado em Ciência Política) – Centro de Filosofia e Ciências Humanas e Sociais, Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2008. Disponível em: https://repositorio.ufpe.br/bitstream/123456789/1440/1/arquivo1630_1.pdf. Acesso em: 05 jun. 2018.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./ abr. 2017. DOI: 10.5380/rinc.v4i1.50289. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289/31682>. Acesso em 14 jan. 2019.

MARINI, Rui Mauro. **Dialética da dependência**. In: TRASPADINI, R.; STEDILE, J. P. (Orgs.). Rui Mauro Marini: vida e obra. São Paulo: Expressão Popular, 2005.

MARTINS, Paulo de Sena. **O Financiamento da Educação Básica por meio de Fundos Contábeis**: Estratégia Política para a equidade, a autonomia e o regime de colaboração entre os entes federados. 2009. 338f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília – DF, 2009. Disponível: http://repositorio.unb.br/bitstream/10482/6404/1/2009_PaulodeSenaMartins.pdf. Acesso 24 nov. 2017.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **O Financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Editora Pedagógica e Universitária, 1987.

_____. **A vinculação constitucional de recursos financeiros para a educação**: esfera federal. Cad. Pesq. São Paulo, 1984, p. 15-21.

_____. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Autores Associado, 1997.

NARHA, Cinara; Weber, Hingo. **Através da Lógica**. 8º ed. Petropolis, RJ: Vozes, 2009.

NASCIMENTO, João Batista do. **O financiamento da educação básica e a política de fundos em Goiás (1998 – 2011):** municipalização, redistribuição dos recursos e (des) valorização do magistério. 2011. 127f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal de Goiás, Goiás - GO, 2011. Disponível em: http://repositorio.bc.ufg.br/tede/bitstream/tede/2017/1/Financiamento_da_EB_Dia.pdf. Acesso 24 nov. 2017.

NAKATANI, Paulo. O papel e o significado da dívida pública na reprodução do capital. In: Rosilene Wansetto e Fabrina Furtado (orgs.). **Ilegitimidade da dívida pública:** quem deve a quem? Alternativas desde o Sul. São Paulo: Expressão Popular, 2007, p. 13-29.

NETTO, José Paulo; BRAZ, Marcelo. **Economia Política:** Uma introdução crítica. São Paulo: Cortez, 2012.

OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. **Educação Superior no Brasil:** a inclusão interrompida. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; Oliveira, Ana Luiza Matos (Orgs.). Economia para poucos: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo, SP: Autonomia literária, 2018, p. 127-146.

OLIVEIRA, Cleiton de; SILVA, Guaracy. O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação. **RBPAAE** - v. 34, n. 1, p. 253 - 269, jan./ abr. 2018. DOI: 10.21573/vol34n12018.77586. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/view/77586>. Acesso em: 14 jan. 2019.

OLIVEIRA, Vinícius de Bragança Müller e. **Autonomia Regional e financiamento da educação básica:** Pernambuco, São Paulo e Rio Grande do Sul, 1850-1930. 2014. 285f. Tese (Doutorado em História Econômica) - Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. São Paulo - SP, 2014. Disponível: <http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8137/tde-14052015-130950/pt-br.php>. Acesso: 24 nov. 2017.

OLIVEIRA NETO, João Paulino de; ROSADO, Cid Augusto Da Escóssia. Direitos fundamentais sociais como limites à reforma constitucional: a inconstitucionalidade da EC 95/2016. **REJUR** -Revista Jurídica da UFERSA. Mossoró, v. 2, n. 3, jan./ jun. 2018, p. 116-138. Disponível em: <https://periodicos.ufersa.edu.br/index.php/rejur/article/view/6957/pdf>. Acesso em 19 jan. 2019.

HELENE, Otaviano. **Um diagnóstico da educação brasileira e de seu financiamento.** Campinas. SP: Autores Associados, 2013.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. **Uma ponte para o futuro.** Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015a. Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 20 mar. 2019.

PEREIRA, Maria Aparecida Nunes. Financiamento da educação básica no Estado da Paraíba: Análise dos primeiros resultados do FUNDEB nos Municípios de João Pessoa e Cabedelo – PB. 2012. 414f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas – SP, Campinas – SP, 2012. Disponível: http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/250871/1/Pereira_MariaAparecidaNunes_D.pdf. Acesso 24 nov. 2017.

PERONI, Vera. **Política educacional e papel do Estado**: no Brasil dos Anos 1990. São Paulo: Xamã, 2003.

PINHEIRO, Iara Ferreira. **Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE)**: implicações na gestão, no financiamento e na qualidade do desempenho da Educação Básica: Estudo de Caso – modalidade Tempo Integral. 2012. 83f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Centro de Políticas Públicas e Avaliação da Educação, Universidade Federal de Juiz de Fora, Juiz de Fora, 2012. Disponível: <https://repositorio.ufjf.br/jspui/bitstream/ufjf/1691/1/iaraferreirapinheiro.pdf>. Acesso 24 nov. 2017.

PINTO, José Marcelino de Rezende. **Os recursos para o financiamento da educação no Brasil no contexto das finanças públicas**. Brasília: Plano, 2000.

PORTUGAL, Murilo. **Política Fiscal na primeira fase do Plano Real, 1993-1997**. In: Edmar Bacha (Org.). A crise fiscal e monetária brasileira. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016, p. 373-399.

POLLINI JUNIOR, Airton Brazil. **A aliança para o progresso versus o Consenso de Washington**: recomendações dos organismos econômicos internacionais. 1999. Dissertação (Mestrado em História Econômica) – Instituto de Economia, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1999. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/jspui/bitstream/REPOSIP/285388/1/PolliniJunior_AirtonBrazil_M.pdf>. Acesso em: 05 jun. 2018.

ROSNAL, Yaniv; KREUS, Letícia Regina Camargo. Controle de convencionalidade e a Emenda Constitucional 95/2016: Um caso brasileiro de emenda constitucional. **Revista de Investigações Constitucionais**. Curitiba, v. 5, n. 2, p. 35-36, mai./ ago. 2018. DOI 10.5380.rinc.v5i2.57577. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/57577>>. Acesso em: 14 jan.2019.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**. p. 1-5 Nov. 2016. DOI: 10.1590/0102-311X00194316. Disponível em: <www.ensp.fiocruz.br/csp>. Acesso em: 14 jan. 2019.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. Economia Política da austeridade. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos (orgs.). **Economia para poucos**: impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia literária, 2018, p. 14-31.

SALVADOR, Evilásio. **Fundo Público e Seguridade Social no Brasil**. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. BEHRING, Elaine; BOSCHETTI, Ivanete; GRANEMANN, Sara (Orgs.). **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Editora Cortez, 2012.

SAVIANI, Dermeval. **A nova lei da educação**: trajetória, limites e perspectivas. 4.ed. Campinas: Autores Associados, 1997.

SENA, Paulo. Impactos da Emenda Constitucional nº 95 no financiamento da educação. In: JESUS, Wellington Ferreira de Jesus (org). **O financiamento da Educação básica em tempos de golpe parlamentar**: Antigos desafios e novas possibilidades. Uberlândia: Culturatrix, 2017, p. 19-54.

SIECZOWSKI, Maria Anunciação Cichero. **O financiamento da Educação Básica nas reformas educacionais dos anos de 1990 e do Regime Militar de 1964-1985**: o papel dos entes federados no ordenamento constitucional-legal. 2007. 246f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre – RS, 2007. Disponível: <http://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/13269/000642293.pdf?sequence=1>. Acesso 24 nov. 2017.

SILVA, José de Ribamar Pereira da; BITTENCOURT, Fernando Moutinho Ramalho. **Orçamento em foco**: Uma interpretação para o teor dos dispositivos da Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal com limites para o gasto da União, e considerações sobre sua implementação. CONOF/ CD. Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/item/id/529648>>. Acesso em: 18 dez. 2018.

SILVA, Maria Abadia. **O Consenso de Washington e a privatização na Educação Brasileira**. Linhas Críticas (UnB), Brasília, v. 11, n.21, p. 255-263, 2005. Disponível <http://periodicos.unb.br/index.php/linhascriticas/article/view/5377/4482>. Acesso 05 nov.2018.

SHEIBE, Leda. Editorial. **Retratos da Escola**, Revista semestral da escola de formação da CNTE (Esforce). Brasília, vol. 8, nº 15, jul./dez. 2014, p. 227-229. Disponível em: <<http://www.esforce.org.br>>. Acesso em 19 mar. 2019.

SOARES, Maria Clara Couto. Banco Mundial: Políticas e Reformas. In: TOMMASI, Livia de; WARDE, Mirian Jorge; HADADD, Sérgio (Orgs.). **O Banco Mundial e as Políticas Educacionais**. 4º ed. São Paulo: Cortez, 2003.

SOUSA, Antônia de Abreu. **A política de fundo público para o financiamento da educação básica**: impacto e impasses no município de Fortaleza. 2009. 323f. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza – CE, 2009. Disponível: [file:///C:/Users/Darling%20Viking/Downloads/2009_Tese_AASousa%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/Darling%20Viking/Downloads/2009_Tese_AASousa%20(1).pdf). Acesso 24 nov. 2017.

SOUZA, P. C. de A. **O Consenso de Washington e a Globalização**. 2003. Dissertação (Mestrado em Economia) – Escola de Administração de Empresas de São Paulo, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2003. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/5622/1200302874.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 05 jun. 2018.

STN. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2007 a 2018**: Demonstrativo das Receitas e Despesas da Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Disponível: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais>>. Acesso em 28 fev. 2019.

STN. SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL. **Relatório Resumido da Execução Orçamentária de 2007 a 2018**. Disponível: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais>>. Acesso em 28 fev. 2019.

TANNO, Cláudio Riyudi. Orçamento da Educação: Riscos de compressão das despesas não asseguradas pela PEC N° 241/2016. **Estudo Técnico ° 22/2016 – CONOF/ CD**. Out. 2016. Disponível: http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago_publicado.pdf. Acesso em 21 jun. 2018.

TANNO, Cláudio Riyudi et. al. Impactos do “Novo Regime Fiscal” – subsídios à análise da Proposta de emenda à constituição – PEC n° 241/2016. **Estudo Técnico nº 12/2016. CONOF/CD**. Ago. 2016. Disponível em: http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago_publicado.pdf. Acesso em: 21 jun. 2018.

TARRAGÔ, Ramiro Porto da Silva. **Financiamento da Educação Básica Pública no Brasil e em Porto Alegre, Pós-Constituição de 1988**. 2008. 192f. Dissertação (Mestrado em Economia) - Faculdade de Administração, Contabilidade e Economia, Porto Alegre – PR, 2008. Disponível: <http://repositorio.pucrs.br/dspace/bitstream/10923/2550/1/000407899-Texto%2bCompleto-0.pdf>. Acesso 24 nov. 2016.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer sobre as contas do governo da república**. Brasília: TCU, 2011 a 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório de Acompanhamento do Demonstrativo das Receitas e Despesas com Manutenção e Desenvolvimento do Ensino**. TC-021.207/2008-0. Relatório de Acompanhamento. Brasília: TCU, 2008. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br/Consultas/Juris/Docs/judoc%5CAcord%5C20081024%5C021.207%202008-0-MIN-AN.doc>. Acesso em 14 jan. 2019.