

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
DOUTORADO/MESTRADO EM EDUCAÇÃO

Rosenei Cella

**A INFLUÊNCIA NEOLIBERAL NO PROCESSO DE
APROVAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95
E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

Passo Fundo

2019

Rosenei Cella

**A INFLUÊNCIA NEOLIBERAL NO PROCESSO DE
APROVAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95 E
O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA**

Tese apresentada ao curso de Doutorado em Educação, do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Faculdade de Educação, da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial para obtenção do grau de Doutora em Educação, sob orientação do Prof. Dr. Julio César Godoi Bertolin.

Passo Fundo

2019

Aos meus pais, que mesmo não tendo tido acesso à educação na sua juventude, sempre estimularam os filhos a buscá-la como fonte de conhecimento e oportunidade de crescimento. Ao meu filho João, que sempre esteve ao meu lado!

AGRADECIMENTOS

A toda a minha família, de forma especial à minha mãe, Neive Maria Reginato Cella, e ao meu pai, Dorvalino Alberto Cella, pelo amor incondicional e pelos exemplos de vida que são para mim.

Ao meu querido orientador, Prof. Dr. Julio César Godoi Bertolin, por ter me acolhido carinhosamente e pacientemente, encorajando a seguir adiante nos momentos em que eu desacreditei da minha capacidade; e pela interlocução qualificada durante todo o processo investigativo.

À Faculdade de Educação (FAED), ao Programa de Pós-Graduação em Educação (PPGEDU) da UPF e a todos os seus professores e técnicos administrativos, às serventes, pelo apoio, incentivo e pelo trabalho competente que realizam na formação de profissionais qualificados no campo da educação. À UPF pela excelente estrutura que oferece aos seus acadêmicos e pela Bolsa UPF.

Ao Governo do Estado de Santa Catarina/FUMDES, pela Bolsa de estudos que obtive nos meses finais do doutorado e por terem sido sensíveis em prorrogá-la quando solicitei devido à necessidade de prorrogar o prazo para minha defesa, por questões alheias a minha vontade.

Um agradecimento especial aos professores Altair Alberto Fávero e Cláudio Almir Dalbosco, pela sensibilidade com que me acolheram e compreenderam em um dos momentos mais difíceis da minha trajetória acadêmica, obrigada!

À amiga Roberta Cajazeiras, que me tomou pela mão, apoiou e foi lá ajudar a resolver o problema, obrigada! Que presente ter te conhecido, que possamos ter muitas boas histórias para contar!

Aos colegas da turma 2015/2 do doutorado do PPGEDU, especialmente aos queridos amigos Ivana Aparecida Weissbach Moreira, Ricardo Cocco e Rosana Cristina Kohls, pela amizade e companheirismo, caronas, palavras de conforto e estímulo, compreensão em todos os momentos! Quantas risadas loucas e deliciosas! Já tenho saudade! Construímos lindas lembranças. Ninguém solta a mão de ninguém!

À prof.^a María Lorena Hernández Yáñez, pela acolhida en el Departamento de Estudios en Educación del Centro Universitario de Ciencias Sociales y Humanidades (CUCSH) de la Universidad de Guadalajara, Jalisco, México, no período de 26 de fevereiro a 21 de março de 2018.

À UFFS, especialmente aos idealizadores do PLEDUCA, possibilitando que eu tivesse horas semanais para estudar e me deslocar a Passo Fundo durante os 4 anos regulares do curso de doutorado.

Ao meu filho amado João Vitor Bertollo, amor incondicional da minha vida, que acompanhou de perto a batalha, cada enfrentamento, fraqueza, retomada, lágrima, sorriso... você nunca deixou de acreditar nesta tua mãe, obrigada filho, te amo muitíssimo.

Aos colegas e amigos do Gabinete do Reitor da UFFS, que “seguraram as pontas” durante o período que estive em qualificação, ausentando-me semanalmente para estudar, minha gratidão eterna! Vocês são criaturas especiais, diferenciadas!

Um carinho especial às “meninas” do GR, Odaléia, Priscila e Stefani, tem um pouco de cada uma de vocês na minha história, obrigada pela paciência, apoio, escuta, fé, por tudo mesmo!

Ao professor Oto João Petry, que me acolheu, acreditou em mim... não tenho palavras para te agradecer, educadores como você inspiram a gente a seguir acreditando que estamos fazendo a coisa certa mesmo nestes tempos obscuros.

À minha irmã Alcione Cella, uma guerreira, mulher forte, maravilhosa, que acredita em mim e me apoia sempre, obrigada pela força, você precisa saber que somos muito fortes, frutos da mesma árvore!

Ao meu irmão Dirceu Cella, pai, trabalhador, homem honesto e irmão amigo, obrigada por tudo, te admiro muito! À minha cunhada Jani, aos meus sobrinhos Luiz, Luísa e Julia, aos quais não pude dar muita atenção nesse tempo todo.

Ao meu cunhado Ivanio R. Berticelli, a quem quero bem como a um irmão, obrigada pelo apoio e confiança de sempre.

A todos os amigos e amigas que nunca me deixaram esquecer que sempre há um sonho por trás de qualquer trabalho.

Ao Riciano de Rossi, que chegou em meio aos momentos mais conturbados e difíceis do processo de escrita. Me acolheu, apoiou e assim me ajudou a enfrentar o percurso final desta pesquisa. Ninguém chega na vida da gente por acaso! Tens sempre um lugar especial no meu coração! Obrigada!

Ao Hugo e ao Pablo, meus inseparáveis companheiros de 4 patas, ambos ficaram ao meu lado em cada minuto da jornada, incansáveis, acolhedores, com o olhar atento, compreensivo e amigo. Perdão pelos passeios que não demos.

Aos amigos do meu filho (Marcelo, Maurão, Girardi, Deivid, João Vitor, dentre outros), que circularam pela minha casa nesses anos e animaram um pouco o ambiente com suas vozes jovens e cheias de sonhos, olhando meio assombrados a “mãe do João” estudando feito doida, obrigada pela força.

Ao Loivo Antônio Lemes, servidor da Biblioteca do *Campus* Chapecó da UFFS, pelo atendimento primoroso e atenção dispensada sempre que solicitada.

Ao Márcio Luft, servidor da UFFS, por suas contribuições valiosas em aspectos formais de gráficos e tabelas.

À Marcela do Prado, pela qualificada revisão metodológica do trabalho.

Agradeço também aos que saíram do caminho, mas que fizeram parte da trajetória, cada qual deixa uma lição, mesmo que às vezes seja de difícil compreensão.

Não se pode fazer uma educação barata – como não se pode fazer guerra barata. Se é a nossa defesa que estamos construindo, seu preço nunca será demasiado caro, pois não há preço para a sobrevivência. Mas aí, exatamente, é que se ergue a grande dúvida nacional. Pode a educação garantir-nos a sobrevivência? Acredito que responderão todos afirmativamente a essa pergunta. Basta que reflitamos sobre a inviabilidade da criatura humana ineducável.

Anísio Teixeira

Se eu vi mais longe, foi por estar sobre ombros de gigantes.

Sir Isaac Newton

Nós somos feitos da matéria de que são feitos os sonhos.

A tempestade – William Shakespeare

Si no nos dejan soñar, no los dejaremos dormir.

Eduardo Galeano.

RESUMO

Esta tese tem como objeto de estudo a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, popularmente conhecida como a PEC do Teto, que instituiu o Novo Regime Fiscal para a contenção dos gastos públicos a partir do exercício de 2017. Perguntou-se: em que medida os argumentos utilizados no decorrer dos debates que precederam a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, no Legislativo Federal, que estabeleceu um teto para os gastos com o financiamento público da educação, foram sustentados pelo ideário neoliberal? A EC nº 95 define limites individuais e globais de despesas públicas da União, estabelecendo para a área da educação um piso baseado no mínimo constitucional aplicado no ano de 2017, valor fixo a partir do qual ano a ano será aplicado o reajuste pelo IPCA, por 20 anos consecutivos. O mecanismo de funcionamento desse ordenamento sinalizou uma redução crescente nos investimentos da União na área da educação, o que tende a promover uma regressão no direito à educação, especialmente ao afetar as políticas que visam o acesso e a permanência em todos os níveis educacionais, sobretudo, na educação superior. Para responder ao objetivo da investigação foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental, com a utilização de Notas Taquigráficas, que constituem o material empírico desta tese. Ao tratar do financiamento da educação, foram empregadas contribuições de um conjunto de autores que pesquisam o tema, dentre eles Nelson Cardoso do Amaral, Luiz Fernandes Dourado e Nicholas Davies. Como aporte teórico, acerca do neoliberalismo, utilizou-se principalmente os escritos de Friedrich Hayek e Milton Friedmann, cujas convicções dão sustentação ao ideário neoliberal. O debate que ocorreu na arena legislativa se situou entre dois polos: por um lado, o argumento de que a educação necessita de investimentos crescentes e, de outro, o de que já se gasta demais. Trata-se do argumento de que os investimentos aumentaram sem a proporcional melhoria na qualidade da educação, ou seja, os discursos da eficiência do gasto público e da austeridade fiscal em sintonia com a proposta que estava em debate. A vinculação constitucional de recursos foi outro ponto bastante debatido, pois os economistas entendem que tais mecanismos engessam o orçamento público e dificultam um planejamento de investimentos eficiente por parte do poder público. Contudo, os dados históricos mostram que sem a vinculação constitucional de recursos para a educação, a área sofreu sensíveis quedas nos investimentos. A análise do material empírico revelou uma série de elementos passíveis de serem relacionados ao ideário neoliberal, podendo-se afirmar que a EC nº 95 está afinada com tais preceitos, destacando-se como principais elementos que comprovam tal juízo a evidente defesa da redução do tamanho e responsabilidades do Estado, a argumentação em defesa da

austeridade fiscal e da eficiência do gasto público em substituição à expansão nos investimentos nas políticas públicas educacionais.

Palavras-chave: Direito à educação, EC nº 95, Financiamento Público da educação, Políticas educacionais, Neoliberalismo. PEC nº 241.

ABSTRACT

This thesis has as object of study the Constitutional Amendment (Emenda Constitucional, EC) No. 95, of 2016, popularly known as the PEC do Teto, which instituted the New Tax Regime for the containment of public expenditures from the period of 2017. The question was: to what extent were the arguments used during the discussions that preceded the approval of Constitutional Amendment n° 95, in the Federal Legislature, which established limits for spending on public financing of education, were sustained by the neoliberal ideology? The EC n° 95 defines individual and global limits of public expenditures of the Union, and for the area of education it was established a level based on the minimum constitutional applied in the year of 2017, fixed amount from which year by year will be applied the readjustment by the IPCA (National Wide Consumer Price Index) for 20 consecutive years. The mechanism of operation of this planning signaled a growing reduction in the Union's investments in the area of education, which tends to promote a regression in the advances that had been observed in recent years in terms of policies that aimed the access and continuity at all educational levels, especially in higher education. To respond to the objective of the research, a bibliographic and documentary research was carried out, with the use of tachygraphic notes, which constitute the empirical material of this thesis. In addressing the financing of education, contributions from a group of authors who research public resources for education and educational policies, including Nelson Cardoso do Amaral, Luiz Fernandes Dourado and Nicholas Davies. As a theoretical contribution, regarding the neoliberalism, the writings of Friedrich Hayek and Milton Friedmann were mainly used, whose convictions support the neoliberal ideology. The debate that took place in the legislative arena was between two poles: on the one hand, the argument that education needs increasing investment and, on the other, that it is already spending too much. It is argued that investments increased without a commensurate improvement in the quality of education, that is, the speeches of the efficiency of public spending and fiscal austerity in line with the proposal under discussion. The constitutional binding of resources was another subject discussed in the legislative arena, because the economists understand that such mechanisms constrain the public budget and make it difficult for the government to plan efficient investments. However, historical data show that without the constitutional binding of resources for education, the area suffered significant declines in investments.

The analysis of the empirical material exposed a number of important elements related to neoliberal ideology, because of this, we can affirm that the EC n° 95 is in harmony with neoliberal principles, and the main elements that prove this understanding is the defence of the size and responsibilities of the state, the argument for fiscal austerity and the efficiency of public spending as a substitute for expanding investment in public educational policies.

Keywords: The right to education, EC n° 95, Public education financing, Education policies, Neoliberalism. PEC n° 241.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1.	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB	23
Tabela 2.	Estimativa da Proporção Relativa do Investimento Público Total em Educação, por Nível de Ensino - Brasil 2000-2015	24
Tabela 3.	População de 15 anos ou mais – Total e analfabeta que já frequentou a escola no período de 1996 a 2012.....	26
Tabela 4.	Salários anuais dos professores da Educação Básica em 3 momentos: início de carreira, após 15 anos de experiência e final de carreira	76
Tabela 5.	Salários anuais dos professores universitários.....	77
Tabela 6.	Desempenho observado no ENADE <i>versus</i> valor adicionado por tipo de instituição de educação superior – (2013-2015).....	79
Tabela 7.	Graduandos segundo a renda bruta familiar em faixas salariais, no ano de 2014.	82
Tabela 8.	Diferença entre os valores anuais 1997-2006.....	112
Tabela 9.	MDE X PEC 241/16 – Projeção 2016 a 2025 (Valores em R\$ bilhões)	133
Tabela 10.	Variações em relação ao PIB no período 2015-2015 (cenário de referência)	136
Tabela 11.	Variações em relação ao PIB no período 2015-2015 (cenário alternativo).....	136
Tabela 12.	MDE – Piso CF x PEC 214/16 – Simulação 2010 a 2016 (Valores em bilhões de reais)	142
Tabela 13.	Aplicações da União em MDE (valores em R\$ mil)	146

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Dissertações que tratam da PEC nº 241/EC nº 95	38
Quadro 3. Mudanças promovidas no conjunto das políticas educacionais brasileira nos anos 90	70
Quadro 4. Enquadramento de despesas em MDE e não MDE	105
Quadro 5. Percentuais de transferência de recursos da União aos estados, DF e municípios	106
Quadro 6. Estudos Técnicos realizados pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/Câmara dos Deputados.....	131
Quadro 7. Despesas relativas à educação excluídas do teto de gastos	148
Quadro 8. Artigos que compõem a revisão de literatura acerca da EC nº 95	153
Quadro 9. Material empírico.....	167
Quadro 10. Categorias	172
Quadro 11. Modelo do de categorização dos registros.....	175

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1. Taxa de frequência bruta a estabelecimento de ensino, de acordo com idade	25
Gráfico 2. Proporção de pessoas de 25 a 34 anos de idade com Ensino Superior completo..	28
Gráfico 3. Evolução das despesas Primárias da União (% do PIB).....	135
Gráfico 4. Dívida Bruta do Governo Federal (% do PIB)	135
Gráfico 5. Carga tributária	137
Gráfico 6. Aplicações da União em MDE (Valores em R\$ bilhão).....	147

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
BM	Banco Mundial
CAFe	Comunidade Acadêmica Federada
Capes	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CAQ	Custo Aluno-Qualidade
CAQi	Custo Aluno-Qualidade Inicial
CF	Constituição Federal
CNE	Conselho Nacional da Educação
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
COFINS	Contribuição Social para o Financiamento da Seguridade Social
CONAE	Conferência Nacional de Educação
CSLL	Contribuição Social sobre Lucro Líquido das Pessoas Jurídicas
DIEESE	Departamento Intersindical de Estudos Estatísticos Sociais e Econômicos
Dilma	Dilma Rousseff
DRU	Desvinculação das Receitas da União
EC	Emenda Constitucional
EC 95	Emenda Constitucional nº 95, de 2016
EF	Ensino Fundamental
EJA	Educação de Jovens e Adultos
EM	Ensino Médio
ENEM	Exame Nacional de Ensino Médio
EUA	Estados Unidos da América
FEBRABAN	Federação Brasileira de Bancos
FECAM	Federação Catarinense de Municípios
FHC	Fernando Henrique Cardoso
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FNDE	Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação
FNE	Fórum Nacional de Educação
FPE	Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal
FPM	Fundo de Participação dos Municípios

Fundeb	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
Fundef	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS	Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual, Intermunicipal e de Comunicação
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IE	Imposto sobre Exportações
IES	Instituições de Ensino Superior
IGF	Imposto sobre Grandes Fortunas
II	Imposto sobre Importações
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IOF	Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto sobre Produtos Industrializados
IPTU	Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano
IPVA	Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores
IR	Imposto de Renda sobre a Renda e Proventos de Qualquer Natureza
IRPF	Imposto de Renda da Pessoa Física
IRPJ	Imposto de Renda da Pessoa Jurídica
IRRF	Imposto de Renda Retido na Fonte
ISS	Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza
ITBI	Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos
ITCD	Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação
ITR	Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
MDE	Manutenção e Desenvolvimento do Ensino
MEC	Ministério da Educação
MPU	Ministério Público da União

NRF	Novo Regime Fiscal
NT	Nota Taquigráfica
NTs	Notas Taquigráficas
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PLOA	Projeto de Lei Orçamentária Anual
PNE	Plano Nacional de Educação
PPGEDU/UPF	Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo
ProUni	Programa Universidade para Todos
SENAC	Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial
SENAI	Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial
SIAFI	Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal
TCE	Tribunal de Contas do Estado
TCU	Tribunal de Contas da União
Temer	Michel Temer (vice-presidente da república; Presidente interino e Presidente)
UPF	Universidade de Passo Fundo

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
1.1	Relevância do tema e a problemática de pesquisa	22
1.1.1	Questão de Pesquisa	35
1.1.2	Objetivos	36
1.1.3	Estudos e pesquisas sobre a Emenda Constitucional nº 95 e temas pertinentes ao financiamento público	37
2	NEOLIBERALISMO E EDUCAÇÃO	48
2.1	Aspectos conceituais do pensamento neoliberal	48
2.2	O pensamento neoliberal e a educação	63
2.3	A influência neoliberal na conformação das políticas educacionais brasileiras da atualidade	68
3	O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO	86
3.1	O Estado brasileiro	89
3.2	Construção histórica do financiamento da educação pública no Brasil	95
3.3	Política de fundos no Brasil	107
3.3.1	Fundef	109
3.3.2	Fundeb	113
3.4	Salário-educação	116
4	O PROCESSO DE TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 2016 - A “PEC DO TETO”	119
4.1	O legislativo brasileiro e as Emendas à Constituição	119
4.2	Emenda Constitucional nº 95, de 2016	122
4.2.1	Cenário político que antecedeu a proposição do teto de gastos públicos	123
4.2.2	Tramitação da PEC do Teto dos gastos públicos	125
4.2.3	O que dizem os Estudos Técnicos como subsídio para os debates acerca da PEC nº 241 e os recursos da educação?.....	131
4.2.4	Uma revisão de literatura acerca de EC nº 95 desde sua proposição como PEC nº 241, de 2016, e o financiamento da educação pública	152
5	A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 2016, E AS MATIZES NEOLIBERAIS	164
5.1	Tratamento do material empírico	164

5.2	Análise de conteúdo	166
5.2.1	Criação das categorias.....	172
5.2.2	Processo de identificação das unidades de análise nas respectivas categorias	173
5.3	Análise e interpretação dos dados	176
5.3.1	Categoria 1 – Argumentos acerca do tamanho e papel do Estado	178
5.3.2	Categoria 2 – Argumentos econômicos, técnicos e políticos em defesa da austeridade fiscal	183
5.3.3	Categoria 3 – Argumentos econômicos, técnicos e políticos em torno da eficiência do gasto público	198
5.3.4	Considerações acerca da análise das categorias.....	203
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	208
	REFERÊNCIAS	216
	APÊNDICES.....	229
	APÊNDICE A. QUADRO DE CATEGORIAS, REGISTROS E LOCALIZAÇÃO DOS REGISTROS	229
	APÊNDICE B. QUADRO DE CONVIDADOS QUE COMPARECERAM AOS DEBATES DA PEC Nº 241 NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS	246
	ANEXOS	252
	ANEXO A. ATO DE CONSTITUICAO DA COMISSÃO DA PEC 241-1	252

1 INTRODUÇÃO

Dentre as temáticas que compõem o campo das políticas educacionais, as questões relativas ao financiamento da educação têm se tornado primordiais na defesa da educação pública. As políticas de financiamento da educação pública são as responsáveis por possibilitar a concretização da universalização da educação, bem como a garantia de oportunidades educacionais com qualidade e equidade para todos. É evidente que o fator econômico não é o único componente essencial para garantir uma boa educação, no entanto, é por meio do financiamento da educação, proporcionada pelo Estado, que um país pode assegurar o pleno direito à educação a seus cidadãos.

Existe no Brasil um descompasso entre a realidade educacional da população nas condições de acesso, permanência na escola e universidade, evidenciado pelos dados dos censos oficiais e resultados nos testes de larga escala e o efetivo posicionamento da questão educacional na agenda política do país. Essa constatação é reforçada pelo expressivo contingente populacional com baixa escolaridade, módicos índices populacionais que chegam à universidade, principalmente aqueles provenientes das camadas mais pobres, falta de vagas para crianças nas creches, analfabetismo funcional, dentre tantos outros problemas. De outra parte, tem se tornado frequente a pressão política e de agentes econômicos pela redução dos gastos públicos, categoria em que se inserem os recursos que são destinados ao financiamento da educação.

Os investimentos públicos em educação no Brasil decorrem da obrigação estabelecida pelos marcos legais de promover os recursos necessários para assegurar as condições mínimas de oferta da educação pública para toda a população, sendo que os principais estão previstos na Constituição Federal (CF) de 1988: a vinculação constitucional de recursos proveniente da arrecadação de impostos; a aplicação de recursos em volume proporcional ao Produto Interno Bruto (PIB), estabelecida por emenda constitucional; e o salário-educação (Amaral, 2012, p. 17).

A história pregressa da educação pública brasileira revela que os investimentos em educação eram desprezados ou direcionados apenas à educação de uma pequena parcela da população, socialmente privilegiada. Somente a partir da CF/88 é que foram ampliados os horizontes educacionais dos brasileiros, com o gradativo alargamento das possibilidades educativas, que vão desde a Educação Infantil ao Ensino Superior, Educação de Jovens e Adultos (EJA) e a Educação Inclusiva, dentre outras modalidades de ensino.

A oferta de vagas se congrega a uma série de programas, tanto na Educação Básica quanto na Superior, que precisam funcionar de maneira conjunta e contínua para assegurar o

acesso e permanência dos alunos, como transporte escolar, merenda escolar, livro didático, bolsas de estudo, programas de assistência estudantil, dentre outros programas, ações e insumos, os quais geram custos aos cofres públicos, mas que por outro lado são imprescindíveis para viabilizar a oferta da educação pública e mudar a realidade educacional que temos hoje. O país tem apresentado avanços expressivos, praticamente universalizando o acesso à Educação Básica, mas precisa continuar expandindo seus investimentos na educação, especialmente na questão da qualidade e na promoção da equidade de oportunidades de acesso ao Ensino Superior, dentre outras questões, que dependem fundamentalmente do financiamento público. Para promover a equidade e reparar os atrasos históricos de acesso à educação da população brasileira seriam necessários investimentos massivos em educação, e muito além disso, a adoção da educação para todos como uma meta nacional, pela qual valeriam ser investidos os recursos humanos e financeiros necessários até que se alcançassem tais objetivos.

Não se pode fazer uma educação barata – como não se pode fazer guerra barata. Se é a nossa defesa que estamos construindo, seu preço nunca será demasiado caro, pois não há preço para a sobrevivência. Mas aí, exatamente, é que se ergue a grande dúvida nacional. Pode a educação garantir-nos a sobrevivência? Acredito que responderão todos afirmativamente a essa pergunta. Basta que reflitamos sobre a inviabilidade da criatura humana ineducável. (TEIXEIRA, 1994, p. 176).

Visando atender ao disposto no Art. 214 da CF/88, têm sido elaboradas no Brasil os Planos Nacionais de Educação (PNEs), compostos por conjuntos de metas a serem cumpridas durante um período de 10 anos. O primeiro PNE vigorou entre os anos de 2001 e 2010, porém muitas de suas metas não foram cumpridas ou sequer eram mensuráveis. O segundo PNE tramitou por um longo período até ser aprovado em 2014, devendo vigorar entre os anos de 2014 a 2024. Foi aperfeiçoado em relação ao anterior e possui um conjunto de metas debatidas e construídas com diversos segmentos da sociedade, direcionadas para educação infantil até a pós-graduação, sendo que dentre elas está prevista a ampliação do investimento em educação proporcional ao PIB, visando alcançar 10% do PIB no final do decênio, percentual audacioso/utópico em um contexto econômico de pressão pela contenção do gasto público.

A definição das políticas públicas educacionais brasileiras parece advir mais em função de escolhas decorrentes de negociações feitas na arena política, local em que são conjugados interesses que nem sempre dialogam com as necessidades da nação, do que provenientes de um efetivo projeto de desenvolvimento consistente, com objetivos e metas a serem seguidas a médio e longo prazo. Nesse processo, as políticas públicas sofrem as pressões decorrentes do modelo econômico em vigor e das suas diretrizes, cujos objetivos nem sempre são expressos ou documentados.

Em sintonia com os debates contemporâneos do campo da educação, esta pesquisa de tese tem como objeto de estudo uma das temáticas mais importantes da década atual no que se refere ao financiamento público da educação: a Emenda Constitucional (EC) nº 95, de 2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal (NRF) no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, ordenamento que estabeleceu um teto para os gastos públicos.

Considerando a centralidade do financiamento público para a consubstancialização das políticas educacionais, pretende-se verificar se no processo de debate e aprovação da Emenda Constitucional nº 95, a PEC do Teto, há evidências de que as ideias neoliberais foram deliberadamente as linhas mestras que sustentaram a adoção de tal medida de ajuste fiscal, posto que alguns estudos preliminares apontam que este ordenamento tende a provocar a redução gradual de recursos para a área da educação, bem como para as demais áreas do orçamento, posto que se trata de uma medida de ajuste fiscal baseada na contenção dos gastos públicos.

É importante enfatizar que a Emenda Constitucional nº 95 não abrange exclusivamente a educação, pois a determinação de um teto de gastos públicos é direcionada a todas as despesas primárias que compõem o orçamento da União, como educação, saúde, segurança, dentre outras. Salienta-se que a análise proposta por esta pesquisa prioriza as questões pertinentes à educação pública e seu financiamento.

A Emenda Constitucional nº 95 é popularmente conhecida como PEC do Teto, alcunha que recebeu por estabelecer limites para os gastos públicos como medida de ajuste fiscal. Ao tramitar como proposta, no Legislativo Federal, a atual Emenda Constitucional nº 95 era chamada de PEC nº 241, de 2016. Depois de aprovada na Câmara dos Deputados foi encaminhada ao Senado, onde recebeu o número de PEC nº 55, de 2016, tendo finalmente sido aprovada e publicada no D.O.U. de 16 de dezembro de 2016, devendo vigorar por duas décadas. No decorrer do trabalho será feita referência à PEC nº 241 ou mesmo à PEC do Teto, porém trata-se sempre da proposta que atualmente vigora como Emenda Constitucional nº 95.

A proposição e posterior aprovação da limitação dos gastos públicos gerou inquietações em torno dos efeitos sobre as áreas sociais, especialmente educação e saúde, setores que constitucionalmente possuem amparo para aplicações mínimas de percentuais de impostos. Além disso, saúde e educação são considerados direitos sociais, como também são áreas que dependem de ações do poder público para sua garantia, manutenção e ampliação, atendendo um grande contingente populacional.

A proposição da PEC do Teto partiu do Chefe do Executivo, porém o cerne dos debates em torno de sua aprovação ocorreu no interior do Legislativo Federal, espaço legítimo de apreciação de matérias da natureza da então PEC nº 241. A arena constituída em torno da

proposta envolveu múltiplos atores, com destaque aos parlamentares membros da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, como também por uma gama de convidados, cujos nomes foram propostos pelos membros da referida comissão para participar das audiências públicas e manifestarem suas argumentações e opiniões em defesa ou oposição à aprovação da proposição.

Foi utilizado como material empírico deste trabalho o conteúdo das Notas Taquigráficas (NTs) produzidas em decorrência de audiências públicas e reuniões da Comissão Especial que analisou a proposta na Câmara dos Deputados. Emergem desse material importantes manifestações de parlamentares e convidados, as quais foram codificadas, categorizadas e transcritas textualmente, de modo a preservar o efetivamente dito pelos envolvidos no debate ocorrido na Casa Legislativa.

Também constitui o material empírico utilizado neste trabalho um conjunto de Estudos Técnicos elaborados por técnicos da Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF), da Câmara dos Deputados, os quais trazem uma série de subsídios essenciais para compreender o funcionamento do ajuste fiscal, com um detalhamento técnico-didático que permite elucidar aspectos centrais do novo regime fiscal, especialmente no tocante ao financiamento da educação.

A opção por pesquisar o tema do financiamento da educação se alicerça primeiramente no interesse particular da autora pelo tema, oriundo em parte da formação acadêmica que soma um bacharelado em Ciências Contábeis, licenciatura em Letras e mestrado em Educação, como também das experiências profissionais da autora como professora da Educação Básica e superior, secretária municipal de educação e servidora técnica em diversas universidades. A autora atua atualmente como servidora técnico-administrativa na Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

Destaca-se que a temática do financiamento da educação compõe uma das matérias de interesse do campo das políticas educacionais, linha de pesquisa do Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo (PPGEDU/UPF), ao qual a autora está vinculada.

Por fim, cabe mencionar que a experiência da autora como professora nos diferentes níveis de ensino, bem como na função de gestora municipal de educação, possibilitou reconhecer que o financiamento público da educação possui um caráter primordial na garantia do direito à educação, especialmente das camadas mais pobres da sociedade e que os mecanismos escolares existentes em funcionamento na educação pública só estão em curso

porque há um complexo sistema de financiamento que opera para financiá-lo de acordo com as políticas públicas educacionais asseguradas pelo Estado.

1.1 Relevância do tema e a problemática de pesquisa

Em 2016, em meio a uma crise econômica e política, foi colocada na agenda do país a necessidade do estabelecimento de um ajuste fiscal para conter a crise econômica brasileira, atribuída principalmente ao crescimento desenfreado dos gastos primários e queda nas receitas, dando origem à proposição da PEC nº 241, que previa o estabelecimento de um teto geral de gastos e também de um piso para a educação (valor mínimo anual a ser investido). Os termos do ajuste fiscal colocaram em alerta os estudiosos da área da educação, receosos de que a contenção nos gastos primários representaria uma sensível redução nos investimentos, vindo a comprometer os recentes avanços que estavam sendo observados no campo da educação pública, especialmente no que se refere à ampliação das oportunidades de acesso aos diversos níveis e modalidades de ensino, permanência das crianças e jovens nas escolas e universidades e melhoria da qualidade da educação brasileira.

A aprovação da PEC nº 241, vigendo atualmente como EC nº 95, colocou como pauta urgente a discussão do futuro da educação pública brasileira em termos de financiamento público da educação, posto que a mudança constitucional em questão, mesmo de caráter transitório, com duração prevista de 20 anos, constitui um tempo longo sobre o orçamento público para áreas sociais como a educação. Além disso, as projeções estimam impactos que, mesmo gradativos, tendem a reduzir de maneira severa o montante de recursos públicos a serem repartidos entre as diferentes áreas, o que diminuirá a margem de negociação de futuros investimentos para além do chamado piso para a educação.

Desde que a EC nº 95, de 2016, entrou em vigor, a criação de novas políticas que demandem dispêndio orçamentário do Governo Federal somente avançarão mediante cortes orçamentários em outras áreas, numa disputa de recursos deverá ser prejudicial para a consecução de metas educacionais, dado o perfil das decisões políticas que vêm sendo adotadas, bem como os discursos parlamentares que foram percebidos nas manifestações que antecederam a aprovação da EC nº 95, e registrados nas NTs das reuniões e audiências públicas que trataram do tema.

A trajetória crescente de investimentos em educação que vinha sendo observada nos últimos anos, superando os mínimos constitucionais, visava atender, dentre outros objetivos, as demandas provenientes da precária realidade educacional existente, ampliando a oferta de

educação a todos os brasileiros, inclusive aqueles que não haviam se escolarizado na idade certa. A ampliação da rede de instituições federais de Ensino Técnico e Ensino Superior, por exemplo, exigiram vultosos investimentos em infraestrutura e demandam permanentemente recursos para a sua manutenção.

Dados do Censo Escolar de 2018 mostram que o Brasil possui 48,5 milhões de pessoas frequentando a Educação Básica no Brasil (ensinos Infantil, Fundamental, Médio e EJA), sendo que 18,6% desses alunos estão matriculados na rede privada de ensino, demonstrando que a Educação Básica pública atende atualmente 81,4% dos alunos deste nível escolar, demandando grande investimento público para seu financiamento, de modo a garantir a oferta de educação em quantidade e qualidade suficientes para atender todos os brasileiros.

Nos últimos anos ocorreu um expressivo incremento no volume de recursos investidos em educação, isso se comprova quando considerado o percentual do investimento público em relação ao PIB. Contudo, as demandas educacionais do Brasil encontram-se distantes de serem supridas, pois o país apresenta uma situação educacional ainda preocupante no acesso a determinados níveis de ensino e na qualidade da educação. Em relação ao acesso à educação, as demandas maiores se concentram na Educação Infantil e no Ensino Superior, áreas que receberam uma atenção crescente, mas ainda insuficiente.

Tabela 1. Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB

Ano	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Educação Básica	Educação Infantil	Níveis de Ensino		Ensino Médio	Educação Superior
				Ensino Fundamental De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	Ensino Fundamental De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais		
2000	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2001	4,7	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	4,7	3,8	0,3	1,6	1,3	0,5	0,9
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	4,5	3,7	0,4	1,5	1,2	0,5	0,8
2005	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,9
2006	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,2	0,4	1,6	1,5	0,7	0,9
2008	5,3	4,4	0,4	1,7	1,6	0,7	0,9
2009	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2011	5,8	4,8	0,5	1,7	1,6	1,0	1,0
2012	5,9	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0
2013	6,0	4,9	0,6	1,6	1,5	1,1	1,1
2014	6,0	4,9	0,7	1,6	1,5	1,1	1,1
2015	6,2	4,9	0,7	1,6	1,4	1,1	1,3

Fonte: INEP/MEC – Tabela elaborada pela Deed/INEP.

Considerando-se que os investimentos públicos são imprescindíveis para assegurar a oferta da educação pública, o aumento dos percentuais do PIB investidos na área, em todos os níveis, nos anos de 2000 a 2015, na ordem de 4,6% em 2000 para 6,2% do PIB em 2015, tendem a gerar resultados positivos a médio e longo prazo em termos de ganhos sociais, que não podem ser mensurados apenas com índices de aumento da escolaridade, o que por si só já seria algo positivo, como também via índices de desempenho escolar, pois o valor agregado que o acesso ao conhecimento traz para o indivíduo e à sociedade vai além do que é possível ser mensurado matematicamente.

Tabela 2. Estimativa da Proporção Relativa do Investimento Público Total em Educação, por Nível de Ensino - Brasil 2000-2015

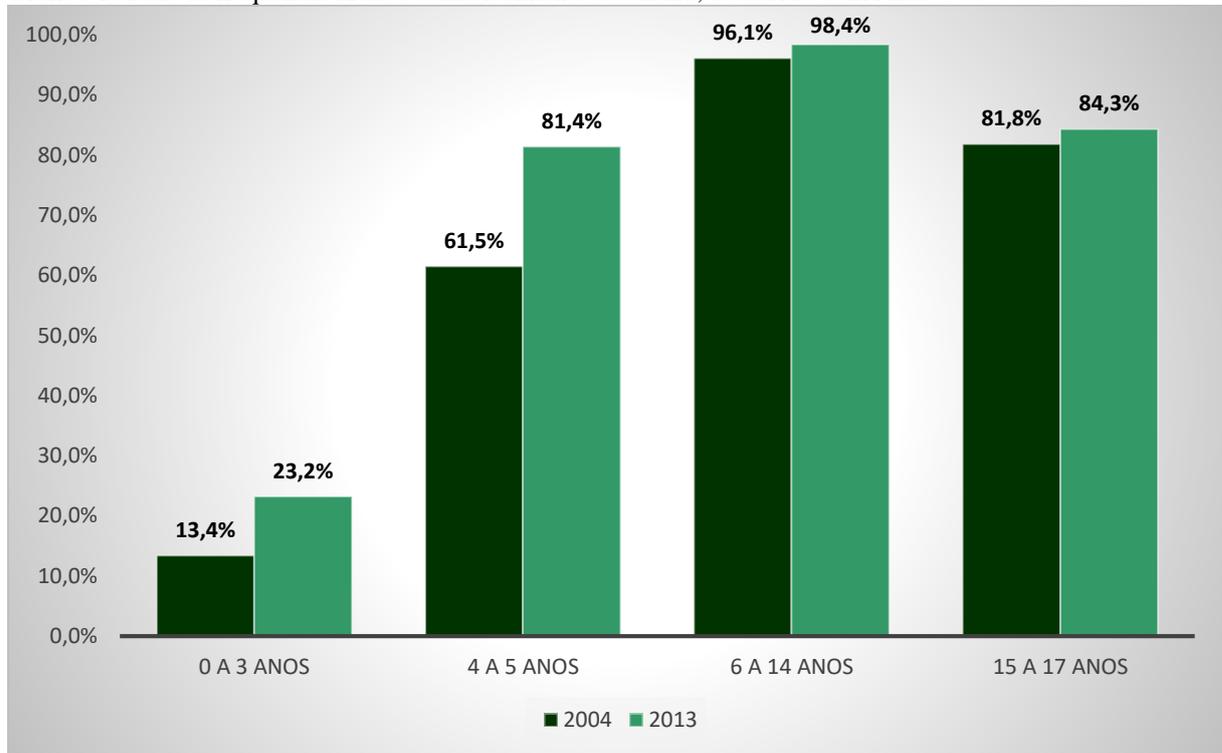
Ano	Todos os Níveis de Ensino	Proporção do Investimento Público Direto (%)					
		Educação Básica	Educação Infantil	Níveis de Ensino		Ensino Médio	Educação Superior
				Ensino Fundamental De 1ª a 4ª Séries ou Anos Iniciais	De 5ª a 8ª Séries ou Anos Finais		
2000	100,0	79,9	8,4	32,2	26,2	13,2	20,1
2001	100,0	80,4	7,8	30,1	27,0	15,4	19,6
2002	100,0	79,6	7,4	34,7	26,9	10,6	20,4
2003	100,0	80,6	8,5	33,2	26,5	12,3	19,4
2004	100,0	81,7	8,9	34,2	27,4	11,2	18,3
2005	100,0	80,8	8,2	33,9	27,6	11,1	19,2
2006	100,0	83,3	7,5	32,0	30,7	13,1	16,7
2007	100,0	83,2	7,9	31,9	29,9	13,5	16,8
2008	100,0	84,1	7,6	31,9	30,7	13,9	15,9
2009	100,0	83,8	7,0	32,3	31,0	13,5	16,2
2010	100,0	83,6	7,6	31,3	29,7	14,9	16,4
2011	100,0	82,4	8,7	29,0	27,3	17,4	17,6
2012	100,0	82,7	10,0	28,6	25,9	18,2	17,3
2013	100,0	81,8	10,5	27,4	25,5	18,5	18,2
2014	100,0	80,7	10,8	26,8	24,3	18,8	19,3
2015	100,0	78,5	11,6	25,6	23,0	18,4	21,5

Fonte: INEP/MEC – Tabela elaborada pela Deed/INEP.

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) produziu um material chamado de Síntese de Indicadores Sociais, que congrega uma série de informações relevantes sobre o país, incluindo uma seção sobre educação e seus dados mais recentes, tomando por base o PNAD 2014. Os estudos indicam um incremento significativo nas taxas de escolarização, sendo que “de 2004 a 2013, as taxas de escolarização das crianças de 0 a 3 anos e de 4 e 5 anos de idade subiram de 13,4% e 61,5% para 23,2% e 81,4%, respectivamente” (IBGE, 2014, p. 101).

Quanto ao Ensino Fundamental (EF), os dados do IBGE mostram que a taxa de frequência bruta escolar das pessoas de 6 a 14 anos encontra-se próxima da universalização do acesso. Entretanto, os dados relativos aos jovens na faixa dos 15 aos 17 anos são preocupantes, considerando que em 2004 81,8% das pessoas nessa faixa etária frequentavam a escola e esse percentual aumentou para 84,3% em 2013. A melhoria nos índices é algo positivo, mas por outro lado revela também os percentuais populacionais não atendidos, que demandam pela ação do poder público, por meio da manutenção e incremento de políticas públicas. A figura abaixo, retirada do relatório mencionado, foi construída pelo IBGE tomando por base os dados do Censo Escolar da Educação Básica, de responsabilidade do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), bem como dados da Prova Brasil e SAEB¹.

Gráfico 1. Taxa de frequência bruta a estabelecimento de ensino, de acordo com idade



Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios 2004/2013.

Quanto ao analfabetismo, o IBGE (2014) registrou uma queda de 3,0 pontos percentuais entre as pessoas de 15 anos ou mais, no período de 2004 a 2013. Em 2004 o percentual era de 11,5% e em 2013 estava em 8,5%, significando que ainda grande parte dos brasileiros acima de

¹ A Prova Brasil é uma avaliação em larga escala aplicada aos alunos das 4ª e 8ª séries (5º e 9º anos) do Ensino Fundamental, de escolas públicas localizadas em áreas urbanas. O SAEB é aplicado para amostras de estudantes do 5º e 9º ano (4ª e 8ª séries) do Ensino Fundamental e do 3º ano do Ensino Médio, nas redes pública e privada. As duas avaliações medem o desempenho dos alunos em português e matemática, além de fornecerem informações sobre seu contexto socioeconômico.

15 anos não sabe ler e nem escrever. Dentre os analfabetos há um número maior de homens, bem como de pessoas que se declaram pretas ou pardas. Os percentuais de analfabetismo entre as pessoas com mais de 65 anos representaram um percentual de 27,7% em 2013. Já entre os jovens de 15 a 19 anos o analfabetismo está praticamente erradicado, atingindo um percentual de 1,0 em 2013.

A tabela abaixo, elaborada e utilizada por Sampaio (2014) para a Audiência pública – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal, em março de 2014, apresenta números absolutos de analfabetos, para que se possa conhecer o que os percentuais representam em número de pessoas analfabetas, com dados obtidos pelo IBGE em 2012, tomado em conta o conceito adotado pelo IBGE, que considera como “Analfabeta - pessoa que não sabe ler e escrever um bilhete simples no idioma que conhece”.

Tabela 3. População de 15 anos ou mais – Total e analfabeta que já frequentou a escola no período de 1996 a 2012

Ano	População de 15 anos ou mais	População Analfabeta de 15 anos ou mais	Taxa de	População de 15 anos		
			Analfabetismo da População de 15 anos ou mais	Total	Analfabeta	Analfabeta que já frequentou escola
1996	106.169.456	15.560.260	14,7	3.522.988	198.032	67.344
1999	113.081.110	15.073.055	13,3	3.410.803	120.746	40.839
2001	123.414.573	15.257.816	12,4	3.566.929	91.613	38.740
2003	129.121.466	14.959.092	11,6	3.600.715	74.168	26.971
2005	136.332.118	15.178.411	11,1	3.479.677	66.175	21.865
2007	141.529.652	14.290.146	10,1	3.495.108	58.972	20.787
2008	144.508.286	14.409.358	10,0	3.451.903	63.474	20.868
2009	147.011.814	14.261.176	9,7	3.607.606	60.180	15.933
2011	151.800.458	13.030.351	8,6	3.619.010	48.809	16.042
2012	154.082.528	13.346.860	8,7	3.535.617	32.747	10.414

Fonte: IBGE – PNAD Ponderada; Tabela elaborada por INEP/Deed.

Exclusive a população rural de RO, AM, RR, PA e AP de 1996 a 2003.

Almeida (1989) identificou que em 1886 apenas 1,8% da população brasileira era escolarizada, ao mesmo tempo em que a Argentina possuía um índice de 6%. Contudo, de acordo com o Mapa do analfabetismo no Brasil, produzido pelo INEP, “a taxa de analfabetismo na população de 15 anos ou mais caiu ininterruptamente ao longo do século passado, saindo de um patamar de 65,3% em 1900 para chegar a 13,6% em 2000” (2000, p. 5). Dados publicados no sitio do INEP afirmam que as taxas de analfabetismo estão diretamente relacionadas à renda familiar, segundo os dados apresentados pelo “Mapa do Analfabetismo”. Nos domicílios que possuem renda superior a 10 salários mínimos, o índice é de apenas 1,4%, enquanto nas famílias que possuem renda inferior a um salário mínimo o índice alcança 29%. Essas informações mostram que o analfabetismo ainda é um problema social grave, que necessita ser considerado e enfrentado por meio de ações sociais e educativas do poder público.

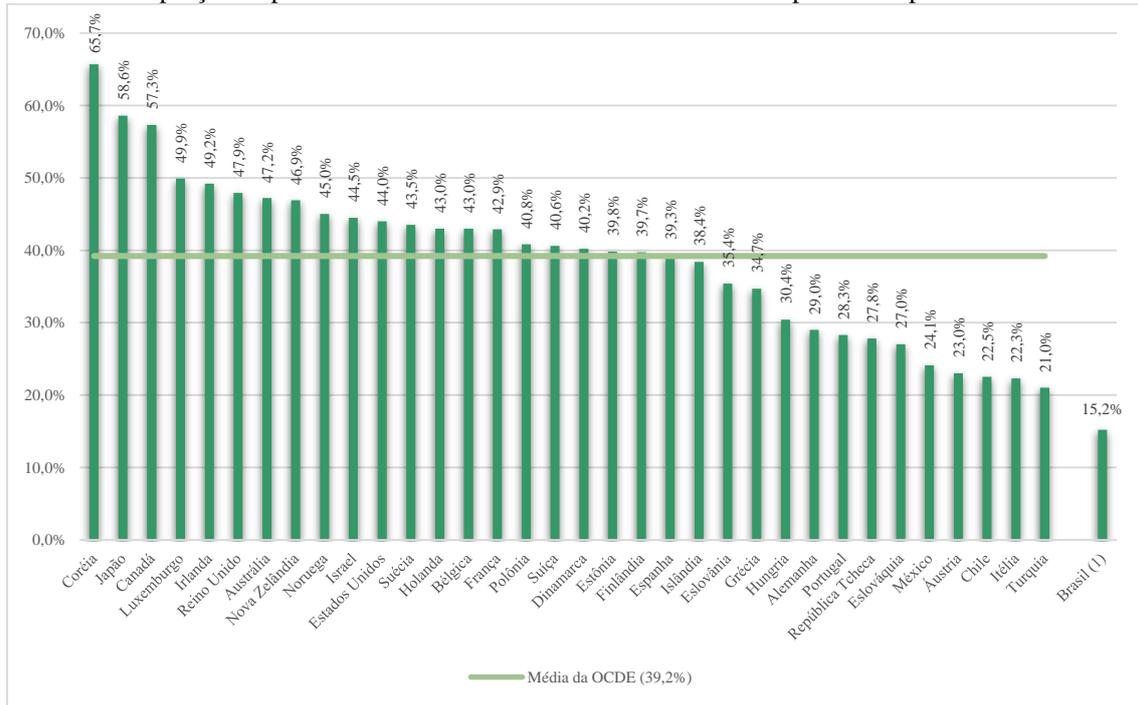
Dentre as pessoas alfabetizadas, há estudos que revelam a existência de um contingente gigantesco de pessoas consideradas analfabetas funcionais², geralmente com poucos anos de escolaridade e que não são plenamente alfabetizadas porque não desenvolveram, por exemplo, a capacidade de compreender um texto simples ou operações matemáticas mais elaboradas, mas ainda assim são tecnicamente consideradas alfabetizadas. As condições de analfabetismo e de analfabetismo funcional atingem ainda milhões de brasileiros de todas as idades, e possuem uma origem histórica, agravada pelas desigualdades regionais e grande concentração de renda que constitui a sociedade brasileira. Combater o analfabetismo e o analfabetismo funcional são metas permanentes da educação brasileira e que demandam ações emanadas pelo poder público. De acordo com o Relatório do 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE, divulgado pelo INEP (2018), 16,6% dos brasileiros são analfabetos funcionais.

A Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013, oficializou a obrigatoriedade da Educação Básica dos 4 aos 17 anos, alterando o texto original da LDB nº 9.394/96, influenciando tanto a educação infantil como os anos finais e o Ensino Médio (EM). O acesso das crianças à educação infantil tem se alargado, porém o EM ou o seguimento dos estudos é muito prejudicado por conta da evasão escolar. O índice de escolaridade bruta de 84,3% entre os jovens de 15 a 17 anos não se traduz necessariamente num aumento de escolaridade, posto que o estudo demonstrou que muitos jovens não estão frequentando a escola no nível adequado a sua idade. Os dados das pesquisas apontam que, em 2013, 55,2% dos jovens brasileiros estavam frequentando o EM, um percentual baixo, porém superior ao ano de 2004, quando foi registrado o percentual de 44,2%.

Os dados relativos ao Ensino Superior demonstram que, em termos de PIB, ocorreu um incremento no percentual de investimentos em educação superior pública que no ano de 2000 representaram 0,9%, já em 2015 o percentual em relação ao PIB foi de 1,3%. Os indicadores de 2015 demonstraram que apenas 15,2% dos brasileiros entre 25 e 34 anos possuem curso superior completo, quando a média da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), como um parâmetro, é de 39,2%. Esses números referem-se tanto àqueles que frequentaram Ensino Superior público quanto privado.

² Com base nas definições adotadas pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), considera-se alfabetizada a pessoa que declara saber ler e escrever e analfabeta funcional a pessoa com 15 anos ou mais de idade que possui menos de 4 anos de escolaridade ou que declara não saber ler e escrever.

Gráfico 2. Proporção de pessoas de 25 a 34 anos de idade com Ensino Superior completo



Fonte: Education at a glance 2014 (OCDE).

Cabe destacar que nos últimos anos é notável o crescimento da oferta de Ensino Superior no país, especialmente de instituições privadas. Contudo, de acordo com Chaves e Amaral (2016, p. 54), “o crescimento de vagas na educação superior oferecida pelo setor público é limitado pela riqueza nacional – apesar de existirem condições para sua ampliação, como prevê o Plano Nacional de Educação 2014-2014 (BRASIL, 2003)”. Além das limitações do poder público, os autores destacam que as limitações na ampliação da educação superior também se dão em parte pela impossibilidade das famílias de pagarem mensalidades nas instituições privadas.

A primeira expansão da educação superior brasileira iniciou durante a ditadura militar, especialmente no setor privado, para atender a demanda por mão de obra no setor produtivo sem aumentar os gastos públicos. Desde então, segundo Chaves e Amaral (2016, p. 54), a expansão vem ocorrendo prioritariamente no setor privado. Durante o Governo Lula ocorreu um expressivo aumento de instituições públicas de ensino, com a criação de universidades federais, além de muitos Centros Federais de Educação Tecnológica terem se transformado em Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia no mesmo período. O primeiro Governo Dilma continuou o processo de expansão. Dessa forma, de acordo com os autores, “o número de matriculados no setor público passou de 1.085.977, em 2002, para 1.961.002, em 2014, um grande crescimento de 80,6%”.

Alguns problemas históricos brasileiros persistem e afetam atualmente a educação, uma delas é a questão da qualidade da educação, garantia prevista no artigo 206 da CF/88, reforçado pela EC nº 14/96 que alterou o §1º do art. 11 da CF.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. (BRASIL, 1988, [s.p.]).

A LDB nº 9.394/96 reforçou a exigência de um padrão de qualidade estabelecido pela CF/88 e as leis do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) descreveram com mais precisão quais seriam as condições que asseguram o padrão de qualidade esperado. Conceitos como o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) e Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi) foram criados para congregarem todos os critérios a serem buscados para a existência de um verdadeiro padrão de qualidade de ensino, contudo ainda é um objetivo a ser perseguido, dado que sua concretude exige vontade política e insumos de diversas naturezas, dependentes em grande medida de recursos orçamentários.

Atualmente, a qualidade da educação brasileira é medida por meio da aplicação de testes de larga escola, gerando o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica (IDEB), indicador criado em 2007. De acordo com o Portal do Ministério da Educação (MEC), “o Ideb é calculado a partir de dois componentes: a taxa de rendimento escolar (aprovação) e as médias de desempenho nos exames aplicados pelo INEP. Os índices de aprovação são obtidos a partir do Censo Escolar, realizado anualmente”. As avaliações de desempenho que compõem o indicador são a Prova Brasil (abrangendo escolas e municípios) e o SAEB (estados e país), avaliações realizadas a cada 2 anos.

No debate em torno da qualidade da educação e dos índices de aferição de qualidade não encontram consenso entre especialistas, mídia e governos, pois muitos elementos e informações importantes podem não ser consideradas pelas metodologias dos testes empregados, como a realidade e cultura do país onde são aplicados. O PISA é um teste internacional no qual o Brasil deixa evidente determinadas fragilidades de nosso sistema de ensino devido ao baixo desempenho dos alunos na prova, o que faz dele um índice amplamente utilizado como referência à nossa má qualidade educacional.

O Brasil possui disparidades relativas às condições de vida da população, acesso à cultura, renda, oscilando muito entre regiões ricas e outras muito pobres e essas diferenças

também são constatadas quando são produzidos os índices do IDEB, registrando números muito diferentes entre as escolas de um mesmo estado e principalmente entre as regiões. Apesar das críticas à efetividade dos índices, especialmente por construírem *rankings* de instituições ou países, defende-se que é necessário existir algum parâmetro de desempenho para que se tenha dados de comparação como base para a proposição de políticas.

Os instrumentos de aferição de qualidade podem ser aperfeiçoados e adaptados para tentar captar as informações essenciais para diagnosticar e pensar ações em torno das problemáticas que apontam. A questão crucial é o que se tem feito com os dados levantados ou em relação aos resultados em termos de políticas públicas? Esse debate não será desenvolvido neste momento, contudo o tema da qualidade da educação perpassa todas as discussões da área, especialmente quando o debate se concentra no financiamento da educação e a demanda por mais recursos.

A educação é um bem coletivo essencial para a promoção da cidadania e apresenta um visível impacto nas condições gerais de vida da população, o que a torna cada vez mais imprescindível para a inserção social plena. Além disso, a educação é reconhecidamente a principal mediadora de oportunidades existentes nas sociedades democráticas, participando de forma inequívoca na determinação dos rendimentos do trabalho e da mobilidade social. Nesse sentido, a elevação do nível educacional da população e a maior igualdade no acesso à educação de qualidade devem ser objetivos prioritários da sociedade. (IBGE, 2014, p. 100).

A CF/88 criou uma perspectiva diferente para o povo brasileiro, estabelecendo direitos a serem estendidos a todos os cidadãos, dentre eles o direito à educação, chegando a ser declarada como “Constituição Cidadã”, por Ulisses Guimarães, no momento de sua proclamação. Cury (2013, p. 196) afirma que “o constituinte quis fazer crescer tanto os direitos da cidadania, quando os deveres do Estado em assegurá-los”. O autor menciona ainda que não foi casual a construção de seu texto da forma como foi moldado, gerando o efeito de ser considerado “como horizonte político o de Estado Social”.

Entende-se que a garantia do direito à educação, prevista no mais importante dispositivo legal do país, tem estreita relação com o financiamento da educação, demandando os recursos orçamentários que viabilizem os insumos necessários para a oferta, Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) em todos os níveis, em quantidade e qualidade adequadas à garantia da aprendizagem.

Nos últimos anos, há um consenso, ao menos discursivo, quanto a duas questões críticas no campo do financiamento da educação, quais sejam, as necessidades de planejar o alargamento do fundo público para a educação pública e de colaboração entre as esferas de governo no financiamento, dada a distribuição da receita fiscal e

os diferenciais de capacidade financeira e administrativa dos governos, especialmente posta por variações locais ou regionais. E o consenso fica por aí (...). (FARENZENA, 2006, p. 17).

As limitações no financiamento público da educação incidem precisamente sobre a fração da população brasileira que mais necessita da educação pública, os mais pobres, os quais compõem a maior parcela da população e demandam atendimento educacional dos níveis básico ao superior, pois não podem pagar pela educação privada. A escola e a universidade não deveriam se configurar como privilégios em um país cujo texto constitucional preconiza a educação como direito social básico.

Apesar do crescimento econômico expressivo nas últimas décadas, ocupando a posição de 8º maior PIB do mundo em 2017, o Brasil ainda é um país extremamente desigual. A concentração de riqueza e renda é um ponto marcante da desigualdade, mostrado pelo *site* da Oxfam Brasil (2019), no qual está registrado que 6 brasileiros – todos homens brancos – concentram a mesma riqueza que a metade mais pobre da população, mais de 100 milhões de pessoas. Outro dado, do mesmo *site*, diz que um brasileiro que recebe um salário mínimo por mês levaria 19 anos trabalhando para receber o que ganha por mês de renda um brasileiro pertencente ao grupo dos 0,1% mais ricos da população.

Em uma sociedade desigual como a brasileira, o financiamento público da educação é um elemento fundamental na garantia do direito à educação, diferente do que ocorre em sociedades menos desiguais, com uma estrutura social mais equilibrada entre as camadas sociais. Em nosso país, a ação das pessoas, na sua individualidade, não é capaz de reduzir as desigualdades sociais, demandando a ação do Estado via políticas públicas no campo educacional. Em outras palavras, quando o Estado restringe ou reduz o investimento público em educação, ele limita ou até mesmo nega o direito à educação para todo o contingente populacional que depende unicamente da educação pública como possibilidade de acessar a Educação Básica e Superior.

Se a educação é de fato uma prioridade no país, as políticas públicas em geral e em especial as políticas educacionais devem assinalar esse direcionamento por meio de ações efetivas de combate às disparidades existentes e à busca de uma educação de qualidade para toda a população. Em outras palavras, as ações dos governos, por meio de investimentos e incentivos de diversas ordens precisam estar alinhadas com a consecução de tais objetivos, em quantidade e perenidade necessários para que se atinja os padrões mínimos esperados.

Se o benefício do crescimento econômico de um país tem como fim aumentar a concentração de riqueza entre os que já são ricos, sobrepondo-se às políticas redistributivas de

riqueza e garantidoras do bem-estar social, como as que ocorrem quando são supridas pelos Estado as necessidades da população em relação às demandas educacionais, de saúde, segurança, dentre outras, está em xeque o papel do Estado. Nesse sentido, é importante compreender o contexto de elaboração das políticas públicas brasileiras e, neste trabalho de tese, os pressupostos ou diretrizes que circundaram e influenciaram o processo legislativo que culminou na aprovação da Emenda Constitucional nº 95, cujos desdobramentos incidem de modo direto sobre o financiamento público da educação.

Boaventura de Souza Santos (2019), ao participar do evento Ecologia dos Saberes, em Porto Alegre, mencionou que “estamos em um contexto internacional com características adversas em relação a conquistas democráticas, aos direitos sociais, à saúde e à educação. O Estado perdeu soberania porque se subordinou ao capital financeiro”. O sociólogo avalia que na América Latina e sobretudo o Brasil, está vivenciando o que ele chama de retrocessos em relação aos direitos sociais em decorrência principalmente da subserviência do Estado às regras do capital financeiro. Segundo ele, o Estado contraiu muitas dívidas públicas no mercado internacional para financiar suas políticas públicas e deveria tê-las financiado com impostos, mantendo sua soberania.

Ball (2009) destaca que é necessário reconhecer que atualmente as políticas não podem ser pensadas em termos de Estado-nação, pois para ele as políticas sociais, educacionais, econômicas, ambientais, dentre outras, flutuam internacionalmente, ou seja, há o envolvimento de muitas agências e atores nesse processo, tais como: Banco Mundial (BM), Organização das Nações Unidas para a Educação (Unesco), Organização Mundial do Comércio, dentre outras, com grande influência nas políticas educacionais de muitos países ao redor do mundo. Em suma, é praticamente impossível encontrar o marco zero de uma política, a sala, o dia e a hora, bem com o nome das pessoas que criaram determinada política, pois não é dessa forma linear que uma política é feita.

Para Ball (2009), o mundo das políticas é bagunçado e complexo, pois elas são instáveis, não são claras e muitas vezes são contraditórias. Então, não se trata de um mundo linear, mas de algo que gira em círculos (ciclos). O autor destaca que na maioria dos casos as políticas são um campo de conflitos, um campo de lutas, e essas lutas são multifacetárias. Tratam-se de lutas por valores, interesses e significados.

No chamado ciclo de políticas, Ball considera ao menos 3 diferentes contextos, que seriam: o contexto da influência, o contexto da produção do texto e o contexto da prática. Neste trabalho de tese, o foco da análise se concentra no contexto de influência, ou seja, quando se pensa na elaboração das políticas, é necessário ter em mente que cada uma delas é elaborada

em um contexto específico. Tal contexto abarca particularidades de um governo, de um país, como também políticas inerentes às instituições envolvidas e às práticas individuais das próprias pessoas que fazem parte do processo.

Esta pesquisa está focada apenas no contexto da influência, ou seja, os debates que precederam a aprovação da EC nº 95, na condição de PEC nº 241, na Câmara dos Deputados. Considerando que o contexto de influência é parte do processo de constituição das políticas, toma-se como relevante indagar se as discussões que embasaram a proposta do teto dos gastos públicos estão sustentadas pelo ideário neoliberal, posto que as premissas deste projeto tendem a produzir implicações nas políticas do financiamento público da educação, uma vez que tal ideário concebe um Estado cujo papel deva ser redefinido ou mesmo reduzido, bem como prescreve ou direciona as políticas no sentido de contenção fiscal por meio da redução dos gastos com políticas sociais, dentre outras premissas.

Ball afirma (2006, p. 52) que é no “contexto de influência onde normalmente as políticas públicas são iniciadas e os discursos políticos são construídos. É nesse contexto que grupos de interesse disputam para influenciar a definição das finalidades sociais da educação e do que significa ser educado”. Além disso, o autor acrescenta que nesse mesmo contexto o discurso em formação é influenciado por arenas públicas de ação. Segundo ele, “há um conjunto de arenas públicas mais formais, tais como comissões e grupos representativos que podem ser lugares de articulação de influência”. Ball reitera a influência que o World Bank realiza, “como uma instância ideológica de promoção de um sistema mundial integrado com as linhas de mercado”, bem como cita outros organismos como OCDE, Unesco e Fundo Monetário Internacional (FMI), como agências que influenciam a criação de políticas nacionais.

Ao tratar de contexto de influência, cabe mencionar que na sociedade brasileira também é evidente a disputa ideológica entre correntes opostas de pensamento, frequentemente diferenciada por ideologias atribuídas como pertencentes aos diferentes partidos políticos, e essa rivalidade tende a impulsionar os movimentos no interior da arena política, influenciando as decisões sobre toda a gama de questões, especialmente no processo de criação das políticas públicas, direcionando-as aos interesses que convergem com os princípios da vertente que se sobressai na disputa no campo político e econômico.

Não obstante a grande variedade de significados que o termo ideologia pode invocar, Bertolin (2016, p. 2) afirma que “desde meados do século XVIII, durante a Revolução Francesa, o espectro político das democracias ocidentais têm sido marcado pela dicotomia esquerda-direita” marcando uma diferenciação ideológica que se estendeu até a modernidade. Ainda de acordo com o autor, geralmente esquerda e direita ocupam posicionamentos opostos em questões importantes

no decorrer da história, por exemplo, enquanto a direita defende o livre mercado e o Estado mínimo, a esquerda se posiciona a favor de um Estado que interfira na economia e implante políticas sociais universalizantes. Contudo, o autor adverte que a dicotomia esquerda-direita possui uma diferenciação que não pode se limitar à simples identificação da direita com o capitalismo e da esquerda com o socialismo, posto que em determinados países as visões de mundo dos grupos identificados como de esquerda não buscam a materialização de sistemas econômicos relacionados com o que se classificaria como de direita.

A despeito dos debates atuais acerca do comportamento dos políticos para além do tradicional embate esquerda *versus* direita, que significa que suas ações nem sempre condizem com a matriz ideológica dos partidos aos quais estão afiliados, mas à conjugação de diferentes interesses colocados em curso em determinada situação do jogo político, esta pesquisa vale-se essencialmente das manifestações orais proferidas pelos atores participantes da arena criada em torno da aprovação da EC nº 95. Com base em tais manifestações, são feitas correlações com o ideário neoliberal, de modo a identificar, nas NTs, possíveis evidências que sinalizam a linha mestra que sustenta tal ordenamento.

Em síntese, considerando a relevância da discussão em torno da aprovação da EC nº 95, de 2016, no interior da arena política do Legislativo Federal, salienta-se que a principal motivação da autora para a escolha da temática de estudo para esta tese, ainda no ano de 2016, ocorreu em face da repercussão que sua proposição e aprovação gerou entre os pesquisadores da área do financiamento da educação, cuja apreensão, como já mencionado, baseia-se principalmente em prospecções de que haverá um decréscimo contínuo nos investimentos públicos em educação. Tal posicionamento decorre, dentre outros fatores, da percepção do cenário político-econômico brasileiro e mundial, das projeções feitas pelos Estudos Técnicos da CONOF, das evidências históricas de que a educação brasileira não é tratada como prioridade e, por tal razão, o estabelecimento de um piso tende a se tornar um teto de investimentos no decorrer do tempo.

Além disso, entende-se que o estudo se justifica fundamentalmente porque não há outros estudos semelhantes produzidos até o momento, ou seja, trabalhos que reúnam todo o conjunto de elementos em que tratem do processo de tramitação e aprovação da EC nº 95 e suas relações com o financiamento da educação pública.

Visando delimitar o estudo, entende-se que o processo de discussão e aprovação da EC nº 95 se constitui como uma oportunidade singular para pesquisar, no movimento de criação de um ordenamento que influi nas políticas públicas de financiamento da educação, se o que

fundamenta as decisões políticas da arena legislativa indicia o que vem sendo propagado na literatura, ou seja, que o neoliberalismo vem se alastrando sobre as políticas educacionais.

Na produção científica do campo da educação e da economia se observa um incessante confronto de ideias que coloca constantemente em campos opostos duas visões de mundo importantes: a) de um lado, a fração de pesquisadores defensores da educação como um direito a ser garantido pelo Estado mediante investimentos crescentes no seu financiamento, como também a ampliação das políticas públicas promotoras do desenvolvimento social de modo geral; b) de outro, as argumentações provenientes da vertente que se alinha a uma visão da política econômica frequentemente associada ao pensamento neoliberal, assim identificado por seus opositores por defender a eficiência do gasto público ou austeridade fiscal, reduzir a intervenção do Estado na economia e promover o livre mercado, sem demarcar exatamente o papel do Estado na elaboração e financiamento das políticas públicas garantidoras dos direitos sociais, entre eles a educação.

Por fim, considerando a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, que institui o Novo Regime Fiscal, com vigência de 20 anos, considera-se primordial para o campo das políticas educacionais, em especial do financiamento público da educação, a realização de um estudo aprofundado em torno da temática, visando compreender as minúcias desse ordenamento, como funciona o chamado piso e teto estabelecido para as despesas públicas em educação, as principais mudanças em relação ao previsto na CF/88, como também prospectar os potenciais efeitos que poderão ser gerados sobre o financiamento da educação pública durante a vigência NRF. Além disso, avalia-se como relevante conhecer a sustentação da proposta, os argumentos que foram utilizados em sua defesa e que produziram o efeito de agregar o apoio necessário à aprovação do ordenamento.

1.1.1 Questão de Pesquisa

Considerando:

- que a definição das políticas públicas está sujeita aos movimentos ideológicos e econômicos predominantes na sociedade;
- a centralidade do financiamento público para assegurar a manutenção e ampliação das políticas públicas educacionais;
- a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

Pergunta-se: Em que medida os argumentos utilizados no decorrer dos debates que precederam a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, no Legislativo Federal, que estabeleceu um teto para os gastos com o financiamento público da educação, foram sustentados pelo ideário neoliberal?

Para nortear o estudo e potencializar o debate, foram constituídas algumas perguntas de pesquisa:

- a) é possível estabelecer conexões entre as políticas educacionais e o ideário neoliberal?
- b) como funciona o mecanismo de financiamento da educação pública no Brasil?
- c) no que consiste a PEC do Teto e quais suas implicações no financiamento da educação pública brasileira?
- d) quais foram os tensionamentos que permearam o debate, durante os eventos que precederam a aprovação da PEC nº 241-A, de 2016, na Câmara dos Deputados, relativos à educação pública e seu financiamento?

1.1.2 Objetivos

Visando contribuir com o campo das políticas educacionais, enfatizando o financiamento público da educação, o objetivo geral desta pesquisa é evidenciar se os argumentos utilizados no decorrer dos debates que precederam a aprovação da EC nº 95, no Legislativo Federal, que estabeleceu um teto para os gastos com o financiamento público da educação, foram sustentados pelo ideário neoliberal.

Foram estabelecidos os seguintes objetivos específicos:

- a) desenvolver uma revisão bibliográfica acerca do neoliberalismo, a ser utilizada como lupa/sustentáculo para a análise dos dados empíricos;
- b) explicitar os mecanismos atuais de funcionamento do financiamento da educação pública brasileira e transformações no decorrer da história;
- c) palmilhar a trajetória da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, desde de sua apresentação, detalhando o processo de análise e aprovação;
- d) examinar as NTs produzidas nas discussões da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016, no Legislativo Federal, identificando se os posicionamentos dos participantes das audiências públicas e reuniões ordinárias se acercam do ideário neoliberal, especialmente no que tange ao financiamento da educação pública.

1.1.3 Estudos e pesquisas sobre a Emenda Constitucional nº 95 e temas pertinentes ao financiamento público

Nesta seção será apresentada a revisão de literatura, que teve como objetivo fazer uma aproximação com o tema de pesquisa e assuntos a ele relacionados, de modo a construir um conjunto de conhecimentos a partir de pesquisas já produzidas e publicadas no formato de dissertações, teses, artigos científicos, dentre outros. Galvão (2017, p. 1) entende que “realizar um levantamento bibliográfico é se potencializar intelectualmente com o conhecimento coletivo, para se ir além”. Portanto, considera-se que o contato com a produção científica já elaborada sobre determinado tema tende a fortalecer o debate e cria pontes de diálogo para a construção de novos saberes.

Ao proceder o levantamento bibliográfico deste trabalho de pesquisa, tomou-se em conta o fato de que a aprovação da Emenda Constitucional nº 95 é relativamente recente, por essa razão é possível que não tenha transcorrido, até o momento, tempo hábil para o desenvolvimento de muitos trabalhos de tese que tratem da temática. Nesse sentido, ampliou-se a busca, incluindo dissertações e adotou-se como recorte temporal o período entre 2016, ano de aprovação da PEC nº 241 e sua transformação em EC nº 95 e o ano atual de 2019, com data limite de 30 de junho de 2019, no Banco de teses e dissertações do Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia (IBICT).

Considerando o tema da pesquisa, foram definidos como descritores: PEC nº 241; PEC do Teto; Novo Regime Fiscal e Emenda Constitucional nº 95 (expressão por extenso e abreviada), sendo que todos esses descritores fazem referência ao mesmo ordenamento. Foi utilizada a opção de busca avançada³ por título e por assunto, de trabalhos publicados em português. Ao iniciar a atividade de busca das dissertações e teses disponibilizadas no IBICT, estabeleceu-se *a priori* alguns critérios para descarte dos textos que não contribuiriam diretamente para o desenvolvimento da pesquisa, posto que é fundamental fixar limites e critérios que vão além do recorte temporal, de modo a tornar mais fértil o resultado deste levantamento, que seriam: dissertações e teses que, ao tratarem da PEC nº 241/EC nº 95, não tratassem de aspectos conceituais e de funcionamento do ordenamento ou que não fizessem referência ao financiamento da educação pública.

Utilizando-se dos descritores já mencionados, foi iniciado o processo de busca de trabalhos de tese, sendo que se localizou apenas um trabalho, cujo título/assunto fizesse

³ Busca avançada é uma possibilidade que os *sites* disponibilizam para refinar as pesquisas, de modo a obter dados mais precisos sobre os temas pesquisados.

referência a tais descritores. Contudo, tratava-se de um trabalho da área da economia, intitulado “Trajetória da dívida pública no Brasil: análise de cenários sob a regra do teto dos gastos públicos (PEC 55/241) dentro da estrutura de um modelo DSGE”, de autoria de Áydano Ribeiro Leite, da Universidade Federal da Bahia, concluída em 2018. O objetivo central da tese foi de analisar, sob diferentes cenários, a trajetória da dívida pública, considerando que o governo segue uma regra para o teto dos gastos correntes dentro da estrutura de um Modelo Dinâmico Estocástico de Equilíbrio Geral (DSGE), calibrado para a economia brasileira. Considerando o enfoque do trabalho e seu conteúdo, a tese em tela foi descartada por não trazer contributos para o debate acerca do financiamento da educação, bem como para ampliar a compreensão acerca da PEC nº 241/EC nº 95, de 2016.

Ao proceder a buscar por dissertações, obteve-se o retorno de apenas 4 pesquisas. Considerando o escasso número de trabalhos, optou-se por listá-los no quadro a seguir, bem como a apresentar o objetivo central de cada um deles, de acordo com os seus autores:

Quadro 1. Dissertações que tratam da PEC nº 241/EC nº 95

Ano	IES	Autor	Área	Título/Objetivo
2017	Universidade Federal do Ceará	Thiago de Araújo Freitas	Faculdade de Economia, Administração, Atuária e Contabilidade	Ajustes fiscais e alternativas de política tributária no Brasil: uma análise de equilíbrio geral
2018	Universidade Católica de Brasília	Allan Alexandre Mendes Gonçalves	Direito	O Poder Constituinte Derivado e os Direitos Fundamentais: uma análise acerca da constitucionalidade da Emenda Constitucional n. 95/16
2018	Universidade Federal do Ceará	José Claudio Karam de Oliveira	Economia, Administração, Atuária e Contabilidade	Estudo preditivo do impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas universidades federais brasileiras
2019	Universidade Estadual Paulista	Arthur Henrique Santos Bronzini	Economia no setor público	A eficiência do gasto público como viabilizadora do novo regime fiscal: uma aplicação para as internações do Sistema Único de Saúde no Brasil entre 2008 e 2017

Fonte: elaborado pela autora a partir de pesquisa no *site* IBICT.

A dissertação “Ajustes fiscais e alternativas de política tributária no Brasil: uma análise de equilíbrio geral”, de autoria de Thiago de Araújo Freitas, teve como objetivo “avaliar o impacto que diferentes propostas de reforma tributária têm sobre as variáveis macroeconômicas e de bem-estar, dado que a economia brasileira passa por ajustes fiscais, como a Emenda Constitucional nº 95/2016” (UFC, 2017, p. 6). Obedecendo aos critérios de descarte e considerado seu conteúdo, esse trabalho não foi utilizado para compor a revisão de literatura.

A dissertação da área do Direito intitulada “O Poder Constituinte Derivado e os Direitos Fundamentais: uma análise acerca da constitucionalidade da Emenda Constitucional n. 95/16”, de autoria de Allan Alexandre Mendes Gonçalves, centrou seu debate na questão da legalidade de tal dispositivo, considerando o compromisso de preservação e ampliação dos direitos fundamentais previstos na CF/88.

Quanto à dissertação intitulada “Estudo preditivo do impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas universidades federais brasileiras”, de autoria de José Claudio Karam de Oliveira, essa buscou analisar o impacto orçamentário da EC 95/2016 nas universidades federais brasileiras, nos próximos 5 anos (2018-2022).

Em relação à dissertação “A eficiência do gasto público como viabilizadora do novo regime fiscal: uma aplicação para as interações do Sistema Único de Saúde no Brasil entre 2008 e 2017”, de autoria de Arthur Henrique Santos Bronzini, da área da Economia, o autor utilizou como estudo de caso o setor da saúde para “testar a hipótese de que um aumento na eficiência dos gastos públicos pode ser capaz de aliviar tal pressão no teto dos gastos mediante mapeamento de recursos que podem ser economizados, dando sobrevida ao NRF” (UNESP, 2019, p. 8), sem perder de vista a qualidade dos serviços e sem comprometer a quantidade de serviços prestados.

Conforme já mencionado, a aprovação da EC nº 95 foi recente e ainda há poucos trabalhos *stricto sensu* produzidos sobre a temática. Destaca-se que não foram encontrados trabalhos de dissertação ou tese elaborados com ênfase na educação e seu financiamento, o que causou estranhamento, dada a repercussão da aprovação do referido ordenamento. Considerou-se então que seria fundamental elaborar um levantamento de artigos científicos que tratassem do tema, abrangendo o período do ano de 2016 (ano em que foi proposta a PEC nº 241-A) até junho de 2019 (mês em que procedeu-se a busca), visando localizar textos que pudessem contribuir no esclarecimento do funcionamento do Novo Regime Fiscal, desde as primeiras inquietações dos pesquisadores acerca da proposição, análises sobre a pertinência da proposição, projeções e argumentações em torno do tema, sua relação com a questão do direito à educação, dentre outros aspectos, de modo a construir um debate consistente, com argumentação baseada em dados e conceitos elucidativos, tomando em conta a relevância do tema.

A busca por artigos científicos foi realizada no Portal de Periódicos Capes/MEC, na Revista de Financiamento da Educação (Fineduca) e na Revista Brasileira de Política e Administração da Educação, concentrada no período do ano de 2016 a 30 de junho de 2019. No Portal de Periódicos Capes/MEC a busca foi realizada na opção acesso Comunidade

Acadêmica Federada (CAFe), com acesso realizado com *login* pela UPF. Considerando a amplitude do Portal e buscando refinar a busca, utilizou-se a busca avançada e somente textos em português, usando os mesmos descritores utilizados na busca de dissertações e teses, ou seja: PEC nº 241 (expressão escrita por extenso e abreviada), PEC do Teto e Emenda Constitucional nº 95 (expressão escrita por extenso e abreviada), Novo Regime Fiscal, todos nas opções como assunto e como título.

A Fineduca é um periódico acadêmico *on-line* de acesso livre, editado pela Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, com um volume anual e avaliada por pares. A Revista Brasileira de Política e Administração da Educação (RBPAAE) é uma publicação quadrimestral da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (ANPAE), publicada desde 1983, com artigos publicados inéditos e submetidos à análise de consultores editoriais para avaliação duplo-cega.

As buscas conjugadas no CAFe, Fineduca e RBPAAE resultaram na seleção de 12 textos, os quais trataram da temática em diferentes momentos, desde antes de sua aprovação, quando ainda era denominada PEC nº 241 ou chamada de PEC do Teto e após sua aprovação como EC nº 95 de 2016. Cabe mencionar que foram adicionados ao quadro de artigos do levantamento bibliográfico dois materiais citados em artigos e dissertações e que trazem elementos importantes para a qualificação das discussões desta pesquisa: o primeiro é o artigo Regras fiscais no Brasil: uma análise da PEC 241 e o segundo estudo é Austeridade e retrocesso – finanças públicas e política fiscal no Brasil, ambos incluídos no quadro apresentado na sequência.

Quadro 2. Levantamento bibliográfico de artigos (junho/2019)

Nº	TÍTULO	AUTOR	LOCALIZAÇÃO
1	Novo Regime Fiscal e a constitucionalização do contingenciamento das despesas primárias obrigatórias	Élida Graziane Pinto	Physis: Revista de Saúde Coletiva, Rio de Janeiro, v. 26, n. 4, p. 1097-1101, 2016. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/physis/v26n4/1809-4481-physis-26-04-01097.pdf >. Acesso em: 3 jun. 2018.
2	PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais	Nelson Cardoso Amaral	RBPAAE, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016. Disponível em: < http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/70262/39677 >. Acesso em: 3 jun. 2018.
3	O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação	Cleiton de Oliveira; Guaracy Silva	RBPAAE, v. 34, n. 1, p. 253-269, jan./abr. 2018. Disponível em: < http://www.anpae.org.br/website/publicacoes/revista-da-anpae >. Acesso em: 3 jun. 2018.
4	Novo Regime Fiscal e a mitigação dos pisos de custeio da saúde e educação	Élida Graziane Pinto	Disponível em: < https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csp/v32n1 >

			2/1678-4464-csp-32-12-e00179516.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2018.
5	Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre	Cynara Monteiro Mariano	Disponível em: < https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289 >. Acesso em: 3 jun. 2018.
6	A crise econômica de 2014/2017	Fernando de Holanda Barbosa Filho	Estudos Avançados, v. 31, n. 89, 2017. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/ea/v31n89/0103-4014-ea-31-89-0051.pdf >. Acesso em: 3 jun. 2018.
7	Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)?	Nelson Cardoso Amaral	Revista Brasileira de Educação, v. 22, n. 71, e227145, 2017. Disponível em: < http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v22n71/1809-449X-rbedu-s1413-24782017227145.pdf >. Acesso em: 3 jun. 2018.
8	A PEC 241 e as 3 teses liberais equivocadas sobre o Estado brasileiro	José Celso Cardoso Jr Paulo Kliass	Disponível em: < http://www.ihu.unisinos.br/185-noticias/noticias-2016/559888-a-pec-241-e-as-tres-teses-liberais-equivocadas-sobre-o-estado-brasileiro >. Acesso em: 4 nov. 2018.
9	Impactos da PEC nº 241 no financiamento da educação	Paulo de Sena Martins	Disponível em: < https://pt.scribd.com/document/330867367/IMPACTOS-DA-PEC-N%C2%BA-241-No-Financiamento-Da-Educacao-Paulo-Sena >. Acesso em: 4 nov. 2018.
10	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 FINEDUCA	Disponível em: < http://campanha.org.br/acervo/pec241-nota-conjunta-fineduca-e-campanha-a-aprovacao-da-pec-241-significa-estrangular-a-educacao-publica-brasileira-e-tornar-letra-morta-o-plano-nacional-de-educacao-2014-2024/ >. Acesso em: 4 nov. 2018.
11	Educação na Agenda 2030 e Emenda Constitucional 95: uma Erosão do Direito à Educação	Marilda de Oliveira Costa Heloisa Salles Gentil	Disponível em: < http://www-periodicos-capes-gov-br >. Acesso em: 4 nov. 2018. < https://doaj.org/article/69cc60e87d974cc189600a71825e3d41 >. Acesso em: 4 nov. 2018.
12	Pior a emenda que o soneto: os reflexos da EC 95/2016	Paulo de Sena Martins	Disponível em: < http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/869 >. Acesso em: 4 nov. 2018.
13	Regras fiscais no Brasil: uma análise da PEC 241	Guilherme Tinoco de Lima Horta	Disponível em: < https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/14022/1/Regras%20fiscais%20no%20Brasil_uma%20an%C3%A1lise%20da%20PEC%20241_P.pdf >. Acesso em: 4 nov. 2018.
14	Austeridade e retrocesso - finanças públicas e política fiscal no Brasil	São Paulo: Fórum, 21; Fundação Friedrich Ebert Stiftung (FES); GT de Macro da Sociedade Brasileira de Economia Política (SEP); e Plataforma Política Social, setembro de 2016.	Disponível em: < http://brasildebate.com.br/wp-content/uploads/Austeridade-e-Retrocesso.pdf >. Acesso em: 4 nov. 2018.

Fonte: produzido pela autora em junho de 2019.

1.1.4 Caminhos Metodológicos

A área da educação é um domínio fértil para a pesquisa, possuindo uma infinidade de temas inerentes ao campo que requerem investigação científica para serem adequadamente compreendidos, muitos já amplamente debatidos, mas que precisam continuamente serem revisitados para darem conta da realidade em constante transformação, numa sociedade complexa, na qual a educação é um valor imprescindível, como também é um direito que demanda perseverança dos seus defensores, para que não seja enfraquecido ou dizimado. Além disso, acredita-se que a pesquisa em educação tem um sentido especial, diferenciado, carregado do valor inerente a toda atividade que valoriza o humano e o bem-estar social.

No campo de educação, a área das políticas educacionais é relativamente jovem se comparada a outras áreas do conhecimento. Apesar disso, abriga em seu bojo uma série de importantes temáticas inerentes ao seu domínio, dentre elas o financiamento público da educação, que tanto pode ser considerado uma política educacional quanto um meio pelo qual podem ser concretizadas as políticas educacionais (MARTINS, 2010).

Esta pesquisa tem um viés crítico, como se espera das pesquisas em políticas educacionais e, para dar conta de seu objeto, em alguns temas é exigido o suporte teórico e metodológico de outras áreas do conhecimento, como economia, sociologia, ciência política, dentre outras. De acordo com Ball e Mainardes (2011, p. 13):

O termo ‘crítico’ sinaliza que o objetivo dessas pesquisas é compreender a essência das políticas investigadas, com o cuidado para analisá-las de modo aprofundado, evitando-se toda e qualquer forma de legitimação; analisá-las de uma perspectiva de totalidade, estabelecendo os devidos vínculos com o contexto mais econômico, político e social, e analisar as relações das políticas com a justiça social.

De acordo com Richardson (2007), pode-se dizer que há dois grandes métodos: qualitativo e quantitativo, e eles se diferenciam, sobretudo, pela abordagem do problema. Já Triviños (1994) explica que a pesquisa qualitativa compreende atividades de investigação que podem ser denominadas específicas e podem ser caracterizadas por traços comuns. Ainda, Chizzotti (2001) afirma que na pesquisa qualitativa o pesquisador participa, compreende e interpreta os dados coletados na pesquisa. Este trabalho de pesquisa possui uma abordagem qualitativa, posto que o processo investigativo em questão não tem como propósito a quantificação objetiva de dados, mas percorrer caminhos que propiciem o conhecimento do objeto, utilizando-se, para tanto, de pesquisa bibliográfica e documental, bem como de técnicas de análise de conteúdo para tratar dos dados empíricos incorporados a este estudo.

A pesquisa qualitativa responde a questões muito particulares. Ela se ocupa, nas Ciências Sociais, com um nível de realidade que não pode ou não deveria ser quantificado. Ou seja, ela trabalha com o universo dos significados, dos motivos, das aspirações, das crenças, dos valores e das atitudes. (MINAYO, 2011, p. 21).

Gamboa (2010, p. 28) pondera que, “como a investigação constitui um processo metódico, é importante assinalar que o método ou o modo, ou o caminho, de se chegar ao objeto, o tipo de processo para se chegar a ele, é dado pelo tipo de objeto e não o contrário”. Assim, os caminhos para se chegar ao objeto de estudo precisam ser delineados de acordo com suas particularidades, estimulando o pesquisador a fazer as escolhas que melhor se adequem ao objeto.

Considerando a natureza do tema de pesquisa, bem como do material empírico utilizado para análise, optou-se pela realização de uma pesquisa bibliográfica e documental. De acordo com Gil (2010, p. 50), “a principal vantagem da pesquisa bibliográfica reside no fato de permitir ao investigador a cobertura de uma gama de fenômenos muito mais ampla do que aquela que poderia pesquisar diretamente”. Ao tratar de análise documental, Cellard (2008, p. 295) fala da preciosidade dos documentos para os pesquisadores, considerando o documento “insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente a quase totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas”. O autor reflete que também o documento é importante como registro do passado recente e com a utilização dele é possível “acrescentar a dimensão do tempo à compreensão do social”.

Para responder a pergunta de pesquisa foi necessário consolidar inicialmente um conjunto de conhecimentos acerca da temática de estudo, visando principalmente certificar-se da relação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241, de 2016, e o financiamento da educação pública. Tendo sido constatada a relevância da matéria para o futuro das políticas educacionais, foram realizados periodicamente novos levantamentos bibliográficos, utilizando-se descritores específicos como PEC do Teto, PEC nº 241, EC nº 95 para localizar artigos, dissertações e teses, sendo que o último levantamento foi realizado em de 31 de julho de 2019. Na sequência, foi fundamental proceder um levantamento bibliográfico para formar uma base teórica consistente acerca de dois temas importantes e centrais neste trabalho de tese: o neoliberalismo e o financiamento da educação. O material localizado nas buscas foi lido, selecionado e utilizado para a produção da revisão de literatura. O material que tratava do neoliberalismo foi essencial para a construção do capítulo II desta tese e as referências que tratavam do financiamento da educação foram utilizadas principalmente na construção capítulo III. A gama de materiais acerca da PEC nº 241/EC nº 95 foram utilizados para compor o capítulo IV, constituindo um conjunto de informações em torno desse ordenamento, de modo a

compreender seu funcionamento e prospectar possíveis implicações que têm sido vislumbradas por pesquisadores da área da educação em decorrência da vigência do novo regime fiscal.

Após a elaboração dos capítulos que trataram do neoliberalismo, financiamento da educação e da Emenda Constitucional nº 95, foi iniciado o processo de criação das categorias de análise do material empírico, que são parte do processo de análise de conteúdo, metodologia adotada neste estudo. Para tanto, foi necessário proceder uma primeira leitura, a chamada pré-análise, para obter as primeiras impressões a respeito do material empírico e ponderar sobre quais seriam as categorias mais adequadas a serem criadas com o intuito de agrupar os elementos considerados importantes para o debate e capazes de fazer transparecer as respostas à pergunta de pesquisa.

Uma segunda leitura do material empírico foi realizada já com as categorias pré-definidas, buscando codificar o material a ser inserido em cada categoria e eliminando todo o excedente que não interessava ao estudo. Feito todo o processo de codificação e categorização dentro dos quadros criados com esses objetivos, a tarefa seguinte foi a análise do material. A descrição detalhada do processo de codificação e de criação das categorias, bem como as análises realizadas, compôs o capítulo V da tese.

Com base no conceito de Cellard (2008), avalia-se que o uso de documentos proposto neste trabalho tem relação concreta com o tema desta pesquisa, pois as NTs que constituem o material central de análise e registraram um momento importante do passado recente, com efeitos no futuro das políticas educacionais e o financiamento da educação, e se constituem em uma fonte primária de dados empíricos ricos de significados, argumentações e dados que constituem a prova concreta da realização de um debate importante para a educação, como também para as demais áreas que correspondem a direitos sociais.

A pesquisa documental assemelha-se muito à pesquisa bibliográfica. A única diferença entre ambas está na natureza das fontes. Enquanto a pesquisa bibliográfica se utiliza fundamentalmente das contribuições dos diversos autores sobre determinado assunto, a pesquisa documental vale-se de materiais que não receberam ainda um tratamento analítico, ou que ainda podem ser reelaborados de acordo com os objetivos de pesquisa. (GIL, 2010, p. 51).

As NTs expõem os diferentes modos de ver e valorizar (ou não) a educação, registrados nos pronunciamentos dos agentes políticos que influenciam e participam do processo político de construção, análise e aprovação de ordenamentos que incidem sobre as políticas educacionais. Esse material empírico retrata os entendimentos diversos e divergentes sobre questões como o financiamento da educação, como o debate da demanda por mais recursos *versus* a eficiência do gasto, que se constituiu num mote repetido por políticos cujo discurso

expõe posturas políticas que revelam certo descaso com velhos problemas que o país apresenta nas áreas básicas. São informações que só são encontradas nesse material e que podem se constituir em dados importantes para compreensão das políticas que afetam a educação.

Visando trazer elementos técnicos importantes para subsidiar o debate, foi utilizado um segundo conjunto de material empírico, produzido pela CONOF da Câmara dos Deputados, constituído de Estudos Técnicos elaborados por servidores efetivos daquele órgão, cujas informações serão apresentadas no capítulo IV.

Cellard (2008, p. 296) destaca que ao trabalhar com documentos o pesquisador deve estar atento para superar determinadas dificuldades para a consecução de uma análise apropriada, considerando inicialmente a credibilidade e a representatividade do material em questão. Porém, uma primeira questão que o autor coloca é conceituar o que é um documento. Para ele, um documento pode ser “todo texto escrito, manuscrito ou impresso, registrado em papel”.

Para bem fazer uso dos documentos e dados que deles possam ser extraídos, é necessário recorrer a uma técnica que possibilite organizá-los com o rigor e procedimentos adequados aos objetivos do trabalho. A opção análise de conteúdo ocorreu por considerá-la a ferramenta mais adequada para propiciar uma organização apropriada dos elementos que compõem as discussões da arena política onde ocorreu o debate e aprovação da PEC 241⁴, bem como captar a riqueza de elementos que estão registrados nas NTs, de modo a extrair informações que possam ser interpretadas em proveito do avanço da pesquisa no campo políticas educacionais.

A análise de conteúdo é um conjunto de técnicas de análise das comunicações. Não se trata de um instrumento, mas de um leque de apetrechos; ou, com maior rigor, será um único instrumento, mas marcado por grande disparidade de formas e adaptável a um campo de aplicação muito vasto: as comunicações. (BARDIN, 2011, p. 37).

De acordo com Moraes (1999, p. 2), “a análise de conteúdo constitui uma metodologia de pesquisa usada para descrever e interpretar o conteúdo de toda classe de documentos e textos”. Bardin (2011, p. 50) afirma também que a “análise de conteúdo procura conhecer aquilo que está por trás das palavras sobre as quais se debruça”. Assim, entende-se que as especificidades das NTs podem ser adequadamente apreendidas com a utilização dos procedimentos de análise de conteúdo.

⁴ O material empírico utilizado nesta pesquisa (NTs) foi produzido na fase em que a PEC nº 241 estava em discussão na Câmara dos Deputados, entre os meses de agosto e outubro de 2016. Ainda em outubro de 2016 o texto do ordenamento foi encaminhado ao Senado Federal, onde recebeu o nº de PEC 55, de 2016, tendo sido aprovado em dezembro de 2016, sob o a denominação de EC nº 95, de 2016.

Este trabalho está organizado pela introdução e 4 capítulos, sendo que a Introdução cumpre função semelhante a um capítulo, recebendo a numeração I. Na introdução é apresentado o tema de pesquisa, problema e objetivos, situando e justificando a opção de desenvolver uma tese sobre o processo de debate e elaboração da PEC nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados, utilizando-me, para isso, de material empírico composto por 8 NTs elaboradas pela equipe técnica da Casa, cujo material retrata fielmente as manifestações dos parlamentares e convidados. A introdução comporta também os resultados do levantamento bibliográfico preliminar, descrevendo os principais achados.

Quanto ao capítulo II, trata-se de uma revisão de literatura acerca do neoliberalismo, ocupando-se inicialmente de abordar os aspectos conceituais do pensamento neoliberal, como também de sua influência na educação. O texto apresenta também elementos que fazem referência à influência neoliberal na conformação das políticas educacionais brasileiras na atualidade.

O capítulo III trata do funcionamento do financiamento público da educação no Brasil, fazendo uma breve revisão histórica do tratamento dado ao tema nas constituições brasileiras, com destaque à CF/88 em vigor e legislações posteriores, as quais fundamentam o funcionamento do mecanismo estatal de financiamento da educação, com destaque às temáticas das vinculações constitucionais e da política de fundos. Aborda brevemente do papel do Estado na condução das políticas públicas, com destaque aos movimentos decorrentes da intensificação do avanço do ideário neoliberal.

O capítulo IV é dedicado à PEC nº 241, de 2016 (EC nº 95), elucidando desde aspectos conceituais até o conteúdo da Proposta, bem como seu percurso até a aprovação. Inclui também uma síntese de estudos elaborados por técnicos da CONOF, da Câmara dos Deputados, nos aspectos relacionados ao financiamento da educação, fundamentos da proposta e projeções em torno dos possíveis desdobramentos decorrentes da aprovação do ordenamento em questão. Também é apresentada uma revisão de literatura baseada na produção de artigos e dissertações que tratam da temática, destacando os principais elementos apontados pelos pesquisadores diante das perspectivas decorrentes do ajuste fiscal e que apontam questionamentos válidos para fundamentar o debate.

No capítulo V é apresentado inicialmente o processo de criação das categorias de análise do material empírico, o qual foi organizado em 3 categorias, nas quais foram dispostas textualmente as manifestações dos parlamentares e convidados que participaram dos eventos, revelando a sustentação da argumentação em relação à pertinência do ajuste fiscal, e em particular as questões inerentes financiamento público da educação. Na sequência é apresentada

a análise do material empírico descrito na introdução, composto por NTs das audiências públicas e reuniões, as quais registram os debates da arena política formada em torno da PEC nº 241, de 2016. Assim, chega-se às conclusões da análise e responde-se a pergunta de pesquisa. Para encerrar o trabalho, são apresentadas as considerações finais, retomando os principais elementos tratados no decorrer da tese.

2 NEOLIBERALISMO E EDUCAÇÃO

A influência do projeto neoliberal sobre as políticas educacionais brasileiras transcorre em uma era globalizada, na qual os movimentos políticos e econômicos locais não acontecem de maneira dissociada do que se passa na dinâmica internacional. Dessa forma, mesmo tendo tardado a chegar ao Brasil em comparação aos países centrais como Estados Unidos e Inglaterra, o neoliberalismo trouxe ao país os mesmos elementos que subsidiam suas ações ao redor do mundo.

Marrach (1996, p. 42) define neoliberalismo como uma “ideologia que procura responder à crise do Estado nacional, ocasionada pelo processo de globalização, isto é, o processo de interligação crescente das economias das nações industrializadas por meio do comércio e das novas tecnologias” e sustenta que tal ideologia “torna-se dominante numa época que os EUA detêm a hegemonia exclusiva do planeta”.

Garrido (1999, p. 10) esclarece que as políticas neoliberais são definidas e impostas pelos centros financeiros transnacionais e no seu conjunto recebem o nome de globalização. Possuem como característica não explicitar seus objetivos e em nome do capitalismo a proposição é reordenar a economia mundial. O autor acrescenta o neoliberalismo que se configura como um totalitarismo ao se apresentar como um modelo único e também como um dogmatismo, posto que seus princípios são colocados como verdades inquestionáveis.

Portanto, para dispor de elementos que subsidiem a análise do material empírico que compõe esta tese, buscando compreender em que medida os argumentos utilizados no decorrer dos debates que precederam a aprovação da EC nº 95, no Legislativo Federal, foram sustentados pelo neoliberalismo, desenvolve-se a seguir uma revisão bibliográfica acerca de tal ideário e sua influência sobre as políticas educacionais brasileiras, primordialmente em relação ao financiamento público da educação.

2.1 Aspectos conceituais do pensamento neoliberal

A compreensão do neoliberalismo como projeto, ideologia ou teoria demanda uma breve incursão sobre seus aspectos fundantes, ou seja, conhecer algumas noções do liberalismo, cujas premissas influenciam o que atualmente se discute a respeito desse ideário. Cabe mencionar que os primeiros debates acerca da liberdade individual são atribuídos a John Locke, idealizador de uma sociedade cujos membros deveriam viver em harmonia a partir de relações baseadas na confiança e no consenso. Esse entendimento ocorre *pari passu* à criação e

emergência de uma sociedade burguesa no século XVII, marcada pelo sistema feudal e pelos poderes monárquico e eclesiástico.

Ao publicar e fazer circular como manuscrito a sua obra *Dois tratados sobre o Governo*, em 1688, em oposição ao absolutismo, Locke delineia uma nova sociedade na qual o Estado teria papel primordial para garantir e proteger juridicamente a liberdade individual e a propriedade, fazendo o homem sair voluntariamente do seu estado de natureza e se unir aos demais para compor essa sociedade, cujo poder não fosse absoluto.

O pressuposto ideológico básico da sociedade idealizada por Locke era a convivência social baseada na liberdade, garantida juridicamente, de modo que todos os interessados em dela participarem aceitariam os termos legais que garantiriam a liberdade comum. De acordo com Melo (2001, p. 4), isso “significou uma necessidade de adaptação material e ideológica em relação ao tão clamado progresso da indústria e do comércio que culminaria com a Revolução Francesa, no século seguinte, como renovadora destes ideais”.

Seguindo a linha temporal do pensamento liberal, Adam Smith foi um importante filósofo e economista do século XVIII e considerado um dos principais teóricos do liberalismo econômico, defendendo a liberdade econômica e a não intervenção do Estado na economia. Era crítico da política mercantilista promovida pelos reis absolutistas, bem como dos regimes feudais ainda existentes na sua época.

Smith publica seu livro *A riqueza das nações* em 1776, marcando um novo tempo em termos da estruturação de um sistema de pensamento. A publicação acontece na mesma época em que a Revolução Industrial promovia um processo de transformação na composição econômica e social mundial e que a burguesia se afirmava como classe social dominante. De acordo com Moraes (1997, p. 1), é apregoado um “mundo melhor, mais justo, racional, eficiente e produtivo se houvesse a livre iniciativa e se as atitudes econômicas dos indivíduos (e suas relações) não fossem limitadas por regulamentos e monopólios estatais”.

Uma doutrina que prega a necessidade de desregulamentar e privatizar as atividades econômicas, reduzindo o Estado a funções bastante definidas. Estas funções constituem apenas parâmetros bastante gerais para as atividades livres dos agentes econômicos. São três, basicamente: a manutenção da segurança interna e externa, a garantia dos contratos e a responsabilidade por serviços essenciais de utilidade pública. (MORAES, 1997, p. 1).

Quanto às funções do Estado, a questão da manutenção da segurança interna e externa e a garantia dos contratos são questões pacíficas para os cientistas políticos, no entanto, de acordo com Moraes (1997, p. 6), a terceira função apontada por Smith, a responsabilidade por serviços essenciais de utilidade pública, deu margem a controvérsias entre os liberais ao longo

de dois séculos, pois Smith não estabelece o âmbito de autonomia do soberano. “É certo que diz claramente que elas só existiriam se não houvesse possibilidade de oferta pelos interesses privados, o que é um critério bastante restritivo, mas cujos limites são difíceis de definir de uma vez para sempre”.

Carnoy (1990, p. 36) reconhece a dificuldade em estabelecer uma delimitação conceitual entre doutrina “clássica” e doutrina “liberal” e justifica sua opção por situar em Adam Smith a origem da doutrina liberal, especialmente porque Smith foi vanguardista em relacionar a questão econômica ao interesse individual, bem como lançou novos olhares sobre 3 importantes questões que influenciam as relações sociais.

De acordo com Carnoy (1990), a teoria de Smith sustentava que os homens desejavam melhorar sua condição e que os ganhos de capital e aquisição de bens era considerada pela maioria das pessoas como a maneira mais adequada de alcançar tal objetivo. Além disso, simplifica um conjunto de desejos e aspirações da existência humana ao atribuir-lhes uma justificativa econômica, mostrando que as necessidades físicas do homem são limitadas e que o propósito econômico leva o homem a buscar fama, o governo dos concidadãos, dentre outras formas de reconhecimento.

De acordo com Melo (2001, p. 67), o fundamento basilar do liberalismo smithiano é a liberdade do indivíduo, especialmente no que se refere a planejar e executar seus interesses enquanto membro de uma sociedade. Assim, esses indivíduos realizariam seus empreendimentos individuais os quais comporiam o sistema econômico e social, chamado de mercado.

Em outras palavras: o mercado e, como consequência, todo o sistema social, seria formado por uma miríade complexa de relações entre interesses e realizações individuais. O mercado, por não ter uma regulação interna, estaria isento de assumir ou proteger quaisquer destas ações particulares e, assim, permitiria que os indivíduos agissem livremente, de acordo com o mérito de seus empreendimentos; estando isento de qualquer dirigismo, centralismo ou tirania de uns contra outros na sociedade. (MELO, 2001, p. 67).

Dessa forma, para Smith, de acordo com Melo (2001, p. 68), “o mercado seria a expressão mais eficiente da liberdade natural. Deixado movimentar-se por si mesmo e, numa situação de ‘justiça social’, este sistema seria a expressão mais eficiente da sociedade dos homens”, campo para exercerem sua liberdade sem serem dirigidos por gerências ou planejamentos exteriores. Smith discordava da ação do Estado, governo e das corporações sobre o sistema do mercado e os indivíduos, pois tenderiam a prejudica-los, interferindo na sua harmonia ou mérito. Por outro lado, ele tratava de ressaltar as virtudes do livre mercado a eficiência garantida dos preceitos neoliberais que apresentou em sua obra.

Smith destacou que a realização do bem-estar coletivo pela ação individual não foi resultado de uma atitude deliberada, pois decorreu de ações motivadas pelo ganho econômico. Procurou demonstrar que essa característica humana, a avareza, não deveria ser condenada, mas aprovada, pois seu resultado seria o bem para o maior número de pessoas. Carnoy (1990, p. 38) ressalta que nesse aspecto Smith responde um problema apontado por Rousseau de que “a sociedade civil baseada na competição, no comércio, na troca e no interesse pessoal, necessariamente leva à corrupção da sociedade, a não ser que esteja presente a força compensadora de um contrato social”, que seria a figura do Estado. Ele também utiliza o paradoxo de Bernard Mandeville, segundo o qual “embora cada indivíduo busque a satisfação de suas próprias paixões egoístas, o resultado global é a prosperidade nacional e o bem-estar da sociedade como um todo” (CARNOY, 1990, p. 38), acrescentando o entendimento de que essas paixões não eram necessariamente imorais, contudo, sem provar ou argumentar convincentemente a respeito posteriormente.

Segundo Carnoy (1990, p. 39), no livro “The Theory of Moral Sentiments”, publicado 20 anos antes de “A riqueza das nações”, Smith argumentou que “o princípio básico da sociedade é amor do homem por ela e a ordem que ela estabelece”. Em decorrência disso, os sentimentos morais que governam o comportamento humano tendem a gerar interações positivas entre os indivíduos dessa sociedade. Portanto, o que Smith considera “controle vindo de dentro; suas normas gerais de conduta (o que ele chama de senso de dever) vêm do interior de cada indivíduo e tornam seu comportamento compatível com o todo social” (p. 40).

Corazza (1985, p. 22) apresenta aspectos da concepção smithiana da “mão invisível”, que seria responsável pela harmonização entre os interesses privados do indivíduo em alcançar o seu próprio bem-estar e o interesse social, pois o empenho no próprio progresso resultaria em desenvolvimento da sociedade como um todo. Contudo, a sociedade real apresenta divisões de classe com interesses diferentes e o Estado tem um papel relevante no sentido de conter os conflitos que prejudicam o processo de acumulação capitalista. O autor ressalta que o pensamento político de Smith possui uma base ética, a qual fundamenta o liberalismo econômico e a ação estatal. “É nesse sentido que se deve entender a afirmação de Smith de que cada indivíduo se encontra perfeitamente livre para buscar seu próprio interesse, a seu próprio modo”, mas note-se a ressalva importante: “enquanto não violar as leis da justiça” (CORAZZA, 1985, p. 28).

Carnoy (1990, p. 43) ressalta a influência que os escritos de Smith ainda exercem sobre o pensamento norte-americano na atualidade, em especial no que se refere ao papel do Estado, principalmente nos países de capitalismo avançado e que precisam ser consideradas. Ideias

como a de que a busca individual pelo progresso econômico no campo pessoal exerce influência positiva para a coletividade; o poder e o controle que o indivíduo possui sobre seus interesses e paixões; e quanto à corrupção, que tende a ser maior o risco de ocorrer no setor público.

Melo (2001, p. 68) destaca que, a despeito das mudanças no pensamento liberal no decorrer do tempo, desde 1776 até a atualidade, as características principais do liberalismo smithiano ainda são fundamentais para entender o liberalismo no início do século XXI, especialmente no que se refere a: a) apologia à liberdade individual de produzir, possuir e de acumular propriedade; b) mercado como instância reguladora entre os interesses e necessidades dos indivíduos (naturalmente harmoniosa); c) crítica à intervenção do Estado ou corporações que teriam a tendência a desequilibrar o mercado a favor de indivíduos ou grupos particulares. A autora ressalta que uma das preocupações dos liberais no final do século XIX se concentrava em institucionalizar a democracia de maneira regulada, pois temiam a possibilidade de surgimento de um Estado autoritário ou mesmo do que chamavam de tirania das massas, que pelo voto poderiam constituir ordenamentos contrários aos interesses liberais.

Segundo Moraes (1997, p. 5), assim como a obra *A riqueza das nações* inaugurou o chamado liberalismo clássico, o neoliberalismo tem seu manifesto fundador publicado em 1944 pela obra *O Caminho da Servidão*, de Friedrich von Hayek, na Conferência que dá origem à Sociedade Mont Pèlerin, na Suíça, em 1947.

Livro de combate, provocativamente endereçado ‘aos socialistas de todos os partidos’, *O Caminho da Servidão* não dirige seu fogo apenas contra os partidários da revolução e da economia globalmente planejada, mas a toda e qualquer medida política, econômica e social que indique a mais tímida simpatia ou concessão para com as veleidades reformistas, pretensões de ‘terceira via’, etc. (MORAES, 1997, p. 5).

O momento de lançamento da obra foi oportuno em virtude da proximidade das eleições na Inglaterra e Hayek visava atingir o Partido Trabalhista, que estava prestes a vencer as eleições, o que de fato aconteceu em 1945. Destaca-se na obra a característica que funda o pensamento do autor, visando proteger “radicalmente os princípios da ‘sociedade aberta’, centrados numa implacável crítica do Estado/providência, tido como destruidor da liberdade dos cidadãos e da competição criadora, bases da prosperidade humana” (MORAES, 1997, p. 5). Além da obra de Hayek, da Escola Austríaca, é importante destacar que há outras fontes da vertente neoliberal, igualmente destacadas no século XX, que retomam princípios do liberalismo clássico: a contribuição do Departamento de Economia da Universidade de Chicago; e de James M. Buchanan, fundador do ‘*Center for Study of Public Choice*’, da chamada ‘escola de Virgínia’ (MELO, 2003).

Garrido (1999, p. 15) enfatiza que o surgimento do projeto neoliberal não foi um movimento improvisado, mas decorrente do envidamento de esforços intelectuais, econômicos e políticos que ficaram evidentes no evento de *Mont Pélerin*, nos Alpes suíços, objetivando combater a intervenção estatal na economia, desmantelando os Estados de bem-estar, para possibilitar ao mercado ditar as regras da economia.

Moraes (1997) afirma que o liberalismo se opôs a inimigos claramente identificados que foram o Estado mercantilista e as corporações. Da mesma maneira, o neoliberalismo surge e manifesta sua oposição a inimigos que são identificados, demonstrando seu posicionamento alinhado ao pensamento antiabsolutista. Posicionando-se frontalmente ao chamado Estado de bem-estar, planificação ou intervenção estatal na economia, que tem relação com a doutrina keynesiana. O segundo inimigo são os sindicatos e centrais sindicais, que tem relação com o primeiro inimigo mencionado. Os sindicatos seriam culpados por prejudicarem as bases de acumulação privada de capital e também de contribuírem no crescimento da máquina estatal por meio de reivindicações salariais. Moraes (1997, p. 6) adverte que nos países latino-americanos equivaleria a dizer que o adversário estaria no Estado gerado pelo nacional-desenvolvimentismo cepalino, pelo populismo e pelos comunistas.

Hayek (2010, p. 89) afirma que “o indivíduo é livre para perseguir suas metas e desejos pessoais, tendo a certeza de que os poderes do governo não serão empregados no propósito deliberado de fazer malograr os seus esforços”. E esse aspecto, acrescenta que “a dicotomia entre a intervenção ou a não intervenção do estado é inteiramente falsa, e o termo *laissez-faire* é uma definição bastante ambígua e ilusória dos princípios em que se baseia uma política liberal” (p. 95).

O importante é saber se o indivíduo pode prever a ação do Estado e utilizar esse conhecimento como um dado na elaboração de seus planos particulares – o que significa que o Estado não pode controlar a forma como seu mecanismo é empregado e que o indivíduo sabe exatamente até que ponto será protegido contra a interferência alheia – ou se o Estado está em condições de frustrar os esforços individuais. (HAYEK, 2010, p. 95).

Segundo Melo (2001, p. 72), há um argumento central no livro de Hayek, “de que só existem escalas parciais de valores e que o sistema capitalista é o único capaz, com sua defesa da livre concorrência do mercado, de utilizar e realizar, espontaneamente, estes conhecimentos parciais e dispersos para usufruto do indivíduo”. Sua obra é um conclave contra os efeitos das políticas que hoje chamamos de sociais ao redor do mundo, na época relativas ao New Deal americano e ao Estado-providência, advertindo que tais medidas poderiam levar a regimes totalitários, tais como o comunismo, o nazismo e o fascismo.

Hayek (2010, p. 102) pondera acerca do desprezo que determinadas questões são tratadas quando são consideradas “meramente” econômicas. O autor argumenta que um ganho ou perda de caráter econômico afeta desejos ou necessidades que temos e o dinheiro é a forma mais ampla e avançada que existe na sociedade de desfrutar os resultados dos esforços, bem como, por outro lado, a escassez da renda restringe essas mesmas possibilidades. Assim, ele argumenta que “o dinheiro é um dos maiores instrumentos de liberdade já inventados pelo homem”. Nessa relação que Hayek estabelece entre dinheiro e liberdade de escolha, assinala em sua obra que numa situação de planificação econômica essa liberdade não seria preservada, posto que a determinação do que é relevante e do que é marginal não seria mais uma escolha individual, mas determinado pelo poder do planejador.

Hayek faz a apologia ao capitalismo como o único sistema possível para a sociedade humana, bem como classifica o capital como uma ordem ampliada da própria existência humana. Mészáros (2011) critica esse senso de justiça dos liberais, posto que as diferenças ou desigualdades de renda seriam decorrentes da incapacidade dos indivíduos de serem competitivos e não fruto da ineficácia do capital, que não vê como um problema moral ou de nenhuma outra ordem o fato de que a maioria da humanidade esteja excluída da distribuição da riqueza produzida pela civilização ocidental (MELO, 2001, p. 74).

A ideia-força balizadora do ideário neoliberal é a de que o setor público (o Estado) é responsável pela crise, pela ineficiência, pelo privilégio, e que o mercado e o privado são sinônimos de eficiência, qualidade e equidade. Desta ideia-chave advém a tese do Estado *mínimo* e da necessidade de zerar todas as conquistas sociais, como o direito à estabilidade de emprego, o direito à saúde, educação, transportes públicos, etc. Tudo isso passa a ser comprado e regido pela *férrea* lógica das leis do mercado. Na realidade, a ideia do Estado *mínimo* significa o Estado suficiente e necessário unicamente para os interesses da reprodução do capital. (FRIGOTTO, 2013, p. 79).

No ano de 1946 Milton Friedman ingressa como docente no Departamento de Economia da Universidade de Chicago, retomando argumentos de Hayek, os utiliza numa linguagem adaptada para veiculação na mídia, tornando mais palatável. Em termos gerais, foi feita a associação do capitalismo e liberdade de escolher; a diminuição do Estado e o individualismo acima de ações político-econômicas voltadas ao coletivo.

Em 1944 foi realizada uma Conferência envolvendo 44 países convidados pelos Estados Unidos da América (EUA), envolvendo representantes e agentes de potências aliadas e não aliadas, com o objetivo de discutir os mercados e finanças mundiais, resultando na formalização do chamado Acordo de Bretton Woods no ano de 1945, quando foi aprovado pelo presidente Truman. Esse acordo visava promover o crescimento econômico global e fortalecer a economia mundial, materializando-se na criação das seguintes instituições: Fundo Monetário Internacional (FMI), o

Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Acordo Geral de Tarifas de Comércio (GATT). Além disso, visava promover e manter altos níveis de emprego e renda e desenvolver os recursos produtivos de seus membros (MELO, 2001, p. 60).

Melo (2002, p. 61) contextualiza que nas décadas seguintes ocorre um grande desenvolvimento industrial em muitos países, com destaque para os EUA, gerando alta liquidez financeira, possibilitando que muitos deles emprestassem dinheiro aos demais, favorecidos pelas instituições criadas pelo acordo Bretton Woods. Além de emprestar dinheiro, era possível “investir diretamente este dinheiro em empresas multinacionais, instaladas principalmente nos países dependentes, produtores de matéria-prima e com mão-de-obra mais barata e menos organizada”. A América Latina foi alvo desses empréstimos, bem como dos investimentos externos diretos na indústria e na infraestrutura. A autora destaca também que nos países com desenvolvimento industrial dominante a estruturação de uma rede do *Welfare state* foi construída atendendo demandas da classe trabalhadora organizada, enquanto que nos países dependentes foram adotadas apenas algumas ações setoriais, nem sempre pautadas pela continuidade.

Nos anos 1970 os EUA despontam como a principal potência econômica mundial e os preceitos neoliberais se consolidam como projeto, pondo fim ao consenso keynesiano. Apesar das ideias de Hayek terem sido difundidas ainda nos anos 1940, o pensamento neoliberal toma fôlego somente no início dos anos 1970, quando é registrada uma estagnação econômica, acompanhada de inflação para o conjunto de países capitalistas desenvolvidos, e entra em cena com todo o vigor à medida que a crise se agrava, fazendo que o novo ideário se torne hegemônico, conquistando a Inglaterra com Thatcher em 1979, os EUA com Reagan em 1980 e a Alemanha com Helmut Kohl em 1982. Na América Latina o Chile foi o primeiro país a adotar as reformas políticas e econômicas neoliberais quando assume o poder o ditador Pinochet, em 1973, com o apoio de economistas formados na Universidade de Chicago e conhecidos como os “*Chicago Boys*” (MORAES, 1997, p. 7).

Melo (2001, p. 45) sustenta que a partir dos anos 1970 forma-se um novo consenso global que reúne os países desenvolvidos centrais, dentre eles EUA, Japão e Europa ocidental, visando principalmente estabilizar os mercados mundiais e conter a disseminação do socialismo revolucionário. Também manifestavam preocupação em evitar a negação ou especulação sobre o fornecimento de matéria-prima pelos países subdesenvolvidos não socialistas.

É possível afirmar que desde a década de 1980 o neoliberalismo se torna ideologicamente hegemônico em termos de capitalismo mundial, reafirmando seu posicionamento acerca do papel que o Estado deve ocupar, ou seja, atendo-se às funções de

repressão, segurança e legitimação jurídica-institucional, opondo-se veementemente às interferências no mercado, ou seja, respeitando o livre mercado como a expressão mais harmônica e justa possível da sociedade humana.

O discurso liberal “atribui à intervenção do Estado e à esfera pública todos os males sociais e econômicos de nossa atual situação e à livre iniciativa todas as virtudes que podem conduzir à regeneração e recuperação da democracia, da economia e da sociedade” (SILVA, 1999, p. 11). Nessa seara, os investimentos nas áreas sociais pelo poder público, como a educação, são considerados gastos e precisam ser contidos pelo Estado, cabendo à iniciativa privada assumir essas atividades para que se transformem em negócio lucrativo.

Moraes (1997) sustenta que os argumentos neoliberais eximem o livre mercado e seus adeptos de qualquer culpa sobre os problemas socioeconômicos. São apontados como culpados os orçamentos públicos inchados devido aos gastos públicos tidos como desnecessários pela ótica neoliberal, insistindo na necessidade de privatizar as estatais, e retirar as barreiras que dificultam os investimentos estrangeiros e as transferências de rendimentos de capital. O mercado é exaltado como o “juiz supremo da eficiência”, porém fica pendente a crítica, eficiente para quem? As consequências e danos do consumo a médio e longo prazo podem ser medidos?

Chomsky (1999, p. 30) avalia que o EUA tem atuado de maneira unilateral para defender os interesses, especialmente os econômicos, sobrepondo-se aos demais países. Apenas como ilustração, menciona por exemplo que sob um discurso da liberdade e garantia de oportunidades, no mundo real as ações comandadas por aquela nação oprimem outras nações, o interesse nacional sempre está acima do interesse dos demais povos.

Em relação ao Brasil, o interesse do EUA é mencionado por Chomsky (1999, p. 35), cujas riquezas descritas como “o colosso do Sul” estavam sob a mira americana há décadas. Para tanto, possíveis ameaças comunistas são mantidas afastadas. As grandes reservas de matérias-primas aguçaram o interesse daquele país para a superprodução industrial estadunidense e investimentos privados.

Anderson (2008, p. 20) destaca que o neoliberalismo se alastrou de maneira contundente pela América Latina quando alguns Governos chegaram ao poder, a exemplo de Menem, na Argentina, e Carlos Andrés Perez, na Venezuela, ambos em 1989, e Fujimori, no Peru, em 1990, pois “nenhum deles confessou ao povo, antes de ser eleito, o que efetivamente [faria] depois de eleito. Menem, Carlos Andrés e Fujimori, aliás, prometeram exatamente o oposto das políticas radicalmente antipopulistas que implementaram nos anos 90”.

Em novembro de 1989, na capital norte-americana, ocorreu um encontro historicamente muito simbólico, oficialmente nominado de “*Latin American Adjustment: how much has happened?*” e conhecido informalmente como “Consenso de Washington”, convocado pelo *Institute for International Economics*, que reuniu funcionários do Governo americano, representantes de organismos internacionais como FMI, BM e BID, além de economistas representando países da América Latina, visando avaliar as reformas realizadas por países da região, vinculadas às políticas de cunho neoliberal já propagadas em diferentes momentos e locais, em especial por meio da publicação “*Towards Economic Growth in Latin America*”. Da adoção de diretrizes ditadas globalmente dependiam acordos de cooperação financeira externa bilateral ou multilateral, que desde então ditam os rumos econômicos e políticos de países como o Brasil.

De acordo com Lopes (2011, p. 4), o chamado Consenso de Washington surge a partir de um conjunto de regras básicas identificadas pelo economista John Williamson, no ano de 1990, as quais representavam, segundo o autor, questões de consenso amplo na época, que incluíam círculos de poder de Washington, incluindo o Congresso e Administração dos EUA, BM, FMI e outros grupos de reflexão e economistas influentes.

Lopes (2011, p. 4-5) salienta que as 10 diretrizes ou recomendações indicadas pelo Consenso de Washington tinham por base permitir “deixar agir a ‘mão invisível’ do mercado”, as quais foram apresentadas como universais e amplamente oferecidas como soluções para serem aplicadas em todos os países, independentemente das distintas realidades, como África, América Latina, países da Europa de Leste e Ásia Central. O autor ressalta que o problema da dívida que emergiu entre os anos de 1970 a 1980 na América Latina e na África aumentou ainda mais a dependência desses países dos empréstimos externos, obrigando-os a seguir as prescrições para poder acessar os financiamentos.

- 1) disciplina fiscal; 2) redução dos gastos públicos⁵; 3) reforma tributária; 4) determinação de juros pelo mercado; 5) câmbio dependente igualmente do mercado; 6) liberalização do comércio; 7) eliminação de restrições para o investimento estrangeiro direto; 8) privatização das empresas estatais; 9) desregulamentação (afrouxamento das leis económicas e do trabalho); 10) respeito e acesso regulamentado à propriedade intelectual. (LOPES, 2011, p. 4).

⁵ No texto *What should the world bank think about the Washington consensus?* Disponibilizado em inglês na página do Banco Mundial, Williamson apresenta originalmente este item de maneira um pouco diferenciada da forma como foi traduzida por Lopes (2011): “Um redirecionamento das prioridades de gastos públicos para áreas que oferecem altos retornos econômicos e o potencial para melhorar a distribuição de renda, como atenção primária à saúde, educação primária e infraestrutura” (tradução nossa).

O descrédito em relação ao Estado brasileiro, quanto à própria capacidade de formular sua política macroeconômica coloca em risco o exercício da soberania nacional, cumprindo ajustes econômicos fundamentados mais nos direcionamentos ditados externamente do que considerando as próprias especificidades. Segundo Batista (1994, p. 10), os desdobramentos do Consenso de Washington consideravam que “a modernização da América Latina se deve fazer assim, prioritariamente, por um processo de reformas econômicas”. Dessa forma, as áreas sociais ficam em segundo plano e o sacrifício de conquistas históricas de direitos tende a ser considerado como necessário para o bem maior que seria o ajuste fiscal.

O Consenso de Washington não tratou tampouco de questões sociais como educação, saúde, distribuição da renda, eliminação da pobreza. Não porque as veja como questões a serem objeto de ação numa segunda etapa. As reformas sociais, tal qual as políticas seriam vistas como decorrência natural da liberalização econômica. Isto é, deverão emergir exclusivamente do livre jogo das forças da oferta e da procura num mercado inteiramente auto-regulável, sem qualquer rigidez tanto no que se refere a bens quanto ao trabalho. Um mercado, enfim, cuja plena instituição constituiria o objetivo único das reformas. (BATISTA, 1994, p. 11).

Batista (1994, p. 8) destaca que o ideário neoliberal estabeleceu de forma eficaz uma agenda de reformas às quais as nações da América Latina foram aderindo, impulsionadas pelo discurso hegemônico proclamado por economistas e cientistas políticos provenientes de universidades norte-americanas, nas quais predominava uma “visão clássica e monetarista dos problemas econômicos”, responsáveis pela “visão economicista dos problemas latino-americanos”. Os setores empresariais, seduzidos pelas possíveis mudanças, especialmente concernentes à reforma tributária que anunciava, dentro outras vantagens, ganhos econômicos imediatos, exerceram forte pressão sobre os governos e a não adesão aos novos ditames econômicos, da “modernização pelo mercado”, equivaleriam à adoção de posturas obsoletas e prejudiciais ao desenvolvimento do país.

Oliveira (2008, p. 25) fez uma avaliação do avanço das forças do neoliberalismo no Brasil. O autor entende que ainda no durante a ditadura “começou o processo de dilapidação do Estado brasileiro, que seguiu sem interrupções no mandato democrático” de José Sarney. O clima político e social vivenciado pelo país no pós-ditadura e a fragilidade do governo Sarney frustraram as expectativas tanto da burguesia como do povo, que não sentiu os benefícios dos novos ventos da democracia, criando o ambiente propício para o que veio a seguir.

A eleição de Collor deu-se nesse clima, no terreno fértil onde a dilapidação do Estado preparou o terreno para um desespero popular, que via no Estado desperdiçador, que Collor simbolizou com os marajás, o bode expiatório da má distribuição de renda, da situação depredada da saúde, da educação e de todas as políticas sociais. Foi esse voto de desespero que elegeu o Bismarck das Alagoas. (OLIVEIRA, 2008, p. 25).

Contudo, o *impeachment* de Collor e a nomeação de Fernando Henrique Cardoso (FHC) para Ministro da Fazenda durante o Governo de Itamar Franco, em momento de grande inflação, beirando os 50% ao mês, foi o que Oliveira (2008, p. 26) chamou de “terreno fértil no qual se joga a semente neoliberal e ela progride”, comprovando o arbítrio dado por Anderson (2008) na publicação intitulada Balanço do Neoliberalismo. Apesar disto, segundo Oliveira (2008, p. 25), a sociedade civil no Brasil apresentou um comportamento atípico em relação a outras sociedades durante a chegada da onda neoliberal, posto que conseguiu organizar no período 3 grandes centrais de trabalhadores, num sinal de resistência ao ideário neoliberal.

Collor promoveu campanhas televisivas propagando a necessidade de combater a inércia pública por meio da privatização das empresas estatais, deixando a cargo da iniciativa privada as atividades que haviam sido indevidamente assumidas pelo Estado. Caberia ao poder público dedicar-se ao “setor social”, cuidando especialmente das crianças e dos idosos.

Moraes (1997, p. 8) destaca que a campanha pela privatização buscava convencer a opinião pública acerca da necessidade de privatizar as empresas estatais e diminuir a interferência sobre os empreendimentos privados. Ato contínuo, a mídia passou a questionar o suposto peso do clientelismo e da ineficácia do Estado-providência, custeado pelos recursos do cidadão a quem deveria beneficiar, sugerindo a privatização de atividades como saúde, educação e previdência, sob a alegação da modernização, seguindo a lógica privatizante das demais áreas.

As premissas da reestruturação econômica predominantes no capitalismo avançado ou premissas do ajuste estrutural são altamente compatíveis com os modelos neoliberais. Estas implicam redução do gasto público; redução dos programas que são considerados gasto público e não investimento; venda das empresas estatais, paraestatais ou de participação estatal; e mecanismos de desregulamentação para evitar o intervencionismo estatal no mundo dos negócios. Junto com isso, propõe-se a diminuição da participação financeira do Estado no fornecimento de serviços sociais (incluindo educação, saúde, pensões, aposentadorias, transporte público e habitação populares) e sua subsequente transferência ao setor privado (privatização). (TORRES, 2013, p. 108).

Em termos econômicos e sociais, Frigotto e Ciavatta (2003, p. 105) resumem que o Governo de FHC assumiu um conjunto de pressupostos provenientes do Consenso de Washington, que seriam:

Primeiramente que acabaram as polaridades, a luta de classes, as ideologias, as utopias igualitárias e as políticas de Estado nelas baseadas. A segunda idéia-matriz é a de que estamos num novo tempo – da globalização, da modernidade competitiva, de reestruturação produtiva, de reengenharia –, do qual estamos defasados e ao qual devemos ajustar-nos. Este ajustamento deve dar-se não mediante políticas protecionistas, intervencionistas ou estatistas, mas de acordo com as leis do mercado globalizado, mundial.

Nesse contexto, os ajustes a serem feitos por FHC seriam: desregulamentação, descentralização, autonomia e privatização. Frigotto e Ciavatta (2003, p. 106) afirmam que, quanto à desregulamentação, seria acabar com as leis, sobretudo as que são confundidas com privilégios. “No caso brasileiro, para a reforma constitucional, a reforma da previdência e a reformado do Estado, o fulcro básico é de suprimir leis, definir bases de um Estado mínimo, funcional ao mercado”.

A descentralização e a autonomia constituem um mecanismo de transferir aos agentes econômicos, sociais e educacionais a responsabilidade de disputar no mercado a venda de seus produtos ou serviços. Por fim, a privatização fecha o circuito do ajuste. O máximo de mercado e o mínimo de Estado. O ponto crucial da privatização não é a venda de algumas empresas apenas, mas o processo do Estado de desfazer-se do patrimônio público, privatizar serviços que são direitos (saúde, educação, aposentadoria, lazer, transporte etc.) e, sobretudo, diluir, esterilizar a possibilidade de o Estado fazer política econômica e social. O mercado passa a ser o regulador, inclusive dos direitos. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 106).

Frigotto e Ciavatta (2003, p. 106) acrescentam que as reformas promovidas por FHC atenderam ao que foi definido pela agenda do grande capital, por meio de indicações de especialistas, tecnocratas e técnicos que desconsideram as demandas da sociedade organizada.

Segundo Martuscelli (2013, p. 147), em meados dos anos de 1990 as políticas neoliberais passam por um processo de crise em escala internacional, relacionadas aos seguintes fatores: a) caráter excludente do neoliberalismo; b) favorecimento às políticas de acumulação de capital não provenientes de atividades produtivas, mas de especulação financeira; c) crises cambiais e financeiras; d) processos de resistência às políticas neoliberais, o chamado movimento altermundialista; e) eleições vencidas por governos contrários à ortodoxia do livre mercado, mesmo alguns deles realizando concessões ao capital. Nesse cenário ocorrem as eleições de 2002, que levam o Partido do Trabalhadores de Lula, à Presidência do Brasil.

De acordo com Martuscelli (2013, p. 167), “a análise do primeiro governo Lula permite-nos observar tanto a predominância dos interesses do capital financeiro internacional sobre a política estatal, quanto a emergência no núcleo hegemônico dos interesses vinculados à grande burguesia interna”. O autor acrescenta que o Governo Lula manteve a política macroeconômica de seu antecessor FHC, bem como manteve e ampliou as políticas de FHC e finalmente levou a cabo reformas estruturais como: previdenciária, tributária, sindical e trabalhista.

No campo das políticas sociais, Martuscelli (2013, p. 185) aponta que o Governo Lula atendeu aos interesses da população pobre e desassistida dos locais mais distantes do país, bem como das periferias, descuidadas por programas e governos anteriores, direcionando a elas políticas de combate à pobreza caracterizadas pelo autor como uma versão moderada do neoliberalismo ou social-liberalismo brasileiro, mantendo os programas criados por FHC como:

Bolsa-Escola (2001); Bolsa-Alimentação (2001); Auxílio-Gás (2002); e acrescentou em seu governo o Programa Fome Zero (2003), que não teve sucesso e levou à criação do Ministério do Desenvolvimento Social e do Combate à Fome, que centralizou diversos programas; depois disso foi criado o Programa Bolsa-Família (PBF), em 2004.

Martuscelli (2013, p. 186) aponta que o orçamento da União para gastos sociais teve uma alteração significativa entre os anos de 2003 e 2006 em razão do PBF, sendo que a assistência social, onde se enquadra o Programa representou 13,7% dos gastos em 2003 e subiu para 20,5% em 2006. É inegável a importância do PBF para a renda geral a milhares de famílias em todo o país, especialmente nos municípios mais pobres, contudo, o autor destaca a existência de um grande contraste entre os valores desembolsados com as políticas de transferência de renda e os pagamentos de juros de dívida pública no governo Lula, os quais foram muito superiores, evidenciando, de acordo com o autor, “não deixam dúvidas sobre o lugar subordinado ocupado pela política de combate à pobreza no conjunto da política do governo Lula” (p. 187).

Não se pode negar o impacto distributivo que um programa como o PBF tem, em especial, para as regiões e famílias mais pobres do país. Isso quer dizer que a iniciativa do governo Lula de expandir os recursos destinados à área de assistência social ofereceu ganhos materiais para várias famílias de trabalhadores pauperizados, para quem, vivendo sob condições de extrema precariedade, poder ter acesso aos produtos de primeiríssima necessidade fez uma enorme diferença. Ocorre, porém, que a política social de governo, de caráter assistencialista, não veio acompanhada de uma política social de Estado visando à ampliação dos direitos sociais.

Martuscelli (2013, p. 188) menciona que as políticas focalizadas, como o caso do PBF, tendem a produzir um efeito ideológico devido à forma como são implementadas, pois não são universais, levando à população despolitizada a ligar a figura do presidente à política. Nas eleições de 2006, vencidas por Lula, ocorreram polêmicas e o retorno da influência do PBF e os votos recebidos por ele na eleição, provenientes em grande parte das regiões mais atendidas pelo Programa, evidenciando essa tendência.

Polêmicas à parte, durante os Governos petistas é observada adoção de um conjunto de políticas de proteção social, ou seja, destinadas à população mais pobre, que não somente ampliam as existentes no Governo FHC, como também criam novos programas no Governo Lula e se expandem também durante o Governo Dilma, em diversas áreas.

Elas estão presentes em diversas áreas e são muitas – tais como habitação (Minha Casa Minha Vida e a abertura de empréstimos para a compra de casa própria), educação (Prouni, Fies, política de cotas, criação de quase uma vintena de novas universidades e ampliação de vagas públicas na educação superior), saúde,

previdência, assistência social, mercado de trabalho (aumento expressivo do rendimento real médio e o mais baixo nível de desemprego), integração social, entre outras. (MARQUES; XIMENES; UGINO, 2018, p. 528).

Em maio de 2016, a presidenta Dilma Rousseff estava exercendo seu segundo mandato como presidenta e foi afastada do cargo em virtude de um processo de *impeachment*, que culminou com a cassação de seu mandato em 31 de agosto de 2016. Inicialmente o então vice-presidente Michel Temer assumiu interinamente o cargo de presidente e após a cassação assumiu definitivamente as atribuições de presidente e cumpriu o mandato até o final, em 31 de dezembro de 2018.

Uma reportagem publicada no *site* UOL em 30 de dezembro de 2018 apresentou comentários controversos acerca do legado do Governo Temer para o país. O professor de ética da Unicamp, Roberto Romano, entende que foi um período de “instabilidade política, incerteza econômica e ausência de um planejamento para o futuro e modificações estruturais na vida do estado brasileiro” e, dentre outras coisas, o professor afirma que Temer “não vai aparecer [na história] senão como um lapso de governabilidade na vida política no Brasil, num pé de página”. Além disso, o professor entende que as reformas promovidas durante o governo de Temer foram feitas às pressas, sem pensar a longo prazo e possivelmente tenham que ser retomadas ainda no próximo governo.

Por outro lado, Samuel Pessoa, doutor em economia pela USP, considera positivas para a economia as reformas promovidas por Temer como a reforma trabalhista e a emenda constitucional que estabeleceu um teto para os gastos públicos para 20 anos. Para Pessoa, se o Governo Bolsonaro, que assumiu após Temer, tiver sucesso, a ponte terá sido construída pelo Governo Temer, que deixou a situação mais organizada, pois considera que o maior problema do país é a situação fiscal.

Márcio Pochmann, professor do Instituto de Economia da UNICAMP, avalia que as reformas “trabalhista e a generalização da terceirização significam o rompimento com o sistema de relações de trabalho corporativo que havia sido instalado na década de 1930 com Getúlio Vargas”, e segundo o economista nem os governos de Collor e FHC havia feito mudanças tão profundas como as que foram efetivadas por Temer.

Pochmann afirma que sob a ótica neoliberal Temer foi um governo exitoso, pois em um curto espaço de tempo levou a cabo modificações do receituário neoliberal que outros governos não conseguiram implementar: “Esse congelamento por 20 anos do gasto público operacional não-financeiro é algo inédito na história. Não há nenhum país no mundo que tenha uma situação determinada para duas décadas em relação ao comportamento do gasto público”. Contudo, o

economista complementa que Temer prometeu que a economia iria se recuperar depois da saída de Dilma e das mudanças por ele implementadas, o que não se concretizou, mostrando-se assim nesse aspecto como um governo fracassado e piorou ainda mais a situação do país.

O jornal Folha de S.Paulo, de 2 de setembro de 2018, menciona um estudo realizado por Fernando Montero, economista-chefe da Corretora Tullet Prebon, revelando que o Governo Temer fecha o mandato em um período histórico em que a economia brasileira apresenta o seu pior desempenho em 100 anos, com números piores que os atingidos na chamada “década perdida”, nos anos de 1980. Na mesma reportagem, o professor de economia da UFRJ David Kupfer chama esse fato de “catástrofe econômica” e justifica que esse desempenho resulta da profunda recessão ocorrida entre 2014 e 2016, da qual o país foi incapaz de se recuperar. Não obstante, parece prudente lembrar que antes da gestão Temer a recessão econômica foi a mais acentuada das últimas décadas.

2.2 O pensamento neoliberal e a educação

Melo (2002, p. 76) tece considerações acerca do entendimento de Friedman em relação à educação ao propor a chamada nacionalização das escolas, por considerar que cabe às famílias a educação de seus filhos e que o Estado deveria estimular a competição entre escolas, professores e alunos. Quanto aos professores, sugeria a utilização de estratégias envolvendo uma relação entre avaliação do desempenho profissional e salário. O entendimento dos Friedman era de que a estabilidade atrairia profissionais medíocres, protegidos pela estrutura corporativa e burocrática.

Para que o governo pudesse exigir um nível mínimo de instrução de seus cidadãos, o Estado poderia subsidiar anualmente um valor anual por filho para que as famílias que não tivesse meios próprios de pagar, empregassem no pagamento dos serviços educacionais em instituições de sua escolha, cabendo ao poder público inspecionar para garantir a manutenção de determinados padrões mínimos de qualidade, e o cumprimento dos programas comuns mínimos (FRIEDMANN, 1984, p. 86).

Sob a ótica neoliberal de Friedmann, a educação vocacional ou superior é de interesse do próprio indivíduo e por isso caberia somente a ele custear essa educação, não sendo plausível aceitar a injustiça de que todos os indivíduos da sociedade paguem pela instrução de alguns. Em seu livro *Liberdade para escolher*, o economista reitera que em geral as camadas mais ricas da sociedade tendem a permanecer durante mais tempo em escolas e universidades,

evidenciando que os subsídios ao Ensino Superior transfeririam impostos dos mais pobres para os mais ricos.

De acordo com Laval (2004, p. 95), Friedmann postulava desde o ano de 1955 que intervenção do Estado, via ajuda financeira, os chamados *vouchers*⁶, nas primeiras etapas da educação se justificaria economicamente por 3 questões: pelo que ele chamava de “externalidades” decorrentes da educação, as quais poderiam ser positivas ou negativas, decorrentes de uma boa ou de uma má educação; “pela existência de um ‘monopólio natural’, impedindo a competição normal entre unidades de produção”, pelo fato das crianças estarem sob a tutela dos pais e ainda incapazes de escolherem por si mesmas. Contudo, para as demais etapas da educação, que no entendimento do economista os benefícios seriam apreendidos pelo beneficiário do processo educativo, caberia ao interessado arcar com os custos de sua própria instrução.

Laval (2004, p. 97) salienta que o auxílio financeiro no formato de *vouchers* ou qualquer outro meio que gere dispêndios pelo Estado não encontra consenso entre os neoliberais. Há um grupo que considera a educação como um processo de capitalização privada e, como tal, deve ser financiado pelas famílias, mesmo as mais pobres, o que geraria maior responsabilidade no planejamento do futuro dos filhos.

Os anos de 1990 marcam os grandes movimentos neoliberais que passam a influenciar as transformações políticas e econômicas brasileiras e, conseqüentemente, as políticas educacionais. Frigotto e Ciavatta (2003, p. 97) esclarecem que nesse período foi notável a presença dos organismos internacionais atuando ativamente em grandes eventos, assessorias técnicas e “farta produção documental”, sendo que o primeiro e mais destacado evento foi a Conferência Mundial sobre Educação para Todos, ocorrida em Jomtien, na Tailândia, no período de 5 a 9 de março de 1990, contando com o financiamento da Unesco, UNICEF, PNUD e BM.

O Evento contou com a participação de Governos ou representantes de 155 países e teve como eixo principal a “satisfação das necessidades básicas de aprendizagem”. O Brasil também participou e como país com altos índices de analfabetismo à época, assumiu o compromisso de na década seguinte promover políticas para atuarem no sentido de melhorar o acesso à educação, envolvendo não somente a escola, como também toda sociedade, sob a tutela da Unesco (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 97).

⁶ Ajuda financeira que o Estado pagaria às famílias proporcional ao número de filhos em idade escolar. Os pais podem escolher em qual escola utilizam, particular ou pública.

Torres (2013) e Coraggio (1994) manifestaram sua preocupação em relação ao fato do BM ser um dos principais fomentadores dos maiores eventos da educação do início dos anos 1990, bem como de proposições de políticas educativas globais. Tal preocupação se justifica ao se considerar que se trata de uma instituição essencialmente econômica, composta por economistas e não educadores, supondo “que o objetivo final seja a eficiência econômica, a liberdade de mercados e a globalização do capital, com o qual um dos resultados é a supervalorização das medidas quantitativas do ‘êxito’ de uma política” (TORRES, 2013, p. 119).

Segundo Frigotto e Ciavatta (2003, p. 99), a CEPAL também influenciou diretamente as mudanças educacionais da década de 1990 ao publicar o documento *formación productiva con equidad*, com diretrizes alinhadas às demandas da reestruturação produtiva que exigia novos conhecimentos e habilidades, bem como em 1992 ao publicar o documento *Educación y conocimiento: eje de la transformación productiva con equidade*, conclamando a necessidade urgente de reforma nos sistemas educacionais.

Frigotto e Ciavatta (2003, p. 99) destacam que a Unesco e o BM também fazem parte do grupo de organismos responsáveis por impulsionar as reformas educacionais. Enfatizam que entre 1993 e 1996, por iniciativa da Unesco, foi constituída a conhecida Comissão Internacional sobre Educação para o Século XXI, coordenada por Jacques Delors, a qual conclui que “a educação seria o instrumento fundamental para desenvolver nos indivíduos a capacidade de responder a esses desafios, particularmente a educação média”. Os autores apontam que o BM, como principal patrocinador da Conferência de Goten, adota as conclusões do evento e em 1995 publica o documento chamado *Prioridades y estrategias para la educación*. Dentre as diretrizes, consta o indicativo de que a Educação Básica ajudaria a “reduzir a pobreza aumentando a produtividade do trabalho dos pobres, reduzindo a fertilidade, melhorando a saúde”.

Marrach (1996, p. 42) destaca que enquanto o liberalismo clássico dava ênfase aos direitos do homem e dentre estes o direito à educação, o neoliberalismo assume uma perspectiva muito diferente, focalizada nos direitos do consumidor em detrimento das liberdades públicas e democráticas, opondo-se ao Estado provedor dos direitos sociais. A autora entende que se trata de um retrocesso, posto que se instala uma visão conservadora nos campos político e social, que consegue se firmar com facilidade no Brasil e América Latina, atendendo preponderantemente aos interesses dos países chamados avançados, tomando o cidadão como mero consumidor.

Qualidade total, modernização da escola, adequação do ensino à competitividade do mercado internacional, nova vocacionalização, incorporação das técnicas empresariais, pesquisas práticas, utilitárias, produtividade, essas são as palavras de ordem do discurso neoliberal para a educação. (MARRACH, 1996, p. 42).

Entre as transformações necessárias para inserir o Brasil na chamada nova ordem mundial, a educação não passaria incólume. Marrach (1996, p. 45) afirma que “no discurso neoliberal a educação deixa de ser parte do campo social e político para ingressar no mercado e funcionar a sua semelhança”. Para a livre iniciativa o Estado de bem-estar social representa um risco de estagnação, uma obstrução à produção de bens de consumo. Além disso, nessa mesma ótica, um Estado que gasta com políticas sociais é oneroso, ineficiente e culpado pelos problemas econômicos e pela corrupção de toda ordem.

Para Laval (2004, p. 89), a aparente simplicidade com que a educação é gerida pelo neoliberalismo oculta sua efetiva apreensão como bem de capital no mercado competitivo das “empresas, ou quase-empresas, especializadas na produção de serviços educativos, submetidas a imperativos de rendimento, pretendem satisfazer os desejos de indivíduos livres nas suas escolhas, pelo fornecimento de mercadorias ou quase-mercadorias”. Nessa lógica, de acordo com o autor, as demandas individuais e necessidades sociais de mão de obra se sobrepõem ao interesse coletivo, da nação.

De acordo com Marrach (1996, p. 46-48), a retórica neoliberal confere um papel estratégico à educação mediante a definição de 3 objetivos:

1) atrelar a educação à preparação para o trabalho e a pesquisa acadêmica ao imperativo do mercado ou às necessidades da livre iniciativa; (...) 2) tornar a escola um meio de transmissão dos seus princípios doutrinários. O que está em questão é a adequação da escola à ideologia dominante; (...) 3) Fazer da escola um mercado para os produtos da indústria cultural e da informática, o que aliás é coerente com a idéia de fazer a escola funcionar de forma semelhante ao mercado, mas é contraditório porque, enquanto, no discurso, os neoliberais condenam a participação direta do Estado no financiamento da educação, na prática, não hesitam em aproveitar subsídios estatais para divulgar seus produtos didáticos e paradidáticos no mercado escolar.

Tais objetivos se fundamentam na finalidade de utilizar a educação como meio para alcançar propósitos que não ficam evidentes sem que se estabeleçam relações com a amplitude global da lógica neoliberal. Quando, por exemplo, se associam empresas com instituições de ensino visando o financiamento de pesquisas, existe a tendência de que o produto desses estudos se transforme em mecanismo que gera lucros. Além disso, a proposição de menos investimentos públicos em educação visam evidentemente à constituição de um nicho de mercado altamente lucrativo: a educação como mercadoria.

Segundo Marrach (1996, p. 49), o BM recomenda que o Estado gaste menos com educação e que os beneficiários do ensino, no caso os alunos, paguem parte dos custos de sua

instrução, seja através de mensalidades ou financiamentos. Para a autora, os neoliberais entendem que as escolas devem competir no mercado, como condição para melhorar sua qualidade. No que se refere ao Ensino Superior, a crítica neoliberal é ainda mais incisiva, atribuindo à educação as alcunhas de corporativista, ineficaz e improdutiva. Na ótica da autora, “o que incomoda os neoliberais é a liberdade acadêmica, o distanciamento da universidade pública em relação aos mecanismos de mercado, a ausência de submissão aos critérios da produção industrial da cultura”.

Torres (2013, p. 105) ressalta que o “Estado, como pacto de dominação e como sistema administrativo autorregulado, exerce um papel central como mediador no contexto de crise do capitalismo, especialmente nas contradições entre acumulação e legitimação”. Nesse sentido, quando diante de duas possibilidades de Estado, o neoliberal e o de bem-estar, a configuração das políticas educacionais assume premissas totalmente diferentes.

Paulani (2008, p. 78) ressalta que com as políticas neoliberais a gestão do Estado passa a ser “como se fosse um negócio”, posto que seu papel deixa de ser o de cuidar do interesse da sociedade como um todo, mas velar pelos negócios de uma pequena parcela dessa sociedade, cujos lucros dependem dessa mudança de ação. Em outras palavras, o neoliberalismo busca primordialmente rediscutir o papel do Estado, de modo a retirá-lo da economia, tornando-se o que se chama de Estado mínimo:

(...) restrição dos ganhos de produtividade e garantias de emprego e estabilidade de emprego; a volta das leis de mercado sem restrições; o aumento das taxas de juros para aumentar a poupança e arrefecer o consumo; a diminuição dos impostos sobre o capital e diminuição dos gastos e receitas públicas e, conseqüentemente, dos investimentos em políticas sociais. (FRIGOTTO, 1996, p. 80-81).

Outra palavra de ordem adotada pela retórica neoliberal no campo da educação foi o termo “qualidade”, como uma expressão desejável do modelo de universidade competitiva, como também a expressão qualidade total, aproximando ainda mais o fazer da escola ou universidade com a lógica de uma empresa ou negócio. Além disso, de acordo com Marrach (1996, p. 52), outro requisito importante para a escola seriam uma boa administração, de modo que se torne eficiente e eficaz, posto que o argumento neoliberal atesta que a escola pública desperdiça recursos, utiliza métodos ultrapassados e possui baixa qualidade se comparada às instituições privadas.

Dita como se fosse uma palavra mágica que representasse uma idéia definitiva, do tipo oitava maravilha do universo: a excelência do ensino e da pesquisa, professores competentes, com domínio de conteúdos científicos substantivos de alto nível e de conhecimentos instrumentais, pesquisas de ponta capazes de gerar tecnologias

competitivas na aldeia global, alunos aptos a ingressarem no mercado internacional etc. (MARRACH, 1996, p. 51).

Existe uma contradição imanente à educação na perspectiva neoliberal, pois ao mesmo tempo que ela é fundamental para preparar a mão de obra para o mercado de trabalho, o neoliberalismo tem provocado o crescimento do desemprego estrutural, levando milhões de pessoas a viverem em situação de exclusão, ou seja, os problemas sociais não têm sido resolvidos na lógica da ideologia neoliberal.

2.3 A influência neoliberal na conformação das políticas educacionais brasileiras da atualidade

A gestão de Fernando Collor de Mello como presidente da República ocorreu no início dos anos 1990, quando a onda neoliberal chegou ao país com grande intensidade. Em 1992, já sob a Presidência de Itamar Franco, em decorrência do *impeachment* de Collor, o BM, em conjunto com a Unesco, articulou a implantação do Programa Educação para Todos no Brasil. No mesmo ano, o Plano Decenal de Educação para Todos estava sendo construído e previa a universalização da educação somente para a educação fundamental básica dos 7 anos 14 anos.

Castro Neto (2008, p. 82) aponta que análises críticas a respeito da educação brasileira no Governo FHC asseveram que ele seguiu a “cartilha neoliberal de forma ortodoxa, com o apoio da burguesia nacional que via nele potencial para continuar seu projeto hegemônico a longo prazo e de acordo com a nova ordem da mundialização do capital”. O sistema educacional é ajustado para atender às demandas da nova ordem mundial, a partir do que ditam os países centrais e os organismos internacionais. FHC buscou incessantemente durante seus governos promover uma série de reformas no sentido do encolhimento do tamanho e papel do Estado. Na área da educação o discurso da ineficiência do gasto e da má gestão foram as tônicas vigentes no período.

Em sintonia com o projeto neoliberal, o Governo FHC inicia a partir de 1995 uma série de cortes sistemáticos nos recursos das áreas sociais, atingindo severamente o financiamento da educação pública. Levantamentos de Netto (1999, p. 82) mostram que os cortes no Programa “Educação de crianças de 0 a 6 anos”, entre os anos de 1995 e 1998, foi de 17,74% e no mesmo período, no EF, o corte foi de 15,28%. Em relação ao EM, durante seu primeiro governo, o corte foi de 31,51%. No Ensino Supletivo, durante o primeiro governo, o corte foi de 82,17%. No Ensino Superior, entre os anos de 1995 e 1998, o corte representou 28,7% (somando-se graduação e pós-graduação).

De acordo com Melo (2003, p. 160), em 1995 o então ministro do MARE, Luis Carlos Bresser Pereira, propõe uma reforma do aparelho do Estado, visando dar-lhe um contorno gerencial na direção da eficácia e da eficiência, baseado na socialdemocracia, “aconselhando e dirigindo o envolvimento da sociedade tanto no planejamento quanto na implantação das políticas da reforma, por meio do fortalecimento da relação entre o Estado e as diversas organizações sociais”.

Melo (2003, p. 162) enfatiza que esse novo modelo de desenvolvimento e de justiça social envolvia uma administração de caráter gerencial, buscando a eficiência de recursos e ações, restringindo o “conceito de Estado a Aparelho de Estado e o coloca ao lado do ‘mercado’ com instituições centrais de controle econômico nacional”. A proposta do Governo FHC buscava convencer as classes sociais que seriam prejudicadas, da necessidade da reforma e da nova justiça social.

A LDB em vigor foi aprovada durante o Governo FHC, que concentrou os investimentos no EF durante seus 8 anos de mandato, período em que nenhuma universidade pública foi criada, ou seja, o acesso ao Ensino Superior público foi desestimulado. Instituiu o Fundef, que consistiu basicamente num mecanismo de redistribuição de recursos dentro de cada estado, porém não injetando recursos novos para a educação, além de ser restrito ao EF, reforçando a dualidade histórica existente no sistema educacional brasileiro.

A educação escolar no Brasil, no Governo FHC, consolida a tendência já evidenciada nos governos Collor e Itamar Franco de responder aos imperativos da associação submissa do país ao processo de globalização neoliberal em curso no mundo capitalista, ou seja, o sistema educacional como um todo redefine-se para formar um novo trabalhador e um novo homem que contribua para a superação da atual crise internacional capitalista. A educação brasileira, portanto, se direciona organizadamente para efetivar a subordinação da escola aos interesses empresariais na pós-modernidade. (NEVES, 1999, p. 134).

Melo (2003, p. 162) elenca uma série de mudanças promovidas no conjunto das políticas educacionais brasileiras nos anos 1990:

Quadro 3. Mudanças promovidas no conjunto das políticas educacionais brasileira nos anos 90

a) Desmonte do arcabouço normativo da estrutura de financiamento do sistema educacional brasileiro envolveu a determinação de ações do bloco no poder em parceria com sujeitos políticos coletivos da sociedade civil, tanto dos que compunham forças na defesa do projeto neoliberal quanto com os que realizaram a defesa do projeto democrático de massas; procurando apoio para suas propostas.	b) Mudanças no contexto curricular	c) Formas de gestão do sistema educacional e da escola
Criação do Fundef focalizado no EF (7 a 14 anos), impossibilitando o acesso à educação de crianças menores de 6 anos, jovens e adultos acima de 15 anos que não concluíram a Educação Básica em idade correspondente.	Elaboração dos PCNs para a Educação Básica, trazendo indicativos sobre programas de capacitação docente com a participação do “terceiro setor” e descartando ações dos sindicatos e associações representativas.	Restrita à autonomia das unidades escolares na descentralização da operacionalização das políticas educacionais.
Promulgação da Lei nº 9.394/96 a LDB, conhecida como projeto Darcy Ribeiro, desconsiderando as ações coletivas do Fórum Nacional em defesa da Escola Pública. A instituição de uma “Década da Educação” pela LDB denota a identificação das políticas implantadas pelo bloco de poder e aliados com o projeto neoliberal.		

Fonte: elaborada pela autora com base na tese de Melo (2003, p. 162-164).

Frigotto (2010, p. 198) afirma que sob a égide neoliberal não existe a possibilidade de serem atendidos democraticamente direitos como educação, saúde, habitação e emprego. Além disso, sustenta que o “desmonte do Estado nestas áreas significa desmonte de direitos”. Portanto, aposta como alternativa ao neoliberalismo “no manejo e controle do fundo público e na ampliação da esfera pública. O campo educacional como o da saúde, por serem direitos não mercantilizáveis, demandam o máximo, socialmente possível, do Estado democrático”.

Mota Junior e Maués (2014) fizeram uma análise do documento “Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: próximos passos”, produzido pelo BM em 2011, visando identificar a avaliação que aquela instituição fez sobre as políticas educacionais implementadas pelo Estado brasileiro nas duas décadas anteriores, bem como estabelecendo perspectivas para o futuro das políticas do campo da educação. Em documentos publicados em 1999 (*Educational change in Latin American and the Caribbean* e *Education sector strategy*), o BM reconhece nas reformas educacionais uma ferramenta para consolidar a democracia e promover a estabilidade política. Além disso, a entidade concebe que a educação seria importante para estimular a população a participar mais ativamente da vida política do país, bem como

“investindo e melhorando a qualidade da educação e de outros serviços sociais tornar-se-ia possível manter o apoio dos eleitores às reformas econômicas como a privatização e a liberalização comercial, o que asseguraria a estabilidade política e econômica” (p. 1141).

O Brasil, como país periférico e dependente dos empréstimos do FMI e do BM, naquela época, sob governos locais em sintonia com o pensamento neoliberal, passou a se submeter às exigências feitas pelo Banco, mediante assessorias técnicas que alinhavam as políticas educacionais nacionais à ordem econômica dominante. Na avaliação de Mota Junior e Maués (2014, p. 1142), os “efeitos mais visíveis sobre a educação básica e superior são o avanço do setor privado, a precarização do público e a penetração dos mecanismos e valores de mercado sobre a gestão, o financiamento, a avaliação e a produção de conhecimento”.

O documento do BM, analisado por Mota Junior e Maués (2014), abrange os dois mandatos de FHC e o primeiro mandato do Governo Lula, apresentando constatações positivas, sob a ótica da entidade, em relação a um esforço observado no sentido de atender as metas de níveis de qualidade da OCDE. A entidade observa, dentre outros indicadores, um aumento no número médio de ano de escolaridade dos brasileiros, como também a implantação de mecanismos de avaliação da qualidade da educação, tais como: SAEB, Prova Brasil, Provinha Brasil, IDEB, Exame Nacional de Ensino Médio (ENEM), Provão e ENADE.

Dias Sobrinho (2010, p. 222) pondera sobre a importância dos mecanismos de avaliação da educação, os quais vem se tornando mais sofisticados e completos com o passar do tempo, agregando conhecimentos técnicos de diferentes áreas como psicometria, estatística, ciências sociais, educação e informática. Contudo, enfatiza que se deve considerar a existência de imperfeições e limitações tanto na construção e aplicação dos mecanismos como de sua interpretação. O autor destaca que as avaliações se tornam mais ricas à medida que são instrumentos inacabados e que podem ser interpretados de formas diferentes, de acordo com os interesses daqueles que fazem usos desses dados. Assim, o autor assevera que a avaliação não é neutra e nem representa verdades absolutas, mesmo assim, deve se constituir como um instrumento justo.

Com o advento da supremacia do neoliberalismo e as consequentes políticas de diminuição da presença do Estado nos financiamentos públicos, os exames gerais ganharam importância como instrumento de controle e de reforma. Sua dimensão política de controle passou a prevalecer sobre a pedagógica. Os exames nacionais atendem bem as finalidades de medir a eficiência e a eficácia da educação segundo os critérios e as necessidades dos Estados neoliberais, em suas reformas de modernização, e do mercado, em seu apetite por lucros e diplomas. (DIAS SOBRINHO, 2010, p. 202).

Em termos gerais, o BM se mostrou satisfeito com os avanços apresentados nas políticas educacionais do período analisado, mantendo sua orientação de que não é necessário aumentar o investimento de recursos no financiamento da educação, especialmente em relação ao PIB, mas melhorar a gestão, de modo a tornar mais eficiente, seguindo os parâmetros comparativos dos países membros da OCDE. Por outro lado, de acordo com Mota Junior e Maués (2014, p. 1146), os intelectuais críticos, defensores da educação pública, não compactuam da mesma opinião, pois problemas graves como os altos índices de analfabetismo e a não universalização da educação em todos os níveis que não foram superados. Além disso, ocorreu também um avanço significativo na privatização e mercantilização da educação, o que vai na contramão da ótica da educação como direito social.

Em relação ao financiamento da educação, o sumário executivo do material “Atingindo uma educação de nível mundial no Brasil: próximos passos”, do BM traz a indicação de que “a busca pelo aumento de gastos não deveria tirar a atenção das áreas onde os dados comparativos mostram que o nível de gastos atual do Brasil deveria estar produzindo resultados melhores” (p. 5), apontando as seguintes considerações: a) o Brasil gasta 6 vezes mais por estudante no Ensino Superior que ao nível fundamental, enquanto os países da OCDE gastam em média 2 vezes mais; b) o Brasil apresenta altos índices de repetência, variável que não só aumenta os gastos com a educação, como também não contribui para a aprendizagem segundo estudos que tratam do tema; c) altos custos com os professores, cujas melhorias nos salários não tem resultado em melhores resultados; d) tece elogios aos programas inovadores e novas tecnologias desenvolvidas pelo setor privado e sobre os quais não há pesquisa de custo-efetividade; e) critica a corrupção e a má gestão dos fundos públicos, culpabilizando-os em grande medida pela má-qualidade da educação e baixos resultados educacionais.

No que concerne às políticas adotadas pelos governos Lula e Dilma, não há um consenso quanto à sua classificação, posto que determinados grupos de economistas e pesquisadores afirmam que o Brasil seguiu as diretrizes neoliberais que já vinham sendo adotadas pelo Governo FHC, com algumas mudanças no campo da proteção social e das políticas públicas voltadas ao bem-estar da população como saúde, educação, habitação, dentre outras áreas. Por outro lado, há pesquisadores e economistas, dentre eles pessoas que ocuparam cargos no governo e aliados, como Guido Mantega e Aloizio Mercadante, dentre outros, que afirmavam se tratar de um governo social-desenvolvimentista, neo ou novo-desenvolvimentista, podem ser encontradas diferentes nomenclaturas em artigos científicos, teses e notícias.

Quanto ao neodesenvolvimentismo, Sampaio Júnior (2012, p. 685) entende que existe uma incongruência entre o que seria e o que é de fato essa teoria. Para o autor, trata-se de uma

“nova versão da surrada teoria do crescimento e da modernização acelerada como solução para os problemas do Brasil”. Além disso, argumenta que o neodesenvolvimentismo tem sido utilizado ideologicamente para diferenciar “o governo Lula do governo FHC, lançando sobre este último a pecha de ‘neoliberal’ e reforça o mito do crescimento como solução para os problemas do país, iludindo as massas”.

Barbosa e Souza (2010) avaliam que nos primeiros 3 anos do Governo Lula predominou a visão neoliberal na política econômica, porém a situação favorável do Brasil entre os anos de 2003 e 2008 permitiu uma certa independência dos ditames dos organismos financeiros internacionais, possibilitando apostar o crescimento, uma via oposta ao caminho que os neoliberais determinam para economias dependentes como a brasileira, o que foi uma decisão acertada para aquele momento econômico. Os autores enfatizaram a “o caráter de ‘opção’ das políticas desenvolvimentistas, pois escolhas podem – e devem – ser feitas sobre propostas políticas macroeconômicas, para estruturar e regular setores, induzindo e direcionando o crescimento” (p. 32).

Há também publicações que contestam o caráter neodesenvolvimentista de determinadas políticas adotadas no Governo Dilma, como o artigo publicado por Curado (2017), o qual afirma que a presidenta adotou uma agenda pragmática. Segundo o autor, “a elevação dos gastos públicos e o estímulo ao consumo deveriam, de acordo com os gestores da política econômica, induzir à expansão dos investimentos, o que efetivamente não ocorreu” (p. 145), e tal estratégia se distancia de um governo novo-desenvolvimentista.

A ampliação dos programas sociais durante os governos de Lula e Dilma e em especial a expansão do Ensino Superior são características que diferenciam os governos do Partido dos Trabalhadores de seus antecessores. Destacam-se alguns dados apontados pelo estudo Faces da desigualdade no Brasil, publicado pela Clacso (2017), relativos ao campo da educação (dados que comparam os anos de 2002 e 2015): 4 vezes mais jovens pobres no EM (15 a 17 anos); redução das injustiças no acesso ao Ensino Superior, com um aumento de 23 vezes a chance de ingresso dos 20% mais pobres na universidade, resultado das seguintes políticas: ENEM, Sisu, Programa Universidade para Todos (ProUni), Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), Lei de Cotas, ReUni; menos de 7% dos mais pobres concluíam o EF, em 2015 chegou-se a 30%.

Atualmente há estudos indicando que o acesso ao EF impacta positivamente em oportunidades de emprego formal, melhores condições de educar os filhos e diminuiu a mortalidade infantil. De acordo com Macinko (2017, p. 25), “o analfabetismo das mães é o fator mais determinante da mortalidade infantil: diminuir o analfabetismo das mães em 10% poderia

reduzir o índice de Mortalidade Infantil em proporção maior do que todas as outras variáveis combinadas”.

O governo brasileiro, ainda na gestão de Dilma Rousseff, solicitou ao BM, conforme está esclarecido no prefácio do documento, um estudo “com o objetivo de realizar uma análise aprofundada dos gastos do governo, identificar alternativas para reduzir o déficit fiscal a um nível sustentável e, ao mesmo tempo, consolidar os ganhos sociais alcançados nas décadas anteriores” (2017, p. 1), conforme está esclarecido no prefácio do relatório intitulado “Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”.

Ressalta-se que o referido documento foi publicado logo após o início da vigência do Novo Regime Fiscal no Brasil, posto que a EC nº 95 havia sido aprovada em dezembro de 2016. O conteúdo do estudo conjuga uma série de elementos em torno dos gastos públicos e da sustentabilidade fiscal do país, tecendo análises e propondo alternativas que a entidade considera adequadas para solucionar os problemas que aponta no documento, muitos deles considerados como medidas fundamentais e complementares ao “teto de gastos”, como a busca de uma solução para os elevados gastos previdenciários.

Dentre os temas abordados no referido estudo produzido pelo BM, há uma seção que trata da eficiência e equidade da educação pública, apontando uma série de chamadas “ineficiências” da educação, dos sistemas de ensino e da forma como são gastos os recursos da área. Ao tratar da educação, o estudo é enfático e de início declara que “as crescentes despesas públicas e a queda nos números de matrículas públicas resultam em um maior gasto por estudante e em razões aluno-professor ineficientes” (2017, p. 121).

O BM entende também que a obrigatoriedade constitucional de gastar 25% das receitas tributárias em educação tende a fazer com que os municípios mais ricos aumentem os gastos por aluno de maneira acelerada, considerada a rápida redução de alunos na rede que vem sendo constatada em razão da transição demográfica, o que nem sempre resulta em aprendizado (BM, 2017, p. 121). Amaral (2017, p. 1) esclarece que o BM comete um equívoco conceitual ao mencionar a obrigatoriedade de investimento de 25% das receitas tributárias em educação no Brasil, posto que isso equivaleria a englobar impostos e taxas, quando na realidade a obrigatoriedade estabelecida em lei refere-se apenas à receita resultante de impostos.

O relatório afirma também que o “sistema público de educação no Brasil é caracterizado por baixa qualidade dos professores e pelos altos índices de reprovação. Todos esses fatores levam a ineficiências significativas” (p. 121).

Se todos os municípios e estados fossem capazes de emular as redes escolares mais eficientes, seria possível melhorar o desempenho (em termos de níveis de aprovação

e rendimento estudantil) em 40% no ensino fundamental e 18% no ensino médio, mantendo o mesmo nível de despesas públicas. Em vez disso, o Brasil está gastando 62% a mais do que precisaria para atingir o mesmo nível de desempenho atualmente observado em escolas públicas, o que corresponde a quase 1% do PIB. (BM, 2017, p. 121).

Em relação à eficiência do gasto público com educação, nos níveis fundamental e médio, o estudo reconhece que a educação brasileira apresentou melhoria em seus resultados nos últimos anos, o que pode ser comprovado pelo desempenho dos estudantes no PISA. Contudo, o aumento dos investimentos ou gastos com educação foram proporcionalmente muito superiores ao desempenho dos alunos nos testes. O estudo aponta que em 2012, na prova de matemática do PISA, os alunos brasileiros atingiram notas equivalentes a 83% do esperado para países com o mesmo gasto por aluno (BM, 2017, p. 124). São citados países como Colômbia e Indonésia, os quais obtiveram melhores desempenhos com investimentos menores por aluno. Chile, México e Turquia investem valores semelhantes ao Brasil por aluno, porém com resultados melhores no desempenho de seus alunos. Discordando do diagnóstico apresentado pelo BM, por considera-lo superficial, Amaral (2017, p. 11) avalia que a análise da eficiência do gasto público em relação ao desempenho dos alunos feita pela entidade baseia-se unicamente no desempenho dos alunos na prova do PISA, desconsiderando a heterogeneidade cultural brasileira, nível de escolaridade dos pais, salários dos professores, dentre outros elementos que fazem dela uma análise superficial. Além disso, se comparado aos demais países que participam da prova PISA, é facilmente identificável que os países com maior desempenho investem recursos financeiros significativamente maiores por aluno.

De acordo com o BM (2017), o baixo desempenho dos alunos nos testes de larga escala são indicativos de problemas na aprendizagem, que podem também ser avaliadas quando se considera a taxa de reprovação e evasão escolar dos alunos brasileiros. O estudo do BM aponta que 35% dos brasileiros repetiram pelo menos um ano no EF e médio, enquanto que a média na OCDE é de menos de 15%. Dessa forma, os estudantes brasileiros concluem o EM aos 19 anos em média e muitos jovens não terminam este nível de ensino antes dos 25 anos. O estudo do BM infere que esse conjunto de informações parece ser a causa dos custos elevados para formar cada aluno do EM brasileiro em comparação aos demais países da América Latina (p. 126).

Em relação aos professores, o estudo do BM sustenta que é uma profissão socialmente desprestigiada, com requisitos de ingresso nos cursos de formação fracos, e formação de baixa qualidade. Além disso, os critérios para seleção e contratação exigidos pelos sistemas de ensino e os salários não são vinculados ao desempenho. Para a entidade, tal conjunto de critérios e

circunstâncias têm como consequência a baixa qualidade dos professores, afetando diretamente a qualidade da educação. A perspectiva do BM é que seja possível mudar esse paradigma com reformas coordenadas em todas as esferas, no sentido de elevar o nível dos professores e a qualidade da educação no decorrer dos próximos anos (p. 127).

O BM faz uma crítica quando ao piso salarial dos professores brasileiros, afirmando que apesar do salário inicial ser equiparado aos salários dos países com renda *per capita* similar, as progressões automáticas das carreiras fazem os salários aumentarem e superarem a maioria dos países do mundo. Segundo o BM, “enquanto professores do ensino básico recebem salários equivalentes em linha com países de renda similar, os salários dos professores universitários parecem estar acima de vários países com renda per capita maior” (BM, 2017, p. 128). De acordo com Amaral (2017, p. 17), o BM informa que sua análise acerca dos salários dos professores é baseada nos dados da Education at a Glance 2016, apresentados na tabela abaixo, contudo, tais dados mostram um ranqueamento de 37 países, no qual o Brasil aparece em penúltimo lugar quando considerado do salário inicial dos professores, configurando-se como um dos salários iniciais mais baixos dentre os países apresentados. Também, segundo o autor, não fica demonstrada a fonte da informação, tampouco a comprovação de que “devido às promoções automáticas baseadas nos anos de serviço e da participação em programas de formação, em 15 anos de carreira os salários se tornam duas a 3 vezes superiores ao salário inicial, em termos reais” (p. 127), evidenciando-se outra avaliação muito rasa sobre importantes dados da educação brasileira.

Tabela 4. Salários anuais dos professores da Educação Básica em 3 momentos: início de carreira, após 15 anos de experiência e final de carreira

	Starting salary/ minimum qualification (US\$/PPP)	Salary after 15 years of experience/typical qualifications (US\$/PPP)	Salary at top of scale/maximum qualifications (US\$/PPP)
Brazil	12.337	-	-
Luxemburgo	79.048	112.760	137.404
Switzerland	60.231	-	92.258
Germany	57.131	69.431	75.422
Denmark	46.188	53.226	53.226
Spain	40.498	46.865	57.578
Australia	38.218	57.293	58.092
United States 1	38.197	61.918	67.086
Netherlands	38.089	66.366	66.366
Canada	37.000	65.543	67.558
Norway	35.829	44.136	55.944
Finland	34.730	42.613	45.170
Belgium (F1.)	34.459	48.757	59.715
Austria	34.345	46.852	78.604

Belgium (Fr.)	33.648	47.435	73.441
Sweden	32.698	38.054	43.487
Portugal	31.930	38.166	61.047
Ireland	30.813	58.190	66.976
France	30.532	36.814	66.311
Italy	29.445	35.951	44.093
New Zealand	28.496	44.424	45.631
Japan	28.101	49.378	61.922
Turkey	27.904	29.680	36.179
Scotland (UK)	27.055	43.163	52.914
Korea	26.815	47.257	75.202
Slovenia	24.917	37.751	46.241
Mexico	21.892	36.288	72.702
England (UK)	19.964	46.390	71.877
Israel	18.602	30.977	54.061
Greece	18.408	24.712	36.175
Chile	17.250	26.048	37.867
Czech Republic	16.873	18.324	24.667
Estonia	14.959	-	-
Colombia	13.885	31.871	49.628
Poland	13.386	24.828	25.882
Hungary	13.228	19.181	27.538
Slovak Republic	11.838	16.663	20.130

Fonte: Education at a Glance (2016).

Amaral (2017, p. 18) contesta também a afirmação do BM de que os professores universitários brasileiros ganham muito acima dos padrões internacionais, utilizando-se, para tanto, de dados da Education at a Glance 2016 ilustrados na tabela a seguir. Como é possível observar, os dados mostram que o Brasil está muito distante de pagar aos seus professores salários acima dos padrões internacionais. Não é plausível que uma entidade como o BM apresente um relatório cujos dados comentados estejam em discordância com os dados que o sustentam, tornando sem sentido as análises apresentadas.

Tabela 5. Salários anuais dos professores universitários

Country	FTE Faculty: All tertiary academic instructional faculty	Full-time faculty: Full professors (or country equivalent)
Brazil	41.277	75.837
Luxembourg	133.025	140.077
United States	80.203	112.697
Italy	80.043	117.718
Australia	74.990	
Chile	74.471	
Belgium (French)	62.500	
Norway	61.000	73.322
United Kingdom	60.555	95.463
France	55.283	
Sweden	55.009	81.039

Slovenia	51.337	
Finland	47.234	80.012
Poland	40.862	61.448
Iceland	40.643	53.610
Hungary	30.342	48.600
Czech Republic	27.693	56.961
Slovak Republic	26.726	39.116

Fonte: Education at a Glance (2016, p. 411).

O BM se utilizou da Análise Envoltória de Dados⁷ (*Data Envelope Analises*, DEA) para comparar o desempenho entre os diferentes municípios brasileiros, tomando por base as pontuações do IDEB e os gastos com educação em nível municipal e estadual e observou que essa variação explica somente 11% do desempenho do IDEB, atribuindo às boas práticas gerenciais um impacto importante no resultado (p. 129). A partir desse indicador, sugere que se o Brasil conseguisse equiparar todas as suas escolas às mais eficientes, poderia economizar cerca de 1% do PIB.

Dentre componentes responsáveis pela ineficiência do gasto em educação nos ensinos fundamental e médio apontadas pelo estudo estão: a) o número excessivo de professores (baixas razões aluno-professor); b) aumentar o tempo dedicado ao ensino e reduzir o absenteísmo, ou seja, em média os professores utilizam somente 65% do tempo para ensinar e o padrões internacionais sugerem que o ideal seria 85%. Além disso, as ausências dos professores atingem percentuais muito superiores a outros países. O estudo sugere que os mecanismos de controle são frágeis e que a legislação é muito permissiva, desestimulando o rigor no cumprimento da frequência; c) vinculação constitucional que obriga os municípios a gastarem 25% em educação, condição que muitas vezes obriga os municípios (mais ricos) a gastarem com itens que não ampliem o aprendizado; d) existem experiências positivas no Brasil de inovação e melhoria da qualidade da educação com recursos limitados que podem ser difundidas, tais como: no Ceará, Programa de Alfabetização na Idade Certa; nos estados do Rio de Janeiro e Pernambuco foi introduzido bônus para funcionários e professores com base no desempenho das escolas, dentre outros.

⁷ É um método não paramétrico para estimular as fronteiras de produção. Segundo a metodologia DEA, desenvolvida formalmente por Charnes, Cooper e Rhodes (1978), a eficiência é definida como a razão entre produtos (*output*) e insumos (*input*), e a fronteira representa o nível máximo de produtos que podem ser produzidos com base nos insumos e tecnologias disponíveis. Os pontos de dados mais eficientes definem a fronteira, sem a necessidade de especificar uma forma funcional. A metodologia permite estimar as lacunas de eficiência (ineficiências) com base na distância da fronteira. A eliminação dessas lacunas permitiria que as unidades obtivessem produtos melhores com os mesmos insumos, ou os mesmos resultados com menos insumos. A metodologia foi aplicada à eficiência do setor público por Afonso, Antônio; Schuknecht, Ludger; Tanzi, Vito (2003).

Cabe mencionar que Amaral (2017, p. 14) contesta a inferência do BM de que uma das causas da ineficiência do gasto educação nos ensinos fundamental e médio seria a baixa relação professor-aluno, posto que dados da Education at a Glance 2016 demonstram que o Brasil apresenta uma relação de 25, que corresponde a uma quantidade maior que a média dos países da OCDE. Ressalta-se que o BM atribui um percentual de 39% de ineficiência a esse fator de baixa relação professor-aluno. Este dado novamente comprova que as análises apresentadas no relatório não têm lógica, posto que são feitas de maneira irresponsável, ignorando os dados que cita como base para análise.

Quanto ao Ensino Superior, o estudo do BM (2017, p. 131) ressalta que “um estudante em universidades públicas no Brasil custa de duas a 3 vezes mais que estudantes em universidades privadas” (sem e com fins lucrativos). Em relação ao desempenho em exames padronizados, os estudantes das universidades públicas tendem a apresentar maiores resultados no ENADE em relação às privadas. Considerando que muitos desses alunos universidades públicas já entram na universidade com um nível maior de aprendizado, é utilizada como métrica o valor adicionado⁸.

Tabela 6. Desempenho observado no ENADE *versus* valor adicionado por tipo de instituição de educação superior – (2013-2015)

	Ciências sociais e humanas		Ciências exatas		Saúde, ciências agrárias e áreas afins	
	ENADE	Value Added	ENADE	Value Added	ENADE	Value Added
Privadas	2.08	2.46	1.84	2.34	1.93	2.06
Privadas-SFL	2.3	2.45	2.13	2.39	2.21	2.35
Estaduais	2.8	2.4	2.28	2.22	3.11	2.66
Universidades Federais	3.42	2.25	2.79	2.37	3.18	2.4
Institutos Federais	3.23	2.59	2.49	2.38	2.99	2.61

Fonte: ENADE (2013-2015). Obs.: SFL: Sem fins lucrativos – Relatório Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil, Grupo Banco Mundial, p. 133.

O estudo do BM considera que “o alto custo por estudante das universidades públicas federais não se reflete em um maior valor agregado para os graduados em comparação com os graduados de outras universidades” (2017, p. 133). Além disso, baseado na metodologia DEA, afirma que existe um alto nível de ineficiência na aplicação dos recursos e que o resultado atual poderia ser atingido com um investimento 20% menor de recursos. As estimativas do BM são de que os institutos e as universidades federais poderiam economizar 10,5 bilhões por ano ao

⁸ Indicador da diferença entre o desempenho observado e o esperado, buscar aferir aquilo que diz respeito especificamente ao valor agregado pelo curso no desenvolvimento dos estudantes concluintes.

se tornarem mais eficientes e ainda assim adicionar o mesmo valor que adicionam atualmente (p. 134).

Amaral (2017, p. 5) esclarece que em sua análise o BM não faz a diferenciação de gasto por aluno de custo por aluno. O custo do aluno seria o custo com o ensino, isso precisa ser separado dos custos relativos à extensão, hospital, atividades culturais, dentre outras, que compõem o gasto por aluno, custeados com os recursos das instituições públicas. Além disso, nas despesas com educação das instituições federais são contabilizados os pagamentos de aposentados e pensionistas. O autor destaca também que as metodologias de cálculos dos gastos por alunos precisam ser analisadas com cuidado, considerando por exemplo as necessidades de capacitação do pessoal docente, as despesas com pesquisa e extensão, a quantidade de professores com dedicação integral às instituições. Há uma série de componentes para a garantia da qualidade de ensino, bem como para o cumprimento das exigências a que estão sujeitas as instituições de ensino para a oferta de cursos *stricto sensu*.

Quanto à afirmação do BM de que o alto custo investido por aluno no Ensino Superior público não resulta em maior valor agregado se comparado às outras universidades, Amaral (2017, p. 21) entende que os estudantes que ingressam nas universidades públicas enfrentam a grande demanda pelas vagas nessas instituições e ao ingressar têm acesso a atividades de ensino, pesquisa e extensão de alto nível, chegando a um determinado limite de desenvolvimento ou valor agregado. Quanto aos alunos de outras instituições, algumas nem se configurando como universidades, mas apenas faculdades, os estudantes iniciam a graduação com baixo valor agregado e dessa forma é provável que agreguem valor de maneira mais rápida.

Ainda, em relação ao Ensino Superior, o BM afirma que as universidades federais beneficiam os mais ricos tanto ao custear o Ensino Superior como ao aumentar sua renda potencial futura. Para o BM, em geral, os estudantes provenientes de famílias mais ricas estão mais preparados para os exames de admissão, pois tem condições de pagar por aulas particulares, frequentar escolas privadas, cursos preparatórios. O estudo sugere também que “os retornos do ensino superior são altos no Brasil, o que justificaria deixar que os estudantes paguem pela própria educação” (2017, p. 136). Segundo conclusões do estudo, o custeio da educação com recursos públicos no Ensino Superior preponderantemente frequentado pelos mais ricos, aumentando sua renda futura, significa perpetuar a desigualdade social no país.

De acordo com dados do estudo do BM, é crescente o acesso da parcela mais pobre da população ao Ensino Superior público, mas majoritariamente os gastos públicos no Ensino Superior têm beneficiado os mais ricos. “Em 2002, nenhum estudante universitário fazia parte dos 20% mais pobres da população e somente 4% integravam o grupo dos 40% mais pobres.

Em 2015, aproximadamente 15% dos estudantes do ensino superior estavam no grupo dos 40% mais pobres” (BM, 2017, p. 136).

Como proposições para o Ensino Superior, o estudo do BM sugere duas linhas de reforma (2017, p. 137-138):

- a) limitar os gastos por aluno aos níveis das universidades mais eficientes, gerando uma economia imediata de 0,26% do PIB. Nesse cenário as instituições com menos recursos seriam forçadas a rever suas estruturas de custos e buscar recursos de outras fontes;
- b) instituir tarifas escolares, aumentando os recursos das universidades federais. Paralelamente, promover mecanismos de financiamento para estudantes que não possam pagar as mensalidades, como o já existente FIES, ampliando seus recursos. Para os 40% mais pobres da população podem ser fornecidas bolsas de estudo gratuitas, por meio do programa ProUni, gerando uma economia aproximada de 0,5% do PIB.

Em suma, o estudo assevera que poderiam ser economizados cerca de 50% dos recursos atualmente investidos no Ensino Superior público, pois o considera tais gastos muito ineficientes, como também altamente regressivos, ao passo que os gastos do EF e EM público como progressivos. Assim, “isso indica a necessidade de introduzir o pagamento de mensalidades em universidades públicas para as famílias mais ricas e de direcionar melhor o acesso ao financiamento estudantil para o ensino superior (programa FIES)” (BM, 2017, p. 121).

Amaral (2017, p. 1) considera a afirmação do BM “absurda, que beira a irresponsabilidade”, posto que se trata de uma inferência sem comprovação”. O desdém do autor acerca das análises da entidade a respeito do financiamento da educação brasileira, apresentadas no relatório citado, é compreensível e plenamente justificada diante da negligência com que são feitas as afirmações relativas a uma matéria de tamanha importância para o país. Além disso, essa constatação é motivo de apreensão quando se observa que o BM faz parte das entidades que atuam no contexto de influência na construção das políticas públicas.

O estudo do BM propõe alternativas ou caminhos para promover a eficiência dos gastos públicos que correspondem a indicativos de políticas a serem adotadas no decorrer do tempo pelos governos alinhados com tal o discurso. É preponderante o argumento da entidade de que a ineficiência da educação brasileira reside no mau uso do recurso e na necessidade de criar os mecanismos e orientar as mudanças gerenciais que tornem o uso dos recursos mais eficientes. Em linhas gerais, o ideário neoliberal se materializa sobre as políticas de financiamento da educação pública no desestímulo ao custeio da educação pública por parte do Estado para além

dos níveis básicos, propondo inclusive o pagamento de mensalidades no Ensino Superior, com possibilidade de concessão de bolsas de estudos para estudantes provenientes das camadas mais pobres, e defendem a desvinculação constitucional do investimento em educação proporcional à arrecadação de tributos.

Um vídeo produzido pelo Colégio de Gestores de Comunicação das Universidades Federais (Cogecom), da Andifes, apresenta dados de perfil socioeconômico muito diferentes daqueles mencionados pelo BM em relação aos estudantes que atualmente frequentam as universidades federais ou vistos sob outro viés. A V Pesquisa do Perfil Socioeconômico dos Estudantes das Universidades Federais foi coordenada pelo Fórum de Pró-Reitores de Assistência Estudantil, entre os meses de fevereiro a junho de 2018, sendo que um total de 424.428 estudantes participaram da pesquisa de Norte a Sul, pela internet.

De acordo com os dados divulgados pelo Cogecom/Andifes, um percentual de 64,7% dos estudantes são provenientes de escolas públicas e 70,2% tem renda familiar *per capita* de 1,5 salários mínimos, sendo que 29,9% são trabalhadores. Para se manterem na universidade, 30% dos estudantes participam da assistência estudantil, buscando alguma forma de auxílio, como: alimentação (RU), moradia, etc. Uma grande mudança no perfil dos estudantes é em relação ao número de estudantes que se autodeclararam negros e pardos, que alcançou 51,2%, devido às políticas de cotas, sendo que os negros correspondem a 12% do total de estudantes. Os indígenas ocupam 0,9% das vagas e 0,8% dos alunos são estrangeiros. Outro dado relevante é que 0,7% dos alunos cotistas têm deficiências.

Amaral (2017, p. 19) também contesta a afirmação do BM acerca do perfil sociocultural dos estudantes das universidades federais. Para tanto, sustenta sua análise nos dados do estudo IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes das IFES (2014), no qual consta a descrição da renda bruta familiar dos estudantes distribuídos por faixas de renda. O autor observa que “pertencem aos estratos mais baixos de renda, considerando até 3 salários mínimos, 51,42% dos estudantes e, acima dessa faixa salarial, 48,58% dos estudantes”, evidenciando que está equivocada a afirmação do BM quando afirma que o Ensino Superior público beneficia majoritariamente os mais ricos.

Tabela 7. Graduandos segundo a renda bruta familiar em faixas salariais, no ano de 2014

Faixas salariais em salários mínimos (S. M.)	Percentual
Não tem renda	1,06
Até 1/2 S.M.	1,56
Mais de 1/2 a 1 S. M.	10,58
Mais de 1 a 2 S. M.	23,44
Mais de 2 a 3 S. M.	14,78
Mais de 3 a 4 S. M.	9,32
Mais de 4 a 5 S. M.	8,85

Mais de 5 a 6 S. M.	6,55
Mais de 6 a 7 S. M.	4,60
Mais de 7 a 8 S. M.	2,86
Mais de 8 a 9 S. M.	2,84
Mais de 9 a 10 S. M.	2,96
Mais de 10 S. M.	10,60
TOTAL	100,00

Fonte: IV Pesquisa do perfil socioeconômico e cultural dos estudantes das IFES (2014).

As mudanças no perfil socioeconômico dos estudantes das IFES são decorrentes, em grande medida, de políticas públicas recentes de expansão e interiorização do Ensino Superior público brasileiro, sumarizadas no relatório intitulado “Análise sobre a expansão das universidades federais 2003 a 2012”, produzido pela Comissão constituída pela Portaria nº 126/2012, composta por membros da Andifes, UNE, ANPG e SESU/MEC, que sintetiza o movimento de expansão da educação superior pública no período analisado, sob a ótica de que a educação é compreendida, no cenário internacional, como um patrimônio público que deve responder às necessidades sociais.

De acordo com o relatório de expansão da educação superior (2012, p. 9), a partir do questionamento da elitização da educação superior e por passar-se a considerá-la como uma forma de exclusão social, o entendimento foi de que a superação desse problema seria a ampliação das oportunidades de acesso ao Ensino Superior público e gratuito. A CF/88 estabelece a educação como um direito de todos e dever do Estado e da família, preceito básico para a definição das políticas educacionais. Dessa forma, na elaboração do PNE 2001-2010 foi estabelecido como uma das metas o aumento dos investimentos na área e a ampliação de vagas no Ensino Superior.

De acordo com referido relatório, foram estabelecidos então programas de expansão, sendo que o primeiro deles, entre os anos de 2003 a 2007, visava interiorizar o Ensino Superior, que até o ano de 2002 contava com 45 universidades e 148 *campi*. Foi criado então o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), por meio do Decreto nº 6.096/2007, “tinha como objetivo principal criar condições para a ampliação do acesso e permanência na educação superior, no nível de graduação presencial, pelo melhor aproveitamento da estrutura física e de recursos humanos existentes nas universidades federais” (2012, p. 10).

Ao mesmo tempo que ocorria o processo de interiorização, 4 novas universidade foram criadas, integrando regiões brasileiras e países.

Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS), que integra os estados fronteiriços da região Sul do Brasil; Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa), que é a

universidade da integração amazônica; Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila), voltada para todos os países da América Latina; e Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), cujo objetivo é a aproximação entre os países falantes da língua portuguesa em outros continentes, como África e Ásia. (BRASIL/MEC, 2012, p. 11).

Entre os anos de 2003 a 2010, o número de universidade aumentou de 45 para 59 e os *campi* de 148 para 274. O país passou a ter 272 municípios atendidos por universidades, um crescimento de 138%. Entre os anos de 2011 e 2014 mais 4 universidades foram criadas: Universidade Federal do Sul da Bahia – Ufesba (PL nº 2.207/2011); Universidade Federal do Oeste da Bahia – Ufoba (PL nº 2.204/2011); Universidade Federal do Cariri – UFCA (PL nº 2.208/2011) e Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará – Unifesspa (PL nº 2.206/2011). Como resultado desse processo, ocorreu um aumento de 111% no número de vagas ofertadas nas universidades públicas federais entre os anos de 2003-2011. No mesmo período, o número de matrículas no Ensino Superior público (graduação e EAD) e nos programas de pós-graduação dobrou.

Essa ampliação de acesso e investimentos no Ensino Superior seguramente provoca impactos expressivos na vida das pessoas, bem como nas regiões em que essas instituições estão inseridas. Seus efeitos não são facilmente mensuráveis economicamente, mas a médio e longo prazo transformam a vida de milhares de pessoas. A complexidade da educação brasileira, dadas às grandes disparidades regionais, as proporções continentais do país e as profundas desigualdades sociais requerem políticas públicas de Estado focalizadas ao cumprimento dos objetivos ou metas educacionais estabelecidos nos seus marcos legais.

As questões elencadas pelo BM, especialmente em relação ao financiamento público do Ensino Superior, são posicionadas na agenda sob a ótica econométrica, simplificando ao extremo as particularidades que caracterizam a educação brasileira, desde o perfil dos alunos e a capacidade econômica das famílias, até a imensa desigualdade social e regional, como também a infraestrutura deficitária das escolas, o tamanho do país e da população em idade escolar e suas diferentes necessidades, a educação inclusiva, o processo de formação e valorização dos professores, dentre tantos componentes importantes do processo educativo. Além disso, as equiparações com países de renda semelhante funcionam como meros parâmetros, mas não substituem uma análise apurada das reais necessidades educacionais que o país possui e dos desafios existentes para materializar as políticas públicas educacionais e seu financiamento.

A partir dos dados do estudo do BM é possível fazer uma série de discussões a respeito das questões apontadas. No que concerne ao financiamento e às principais questões relativas à

educação, Amaral (2017) contestou de maneira categórica a maior parte dos argumentos apresentados no relatório do BM. Porém, considerando as limitações e a ênfase deste trabalho na questão da EC nº 95, de 2016, não é oportuno enveredar por discussões superficiais sobre temas tão complexos que mereceriam análises detalhadas, tais como a formação de professores, a qualidade da educação, dentre outros.

Na sequência deste estudo, especificamente no capítulo que trata da análise dos dados empíricos, poderá ser avaliado em que medida as manifestações em defesa da aprovação da EC nº 95, no Legislativo Federal, alinharam-se ao ideário neoliberal, particularmente quanto aos elementos que exercem influência sobre as políticas educacionais e ao financiamento público da educação brasileira.

3 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

As necessidades educativas de um povo não se resolvem com leis, nem com palavras, mas com a sua disposição de dar recursos para a manutenção das obras necessárias a atende-las. (TEIXEIRA, 2007, p. 219).

Este capítulo trata do financiamento da educação pública, destacando inicialmente o grande interesse que o tema tem despertado entre os pesquisadores, dada sua relevância para a consecução das políticas educacionais na garantia do direito à educação, bem como o papel do Estado como ente primordial na condução dessas políticas. Na sequência é apresentada a evolução histórica do financiamento da educação, registrada nas constituições brasileiras, com ênfase para a Constituição em vigor e os ordenamentos vigentes.

O financiamento da educação pública é uma questão relevante e central na garantia do direito à educação. Todavia, tal tema nem sempre ocupou lugar de destaque nos debates da área da educação, especialmente por ser considerada uma questão que demandaria um conhecimento técnico específico, que geralmente permanecia ao encargo de profissionais de áreas como a contabilidade e finanças, o que dificultaria sua compreensão por leigos, uma vez que tais dados podem ser excessivamente compostos por um emaranhado de números, tabelas e índices diversos.

Entretanto, nos últimos tempos, tem-se observado uma ampliação na produção de artigos, livros e publicações especializadas que tratam exclusivamente do financiamento da educação, como também a realização de eventos que reúnem pesquisadores da área da educação e demais interessados em conhecer e debater o tema, gerando produções que apresentam de maneira objetiva os detalhamentos sobre os mecanismos do financiamento público da educação, desde sua constituição, dinâmica de funcionamento, fonte dos recursos, limitações legais e orçamentárias, produzindo assim um conhecimento importante para que gestores, profissionais da educação, pesquisadores, e também para que leigos obtenham acesso às informações fundamentais para compreender uma área antes impenetrável.

A diversidade de temáticas que fazem parte das pesquisas que compõem área do financiamento da educação, no campo das políticas educacionais ou como política educacional, revela a dimensão e a importância desta matéria, apresentando estudos que têm contribuído para a compreensão do funcionamento da engenhosa dinâmica do financiamento da educação pública em um país extenso e com grandes disparidades regionais, o que é crucial para fundamentar a defesa da educação pública e de seu fortalecimento. É necessário que o tema seja exaustivamente explorado, de modo a tornar-se conhecimento acessível a todos os interessados

em compreender a dinâmica de seu funcionamento, o que é fundamental especialmente para educadores, gestores e formuladores de políticas da área da educação.

O conhecimento dos meandros do financiamento educacional, por um maior número de pessoas, permitiria um embate maior com diversos setores governamentais o que, provavelmente, propiciaria a aprovação de ações político-educativas que poderiam alterar situações de extremas dificuldades existentes no contexto da escola. (AMARAL, 2012, p. 14).

Atualmente, além das recorrentes temáticas em torno da garantia e ampliação dos recursos para a área da educação, questões como a gestão, o controle e a responsabilidade sobre o uso de tais recursos, dentre outras temáticas, também tem ocupado lugar no debate crescente da área. Trata-se de uma transformação que tende a fortalecer o campo da educação, amadurecendo o processo de luta pelas melhorias da educação, revisando entendimentos que somente podem ser esclarecidos à luz de uma abordagem sensata e realística das condições que o país possui em termos de financiamento público da educação, bem como as possibilidades que podem ser apontadas pelos dados efetivos dos recursos disponíveis e mesmo passíveis de serem disponibilizados ou reduzidos

Somando-se a isso, as produções sobre financiamento da educação são um importante subsídio à criação e proposição de políticas públicas, bem como contribuem de maneira decisiva nos debates que envolvem a destinação de recursos para a educação. Cabe destacar que se trata de uma área que congrega posições antagônicas, sendo uma das principais a oposição entre os estudiosos e defensores da educação pública que defendem a ampliação do volume de recursos para a educação e, por outro lado, os que argumentam em favor da eficiência ou qualificação do gasto público, sob o argumento de que os recursos são suficientes, porém precisam ser melhor dimensionados e aplicados. Farenzena (2006, p. 17) afirma que “as necessidades de formulação de políticas e a produção intelectual na área do financiamento (...) foram se imbricando e influenciando, num interessante processo de qualificação das propostas de políticas e de comprometimento social dos pesquisadores”.

Na conjuntura atual de crise no país, tanto no aspecto econômico quanto político, que produz consequências para o financiamento da educação pública, o conhecimento gerado pelas pesquisas da área é um importante aliado na defesa da educação, possibilitando análises e proposições assertivas em defesa da educação pública. Sob o pretexto de ajustes fiscais, de controle do crescimento de gastos públicos, dentre outras alegações, os mecanismos que sustentam a engrenagem do financiamento público sofrem alterações, sendo que algumas dessas mudanças podem comprometer as conquistas alcançadas e retirar garantias consideradas importantes para a manutenção do volume de investimentos, como a vinculação constitucional

de recursos de impostos para serem investidos em educação. Salienta-se que o país tem um percurso muito recente de garantia legal de educação pública a toda a população e, portanto, ainda insuficiente para prover uma educação pública em quantidade e qualidade capaz de suprir as necessidades educativas da população brasileira, conforme atestam os dados educacionais oficiais.

As políticas educacionais sofrem as limitações decorrentes da (não) disponibilização de recursos para sua consecução. Considerando tal realidade, o debate sobre a origem, as influências no contexto de criação dos ordenamentos legais, o funcionamento e a determinação orçamentária de recursos para a educação pública é um tema relevante, a ser amplamente conhecido e compreendido. Considerando a aprovação da EC nº 95, é imperioso verificar se em seu processo de debate e aprovação há evidências de que as ideias neoliberais foram deliberadamente as linhas mestras que sustentaram a adoção de tal medida de ajuste fiscal, posto que alguns estudos preliminares apontam que este ordenamento tende a provocar a redução gradual de recursos para a área da educação, bem como para as demais áreas do orçamento.

É importante também prospectar acerca do futuro do financiamento da educação pública brasileira, pois as considerações que precederam a aprovação da EC nº 95 estimaram uma retração gradativa e contínua de recursos para a educação com o passar dos anos. Há atrasos históricos a serem supridos e corrigidas as distorções existentes para a concretização de um sistema nacional de educação que atue de maneira equânime para melhorar a qualidade da educação brasileira. Cabe o questionamento se os recursos orçamentários em um cenário de vigência da EC nº 95, sem a vinculação constitucional de recursos proporcional à arrecadação de impostos e ao PIB, serão suficientes para dar conta do grande desafio de ofertar educação pública de qualidade a milhões de brasileiros que dela carecem.

Em uma perspectiva de retração no volume de recursos para o financiamento da educação pública, está posto o desafio de propiciar a garantia do direito à educação de qualidade, com o aproveitamento esperado, aos brasileiros de qualquer idade. Há crianças fora da escola, milhões de analfabetos, jovens e adultos com baixa escolaridade e oportunidades limitadas de acesso ao Ensino Superior, condições decorrentes principalmente das desigualdades sociais existentes e cabe ao Estado atender essas demandas.

A educação escolar é um direito e uma necessidade moderna, da qual não se pode prescindir. Contudo, seu valor na sociedade ultrapassa a esfera de um benefício que é concedido pelo Estado aos cidadãos, como também do atendimento das expectativas econômicas que a profissionalização da mão de obra atende. A escola é um espaço de formação, socialização e acesso ao conhecimento, cujo processo repercute na construção do tipo de sociedade que se

espera. Assim, a oferta de uma educação de qualidade, inclusiva e crítica tende a melhorar a convivência social, garantir direitos, reduzir desigualdades, dentre tantas outras possibilidades difíceis de mensurar.

Anísio Teixeira (2007, p. 100) caracterizou a educação “como um processo de cultivo e amadurecimento individual, insusceptível de ser burlado, pois corresponde a um crescimento orgânico, humano, governado por normas científicas e técnicas, e não jurídicas, e a ser julgado sempre *a posteriori* e não pelo cumprimento formal de condições estabelecidas *a priori*”. O educador atuou em defesa de uma educação que não funcionasse como privilégio, mas como direito de todos. No entanto, a concretização de uma educação escolar pública de qualidade só é possível se forem criadas as condições para a sua oferta e funcionamento, o que é viável apenas por meio do financiamento, da garantia de recursos que assegurem as condições estruturais e humanas capazes de atender aos propósitos da educação.

Na nossa sociedade é evidente que os indivíduos, de modo geral, creem no valor e importância da educação para o desenvolvimento humano, como fator gerador de possibilidades de mudança social. A educação é uma dentre tantas demandas de áreas igualmente importantes para a qualidade de vida e o desenvolvimento econômico e social almejado por grande parte da sociedade. O direito à educação pública e gratuita, uma das garantias básicas previstas na CF de 1988, resiste em meio a um embate constante entre diversas forças da sociedade, dado que sua oferta, com quantidade e qualidade satisfatórias, exige dispêndios grandiosos, os quais, para se efetivarem, desenvolvem-se primeiramente em disputas no campo político.

3.1 O Estado brasileiro

O debate acerca do financiamento público da educação brasileira é uma questão complexa, especialmente devido aos aspectos legais e da estrutura do sistema educacional, envolvendo os diferentes entes, com suas responsabilidades específicas e compartilhadas. Dourado (2006, p. 31) afirma que para analisar o financiamento é necessário considerar a “lógica estruturante do Estado Brasileiro, em sua constituição política e histórica, realçado pelos marcos jurídicos-institucionais e pela adoção de ações, programas e políticas que retratam as condições objetivas em que o Estado se coloca em ação”.

Na mesma direção, Azevedo (2004, p. 5) ressalta que ao se debater educação é necessário tomar em conta que ela é um elemento inserido no contexto amplo da intervenção do Estado, num contexto onde estão presentes estruturas de poder e dominação, como também conflitos inerentes ao tecido social. Davies (2008, p. 6) destaca que o Estado possui influência

sobre a sociedade, especialmente por conta de sua autonomia em relação às classes sociais. Segundo o autor, são traços marcantes do Estado brasileiro a presença de características patrimonialistas por ocupantes de cargos públicos – tema tratado com propriedade por Faoro nos dois volumes do livro “Os donos do poder” – como também autoritarismo, sujeição aos ditames de centros hegemônicos e um grande descaso com as necessidades das classes mais pobres.

No Brasil, a República foi proclamada em 1889, momento em que a federação foi adotada como forma de Estado, contudo permaneceram vigentes resquícios do império. A primeira constituição republicana somente entrou em vigor em 1891. Martins (2011, p. 25) esclarece que o termo federação, no Brasil, “está associado à descentralização, não somente na dimensão administrativa, mas também, e, sobretudo, na dimensão política, implicando maior ou menor autonomia dos entes federados”. Araújo (2011, p. 280) destaca que ainda no século XIX já havia muitos países nos quais se desenhavam os sistemas nacionais de educação, esta entendida como tarefa básica do Estado, enquanto que no Brasil nos dias atuais ainda não há um sistema que se possa chamar de “nacional”, quando consideradas as disparidades regionais.

Segundo Azevedo (2013, p. 42), ao consagrar a descentralização do ensino, a Constituição de 1891 ratifica a já existente dualidade de sistemas, resultando em termos práticos na exclusividade da União em “criar e controlar a instrução superior em toda a nação, bem como criar e controlar o ensino secundário acadêmico e a instrução em todos os níveis no Distrito e Federal, e aos estados cabia o ensino primário e o ensino profissional”. Ainda, segundo a autora, a educação direcionada à classe dominante (escolas secundárias acadêmicas e escolas superiores) diferenciada daquela direcionada ao povo (escola primária e escola profissional) seguia os mesmos moldes do período imperial e retratava a organização social da sociedade brasileira.

Investimentos expressivos em educação pública ocorreram tardiamente no país. Saviani (2008, p. 10) destaca que durante a Primeira República não ocorreram alterações em relação à escolarização dos brasileiros, permanecendo o elevado número de analfabetos, cujo índice representava 65% da população entre os anos de 1900 e 1920. O autor afirma ainda que com a industrialização e urbanização, deflagradas a partir da década de 1930, melhoram os índices de escolarização, porém em proporção inferior à demanda. A vinculação de percentuais de impostos para a educação, prevista na Constituição de 1934, foi retirada na Constituição de 1937 e retomada somente na Carta Magna de 1946.

Shiroma et al. (2011, p. 15) ressaltam que o ideário reformista estava em evidência nas décadas de 1910 e 1920, em movimentos que buscavam a formação e consolidação de um

Estado nacional. Nesse processo, a educação é vislumbrada como detentora de um papel importante e, na crença de muitos, fundamental para a solução dos problemas sociais do Brasil. Desse entendimento origina-se a ideia da necessidade de promover reformas na educação e no ensino.

Nos anos 1930, esse espírito salvacionista, adaptado às condições postas pelo primeiro governo Vargas, enfatiza a importância da “criação” de cidadãos e de reprodução/modernização das “elites”, acrescida da “questão social”: a educação rural, na lógica capitalista, para conter a migração do campo para as cidades e a formação técnico-profissional de trabalhadores, visando solucionar o problema das agitações urbanas. (SHIROMA et al., 2011, p. 15-16).

A criação do Ministério dos Negócios da Educação e Saúde Pública em 1930 é emblemática para a educação nacional e as políticas educacionais. O país passa a contar com uma estrutura organizada a partir da qual puderam ser constituídas diretrizes para a educação nacional e organizados os sistemas estaduais e os diversos níveis de ensino em todo o território.

Araújo (2011, p. 284) destaca os primeiros movimentos da educação brasileira em direção à construção de um sistema nacional de educação, ocorrido por ocasião da divulgação do Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, no ano de 1932, seguido pela promulgação da constituição de 1934, durante o Governo Vargas, a qual reconhecia a educação como direito. De acordo com a autora, foram adotadas medidas que mudaram a configuração do Estado, “o objetivo principal desse modelo de Estado não era tanto a redistribuição de renda e de provimento do bem-estar social como foi o caso de muitos países Europeus, mas a transição de uma economia eminentemente agrária para uma industrial”.

A implantação do Estado Novo, em 1937, de acordo com Shiroma et al. (2011, p. 22), “definiu o papel da educação no projeto de nacionalidade que o Estado esperava construir”. De acordo com os autores, as mudanças sutis ficam evidentes no encurtamento do espaço dedicado à educação na Constituição de 1937, bem como se expressam na demarcação de um “ensino específico para as classes menos favorecidas, o pré-vocacional e profissional”, o que na perspectiva dos autores revelou os delineamentos da política educacional vigente, que claramente fixava o lugar e a finalidade da educação e da escola e sua submissão aos desígnios do Estado que, em geral, reforçava o já existente dualismo da educação, ou seja, para os pobres a educação que possibilitasse a rápida inserção no mercado de trabalho e para as elites a continuidade dos estudos no secundário ou superior.

No ano de 1959 foi publicado um novo manifesto assinado por intelectuais, estudantes e educadores, centrado na defesa da educação pública, que vinha sofrendo pressões de setores privatistas e também da Igreja Católica (SANFELICE, 2007). Essas forças foram capazes de

arrastar por 13 anos o processo de debate a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), distanciada dos interesses da educação pública.

Nesse mesmo período multiplicaram-se as organizações de sindicatos de trabalhadores rurais e urbanos, movimentos estudantis e mobilizações populares que reivindicavam reformas estruturais no país, não somente na educação, mas que repercutiam nesse campo por se tratar de uma demanda comum a todos os movimentos populares. As ideias de alfabetização de Paulo Freire foram difundidas e chegaram a ser cogitadas como uma proposta de alfabetização pelo governo de João Goulart. Contudo, o golpe militar de 1964 pôs fim a todos esses movimentos e inaugurou um novo período da história.

A reforma do ensino dos anos 1960 e 1970 vinculou-se aos termos precisos do novo regime. Desenvolvimento, ou seja, educação para a formação de ‘capital humano’, vínculo estrito entre educação e mercado de trabalho, modernização de hábitos de consumo, integração da política educacional aos planos gerais de desenvolvimento e segurança nacional, defesa do Estado, repressão e controle político-ideológico da vida intelectual e política do país. (SHIROMA et al., 2011, p. 29).

No período do regime militar o caráter atribuído à educação foi de adequar a formação das pessoas às supostas necessidades do mercado de trabalho, visando o desenvolvimento econômico do país, como também assegurar o controle político e ideológico de todo o sistema educacional, o que foi feito por meio da publicação de legislação educacional pertinente aos preceitos do regime. Shiroma et al. (2011, p. 31) destacam que a legislação educacional do período foi baseada em duas leis: a de nº 5.540/68, que reformou o Ensino Superior e a lei de nº 5.692/71, que reformou o ensino de 1º e 2º graus, visando dois objetivos: o primeiro seria de qualificar minimamente a mão de obra para o processo produtivo incipiente e o segundo seria formar mão de obra de alto nível para os altos escalões da administração pública e para a indústria em fase de modernização.

Germano (2011, p. 106) destaca que a política educacional no período militar foi marcadamente determinada pela correlação de forças daquele momento histórico, prevalecendo os interesses burgueses viabilizados pela ação política dos militares. A reforma universitária e posteriormente a reforma do ensino de 1º e 2º grau não contribuíram para reduzir o fosso de desigualdade educacional existente entre os diferentes estratos sociais, como também alargaram as distâncias entre as classes sociais e o investimento público em educação foi ínfimo em relação às demandas existentes.

Em meados da década de 1980, o quadro educacional brasileiro era dramático: 50% das crianças repetiam ou eram excluídos ao longo da 1ª série do 1º grau; 30% da população eram analfabetos, 23% dos professores eram leigos e 30% das crianças estavam fora da escola. Além disso, 8 milhões de crianças no 1º grau tinham mais de

14 anos, 60% das matrículas concentravam-se nas três primeiras séries que reuniam 73% das reprovações. Ademais, é importante lembrar que 60% da população brasileira vivia abaixo da linha da pobreza. (SHIROMA et al., 2011, p. 37).

Com o fim do regime militar em 1985, e em virtude da morte de Tancredo Neves, assume a presidência da república José Sarney, seguindo uma linha política conservadora e representativa dos interesses das classes econômicas dominantes do país. Além da criação da UNDIME e do processo de municipalização do ensino de primeiro grau, na educação não podem ser indicadas mudanças significativas no período.

As lutas históricas em favor de mudanças na educação brasileira sempre buscaram a constituição de um sistema nacional de educação baseado no conceito de educação pública gratuita como direito público subjetivo a ser garantido pelo Estado. Uma educação de qualidade que possibilitasse o acesso e a permanência do aluno, o que demanda programas suplementares como merenda escolar, transporte, material didático, bibliotecas, formação profissional docente, dentre outros insumos necessários, ou seja, uma adequada destinação de verbas públicas para o financiamento da educação.

O Brasil apresenta uma estrutura social extremamente desigual, no qual o aparelhamento público historicamente se prestou aos interesses das camadas sociais economicamente privilegiadas, e a base da pirâmide social do país apresenta extremos de pobreza, constituído por uma população desassistida em muitos aspectos, porém com direitos sociais assegurados no artigo 6º da Constituição Cidadã vigente que estabelece: “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 90, de 2015), objetivando a erradicação da pobreza e marginalização, bem como a redução das desigualdades sociais e regionais.

O que se tem visto, decorridas 3 décadas desde promulgação da Carta Magna de 1988, é um constante jogo de forças presente na sociedade. A garantia dos direitos não se deu pela simples proclamação do texto constitucional, pois depende de batalhas permanentes para garantir minimamente o que prevê a lei em termos das responsabilidades do Estado em relação às questões sociais mais urgentes. O debate em torno da proteção social do Estado às classes populares encontra resistências políticas e econômicas, daí a dificuldade em transformar determinadas políticas de governo em políticas de Estado. Alguns grupos, afiliados do ideário neoliberal, entendem que o papel do Estado deve ser muito restrito, encolhendo seu tamanho e papel.

A CF/88 marcou o início da cidadania social no Brasil, um pacto com uma nação recém-saída de um longo período de ditadura militar e disposta a inaugurar um período diferente de democracia e desenvolvimento individual e coletivo. Até 1988 o Brasil era muito diferente de hoje, a população rural praticamente não tinha direitos, as cidades cresceram circundadas pelas periferias pobres e desassistidas, o Estado não tinha um compromisso erigido em favor de sua população, relegando à própria sorte milhares de pessoas incapazes de exercer a cidadania plena. Nesse contexto, a educação, especialmente a básica, passou a ser concebida como um direito pelos cidadãos e foi gradativamente sendo assumida como um dever pelo Estado.

De acordo com Evangelista (2009, p. 22), a CF/88 reorganizou o federalismo brasileiro, ao explicitar “os mecanismos de repartição de responsabilidades entre União, estados e municípios”, reconhecendo estes últimos como entes federados dotados de autonomia político-administrativa. Ainda, segundo a autora, ficou definido o sistema de ‘transferências constitucionais de recursos públicos entre as esferas governamentais, com vistas a possibilitar que estados e municípios executassem políticas públicas para a garantia do suprimento de necessidades da população sob sua responsabilidade” (p. 22). Desde então, em relação à educação, municípios, estados e União tiveram as responsabilidades divididas, determinando a cada ente a responsabilidade prioritária pelos diferentes níveis de ensino.

No Brasil, o direito ao acesso à Educação Básica a toda população é uma política pública recente, decorrente da CF em vigor e da LDB nº 9394/96, que constituem os principais marcos legais da garantia do direito à educação no país. Contudo, as transformações no capitalismo mundial têm reclamado a reconfiguração do papel do Estado e, de acordo com Araújo (2011, p. 286), “o que se assiste é um atrofamento do Estado quanto às suas responsabilidades com a educação”. Há uma pressão muito grande de alguns setores da sociedade em relação à necessidade de controle de gastos, exigindo que o Estado tenha um caráter menos intervencionista em determinados setores da economia.

Em outros termos, o Brasil ainda nem alcançou um patamar mínimo de acesso, permanência e qualidade de educação para todos os seus cidadãos com a garantia estatal do direito à educação e existe uma pressão interna e internacional de encolhimento do papel do Estado, justificado por teses que criticam sua ineficiência, inércia, resultados “ruins” em avaliações de larga escala, dentre outros argumentos que buscam menosprezar a importância do investimento e proteção do Estado para consolidar o direito à educação.

3.2 Construção histórica do financiamento da educação pública no Brasil

O modelo atual de financiamento da educação pública, sem considerar as modificações decorrentes da entrada em vigor da EC nº 95, de 2016, é bastante jovem, basta que se tenha em conta o quão recente é a legislação que trata da garantia básica do amplo acesso à educação. Há poucas décadas, no início da abertura política do Brasil após a ditadura militar, o nível de escolaridade do brasileiro era extremamente caótico, apresentando uma imensa população adulta analfabeta ou com poucos anos de escolaridade, o que denunciava a falta de investimento público na educação, num sistema excludente e seletivo, que garantia escolaridade apenas aos que pudessem pagar ou aos poucos que desfrutassem de algum tipo de benesse em instituições que recebiam estudantes carentes a título de caridade.

Pode-se afirmar que a história do financiamento da educação brasileira inicia, mesmo que módica, no Brasil-colônia, mas antes disso, como bem assinala Monlevade (2014, p. 12), “nos séculos anteriores à chegada dos portugueses, as populações indígenas contavam com poderosos processos educativos, que asseguraram a reprodução cultural de muitas centenas de comunidades, etnias e línguas a custo escolar zero”. O autor enfatiza que, mesmo na atualidade, ainda há uma parcela remanescente da população com o “custo zero” em relação à educação, por não ter participado de nenhum processo educativo formal, incluindo as tribos indígenas não aculturadas.

A demanda por educação surgiu *pari passu* ao crescimento da população portuguesa presente no Brasil.

Quando se fundou Salvador, a primeira cidade com população portuguesa significativa, inclusive crianças e adolescentes que frequentavam escolas em Portugal, impôs-se a necessidade de escolas – o que aconteceu em 1550, com o Colégio dos Meninos de Jesus, dirigido pelos jesuítas, por meio de aulas de seus mestres e das ações de seus coadjuutores. (MONLEVADE, 2014, p. 12).

A oferta de educação nos moldes coloniais foi inicialmente financiada pela receita de impostos pagos pela coroa à igreja, chamada de redízima, recursos que não tardaram a mostrar-se insuficientes diante da demanda progressiva. Desse modo, a ampliação da renda foi realizada mediante posse de terras, rebanho e trabalho de escravos, num acordo entre a igreja e as autoridades. Esse esquema tornou-se grandioso, promovendo acúmulo riqueza, mostrando-se extremamente rentável, reproduzido por outras ordens religiosas.

Monlevade (2014) afirma que o riqueza dos jesuítas tenha atingido um percentual de 25% do PIB do Brasil-colônia, motivando a ambição de muitos e a sua tomada pela Coroa pelas mãos do Marquês de Pombal, que tratou de reduzir a obra educacional jesuítica pelas chamadas

aulas régias, as quais ficaram a cargo das câmaras municipais, mediante uma tributação chamada de “subsídio literário”, arrecadada de pequenos produtores e comerciantes, gerando uma receita ínfima, insuficiente até para pagamento dos salários dos então mestres. Assim, o esquema de autofinanciamento a educação idealizado pelos jesuítas foi dizimado e os recursos tornaram-se escassos, prejudicando sobremaneira a oferta educacional da época.

Estudos dos textos das constituições brasileiras demonstram o lento e gradativo caminho de amadurecimento da legislação brasileira no sentido de contemplar dispositivos que estabelecessem a garantia de oferta e acesso à educação para a população. Cabe destacar pontos marcantes de alguns dos textos, os quais podem ser considerados precursores dos avanços alcançados no decorrer do tempo em relação ao financiamento público da educação, assim, não serão explorados neste texto todos os aspectos voltados à educação nos textos das constituições federais.

Vieira (2007, p. 294) aponta um dos primeiros acenos de uma nascente preocupação com a questão da educação, e que acontece na primeira constituição, ainda à época do império, em 1824, que não chegou a ser concretizado, a qual determina que “a instrução primária é gratuita a todos os cidadãos” (art. 179, § 32). Trata-se de uma proposição muito importante, lamentavelmente sem os efeitos práticos, mas que representou um lampejo de mudança no papel do poder público em relação à educação, sinalizando uma preocupação, mesmo que breve, em estender o acesso à escolarização.

Monlevade (2014, p. 13) esclarece que a demanda por escolas de educação primária levou à aprovação, em 1827, de uma lei que fixou os salários a serem pagos aos mestres, atraindo novos profissionais. Contudo, seguindo a tendência pós-Revolução Francesa, surgiu uma tendência à ideia de universalização do ensino primário, limitada também pela falta de recursos para seu financiamento público. Considerando a escassez orçamentária, as províncias foram encarregadas da manutenção das instituições públicas de ensino. Para tanto, o Ato Adicional à Constituição do Império, aprovado em 1834, possibilitou às províncias criarem impostos, podendo deles usufruir para custear a educação. Havia uma exceção, que eram as escolas da Corte, mantidas pelo Governo Central.

A situação existente em relação à oferta da educação primária e secundária desde então apresentava disparidades em função da região onde estavam instaladas, a riqueza e impostos arrecadados, bem como de acordo com os padrões de financiamento aplicados pelos administradores públicos, o que se evidenciava pela estrutura física, salários pagos aos mestres, dentre outros fatores. O acesso à educação ainda era muito limitado, distante da universalização.

Seguindo a linha história, consta na constituição de 1891 uma das proposições de maior destaque para a educação diz respeito à laicidade, marcando a separação entre Estado e Igreja.

Cingida pelas ideias propostas no Manifesto dos pioneiros da educação nova, a constituição de 1934 apresentou um texto notadamente mais robusto ao versar sobre educação. Tratando do seu financiamento, apresentou uma inovação marcante que foi a vinculação das receitas para a educação, estabelecendo os percentuais mínimos da renda resultante dos impostos a serem aplicados pela União, municípios, estados e Distrito Federal na sua manutenção. O artigo 156 previa que “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”.

Romão (2006, p. 362) destaca que, “por causa da predominância à época das populações rurais sobre as urbanas, a Carta Magna determinava, ainda, a aplicação de um quinto dos recursos vinculados da União, ao desenvolvimento do ensino nas zonas rurais”. Além disso, no artigo 157, foram demarcados os contornos para a formação de fundos de educação, que atualmente se mostram como parte fundamental dos recursos para a manutenção e o desenvolvimento da educação.

O texto constitucional de 1937 tem uma feição diferente do texto anterior, especialmente ao reafirmar o caráter da educação pública como aquela destinada aos que não podem pagar por escolas privadas, a maioria delas confessionais, majoritariamente católicas. Segundo Vieira (2007, p. 298), “a educação gratuita é, pois, a educação dos pobres”. Tal entendimento conservador limita o acesso à educação, mantendo-a restrita à parcela da população capaz de arcar com os custos da instrução dos filhos, evidenciando que a educação ainda não era considerada pelos legisladores como um direito social básico de toda população, a ser politicamente garantido a todos. Ademais, suprimiu do texto a questão da vinculação de recursos para a educação.

A constituição de 1946, no que concerne aos preceitos que influenciam o financiamento da educação, retoma a educação como um direito de todos, referindo-se, contudo, em seu artigo 168, apenas à garantia do ensino primário, posto que a continuidade dos estudos à custa do Estado seria para os que comprovassem não dispor de recursos para pagá-los. Vieira (2007, p. 300) destaca a utilização inédita da “expressão ensino oficial em um texto legal”, uma marca linguística que denota um novo espaço que vinha sendo ocupado na agenda pública pela educação.

A autora menciona ainda que, no início da vigência dessa constituição, a Reforma Capanema sustentou e reforçou a diferenciação já vigente da educação escolar de ricos e pobres.

Cabe destacar que estes últimos, os incentivos aos estudos eram, em grande parte, voltados à formação de mão de obra para atender as demandas do país, especialmente com o estabelecimento do ensino industrial, secundário e comercial, cujas diretrizes, segundo Vieira (2007, p. 299) orientam “a educação nacional até a promulgação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB – Lei nº 4.024/61)”, cuja emergência é um marco histórico para a organização da educação brasileira.

Segundo Romão (2006, p. 362), na CF de 1946 foi restaurada a vinculação dos recursos para a educação, ampliando seu alcance nos índices da receita dos municípios. Tal normativa foi essencial para reforçar a garantia do financiamento da educação pública, como medida drástica para contornar as insistentes manobras realizadas pelos administradores públicos para burlar os mecanismos que obrigam o Estado a investir na área, tomada pelos defensores da educação como um remédio amargo, mas necessário para forçar uma destinação mínima de recursos em uma área em que o orçamento se mostrava módico frente às imensas demandas a atender. Romão (2006, p. 362) salienta a previsão constitucional de que os recursos fossem destinados, de acordo com o artigo 169, à “manutenção e desenvolvimento do ensino” e obriga municípios e estados a investirem pelo menos 20% da receita proveniente de impostos, enquanto que a União um mínimo de 10%.

De acordo com Monlevade (2012, p. 4), no período entre 1947 e 1961, ocorreu uma disputa política entre defensores do ensino privado e da educação pública, em função da necessidade de estabelecer legalmente a responsabilização pela oferta da educação, especialmente a secundária, que majoritariamente não era gratuita, culminando na Lei nº 4.024/71. Foi também um período de ampliação da oferta de educação, especialmente a superior, com a criação de universidades públicas e privadas, tendo o Governo priorizado naquele momento a educação superior em detrimento da Educação Básica. Em relação ao ensino profissional, o autor destaca que foi criada na década de 1940 e continuou a se desenvolver, “uma rede de escolas industriais e comerciais com financiamento público indireto para entidades patronais: Serviço Nacional de Aprendizagem Industrial (SENAI) e Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial (SENAC)”.

O Golpe Militar de 1964 inaugura uma nova fase da história, e a educação não passa incólume. Nessa época muitas mudanças ocorreram na sociedade, não somente em função da mudança do regime, mas também em virtude da industrialização e consequente aumento da população urbana, movimentando a economia e os costumes. Uma nova constituição, em 1967, altera determinados aspectos do financiamento da educação, com destaque para a eliminação das vinculações de recursos para a área da educação. Poucos anos mais tarde foi criado o salário-

educação, uma nova fonte de recursos e que tem vigência até hoje. Em termos de montante de recursos, representava cerca de 10% do que vinha sendo aplicado, mesmo assim constituiu-se como representativo para manutenção de programas e políticas da área. No decorrer do trabalho, tratarei do tema salário-educação em item específico, dada sua relevância atual no financiamento da educação.

As vinculações constitucionais somente voltaram a fazer parte do texto constitucional em 1983, após intensa batalha política, iniciada em 1976, pelo então senador João Calmon, que propôs não somente a retomada da vinculação, mas aumento nos índices, que seriam de 12% por parte da União e 24% para estados, municípios e o Distrito Federal. Além disso, prevê apoio técnico e financeiro do poder público à educação privada, inscrevendo a possibilidade de concessão de bolsas de estudo. A retirada da vinculação dos recursos para a área da educação, no período militar, gerou quedas significativas no percentual de investimento orçamentário na área. Romão (2006, p. 362) indica que, “no nível federal, caíram de 8,69% em 1969, para 7,33%, 6,78%, 5,62% nos três anos subsequentes, despencando mais ainda em 1974 (4,95%) e em 1975 (4,31%)”. Tais números evidenciam que a não vinculação dos recursos para a educação traz prejuízos para a sociedade, posto que uma maior liberdade orçamentária não é sinônimo de investimentos em áreas que deveriam ser prioritárias, posto que tratam de questões fundamentais para a população, pois um povo sem instrução básica é privado do pleno exercício da cidadania.

Romão (2006, p. 364) relata que a proposição do senador Calmon foi engavetada no Congresso Nacional por 7 anos e somente retomada e aprovada em 1983, devendo ter sido colocada em curso a partir do orçamento de 1984. Contudo, Delfim Netto, ministro do Planejamento naquele período, recusou-se a cumprir o ordenamento, postergando sua efetivação para o ano de 1985, após sancionada a regulamentação, conhecida como “Emenda Calmon”. O autor ressalta que, apesar da oposição à vinculação orçamentária ter sido vencida naquele momento, a aplicação efetiva dos recursos não é muito simples na prática, pois uma série de manobras orçamentárias-financeiras são adotadas para mascarar a real aplicação dos recursos, ocasionando perdas imensuráveis para a educação. Ao estudar o comportamento da questão da vinculação de recursos em diferentes períodos da história, o autor apresenta algumas observações importantes:

Nos períodos de autoritarismo, a vinculação de recursos para a educação desapareceu do aparato legal do país; ainda que coincidente com períodos de crescimento econômico, a não vinculação coincide também com os períodos de queda sensível da aplicação efetiva de recursos no setor educacional; os adversários da vinculação nunca estão desatentos ou rendidos. (ROMÃO, 2006, p. 366).

Uma situação peculiar em relação ao orçamento para a educação ocorreu na década de 1980, quando 9 prefeitos de municípios de São Paulo ingressaram na justiça porque não davam conta de gastar todo o dinheiro vinculado ao ensino obrigatório, pois apenas eram responsáveis por parte da educação infantil, etapa escolar que somente passou a ser obrigatória após a aprovação da atual LDB. Além disso, contavam com uma volumosa arrecadação de impostos devido às indústrias em plena expansão. Era comum nessa época os sistemas de ensino estaduais se responsabilizarem pelo 1º grau, hoje EF, atribuição que gradativamente foi transferida aos municípios, invertendo atualmente a situação e sobrecarregando esse ente que, pela proximidade com os cidadãos, acumula funções para as quais geralmente não possui recursos suficientes.

A CF de 1988, em vigência, possui um amplo texto que trata da educação, pois foi construída no momento de término da Ditadura Militar, tempo que os anseios por grandes mudanças sociais foi um campo de intensa luta e pressão da sociedade, com grupos organizados participando dos debates e propondo a inclusão dos historicamente excluídos do processo educativo, bem como ampliando as garantias dos direitos no texto legal.

A ampliação do acesso à educação demanda a garantia constitucional dos recursos financeiros para o financiamento da educação. O país tinha uma grande demanda reprimida por educação, que exigiria investimentos em infraestrutura, formação de recursos humanos, merenda escolar, transporte, dentre outras necessidades a serem supridas para a oferta da educação com quantidade e qualidade necessárias para atender as necessidades da população escolar a ser atendida.

Romão (2006, p. 365) enfatiza que, à época da formação da Assembleia Nacional Constituinte, ocorreram tentativas de evitar a vinculação de recursos, utilizando-se, para tanto, de argumentos técnicos, os quais foram vencidos por fundamentos de ordem histórica e política. Contudo, os mais fortes adversários da correta aplicação de recursos em educação fazem uso de artimanhas de toda ordem para contornar os preceitos legais, reduzindo o montante dos recursos que deveriam ser aplicados em educação, de modo a poder utilizá-los em outras áreas de interesse dos governos. O autor afirma que, no período:

A grande luta dos educadores brasileiros progressistas se concentrou na defesa da escola pública e na vinculação de recursos públicos à educação nos orçamentos estatais, uma vez que a ausência desse dispositivo legal sempre correspondeu um refluxo na política dos meios em relação à função da educação. Além disso, a luta concentrou-se, também, na preservação do salário-educação, ameaçado de morte pelos defensores dos interesses privados. (ROMÃO, 2006, p. 366).

Uma questão importante em relação à oferta e financiamento da educação pública decorreu da estrutura demográfica brasileira a partir de 1960, quando rapidamente a população urbana aumentou muito em função da industrialização. Segundo Monlevade (2014, p. 15), as legislações foram garantindo o direito à vaga nas escolas, principalmente pessoas oriundas das classes populares, gerando uma grande demanda por vagas, ao mesmo tempo que a arrecadação de tributos não crescia na mesma proporção, gerando o que o autor chama de “crise aguda do financiamento da educação”.

Assim, para garantir o atendimento crescente da demanda de vagas e dispor de recursos limitados, as redes de ensino passaram por dificuldades extremas em relação à manutenção dos padrões de ensino, ao mesmo tempo que os professores, muitos deles inexperientes, recebiam salários muito baixos, com imensas disparidades regionais, agravando o quadro de desigualdade que já estava desenhado no país. Tais desigualdades se referem, dentre outros aspectos, à quantidade e qualidade da educação ofertada, motivação dos professores, estrutura física.

Fica evidente o quão antiga é a reivindicação pela criação de um piso salarial nacional para os professores, parcialmente materializada em 1994 por meio de um acordo entre governos e a Confederação Nacional de Trabalhadores em Educação, e transformada em lei em 2008 (Piso Salarial Profissional Nacional – Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008). Cabe mencionar que o cumprimento do pagamento do piso nacional ainda se constituiu como pauta permanente, parcialmente cumprida, mesmo estando vigente o Fundeb, cuja regulamentação prioriza o pagamento do salário dos professores.

A CF/88 é o principal marco legal que rege o financiamento da educação pública brasileira. Em seu texto estão previstas as premissas mais importantes em relação à educação pública do país, destacando sua importância para o desenvolvimento das pessoas, habilitando-as a exercer seus direitos e se qualificarem para exercer plenamente sua cidadania, bem como estabelecendo a origem dos recursos e os percentuais mínimos a serem investidos pelas diferentes esferas, de modo a garantir sua oferta.

O mesmo texto constitucional traz em seu bojo as premissas do salário-educação, que se trata de uma contribuição das empresas para o financiamento da Educação Básica. Mais tarde, com a emenda constitucional nº 59, de 11 de novembro de 2009, também foi prevista a existência de uma relação entre o PIB e quantidade de investimentos em educação, cuja meta deveria ser prevista nos planos nacionais de educação subsequentes. Por tal razão, o PNE em vigor, aprovado pela Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, em seu artigo 2º, Inciso VIII, prevê o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do

Produto Interno Bruto – PIB, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade”.

Ao tratar do tema da educação, a lei máxima do país proclama a educação como um direito de todos e define a responsabilidade pela educação nacional:

A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho. (BRASIL, 1988, art. 205, [s.p.]).

A educação em nosso país está prevista como um direito de todos e para assegurar sua garantia, a CF/88 chama à responsabilidade o Estado, a família e a sociedade, obedecendo a uma série de princípios que, se fossem efetivamente cumpridos, garantiriam uma educação com padrões de qualidade muito acima do que temos atualmente de concreto, isso depois de mais de 30 anos de promulgação da Lei Maior.

Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:
 I - igualdade de condições para o acesso e permanência na escola;
 II - liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber;
 III - pluralismo de idéias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas de ensino;
 IV - gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais;
 V - valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
 VI - gestão democrática do ensino público federal. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)
 Parágrafo único. A lei disporá sobre as categorias de trabalhadores considerados profissionais da educação básica e sobre a fixação de prazo para a elaboração ou adequação de seus planos de carreira, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006). (BRASIL, 1998, [s.p.]).

Ficou assim assegurado o preceito de que a educação é dever do Estado, da família e da sociedade, e que sua oferta deva ser gratuita nos estabelecimentos oficiais, como rege o artigo 206 da CF/88, bem como está previsto que as famílias podem custeá-la com o pagamento de mensalidades em escolas privadas, cujo funcionamento deve seguir as normas da educação nacional. Cabe ressaltar que o Brasil é uma república federativa e cada esfera é responsável prioritariamente por determinados níveis de ensino. De acordo com o artigo 211 da CF/88, os municípios atuam prioritariamente na educação infantil e EF, os estados prioritariamente no EF e médio, enquanto a União é responsável pelo financiamento das instituições de ensino públicas federais.

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino.

§ 1º A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 2º Os Municípios atuarão prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão prioritariamente no ensino fundamental e médio. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996). (BRASIL, 1998, [s.p.]).

A CF/88 determinou a vinculação dos recursos financeiros para garantir o financiamento da educação do país. Assim, o art. 212 estabelece que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

A vinculação de recursos de impostos para a educação – reserva de determinado percentual do valor arrecadado via impostos – é uma das medidas políticas mais importantes de disponibilização de meios para o cumprimento do vasto elenco de responsabilidades do poder público nesta área. (CASTRO 2001, p. 13).

De acordo com Mendlovitz (2016, p. 2), para comprovar o cumprimento efetivo do que dispõe a legislação, “o Tesouro Nacional elabora e publica, no Relatório Resumido da Execução Orçamentária do Governo Federal (RREO), demonstrativo das receitas e despesas com MDE, em conformidade com o art. 72 da LDB”. A verificação em questão é feita em relação às despesas liquidadas, com acréscimo, ao final do exercício, do montante inscrito em restos a pagar não-processados, com base nas informações registradas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI).

Segundo Amaral (2012, p. 18), a partir da determinação constitucional da aplicação dos percentuais mínimos em impostos para a educação, parte dos estados e municípios brasileiros apontaram nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais percentuais até superiores ao investimento mínimo.

A determinação de mínimos constitucionais foi um avanço importante para a educação, contudo, muitas vezes no Brasil o mínimo torna-se máximo, os governos de diversas esferas frisam em seus discursos que cumprem a aplicação do percentual mínimo estabelecido pela legislação, como se tal referência não fosse uma obrigação mínima aceitável.

A referência para uma educação de qualidade para todos não pode ser o percentual mínimo dos impostos, mas no mínimo este percentual. Não é por acaso que a maioria dos governos alegam aplicar apenas o percentual mínimo, como se isso fosse suficiente para atender às necessidades educacionais da população. (DOURADO, 2006, p. 53).

Davies (2006, p. 51) chama a atenção para uma questão importante em relação aos investimentos educacionais, o fato de que o Governo Central é o que detém a maior parcela de receitas governamentais e deixa ao cargo de estados e municípios a oferta da Educação Básica do país, sobrecarregando esses entes que precisam atender a população escolar, resultando numa grande disparidade nos investimentos por aluno entre as regiões ricas e pobres do país.

Martins (2011, p. 31) destaca a importância da União em coordenar as políticas num ambiente federativo democrático, estimulando um comportamento cooperativo dos entes envolvidos, bem como assumindo sua função no apoio técnico e financeiro, visando promover a equalização e redistribuição de recursos para corrigir as desigualdades de capacidade de gasto entre os entes, dando sentido ao modelo federativo adotado.

Em suma, observa-se que a legislação brasileira estabelece uma vinculação tripla de recursos públicos para a educação, constituída pelos impostos, um percentual do PIB e pelo salário-educação. Tais recursos não são apenas destinados às escolas públicas, mas incluem as escolas comunitárias, confessionais e filantrópicas, de acordo com o estabelecido no artigo 13 da CF/88. Dourado (2006, p. 31) afirma que “historicamente, na realidade brasileira, os defensores de maior amplitude do raio de ação das políticas públicas defendem uma estrutura de financiamento que se efetive por meio de vinculação de recursos, sobretudo em áreas sociais”.

Cabe destacar que a promulgação da constituição vigente ocorreu em 1988, mas sua regulamentação somente se concretizou após um longo processo de mobilização que culminou na construção da Lei nº 9.394 de 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional. No que concerne ao financiamento da educação, o texto da LDB possui um espaço específico (Título VII) para tratar dos recursos financeiros, especificamente nos artigos 68 a 77, que descrevem desde a origem dos recursos públicos a serem destinados à educação, como também os percentuais a serem aplicados pela União, Estados, o Distrito Federal e os municípios.

Os artigos 70 e 71 da LDB descrevem, com amplitude, as despesas que podem e as que não podem ser enquadradas como MDE, posto que é de amplo conhecimento o hábito reprovável e extremamente prejudicial para a educação de destinar recursos da área para atividades que nem sempre tem relação com as atividades de ensino. Em algumas situações, por exemplo, o desvio de recursos é realizado através de manobras contábeis e tentativas de caracterização de atividades que em tese se aproximariam do que se entende por educação no senso comum, mas que na verdade não tem relação com as atividades efetivas de ensino previstas na legislação.

Quadro 4. Enquadramento de despesas em MDE e não MDE

Despesas de MDE – Artigo 70	Não são consideradas despesas de MDE – Artigo 71
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.	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 infraestrutura, 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.

Fonte: Brasil/LDB (1996).

Romão (2006, p. 369) ressalta que a necessidade do detalhamento das possibilidades e limitações das despesas com MDE na CF/88 recebeu muitas críticas, mas sua efetivação deve-se ao fato de que “não havia outro caminho para garantir a eficácia da vinculação, uma vez que as conjunturas não obedecem exclusivamente a critérios técnicos, mas, fundamentalmente, a fatores políticos”.

Para assegurar que os recursos legais previstos para a educação sejam corretamente destinados, é imprescindível a previsão legal, mas também a vigilância constante em relação a ordenamentos que são criados repentinamente, disfarçados em meios a discursos de representam ganhos ou que de alguma forma modernizam a educação. Discursos políticos prontos e que tratam das áreas básicas em que o país apresenta seus maiores déficit tendem a sensibilizar a população, mas é necessário que a sociedade busque participar das instâncias que fiscalizam a aplicação de recursos, principalmente os conselhos, como exemplos exemplo os conselhos municipais de educação e o Conselho de Controle Social do Fundeb (CACCS/Fundeb), os quais são importantes espaços de prestação de contas, além das demais atribuições específicas que lhes são pertinentes, em que os cidadãos não têm apenas o direito, mas o dever de participar, pois existe a previsão legal para tal.

Cabe destacar a vinculação de recursos prevista na legislação não abrange toda a arrecadação do país, a qual é composta por impostos pagos pela população aos cofres públicos de todas as esferas, mas também por taxas e contribuições, que constituem os chamados tributos (AMARAL, 2012, p. 24). Toda estrutura burocrática do Estado, como também a implementação

das políticas públicas é sustentada pelos recursos dos tributos. O direcionamento dos recursos pode tender tanto para um viés mais social como, por outro lado, para um viés econômico. Dourado (2006, p. 53) sustenta que os fundos constituídos somente por impostos, em âmbito federal, têm perdido campo pelas contribuições, as quais não tem percentual destinado aos fundos educacionais.

A responsabilidade pela oferta da educação pública é legalmente compartilhada entre diferentes esferas administrativas: municípios, estados, Distrito Federal e União. Essa determinação está posta na CF/88 e na posterior LDB nº 9394/96, determinando a responsabilidade de conduzir os respectivos sistemas de ensino. Essas diferentes instâncias possuem o dever de investir na manutenção do ensino nos níveis de sua incumbência, o que acarreta a necessidade de recursos para cumprir tal demanda. O que fica a cargo de cada ente está entrelaçado aos demais, dentro de um mecanismo único de captação e redistribuição de recursos que sustentam o complexo sistema de financiamento da educação vigente no país.

Para assegurar os recursos que financiam a educação pública, foram estabelecidas em lei as fontes de recursos a serem dispostos pelo Estado para esse propósito. No Brasil a arrecadação de impostos está a cargo tanto dos municípios, Distrito Federal e estados, como também da União. No interior desse processo, existe um mecanismo de transferência de recursos de parte dos impostos arrecadados pela União aos estados, municípios e DF, bem como dos estados aos municípios, prevista na CF/88.

Fazem parte do conjunto de impostos recolhidos pela União: Imposto de Importação (II); Imposto sobre Exportação (IE); Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI); Imposto sobre a Renda (IR); Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF); e Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR). Desse grupo de impostos, a União transfere aos estados e ao DF parte do IPI, IR e IOF.

Quadro 5. Percentuais de transferência de recursos da União aos estados, DF e municípios

Imposto	Transferências aos estados e DF	Transferências aos municípios
Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI)	21,5% do IPI 10% sobre o IPI cobrado de exportações	22,5%
Imposto sobre a Renda (IR)	21,5% do IR, após retirar o IR descontado na fonte pelos estados, Distrito Federal e municípios dos servidores públicos 100% do IR descontado na fonte dos servidores dos estados e do DF	23,5% após retirar o IR descontado na fonte pelos estados, Distrito Federal e municípios dos servidores públicos. 100% do IR descontado na fonte dos servidores dos municípios.
Imposto sobre Operações de Crédito, Câmbio e Seguro ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários (IOF)	30% do IOF das operações com ouro	70% do IOF das operações com ouro

Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR)	-	50%
---	---	-----

Fonte: adaptado de Amaral (2012, p. 56-57).

Cabe aos estados a arrecadação do Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), o Imposto sobre Transmissão Causa Mortis e Doação (ITCD) e o Imposto sobre Propriedade de Veículos Automotores (IPVA). Parte do volume de recursos dos impostos arrecadados é transferida aos municípios, que são: 25% do ICMS e 50% do IPVA.

Os municípios, por sua vez, são responsáveis pela arrecadação de 3 impostos, o Imposto sobre a Propriedade Predial e Territorial Urbano (IPTU), o Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis Inter-Vivos (ITBI) e o Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISS). Tais impostos permanecem no âmbito municipal, ou seja, não são transferidos para outros entes.

O Distrito Federal possui uma configuração diferenciada, sendo responsável pela arrecadação de todos os impostos que são de responsabilidade tanto dos estados quanto dos municípios, ou seja, ICMS, ITCD, IPVA, IPTU, ITBI e ISS. O volume de todos esses impostos arrecadados permanece no Distrito Federal, não sendo repassados a nenhum outro ente.

3.3 Política de fundos no Brasil

Ao se abordar o financiamento da educação brasileira, com ênfase na política de fundos, considera-se importante destacar a figura de Anísio Teixeira como um dos grandes defensores do incremento no investimento de recursos públicos para a educação brasileira, buscando desenvolvê-la, ampliando o acesso e qualidade, de modo que pudesse alcançar de maneira equânime a todos os brasileiros, como instrumento de justiça social e redução das desigualdades que tanto marcam a história do Brasil. Para o educador, o investimento em educação seria promotor de desenvolvimento social e pessoal.

E, dentre tantas ideias de vanguarda propostas por Anísio Teixeira, algumas delas inclusive colocadas em prática quando ocupou cargos públicos notórios, cabe mencionar a sua proposição sobre a constituição de um fundo de recursos financeiros para a educação, o que se pode chamar de política de fundos.

Criada a consciência da necessidade de educação, esclarecido o seu caráter de reivindicação social por excelência, acredito que não fosse difícil a criação, com as porcentagens previstas na Constituição, dos fundos de educação municipais, estaduais e federais. Tais fundos, administrados autonomamente, iriam dar o mínimo de recursos, que o próprio êxito dos serviços educacionais faria crescer cada vez mais. (TEIXEIRA, 2007, p. 107).

Teixeira (2007, 223) defendia o incremento de recursos para o financiamento da educação, pois sem os recursos necessários não seria possível ofertar uma educação pública de qualidade. Ele afirmava que para oferecer uma escola “rica e eficiente” seria necessário assentar a garantia de recursos financeiros por dois meios fundamentais:

- 1) a constituição de um fundo escolar permanente, cujas proporções cresçam de ano para ano e que responda pelas necessidades extraordinárias do serviço escolar;
- 2) a constituição do orçamento ordinário da educação pública por um critério objetivo, que o coloque ao abrigo de diminuições ou de deficiências, oriundas de medidas orçamentárias gerais, e que lhe permita, igualmente, aumentar de ano para ano.

Dessa forma, de acordo com Amaral (2012, p. 127), “pode-se afirmar que os estudos de Teixeira constituem a gênese do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)”, instituído pela Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996. Vigorou de 1º de janeiro de 1998 até 31 de dezembro de 2006. Tal fundo foi posteriormente regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, e pelo Decreto nº 2.264, de junho de 1997, tendo sido vigente no período de 1997 até 2006, quando sido substituído, em 2007, pelo Fundeb, criado pela Emenda Constitucional nº 53/2006 e regulamentado pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007.

Precisamos – e por aí é que se há de inferir a sinceridade pública dos homens brasileiros – precisamos constituir fundos para a instrução pública, que estejam não só ao abrigo das contingências orçamentárias normais, como também que permitam acréscimos sucessivos, independentemente das oscilações de critério político de nossos administradores. (TEIXEIRA, 2007, p. 222).

Ao tratar da política de fundos, Gouveia e Souza (2015, p. 47) afirmam que ela integra uma “tensão entre o gerenciamento de recursos já estabelecidos ou o reconhecimento da necessidade de expansão desses recursos e o reconhecimento da necessidade de enfrentamento às desigualdades educacionais brasileiras com investimento público”. Anísio Teixeira também acreditava que o problema do financiamento público da educação depende do estabelecimento e crença dos administradores públicos sobre qual seria a função da escola.

O financiamento da educação pública no Brasil é um mecanismo gigantesco, que precisa dar conta de atender uma grande população em escolas de todo país, sustentado pela arrecadação e redistribuição dos recursos provenientes de tributos pagos pela população em geral. Monlevade (2014, p. 11) chama de “cipocal” esse emaranhado de relações estabelecidas entre entes federados e instituições responsáveis tanto pela garantia do recurso quanto pela oferta da educação. A adoção do termo pelo autor se justifica, dada a complexidade de engrenagens conectadas para mover a estrutura estatal.

Para tratar da temática dos fundos para o financiamento da Educação Básica, é importante compreender, inicialmente, o que seria um “fundo”. Jesus (2011, p. 95) afirma que “historicamente, os fundos especiais foram criados na administração pública quando se desejava vincular determinados recursos para uma finalidade objetiva”.

No Brasil, mesmo a criação dos fundos já tendo sido feita na Constituição de 1934, somente foi utilizado com o fim de financiar toda a Educação Básica do país a partir de 1996, com a criação do Fundef, desencadeando o debate em torno de sua importância, limitações e continuidade. A partir dele foi desenvolvido um grande número de levantamentos e pesquisas que tratam desse tema, dada sua importância como política pública.

A instituição do Fundef reitera o dispositivo constitucional que estabelece a obrigatoriedade do ensino fundamental e a prioridade da sua oferta, pelo poder público, já que permitiria: 1) aperfeiçoar o processo de gerenciamento orçamentário e financeiro no setor; 2) ampliar os recursos alocados; 3) implementar uma política redistributiva de correção de desigualdades regionais e sociais; 4) dar visibilidade à gestão dos recursos; e 5) capacitar e valorizar o magistério. (CASTRO, 2001, p. 17).

Dourado (2006, p. 52) entende que a vinculação constitucional de recursos, mesmo sem a denominação de fundo, funciona na prática como tal, pois “reserva constitucionalmente parte dos impostos para a educação”. Segundo o autor, no campo educacional a tendência é de unanimidade em torno do valor e importância da vinculação de recursos para a educação.

No caso dos fundos formais, um grande risco é de eles agravarem a fragmentação da educação escolar, ao privilegiarem um nível de ensino (o ensino fundamental no caso do Fundef). Ora, a educação não pode ser pensada em pedaços, como se uma parte (a graduação ou a pós-graduação, por exemplo) pudesse funcionar bem sem as outras (a educação básica por exemplo). Só uma perspectiva de totalidade, abrangendo desde a creche até a pós-graduação, pode enfrentar alguns dos problemas básicos da educação. (DOURADO, 2006, p. 53).

De acordo com Amaral (2012, p. 163), “a política de fundos no Brasil teve como base a análise de que era preciso corrigir as desigualdades regionais e “homogeneizar” a distribuição de recursos entre os entes”. Assim, evidenciava-se a carência de um mecanismo capaz de gerir os recursos, agrupando-os e redistribuindo-os de maneira equânime.

3.3.1 Fundef

O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado em 1996, era destinado somente ao financiamento do EF. Direcionava recursos já vinculados pela CF/88 para o fim específico de financiar esse nível de ensino, e era composto pelos seguintes recursos:

- 15 % do Fundo de Participação dos Estados e do Distrito Federal (FPE);
- 15 % do Fundo de Participação dos Municípios (FPM);
- 15% do Imposto sobre Operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestação de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação (ICMS);
- 15% do Imposto sobre Produtos Industrializados, proporcional às exportações (IPI-Exp);
- 15% do Ressarcimento pela Desoneração de Exportações, de que trata a Lei Complementar N° 87 de 13 de setembro de 1996, chamada de Lei Kandir. Essa Lei Complementar que ficou conhecida pelo nome do Deputado Antônio Kandir, isentou do pagamento do ICMS os produtos e serviços destinados à exportação e, por isso a União ficou responsável por efetivar o ressarcimento aos estados e ao DF do valor que seria arrecadado com esses produtos e serviços. (AMARAL, 2012, p. 127).

Semeghini (2001, p. 43) destaca que o Fundef trouxe um elemento novo para as políticas de financiamento da educação, que foi a universalidade, dado que atinge todos os alunos da Educação Básica pública, de maneira equânime. Ainda segundo o autor, os objetivos redistributivos de sua criação foram atingidos e “os maiores beneficiários foram os municípios das regiões mais pobres (Norte, Nordeste e Centro-Oeste) e os grandes municípios metropolitanos” (p. 48).

Para que se possa ter uma ideia do montante de recursos movimentados pelo Fundef, cabe mencionar que, de acordo com Amaral (2012, p. 132), “os recursos associados ao Fundef no ano de 2006, último ano de sua vigência, foram de R\$ 43,42 milhões”, que deveriam “atender a 29.814.686 (BRASIL/INEP), que seriam aqueles matriculados no ensino fundamental”.

Uma particularidade do Fundef era a exigência de que 60% dos recursos deveriam ser utilizados para o pagamento dos profissionais de educação, restando 40% a ser aplicado em MDE. A fiscalização da correta aplicação dos recursos nos municípios foi prevista, constituindo-se os CACS/Fundeb.

O funcionamento do Fundo objetivava uniformizar o valor aplicado por estudante do EF, assim, os recursos de cada estado eram somados e redistribuídos em razão do número de alunos matriculados naquele nível de ensino, o que na prática significa que alguns municípios perdiam recursos e outros ganhavam. Eventualmente, o governo federal fazia a suplementação, nos casos em que um estado não conseguia atingir o valor estipulado para ser aplicado por aluno.

De acordo com Davies (2006, p. 54-55), a premissa básica do Fundef é a de garantir um mínimo de aplicação por aluno na Educação Básica, dispondo, para isso, da complementação de recursos por parte do Governo Federal para alcançar o valor estipulado como mínimo a cada ano. Esse valor mínimo deveria ser, na ótica do governo federal, suficiente para garantir um padrão mínimo de qualidade. De acordo com o autor, não há comprovações de que na prática esse valor seja de fato suficiente para assegurar o que propõe, bem como tem sido mínima a

contribuição da União para complementar os recursos dos entes que não alcançam os investimentos mínimos, havendo ocorrido inclusive denúncias em 2003 quanto ao desrespeito ao critério de cálculo para tais complementações.

Davies (2006, p. 55) considera que, apesar dos valores da complementação da União não atenderem o que prescreve a lei e que os recursos não serem suficientes, é importante reconhecer que os fundos tiveram um importante papel para a educação.

Contribuiu para diminuir a miséria de recursos educacionais dos Municípios e Estados mais pobres do Brasil (sobretudo no Nordeste), assim como a sistemática de redistribuição dos recursos do Fundef entre o governo estadual e os municipais vem promovendo a redução das desigualdades dentro de cada estado (porém não de um Estado para o outro).

Amaral (2012, p. 133) menciona que, em relação ao investimento por aluno, alguns estudiosos discordaram do valor praticado pelo governo federal, tomando por base estimativas de arrecadação global do fundo, elaboradas pelo Ministério da Fazenda, pois havia evidências de que o valor foi subdimensionado. Além disso, o Fundo recebeu muitas críticas ao restringir-se ao EF, aspecto este que foi corrigido posteriormente com a criação do Fundeb.

Segundo Arelaro (2008, p. 4), o Governo FHC considerou que os objetivos de implantação do Fundef haviam sido atingidos e assim afirmou que se tratou de uma política desenvolvida com sucesso. Contudo, a autora fez uma avaliação do Fundo após 10 anos de sua implantação e apresentou 7 pressupostos quando de sua criação e ponderações importantes a respeito da execução e motivação de cada um deles:

- o primeiro pressuposto do Fundef era de que os recursos investidos em Educação Básica em nosso país eram suficientes, apenas precisavam ser melhor aplicados. A autora afirma que isso se justifica em parte pela evidente existência dos desvios e falta de controle social, mas que por outro lado o Governo se aproveitou disso para investir menos, a ponto de ter reduzido consideravelmente e de forma crescente o total investido em anos anteriores;
- outro pressuposto apontado por Arelaro (2008) é de que o Fundef motivaria, pela disponibilização de recursos em razão no número de alunos, a universalização do EF na faixa etária dos 7 aos 14 anos. Contudo, o que se viu na prática foi um incremento da municipalização do ensino, os municípios passaram a assumir mais séries do EF buscando os recursos do Fundo, principalmente os mais pobres;
- o terceiro pressuposto era de que, com o Fundef, a qualidade de ensino melhoraria, e que para atingir obter um índice de aluno custo-qualidade não seriam necessários mais recursos, mas a instalação de uma sistemática que permitisse avaliar o desempenho dos professores

e que a partir desse resultado os pais poderiam escolher as escolas que quisessem para os filhos;

- o quarto pressuposto se refere à valorização docente, que deveria ser aferida via desempenho docente em provas de avaliação, bem como os resultados obtidos por estudantes em provas nacionais de desempenho. O bom desempenho dos professores poderia ser premiado, incentivando os docentes a permanecerem mais na escola, dentro das atividades propostas, o chamado tempo pedagógico, evitando faltas e participação em outras atividades que não as relacionadas com a escola;
- o quinto pressuposto era “o de que o “valor per capita aluno atendido”, corresponderia ao máximo que o Brasil poderia gastar em cada ano fiscal, pois seriam somados todos os recursos disponíveis nas três esferas públicas” (p. 10), ferindo o que previa a Lei nº 9424/96. Para confirmar tal constatação, Arelaro (2008, p. 10-11) apresenta os dados na tabela disposta a seguir:

Tabela 8. Diferença entre os valores anuais 1997-2006

Ano	Valor decretado em R\$	Valor conforme a Lei 9.424/96	Diferença	
1997	300,00	300,00	-	-
1998	315,00	399,47	84,47	21,14%
1999	315,00	451,81	136,81	30,28%
2000	333,00	532,53	199,53	37,47%
2001	363,00	613,85	250,85	40,86%
2002	418,00	706,35	288,35	40,82%
2003	446,00	786,16	346,16	44,03%
2004	537,71	864,00	326,29	37,76%
2005	620,56	935,15	314,59	50,69%
2006	682,00	1.200,00	518,00	75,95%

Fonte: Elaborada por Arelaro (2008) a partir de dados do MEC/Fundeb.

- o sexto pressuposto, que trata da questão salarial dos professores, com o direcionamento de 60% dos recursos do Fundo para pagamento de salários. Em 12 estados brasileiros não era praticado nem o pagamento do salário mínimo e isso realmente melhorou, sem que dependesse do Fundeb, era uma questão legal. Ocorre que a maioria dos municípios já utilizava percentuais maiores que os previstos pelo Fundeb com o pagamento de seus professores e acabaram ficando um período sem reajuste;
- o sétimo pressuposto era de que seriam criados mais sindicatos em função da municipalização do ensino, o que não ocorreu, a autora entende que o contingenciamento dos recursos desestimulou os profissionais a se organizarem para requerer melhoria das condições de trabalho;

- o oitavo pressuposto indicava que com a criação dos Conselhos de Acompanhamento e Controle dos recursos do Fundef (CACs) ocorreria a fiscalização efetiva da aplicação dos recursos, contudo, o que é verificado na prática é que nem sempre conseguem fazer adequadamente seu papel, seja por desconhecimento do funcionamento do Fundo e prestação de contas ou por vinculação com a administração municipal.

Os Tribunais de Contas (TCs) no Brasil são órgãos auxiliares do Poder Legislativo e são dirigidos por conselheiros nomeados segundo critérios políticos a partir de acordos entre o executivo e os ‘representantes’ do povo (deputados e vereadores). Isso significa que as contas dos governos tendem a ser avaliadas principalmente segundo critérios de ‘afinidade’ entre estes tribunais e os governos, não necessariamente de acordo com a lei ou normas técnicas, muitas vezes (talvez quase sempre) utilizadas ‘seletivamente’. Uma frase coloquial famosa no Brasil resume bem a atitude dos TCs e também do Poder dito Público como um todo: ‘Para os amigos, tudo; para os inimigos, a lei’. Além dessa pouca confiabilidade, os TCs adotam interpretações mais variadas sobre o que consideram receitas e despesas vinculadas à MDE, muitas vezes divergentes do espírito e mesmo da letra das disposições legais. (DAVIES, 2006, p. 47).

Na discussão em torno dos pressupostos do Fundef e seu funcionamento enquanto esteve vigente, Arelaro (2008) destaca a influência de diretrizes do BM na forma como foi conduzida a educação no período. Algumas marcas da matriz do BM ficaram muito evidentes, com destaque ao foco dado ao EF; o discurso em torno da eficiência do gasto público e não ampliação dos investimentos em educação; a intencionalidade de estabelecer avaliações docentes baseadas no desempenho em provas tanto de professores quanto de alunos e premiação docente por desempenho.

Dourado (2006, p. 54) avalia que o mesmo o Fundef tendo sido profícuo em reduzir as disparidades de recursos dentro dos estados, não introduziu recursos novos no sistema educacional brasileiro, tendo funcionado como um mecanismo para fazer a redistribuição dos recursos já vinculados ao MDE desde antes da criação do fundo. O autor reitera as afirmações de Arelaro (2008) em torno do papel desempenhado pelo Fundef para cumprir as diretrizes dos organismos internacionais ao priorizar o EF.

3.3.2 Fundeb

Atualmente, encontra-se em vigor o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), instituído pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, regulamentado pela Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007, com duração até 2020. Esse Fundo abrange todos os estudantes da Educação Básica, o que representa um grande avanço em relação ao Fundef e os recursos foram

incrementados. De acordo com Amaral (2012, p. 136), tais recursos eram provenientes dos seguintes impostos: “20% do Fundo de Participação dos Estados; 20% do Fundo de Participação dos Municípios; 20% do IPI-Exp; 20% do ICMS; 20% do IPVA; 20% do ITCD, 20% do ITR”.

Davies (2008, p. 34) afirma que sua criação em substituição ao Fundef pretendeu “na visão de seus proponentes e defensores, corrigir as falhas que apontaram no Fundef, como a exclusão da educação infantil, EJA e EM e de seus profissionais e a irrisória complementação federal”. Quando de sua implantação foi proclamado como a solução para os males da educação, mas, segundo o autor, é pouco significativo termos de recursos novos para a educação, posto que “apenas redistribui 20% de grande parte dos recursos já constitucionalmente vinculados à educação” (p. 37).

No Fundeb a redistribuição dos recursos também é proporcional ao número de alunos matriculados. Para tanto, utiliza fatores de ponderação definidos pela Comissão Intergovernamental de Financiamento para Educação Básica de Qualidade e publicados pelo MEC, cujo valor base é o das séries iniciais do EF urbano. Tal comissão define anualmente também o valor base para as ponderações. Para que se possa ter uma ideia do valor praticado atualmente, no ano de 2017 o valor mínimo nacional por aluno/ano dos anos iniciais do EF urbano foi de R\$ 3.045,99, com base nesse valor são aplicados os fatores de ponderação, que podem ser alterados a cada ano. Para 2018 foram definidos os seguintes (Resolução N° 1, de 27 de novembro de 2017, publicada no DOU nº 227, de 28 de novembro de 2017, seção 1, p. 39):

- I - creche em tempo integral:
 - a) pública: 1,30;
 - b) conveniada: 1,10;
- II - creche em tempo parcial:
 - a) pública: 1,00;
 - b) conveniada: 0,80;
- III - pré-escola em tempo integral: 1,30;
- IV - pré-escola em tempo parcial: 1,00;
- V - anos iniciais do ensino fundamental urbano: 1,00;
- VI - anos iniciais do ensino fundamental no campo: 1,15;
- VII - anos finais do ensino fundamental urbano: 1,10;
- VIII - anos finais do ensino fundamental no campo: 1,20;
- IX - ensino fundamental em tempo integral: 1,30;
- X - ensino médio urbano: 1,25;
- XI - ensino médio no campo: 1,30;
- XII - ensino médio em tempo integral: 1,30;
- XIII - ensino médio integrado à educação profissional: 1,30;
- XIV - educação especial: 1,20;
- XV - educação indígena e quilombola: 1,20;
- XVI - educação de jovens e adultos com avaliação no processo: 0,80; e
- XVII - educação de jovens e adultos integrada à educação profissional de nível médio, com avaliação no processo: 1,20. (BRASIL, 2017, [s.p.]).

Algumas modalidades de educação possuem os mais elevados fatores de ponderação em função de suas peculiaridades e decorrentes necessidades são: creche em tempo integral pública, a pré-escola em tempo integral, o EF e o EM de tempo integral, o EM integrado à educação profissional.

O Fundeb não se restringe às instituições públicas de ensino, pois a legislação prevê que os recursos poderão ser destinados às escolas conveniadas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, que oferecerem educação infantil, as quais deverão obrigatoriamente atender todos os seguintes requisitos:

- I - oferecer igualdade de condições para o acesso e permanência na escola e atendimento educacional gratuito a todos os seus alunos;
- II - comprovar finalidade não lucrativa e aplicar seus excedentes financeiros em educação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo;
- III - assegurar a destinação de seu patrimônio a outra escola comunitária, filantrópica ou confessional com atuação na etapa ou modalidade previstas nos §§ 1º, 3º e 4º deste artigo ou ao poder público no caso do encerramento de suas atividades;
- IV - atender a padrões mínimos de qualidade definidos pelo órgão normativo do sistema de ensino, inclusive, obrigatoriamente, ter aprovados seus projetos pedagógicos;
- V - ter certificado do Conselho Nacional de Assistência Social ou órgão equivalente, na forma do regulamento. (BRASIL, 2007, [s.p.]).

Além de expandir a abrangência aos níveis de ensino não assistidos pelo Fundeb, um aspecto muito destacado quando da criação do Fundeb foi a determinação de que 60% de seus recursos devem, obrigatoriamente, serem investidos no pagamento dos professores, resultando em valorização do magistério. Contudo, de acordo com Davies (2008, p. 51), até julho de 2007 o MEC não havia divulgado algum estudo que comprovasse um efetivo incremento salarial ou valorização do magistério. Um estudo de Martins e Cardoso (2015, p. 171) acerca do impacto do Fundeb na valorização do magistério na rede municipal de educação de São Luís (MA) revelou que em relação aos gastos com pagamento de profissionais do magistério, “no primeiro ano de aplicação do Fundeb, em 2007, observa-se que foi aplicado o percentual maior com a remuneração do Magistério, chegando a 90,05% e que o menor valor pago foi de 77,6%, em 2013” (p. 171). Esses dados mostraram um decréscimo no percentual dos investimentos, o que na opinião dos autores sugere uma tendência de aproximação ao investimento mínimo previsto na legislação do Fundo, que correspondia a investir 60% na remuneração dos professores.

A Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008, instituiu o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da Educação Básica, sendo reajustado nacionalmente de acordo com a lei. A implementação do piso representa uma vitória muito importante para a categoria, posto que em centenas de municípios brasileiros, os salários pagos aos professores desestimulavam a busca pela carreira e muitos bons profissionais procuravam

outras ocupações melhor remuneradas. Há então duas questões diferentes e que se comunicam teoricamente com o propósito de valorizar a carreira docente: a implementação do piso nacional e a obrigatoriedade de aplicação do percentual mínimo de 60% dos recursos do Fundeb para remunerar os professores.

Há um número expressivo de estudos publicados em torno das temáticas do Fundeb, do piso salarial dos professores e da suficiência dos 60% dos recursos desse fundo para atender o pagamento dos salários dos professores. Os resultados mostram que as realidades são muito distintas pelo país, e nem todos os municípios brasileiros implementaram o pagamento do piso nacional, alegando principalmente falta de recursos para atender essa demanda. Há casos em que o montante de recursos recebidos do Fundeb não é suficiente para o pagamento dos professores, portanto, seria um equívoco afirmar que o Fundeb sozinho poderia garantir a valorização do magistério em termos de aumento salarial.

Encontra-se em tramitação a PEC nº 15, de 2015, que propõe que o Fundeb se torne uma política permanente do Estado brasileiro, pois está estabelecida no momento a previsão de término de vigência do Fundo no ano 2020. Apesar de apresentar alguns problemas, é impensável pensar o futuro da educação sem um mecanismo de redistribuição e complementação de recursos como o Fundeb. Notícias publicadas do *site* da Câmara dos Deputados informam que a intenção é corrigir alguns problemas que o Fundo apresenta, de modo que atue sobre as desigualdades regionais.

3.4 Salário-educação

O salário-educação foi criado pela Lei nº 4.440, de 27 de outubro de 1964, e tornou-se constitucional em 1988, quando foi definido que os recursos dessa contribuição social seriam destinados ao EF, sendo alterado pela Emenda Constitucional nº 53, prevendo então que os recursos sejam aplicados no financiamento de toda a Educação Básica.

O Salário-Educação, previsto no art. 212, § 5º, da Constituição Federal e devido pelas empresas, na forma em que vier a ser disposto em regulamento, é calculado com base na alíquota de 2,5% (dois e meio por cento) sobre o total de remunerações pagas ou creditadas, a qualquer título, aos segurados empregados. (BRASIL/Lei 9.424, 1996, art. 15).

Salvas as exceções previstas atualmente na Lei nº 9.766, de 18 de dezembro de 1998, contribuem com o salário-educação as empresas, definidas no parágrafo terceiro da lei supracitada como “qualquer firma individual ou sociedade que assume o risco de atividade econômica, urbana ou rural, com fins lucrativos ou não, bem como as empresas e demais entidades públicas ou privadas, vinculadas à Seguridade Social”.

A arrecadação do salário-educação passou por algumas alterações no decorrer de sua existência, mas atualmente a Secretaria da Receita Federal do Brasil (RFB) é responsável única pela arrecadação, fiscalização e cobrança dessa contribuição social, na forma da Lei nº 11.457/2007. A repartição desses recursos foi disputada durante um longo período entre estados e municípios, pois à medida que os municípios assumiram maiores responsabilidades pela oferta da educação, especialmente a infantil e fundamental, passaram a questionar os estados, que inicialmente ficavam com a quota dos recursos decorrentes dessa arrecadação. Somente com a Lei nº 10.832/2003 é que os municípios tiveram assegurada a garantia do recebimento desse recurso para investimento em educação, recursos que desde a criação da contribuição eram destinados aos estados. Dessa forma, a repartição dos recursos é feita da seguinte forma:

- a) 10% da arrecadação líquida fica com o próprio FNDE, que a aplica no financiamento de projetos, programas e ações da educação básica;
- b) 90% da arrecadação líquida é desdobrada e automaticamente disponibilizada aos respectivos destinatários, sob a forma de quotas, sendo:
 - quota federal – correspondente a 1/3 dos recursos gerados em todas as Unidades Federadas, que é mantida no FNDE, que a aplica no financiamento de programas e projetos voltados para a educação básica, de forma a propiciar a redução dos desníveis socioeducacionais entre os municípios e os estados brasileiros;
 - quota estadual e municipal – correspondente a 2/3 dos recursos gerados, por Unidade Federada (Estado), a qual é creditada, mensal e automaticamente, em contas bancárias específicas das secretarias de educação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, na proporção do número de matrículas, para o financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica (art. 212, § 6º da CF). (BRASIL, 1998, [s.p.]).

De acordo com o *site* do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE)⁹, o pagamento de despesas com recursos do salário educação “devem estar enquadradas como programas, projetos e ações voltados para o financiamento da educação básica pública e que também pode ser aplicada na educação especial, desde que vinculada à educação básica”. De acordo com a Undime, as ações passíveis de serem custeadas com o salário-educação devem ser voltadas para o EF Público de 1ª a 8ª séries regular, de Educação Especial e de EJA na modalidade presencial com avaliação do processo, podendo financiar programas como: transporte do escolar, construção, reforma e adequação de prédios escolares, aquisição de material didático-pedagógico e equipamentos para escola, bem como a capacitação de professores, entre outros.

⁹ Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Utilização dos recursos. Disponível em: <<http://www.fnede.gov.br/financiamento/salario-educacao/area-para-gestores/utilizacao-de-recursos>>. Acesso em: 25 out. 2018.

No capítulo 4 será apresentado o processo de tramitação e aprovação da emenda constitucional nº 95, tratando especialmente dos debates ocorridos na Câmara dos Deputados, quando o ordenamento tramitou como PEC nº 241, de 2016. Compõe o capítulo uma série de problematizações, baseadas em estudos realizados pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira (CONOF), acerca da proposição em tela e mostram cenários desfavoráveis para o campo da educação com a aprovação da proposta.

4 O PROCESSO DE TRAMITAÇÃO E APROVAÇÃO DA EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 2016 - A “PEC DO TETO”

Neste capítulo apresenta-se a Emenda Constitucional nº 95, de 2016, decorrente da PEC nº 241-A, de 2016, tramitada no Congresso Federal, rebatizada como PEC nº 55 no Senado Federal. Esta EC foi aprovada em 15 de dezembro de 2016, publicada no D.O.U. de 16 de dezembro de 2016. Seu texto final incorpora o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), instituindo o Novo Regime Fiscal (NRF) para o Brasil, com prazo de vigência de 20 anos, ou seja, perdurará até o ano de 2036, com possibilidade de ser revisado o índice de correção no décimo ano de vigência.

Quando da proposição do teto de gastos públicos, em um momento político conturbado, em que Michel Temer assumiu o Governo Federal interinamente durante a fase de investigação que culminou no impeachment de Dilma Rousseff, o tema foi amplamente divulgado nos meios de comunicação, ocasionando a mobilização de alunos, que organizaram as chamadas “ocupações” de estruturas das instituições públicas de ensino, greves, protestos e debates.

Em algumas oportunidades o tema foi debatido pela sociedade, especialistas manifestaram suas opiniões em matérias jornalísticas e artigos, facilmente encontrados em buscas *on-line* na época de sua proposição. Porém, para uma compreensão mais ampla do que caracteriza o ajuste fiscal atualmente em curso no Brasil, são necessários conhecimentos técnicos emanados de áreas como economia e orçamento, que de certa maneira constituem obstáculos ao entendimento do público leigo. Por essa razão, a partir de informações provenientes de diferentes fontes, dentre elas estudos técnicos e artigos, no decorrer deste capítulo busca-se detalhar o processo de sua tramitação, a caracterização do regime fiscal, com ênfase nos aspectos que impactam o financiamento público da educação.

4.1 O legislativo brasileiro e as Emendas à Constituição

As informações descritas na sequência foram coletadas nos *sites* oficiais da Câmara dos Deputados e do Senado Federal, são dados relevantes para compreender a composição e o funcionamento dessa esfera de Poder, composta por representantes eleitos pelo povo brasileiro, aos quais é delegada a responsabilidade de legislar sobre questões importantes e que afetam a todos os cidadãos brasileiros.

O Congresso Nacional tem como principais responsabilidades elaborar as leis e proceder à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das

entidades da Administração direta e indireta. Os artigos 48 a 50 da CF, especificam suas atribuições.

A composição do Congresso é bicameral, ou seja, duas Casas: o Senado Federal (composto por 81 senadores), os quais representam as 27 unidades federativas (26 estados e o Distrito Federal) e a Câmara dos Deputados (composta por 513 deputados federais). Esse sistema prevê a manifestação das duas Casas na elaboração das normas jurídicas. Assim, se uma matéria tem início na Câmara dos Deputados, o Senado fará a sua revisão, e vice-versa, à exceção de matérias privativas de cada órgão.

Uma peculiaridade é que o Congresso Nacional trabalha em períodos de tempo próprios, e “legislatura” é o período de 4 anos em que o Congresso Nacional exerce as atribuições previstas na CF. Cada legislatura é dividida, anualmente, em 4 sessões legislativas. Cada sessão legislativa ordinária tem início em 2 de fevereiro, é interrompida em 17 de julho, reiniciada em 1º de agosto e encerrada em 22 de dezembro.

A elaboração de leis é fruto de um conjunto de procedimentos previamente estabelecidos de que se servem os parlamentares em sua função de legislar e fiscalizar. Esse trâmite de ações é denominado processo legislativo, regulamentado pelo Regimento Interno. O processo legislativo tem início por meio da apresentação das seguintes proposições: projeto de lei, projeto de resolução, projeto de decreto legislativo, medida provisória e proposta de emenda à Constituição. A iniciativa das leis pode ser dos parlamentares, do Presidente da República, do Supremo Tribunal Federal, dos Tribunais Superiores, do Procurador Geral da República e de grupos organizados da sociedade.

Em ambas as Casas do Congresso Nacional, as proposições passam por diversas etapas de análise e votação. A análise da constitucionalidade, da admissibilidade e do mérito é feita nas Comissões. Já no Plenário, órgão máximo das decisões da Câmara dos Deputados, são deliberadas as matérias que não tenham sido decididas conclusivamente nas Comissões. Nesse caso, discutido e votado o projeto de lei nas Comissões, é dispensada a sua votação pelo Plenário, excetuados os casos em que houver recurso de um décimo dos membros da Casa.

Após a votação do Congresso Nacional, há ainda a deliberação executiva. Isto é, o Presidente da República pode sancionar (aprovar) ou vetar (recusar) a proposição. No primeiro caso, o projeto torna-se lei. Em caso de veto, as razões que o fundamentam são encaminhadas ao Congresso Nacional, que mantém ou rejeita o veto. Se o projeto for sancionado, o Presidente da República tem o prazo de 48 horas para ordenar a publicação da lei no Diário Oficial da União.

Caracteriza-se como PEC uma proposição de alteração na CF sem a necessidade de convocar uma nova assembleia constituinte. Bernardi (2012, p. 155) afirma que “emendar a Constituição Federal é a capacidade de que dispõe o Congresso Nacional, como poder constituinte derivado, de alterar matérias da Carta Magna que não sejam cláusulas pétreas, observado determinado rito processual”.

Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta:

I – de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II – do Presidente da República;

III – de mais da metade das Assembléias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros. (BRASIL, 2008, [s.p.]).

Uma proposta de emenda à constituição (PEC) pode ser apresentada pelo Presidente da República, por um terço dos deputados federais ou dos senadores ou por mais da metade das assembleias legislativas estaduais, desde que cada uma delas se manifeste pela maioria relativa de seus componentes. Não podem ser apresentadas PECs para suprimir as chamadas cláusulas pétreas da Constituição (forma federativa de Estado; voto direto, secreto, universal e periódico; separação dos poderes e direitos e garantias individuais). A PEC é discutida e votada em dois turnos, em cada Casa do Congresso, e será aprovada se obtiver, na Câmara e no Senado, três quintos dos votos dos deputados (308) e dos senadores (49).

Na mesma direção, o Regimento interno da Câmara dos Deputados, no título VI – das matérias sujeitas a disposições especiais, a partir do Artigo 201, trata do rito a que deve seguir uma proposta de emenda à Constituição.

Art. 201. A Câmara apreciará proposta de emenda à Constituição:

I – apresentada pela terça parte, no mínimo, dos Deputados; pelo Senado Federal; pelo Presidente da República; ou por mais da metade das Assembleias Legislativas, manifestando-se cada uma pela maioria dos seus membros;

II – desde que não esteja na vigência de estado de defesa ou se estado de sítio e que não proponha a abolição da Federação, do voto direto, secreto, universal e periódico, da separação de Poderes e dos direitos e garantias individuais. (BRASIL, 2016, [s.p.]).

Informações detalhadas, obtidas via Agência Câmara Notícias, esclarecem os trâmites de uma PEC. Para ser aprovada, precisa passar inicialmente pela Comissão de Constituição e Justiça (CCJ), que verifica sua admissibilidade. Nesta fase são observados critérios que levam em conta a constitucionalidade, a legalidade e a técnica legislativa sem, no entanto, entrar no mérito. Caso aprovada, a Câmara cria uma Comissão Especial com o objetivo de analisar seu conteúdo. Para tanto, a Comissão Especial terá um prazo de 40 sessões do plenário para votar a proposta, cuja votação deverá ocorrer em dois turnos, com intervalo de 5 sessões entre as votações.

Segundo o *site* da Câmara os Deputados, as Comissões Parlamentares podem ser Permanentes ou Temporárias, tendo elas funções legislativas e fiscalizadoras, e constituídas na forma definida na CF e nos seus Regimentos Internos. Para cumprir suas funções de elaboração das leis e de acompanhamento das ações administrativas, no âmbito do Poder Executivo, as Comissões viabilizam debates e discussões, envolvendo a participação da sociedade em geral, que tratam de temas ou assuntos de seu interesse. No caso das Comissões Especiais, elas possuem caráter temporário e são criadas para examinar e dar parecer sobre algumas espécies de proposições, como é o caso das Propostas de Emendas à Constituição (PECs).

Aprovada na Câmara dos Deputados, a proposição é encaminhada ao Senado Federal, onde será analisada pela Comissão de Constituição e Justiça e depois pelo Plenário, sendo novamente submetida a dois turnos de votações. Se não ocorrerem mudanças no texto, a emenda é promulgada pelas Mesas da Câmara e do Senado, mas se algo for mudado, retorna à Câmara para ser votado. Esse movimento de ir e vir entre as Casas objetiva que o mesmo texto seja votado pelas duas Casas.

Respeitadas as determinações constitucionais, não é incomum no Brasil a proposição de emendas à constituição, muitas delas detalhando e regulamentando dispositivos presentes no texto original. A EC nº 95, no entanto, apresenta uma complexidade e impacto grandes, dado que modifica a dinâmica do orçamento federal e impacta em todas as áreas sob o “guarda-chuva” estatal, com duração prevista de duas décadas, por essa razão motivou debates e manifestações e permanece como uma pauta importante, que continua a ser defendida e também combatida no meio político e entre os pares que discutem educação e seu financiamento.

4.2 Emenda Constitucional nº 95, de 2016

A Emenda Constitucional nº 95, de 2016, em vigor, é amplamente conhecida como a PEC do Teto pois, à época de sua proposição, ocorreram manifestações populares contrárias à proposta, reforçando pejorativamente o apelido relacionado ao conteúdo, ou seja, o estabelecimento de um teto de gastos públicos. Ao ser apresentada na Câmara dos Deputados, por iniciativa do Presidente da República, recebeu a numeração de PEC nº 241-A, de 2016. Após ser aprovada naquela Casa, foi encaminhada ao Senado Federal, onde foi batizada de PEC nº 55, de 2016 - PEC do Teto dos gastos públicos. Por fim, quando aprovada no Senado Federal e publicada no D.O.U., assumiu a feição final como Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

Para discutir o conteúdo do referido ordenamento, é fundamental esclarecer o cenário político e econômico em meio ao qual se deu a proposição e aprovação da PEC do Teto, bem

como apresentar um rol de documentos e artigos produzidos a partir de então, os quais fornecem os subsídios para compreender de que trata a EC nº 95 e a partir desse arcabouço de informações, constituído de dados, teorias, opiniões e argumentos de naturezas diversas, construir um entendimento do que representa essa modificação na CF/88 em termos do financiamento da educação pública brasileira

4.2.1 Cenário político que antecedeu a proposição do teto de gastos públicos

As eleições presidenciais de 2014 referendaram a reeleição de Dilma Rousseff para seu segundo mandato como presidenta da República pelo Partido dos Trabalhadores, e como vice-presidente foi eleito Michel Temer, do PMDB (MDB desde dezembro de 2017). Ela havia sido eleita pela primeira vez para o cargo em 2011, como sucessora de Lula e como primeira mulher a ocupar o cargo de presidenta da República.

Contudo, no início de seu segundo mandato, no decorrer do ano de 2015, foram protocolados cerca de 50 pedidos de *impeachment* contra ela, a maior parte deles foi arquivada por não conter elementos suficientes para abertura de processo. Porém, o pedido de *impeachment* protocolado por Janaína Conceição Paschoal, Miguel Reale Junior e Hélio Bicudo, subscrito por 3 líderes de movimentos sociais que atuaram na articulação de manifestações de rua ocorridas naquele ano: Movimento Brasil Livre, Vem Pra Rua e Movimento Contra a Corrupção, foi acatado pelo presidente da Câmara, o deputado Eduardo Cunha, dando seguimento para sua apreciação na Câmara dos Deputados.

Cabe mencionar que desde 2014 o país vem acompanhando com intensa divulgação na mídia a operação denominada de “Lava Jato” pela Polícia Federal do Brasil e Ministério Público Federal, ainda em curso durante a escrita deste trabalho, que investiga crimes de corrupção e desvio de dinheiro envolvendo a empresa estatal Petrobrás, empreiteiras, funcionários da Petrobrás, operadores financeiros e agentes públicos, configurando-se num dos maiores escândalos de desvio de dinheiro público já identificado. Essa operação se desdobrou numa série de outras investigações que estão em andamento, muitas delas levando à prisão os envolvidos. Em 2015 diversos integrantes do governo foram presos, ao mesmo tempo que o país passou a atravessar uma recessão grave, fazendo como que muitas pessoas saíssem às ruas pedindo a saída da presidenta.

As acusações que pesavam sobre a presidenta Dilma Rousseff tratavam de crime de responsabilidade e dividiam-se basicamente em dois pontos: 1) a presidente teria autorizado a abertura de créditos suplementares sem a autorização do Congresso Nacional; 2) ela teria

realizado operações de crédito com instituição financeira (Bancos) controlada pela União (as chamadas “pedaladas fiscais”).

A atmosfera de escândalos e comprovações de casos de corrupção provocou revolta e protestos que se somaram a descontentamentos e manobras políticas que influenciaram a opinião popular. Desde esse período, passou a se instalar no país uma polaridade escancarada nunca vista e que se acentuaria mais tarde, especialmente nas eleições de 2018, dificultando a tarefa de qualificar ou explicar o momento político do processo de *impeachment* de 2016, pois até a escolha de palavras tende a ser interpretada como uma tomada de posição político-partidária. Assim, a autora buscou manter o intento de se ater aos dados documentados, para que expressem alguns dos movimentos ocorridos e que, por sua singularidade, marcaram a história.

Em meio a denúncias e escândalos que envolviam muitos dos parlamentares em exercício e seguindo os trâmites da Câmara dos Deputados, em 17 de abril de 2016, em votação no plenário da Câmara, a maioria dos deputados votou pela admissibilidade da acusação contra Dilma Rousseff, encaminhando posteriormente a questão para o Senado Federal. Então, em 12 de maio de 2016, em sessão plenária, a maioria dos senadores votou pela abertura do processo de *impeachment*, determinando o afastamento do cargo de presidenta até a conclusão do processo, vindo a assumir interinamente o cargo Michel Temer, vice-presidente.

Salienta-se que a defesa de Dilma Rousseff argumentou que os procedimentos adotados pela presidenta não constituiriam crime e que não teriam impactos na realização das despesas. Além disso, a defesa sustentou que todo procedimento para afastar a presidenta do poder e a tentativa de caçar seu mandato seria um “golpe branco” ou golpe parlamentar, articulado por diversos atores políticos, inclusive o próprio vice-presidente Michel Temer e o presidente da Câmara, Eduardo Cunha.

Ao final dos trâmites da Comissão Especial de *Impeachment* e após o comparecimento de Dilma Rousseff no Senado Federal para fazer sua defesa, o Partido dos Trabalhadores, por intermédio do senador Vicentinho Alves, propôs a votação em separado quanto à perda do mandato e quanto à inabilitação para o exercício de funções públicas por 8 anos. Em 31 de agosto de 2016, tendo sido acatado o requerimento, a votação decidiu pela perda do mandato de presidenta, contudo Dilma Rousseff não foi inabilitada para o exercício de funções públicas. A partir dessa data, assume a presidência da República Michel Temer.

Enquanto seguiram os trâmites do processo de *impeachment*, o Governo interino de Michel Temer colocou em ação os primeiros movimentos de série de planos para seu futuro governo, dentre eles o ajuste fiscal por meio da aprovação da EC nº 95, a reforma trabalhista

(Lei nº 13.467/2017) e a reforma da previdência, que não chegou a ser aprovada durante aquele governo, mas que está em trâmite para aprovação no decorrer do ano de 2019.

4.2.2 Tramitação da PEC do Teto dos gastos públicos

Em 15 de junho de 2016, por meio do documento EMI nº 00083/2016 MF MPDG, os senhores Henrique de Campos Meirelles (ministro da Fazenda) e Dyogo Henrique de Oliveira (ministro Interino do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão) submeteram ao presidente da República Interino, Michel Temer, uma Proposta de Emenda à Constituição para a criação de um novo regime fiscal no âmbito da União, com o objetivo de, segundo o documento, “reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal” (BRASIL, 2016, [s.p.]).

No documento mencionado, composto por 26 parágrafos, os propositores elencam uma série de problemas atravessados pelo país e suas expectativas a partir da aprovação da alteração constitucional proposta. Os argumentos iniciais foram construídos em torno da necessidade que o país teria de reestabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública, visando “recolocar a economia em trajetória de crescimento, com a geração de renda e empregos” (BRASIL, 2016, [s.p.]). É dado destaque ao crescimento da dívida pública, indicando a contenção de gastos como o único caminho para recuperar a economia do país.

O documento reitera que a origem da chamada “crise” se deve ao crescimento das despesas primárias entre os anos de 2008-2015 (Governo PT) e responsabiliza em parte as vinculações constitucionais por acentuarem as dificuldades do país em momentos de crise. São explicitados no documento os benefícios a serem alcançados com a fixação de um teto máximo global para as despesas do governo central e a necessidade de manter o estabelecido pelo prazo de 20 anos. Considerada a transitoriedade da proposta, ou seja, devido ao fato no Novo Regime Fiscal ter um prazo de duração estabelecido, deveria ser inscrito no ADCT.

Os propositores demonstraram no documento sua “preocupação” com educação e saúde, considerando-as áreas problemáticas para a economia por terem uma previsão constitucional de piso vinculado a um percentual de receita, o que, segundo eles, em momentos de expansão econômica forçariam o aumento de despesas, e quando o ciclo econômico se reverte, esses investimentos precisam ser desacelerados, o que torna ineficiente a aplicação desses recursos públicos. Assim, propuseram alteração na regra constitucional que fixa o gasto mínimo dessas áreas. Denota-se, nesta proposição, o caráter eminentemente econômico da proposta, desconsiderando a determinação constitucional em torno do tema, fruto de uma construção

histórica que fez da CF/88 torna-se a constituição cidadã, com capítulos construídos para proteger a educação e ampliar os recursos para a área.

No dia 16 de junho de 2016, um dia depois de receber o documento EMI nº 00083/2016 MF MPDG (Anexo nº 2), assinado pelos senhores Henrique de Campos Meirelles e Dyogo Henrique de Oliveira, o presidente da república interino Michel Temer encaminhou a Mensagem nº 329 (Anexo nº 3), direcionada aos membros Congresso Nacional, com os seguintes dizeres: “Nos termos do art. 60, Inciso II, da Constituição, submeto à elevada deliberação de Vossas Excelências o texto da proposta de emenda à Constituição que ‘Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal’” (BRASIL, 2016, [s.p.]).

Obedecendo aos ritos previstos no Regimento Interno da Câmara dos Deputados (BRASÍLIA, 2017), no dia seguinte ao recebimento a proposta foi encaminhada pela Mesa Diretora da Câmara dos Deputados à Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC), com a menção de que a proposição seria sujeita à apreciação do Plenário, com regime de tramitação Especial (Rito previsto para a tramitação de Propostas de Emendas à Constituição. RICD, Art. 201), tendo, no dia 17 de junho de 2016, tramitado na Coordenação de Comissões Permanentes (CCP), que a encaminhou para publicação (Publicação inicial em avulso e no Diário da Câmara dos Deputados de 18/06/16, p. 34, Col. 01).

Recebida na CCJC no dia 17 de junho de 2016, foi designado como Relator o Deputado Danilo Forte (PSD-CE), que no dia 29 de julho de 2016 apresentou seu parecer e votou pela sua admissibilidade. Na referida Comissão, a PEC nº 241 teve requerimentos de retirada de pauta nas duas reuniões deliberativas, nos dias 2 e 9 de agosto de 2016, sendo rejeitados nas duas ocasiões. Em 2 de agosto de 2016 o relator da matéria proferiu seu voto favorável à admissibilidade e constitucionalidade da PEC supracitada. Segundo o ET nº 12/2016 da CONOF (p. 9), “a CCJC concluiu tratar-se de um regime fiscal excepcional e transitório, voltado ao enfrentamento da presente deteriorização das contas públicas”. Além disso, “ressaltou ainda o parecer aprovado que a PEC não altera de forma permanente, mas apenas transitória, o sistema de vinculação de receitas e despesas com saúde e educação” (BRASIL, 2016, [s.p.]).

O Regimento Interno da Câmara dos Deputados, em seu artigo 34, inciso I, prevê a criação de comissão especial para dar parecer sobre proposta de emenda à constituição. Assim, o presidente da Câmara dos Deputados emite ato em 9 de agosto de 2016, constituindo a Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016, do Poder Executivo, que “altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias,

para instituir o Novo Regime Fiscal” – PEC 241/16, composta por 30 parlamentares, sendo que a mesa da comissão teve a seguinte composição: Presidente: Danilo Forte (PSB/CE); 1º Vice-Presidente: Silvio Torres (PSDB/SP); 2º Vice-Presidente: Altineu Côrtes (PMDB/RJ); 3º Vice-Presidente: Victor Mendes (PSD/MA); Relator: Darcísio Perondi (PMDB/RS). O prazo determinado para emendas à referida proposta foi de 10 sessões a partir de 12 de agosto de 2016.

A Comissão Especial teria o prazo de até 40 sessões do plenário para analisar o mérito da proposta e proferir parecer. Para apresentação de emendas o prazo foi de 10 sessões a partir de 12 de agosto de 2016, encerrando-se, portanto, em 31 de agosto de 2018. A partir daquela data seriam realizadas audiências públicas para debater a proposta. Ao final do prazo das emendas, o relator apresentaria o relatório com seu parecer, o qual seria debatido e posto em votação. Uma vez aprovada a PEC na comissão especial, seria votada no plenário da Câmara dos Deputados em dois turnos, devendo ser respeitado o intervalo de 5 sessões entre as votações. Para fins de aprovação, a proposta deveria alcançar no mínimo 308 votos favoráveis em cada votação, o que corresponde a 60% dos deputados. Após aprovação na Câmara dos Deputados, deveria seguir ao Senado Federal para análise e votação igualmente em 2 turnos.

No decorrer dos trabalhos da referida Comissão, os parlamentares envolvidos apresentaram 59 requerimentos solicitando a realização de audiências públicas com a presença de convidados, representantes de diversas entidades, organizações da sociedade civil e governamentais, economistas, professores de universidades, consultores, auditores fiscais, representantes de conselhos federais, dentre outras entidades e segmentos.

Contudo, identificou-se que apenas um pequeno grupo de convidados sugeridos pelos parlamentares efetivamente participou das audiências públicas promovidas com o intuito de esclarecer sobre a PEC nº 241, de 2016, do Poder Executivo, bem como debater sobre a temática, sendo que ao todo foram realizadas 4 audiências públicas entre os meses de agosto e outubro de 2016.

Dada a pequena participação de convidados nas audiências da PEC em relação ao volume de requerimentos apresentados pelos deputados, a autora desta pesquisa fez um pedido de informações à Câmara dos Deputados, com solicitação cadastrada no *site* daquela Casa, devidamente protocolada, objetivando obter informações sobre a escassez de participações, se os nomes haviam sido de fato convidados, bem como questionando se uma vez requerida a participação, o convite seria de fato expedido.

Ao obter uma primeira resposta, explicando que nem todos os requerimentos chegaram a ser apreciados e que o requerimento não se configura em convite, a resposta enfatizava que o

convite precisa ser aprovado primeiramente pela Comissão. Após essa aprovação, o Presidente da Comissão é que tem a competência para expedir os convites, conforme artigos 255 e 256 do Regimento Interno da Câmara dos Deputados. Anexa à resposta foi recebida uma relação de todos os 59 requerimentos, constando a informação se haviam sido apreciados ou não, bem como o nome de quem os apresentou.

Considerando que a resposta foi incompleta, pois não mencionava os nomes que efetivamente tinham sido convidados para audiências, mesmo com um grande número de opções dentre requerimentos aprovados pela Comissão, a autora encaminhou novo pedido de esclarecimentos, questionando também se é facultativo convidar as pessoas que os parlamentares quiseram e cujos requerimentos foram aprovados. A resposta foi esclarecedora, informando em forma de tabela os nomes efetivamente convidados para cada audiência e destacados os casos em que os convidados não puderam participar. Quanto ao segundo questionamento, a resposta explicitou que a aprovação de requerimento pelo colegiado é requisito imprescindível ao convite para a Audiência Pública, no entanto não o torna compulsório. É prerrogativa do Presidente da Comissão selecionar e convidar, dentre os nomes “sugeridos e autorizados” pelo colegiado, aqueles que serão ouvidos em cada Audiência Pública.

Diante dessa situação, ficou evidente a inexistência de uma determinação legal que obrigue o presidente de uma comissão a obedecer a critérios que garantam uma diversidade de posicionamentos em relação à matéria para a seleção dos convidados nas ações de esclarecimento ao público sobre a viabilidade e necessidade de aprovação de determinados ordenamentos, pois a escolha seria uma opção pessoal ou quiçá partidária do presidente da comissão especial, cujas opções podem preferir nomes que não dialoguem com suas convicções em relação à matéria, o que pode fortalecer determinada posição política.

Martins (2011, p. 5) destaca que as audiências públicas são instrumentos decorrentes da democracia representativa e participativa e afirma que “a audiência pública constitui um canal direto de participação da cidadania no processo legislativo, além de permitir a reunião e oitiva de representantes das entidades de cada segmento e conferir maior transparência ao processo”.

Na sequência, sumariza-se os dados das NTs de 8 eventos relacionados aos trabalhos da Comissão Especial criada para analisar a PEC nº 241, que fazem parte do percurso da PEC na Câmara Federal, os quais não englobam todas as atividades da referida comissão, porém são muito representativos, posto que contém as notas das 4 audiências públicas realizadas pela comissão (100%) e também 4 reuniões ordinárias, sendo que em uma dessas reuniões foi feito o debate em torno do parecer do relator da Proposta. Dessa forma, enfatiza-se que o conteúdo

desses materiais, a serem explicitados no próximo capítulo, contém os elementos mais significativos do debate e dão conta dos objetivos deste trabalho de pesquisa.

A primeira audiência pública, realizada em 25 de agosto de 2016, com pouco mais de 4 horas de duração, teve como convidados apenas representantes do Governo Federal, o ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, e o ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo Oliveira, resultando em 93 páginas de NTs. O sumário da NT desta audiência relata que foram feitos esclarecimentos sobre a PEC nº 241, que institui o Novo Regime Fiscal.

A segunda audiência pública, realizada em 29 de agosto de 2016, com duração de 4 horas e 1 minuto, teve 4 convidados, o senhor Arinaldo Bonfim Rosendo, Subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério da Saúde, representando o Ministro da Saúde, senhor Ricardo Barros; o senhor Mauro Guimarães Junqueira – Presidente do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde; o senhor Aléssio Costa Lima – Presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação; e o senhor Bernard Appy – Diretor do Centro de Cidadania Fiscal. O texto das NTs deste evento somou 91 páginas. O sumário da NT deste evento revela que tratou de debates sobre a PEC nº 241-A, de 2016, do Poder Executivo, que altera o ADCT, para instituir o Novo Regime Fiscal, bem como deliberação de requerimentos.

A terceira audiência pública, realizada em 31 de agosto de 2016, com duração de 3 horas e 13 minutos, contou com a presença de 2 convidados, o senhor Raul Velloso, economista e o senhor Samuel Pessoa, Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia – IBRE, da Fundação Getúlio Vargas – FGV. O volume de NT foi de 72 páginas. O sumário da NT registra debates sobre a PEC nº 241 e deliberação de itens da pauta.

A quarta audiência pública, realizada em 12 de setembro de 2016, com duração de 4 horas e 10 minutos, contou com a presença de 3 convidados, o senhor Ernesto Lozardo, Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA); a senhora Maria Lucia Fattorelli – Coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida; e o senhor Murilo Portugal Filho, Presidente da Febraban. As NT totalizaram 89 páginas. O sumário indica apenas tratar-se da Comissão Especial destinada a proferir parecer à PEC nº 241.

Identificou-se, também através do registro de NT, as discussões ocorridas em 4 reuniões ordinárias que trataram da PEC 241/2016, tendo sido realizada a primeira em 4 de outubro de 2016, com duração de 4 horas e 10 minutos. Há o registro de que haveria uma audiência pública nesta data, a qual não ocorreu devido à ausência dos convidados. Também consta o registro de que houve tumulto no plenário. A NT desta reunião totalizou 88 páginas. Neste evento o relator da matéria, deputado Darcísio Perondi, fez a leitura do parecer. Ocorreram muitas

manifestações contrárias à leitura, porém, colocada em votação, venceu a maioria e o parecer foi lido.

A segunda reunião ordinária ocorreu em 6 de outubro de 2016, com duração de 8 horas e 52 minutos, resultando em 220 páginas de NT. O sumário da NT relata que nesta data foi discutido e votado o Parecer do Relator, Deputado Darcísio Perondi, à PEC nº 241/2016, bem como deliberação de emendas ao substitutivo do Relator à PEC nº 241.

A terceira reunião ordinária foi realizada em 11 de outubro de 2016, com duração de 2 horas e 28 minutos, para elaboração da redação para o segundo turno de discussão e votação da PEC em questão, resultando em 33 páginas de NT. Na ocasião foi procedida a elaboração da redação para o segundo turno de discussão e votação da PEC nº 241, sobre a instituição do Novo Regime Fiscal. A quarta reunião ordinária, marcada para 17 de outubro de 2016, foi remarcada para o dia 18 de outubro de 2016 devido à falta de quórum e a NT não está disponibilizada no *site* da Câmara dos Deputados.

O mérito da Proposta foi votado em 1º turno no dia 10 de outubro de 2016, sendo que 366 deputados votaram sim e 111 votaram não, houve 2 abstenções e o art. 17 contabilizou 1 voto, totalizando um quórum de 480. A votação do mérito em 2º turno ocorreu em 25 de outubro de 2016, sendo que 359 deputados votam sim e 116 votaram não. Houve 2 abstenções 1 voto pelo artigo 17, totalizando o quórum de 478. Em 26 de outubro de 2016, via ofício nº 1625/2016/SGM-P, a matéria foi encaminhada por Rodrigo Maia, Presidente da Câmara dos Deputados, ao Presidente do Senado Federal, Senador Renan Calheiros.

Recebida em 26 de outubro de 2016 no Senado Federal, a PEC nº 241-A passou a ser identificada como PEC nº 55/2016. A matéria seguiu os trâmites legais, tendo sido aprovada no Senado Federal, em 1º turno, sem alterações, na data de 20 de novembro de 2016. Nesse período, inúmeras instituições da sociedade civil enviaram manifestações de repúdio à PEC nº 241/55, as quais foram juntadas ao processo. A aprovação final ocorreu em 13 de dezembro de 2016, tendo sido promulgada em 15 de dezembro de 2016, com publicação no Diário Oficial da União nº 241, de 16 de dezembro de 2016, seção 1, p. 2, como a Emenda Constitucional nº 95, transcorridos apenas 6 meses desde a chegada à Câmara dos Deputados até sua aprovação no Senado Federal.

4.2.3 O que dizem os Estudos Técnicos como subsídio para os debates acerca da PEC nº 241 e os recursos da educação?

Os consultores da CONOF, criada pela Resolução da Câmara dos Deputados nº 24, de 1979, vinculada diretamente à Diretoria Legislativa da Câmara dos Deputados, elaboraram uma série de estudos técnicos entre os anos de 2016 e 2017 a respeito da PEC nº 241 e posteriormente da EC nº 95 de 2016, os quais trazem uma leitura técnica com potentes subsídios para esclarecer de maneira didática o funcionamento do ordenamento em questão. Para tanto, a CONOF utiliza-se de dados, fazendo inclusive algumas simulações, para possibilitar a compreensão dos efeitos esperados a partir do Novo Regime Fiscal.

A CONOF presta consultoria e assessoramento técnico especializado à Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização (CMO); às comissões permanentes e temporárias da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional; às respectivas Mesas Diretoras; aos parlamentares; e à administração da Casa, por meio da elaboração de pesquisas, notas técnicas e minutas de relatórios, pareceres, entre outros, sobre matéria orçamentária e financeira e relativa a controle e fiscalização financeira. (BRASIL, CONOF, [s.p.]).

Apresenta-se, na sequência, um quadro-resumo contendo o conjunto de estudos elaborados pelos técnicos que compõem a equipe da CONOF, e passa-se a destacar as informações e dados provenientes desse material, os quais entende-se que são fundamentais para melhor compreender o funcionamento do Novo Regime Fiscal, como também as perspectivas e preocupações que os autores expressam em relação ao financiamento da educação¹⁰. A autora compartilha das inquietações dos autores dos estudos, pois a médio e longo prazo os horizontes educativos tendem a ser afetados ou comprometidos pelas limitações orçamentárias.

Para otimizar a leitura, será adotada a expressão ET para designar os estudos técnicos a serem mencionados doravante.

Quadro 6. Estudos Técnicos realizados pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira – CONOF/Câmara dos Deputados

ET N°	Descrição	Autores	Data da produção
11/2016 (revisado)	Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino	Marcos Mendlovitz Consultor/CONOF	Agosto/2016

¹⁰ Estudos técnicos disponíveis na íntegra no *site* da Câmara dos Deputados.

12/2016	Impactos do “Novo Regime Fiscal” – Subsídios à análise da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 241/2016	Cláudio Riydi Tanno; Elisângela Moreira da Silva Batista; Eugênio Greggianin; José Fernando Cosentino Tavares; Leonardo José Rolim Guimarães; Márcia Rodrigues Moura; Marcos Rogério R. Mendlovitz; Maria Emília Miranda Pureza; Márcio Luis Gurgel de Souza; Mauro A. Orrego Costa e Silva; Paulo Bijos; Ricardo A. Volpe; Salvador Roque Batista Júnior; Túlio Cambraia; Wagner Primo Figueiredo Júnior. (Colaboradores: Arthur Falcão Freire Kronenberger; Denise Pereira do Nascimento; Simplicio Luiz Leandro dos Santos.	Agosto/2016
18/2016	Novo Regime Fiscal constante da PEC nº 241/2016: análise dos impactos nas políticas educacionais	Cláudio Riydi Tanno	Agosto/2016
22/2016	Orçamento da educação: riscos de compreensão das despesas não asseguradas pela PEC n 241/2016	Cláudio Riydi Tanno	Outubro/2016
24/2016	Novo regime fiscal constante da PEC nº 241: análise dos impactos no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2014	Cláudio Riydi Tanno	Outubro/2016
26/2016	Novo Regime Fiscal – Emenda Constitucional 95/2016 Comentada	Eugênio Greggianin; Graciano Rocha Mendes; José Fernando Cosentino; Márcia Rodrigues Moura; Mário Gurgel de Souza; Paulo Bijos; Ricardo Alberto Volpe; Tulio Cambraia; Wagner Primo Figueiredo; Wellington Pinheiro de Araújo.	Dezembro/2016
01/2017	EC Nº 95/2016 - Teto de Gastos Públicos: Questões essenciais para o Desenvolvimento da Educação	Cláudio Riydi Tanno	Janeiro/2017

Fonte: elaborado pela autora com base nos dados disponíveis no *site* da Câmara dos Deputados.

O ET nº 11/2016, de agosto de 2016, intitulado Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a MDE, apresenta uma análise breve dos efeitos da medida especificamente sobre o financiamento da educação. Para tanto, menciona a previsão constitucional e regramento da LDB quanto ao investimento mínimo em MDE.

O estudo explicita que a PEC nº 241/2016 alteraria o ADCT, para instituir o Novo Regime Fiscal e que o art. 104 do ADCT estabeleceria que, a partir do exercício financeiro de 2017, as aplicações mínimas de recursos previstos no art. 212 da CF/88, passariam a corresponder, em cada exercício financeiro, às aplicações mínimas referentes ao exercício

anterior corrigidas pela variação do Índice Nacional de preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicadas pelo IBGE, para o período de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior. O ADCT é uma norma constitucional, elaborada pelos constituintes de 1988, e só pode ser alterado por emenda constitucional.

Cabe esclarecer que no texto final da EM nº 95 foi fixado o teto inicial para 2017, correspondente ao orçamento de gastos de 2016, acrescido da inflação no período. As áreas de educação e saúde, no entanto, tiveram como ano-base 2017, com início de utilização do novo orçamento em 2018.

Para ilustrar o estudo, o autor, consultor do CONOF, apresentou uma simulação de gastos com MDE pela aplicação mínima da União de 18% e utilizando a metodologia constante na PEC nº 241, caso a regra já estivesse em vigor no período de 2010 a 2016 e uma projeção de investimentos em MDE para o período de 2016 a 2025, considerando um contexto com a aprovação da PEC 241.

Quanto à simulação de investimentos em MDE, num cenário hipotético de efeitos da metodologia da PEC nº 241 no período de 2011 a 2016, em comparação com dados de aplicação mínima de 18% da Receita Líquida de Impostos, constatou que haveria redução dos recursos aplicados em educação, com exceção do ano de 2016. O resultado fictício de 2016 somente apresentou melhora porque havia a previsão de queda na arrecadação de impostos e inflação alta no período, ficando aquém do investimento efetivo pela regra constitucional em vigor na época.

Tabela 9. MDE X PEC 241/16 – Projeção 2016 a 2025 (Valores em R\$ bilhões)

Exercício	Receita Líq. de impostos (RLI)	Aplicação mínima (18% da RLI) (a)	Aplic. Mín. pelo IPCA (PEC) (b)	Diferença (PEC e Apl. 18%) (b) – (a)
(1)2016	259,7	46,7	46,7	
2017	276,7	49,8	50,2	0,4
2018	296,4	53,3	52,9	-0,4
2019	315,9	56,9	55,6	-1,3
2020	336,7	60,6	58,1	-2,5
2021	359,8	64,8	60,7	-4,1
2022	384,4	69,2	63,4	-5,8
2023	411,8	74,1	66,3	-7,8
2024	442,1	79,6	69,2	-10,4
2025	475,9	85,7	72,4	-13,3

Fonte: CONOF, ET nº 11/2016.

A projeção elaborada pela CONOF apresenta uma previsão de que já a partir do ano de 2018 começam as perdas de recursos, as quais se avolumam com o passar dos anos,

demonstrando que sistemática de aplicação de recursos na educação com a PEC nº 241 tenderia a prejudicar o investimento em educação pública. Foi um estudo conciso, mas que apresentou uma perspectiva desfavorável para a área.

Ainda no mês de agosto de 2016 a CONOF elaborou o ET nº 12/2016, intitulado Impactos do “Novo Regime Fiscal” – Subsídios à análise da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 241/2016, que contou com o envolvimento de um grande número de profissionais para ser elaborado (citados no quadro anterior), resultando em um documento mais robusto e detalhado, que traz uma série de esclarecimentos em torno da PEC. O ET foi solicitado por diversos parlamentares, não citados no documento e, conforme as considerações iniciais nele descritas, contempla a análise do mecanismo fiscal proposto pela PEC.

A PEC recebeu a denominação de Novo Regime Fiscal e a ela está sujeita a União e órgãos federais com autonomia orçamentária e financeira. Com vigência de 20 anos a partir de 2017, ou seja, até o ano de 2036, com a possibilidade, mas não obrigatoriedade, do método de correção ser alterado a partir do décimo ano de vigência, desde que por iniciativa do Presidente da República, mediante apresentação de projeto de lei ao Congresso Federal.

De acordo com o ET nº 12/2016 (p. 8), “o governo classifica como grave a situação fiscal, dado o risco da dívida pública. A principal causa diagnosticada encontra-se na evolução acelerada da despesa, que atingiu níveis superiores à capacidade de arrecadação da União”. Para conter essa situação, a proposta seria de limitar o crescimento das despesas primárias ao índice de inflação medido pelo IPCA¹¹. Para ilustrar, dispõe-se na sequência os gráficos apresentados, por representantes do Governo, da evolução das despesas primárias da União e da Dívida Bruta do Governo Federal, durante audiência pública da PEC em 24 de agosto de 2016.

Os gráficos a seguir ilustram respectivamente o rápido crescimento das despesas primárias em relação ao PIB, no período de 2002 a 2016 e o crescimento da dívida pública em relação ao PIB no período.

¹¹ IPCA – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, medido mês a mês pelo IBGE.

Gráfico 3. Evolução das despesas Primárias da União (% do PIB)



Fonte: adaptado da apresentação do ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo Henrique de Oliveira, na audiência pública da PEC de 24 de agosto de 2016.

Gráfico 4. Dívida Bruta do Governo Federal (% do PIB)



Fonte: adaptado da apresentação do ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, na audiência pública da PEC de 24 de agosto de 2016.

O crescimento das despesas primárias agrava a situação da dívida pública, que cresce de maneira extraordinária e sem controle, o que justifica, no entendimento do Governo Federal, o estabelecimento de um teto de gastos para conter os aumentos das despesas. O ET nº 12/CONOF projetou dois cenários em relação à evolução de variáveis fiscais. O primeiro deles

foi mais cauteloso, baseado em pesquisas do Focus e da Prisma mensal, considerando o comportamento da receita líquida, haveria grande probabilidade de, em 2022, a dívida federal bruta atingir 90% do PIB, chegando em 2025 a um patamar de 28 pontos percentuais do PIB acima da verificada em 2015.

Um segundo cenário, mais otimista, considerando juros reais menores e crescimento potencial mais alto, propiciando superávit em 2020, com dívida pública de mais de 80% do PIB em 2021. Ainda assim, a dívida bruta em 2025 seria 14 pontos percentuais maior que a de 2015.

Tabela 10. Variações em relação ao PIB no período 2015-2015 (cenário de referência)

Discriminação(1)	(% do PIB)											
	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2025-2015
Despesa Sujeita a Teto	18,3%	18,9%	19,1%	18,8%	18,5%	18,1%	17,7%	17,3%	16,9%	16,5%	16,0%	-2,4%
Demais	84,6%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	-23,3%
Despesa Total Acima da Linha	19,2%	19,5%	19,7%	19,4%	19,1%	18,7%	18,3%	18,0%	17,5%	17,1%	16,6%	-2,6%
Receita Primária Líquida	17,2%	17,1%	17,5%	17,8%	17,9%	18,0%	18,1%	18,2%	18,3%	18,4%	18,5%	1,3%
Superávit Gov. Central	-2,0%	-2,5%	-2,2%	-1,6%	-1,2%	-0,8%	-0,3%	0,2%	0,8%	1,3%	1,9%	3,9%
Dívida Bruta Gov. Federal	62,3%	71,0%	76,6%	80,8%	84,8%	88,3%	91,2%	93,3%	94,6%	95,1%	94,9%	32,6%
IPCAAt.i'Deflator do PIB. (IPCAAt-i TPCAt)	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	-
Juros reais (%)	2,3%	6,3%	5,8%	5,5%	5,5%	5,3%	5,3%	4,8%	4,8%	4,8%	4,8%	-
PIB (Crescimento %)	-3,8%	-3,4%	1,0%	2,0%	2,0%	2,0%	2,3%	2,3%	2,5%	2,8%	3,0%	-

Fonte: Tesouro Nacional, parâmetros e hipóteses dos autores do ET nº 12.

Tabela 11. Variações em relação ao PIB no período 2015-2015 (cenário alternativo)

Discriminação(1)	(% do PIB)											
	2025	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2025-2015
Despesa Sujeita a Teto	18,3%	18,9%	19,0%	18,7%	18,3%	17,9%	17,4%	16,9%	16,4%	16,0%	15,5%	-2,9%
Demais	4,6%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	61,3%	-23,3%
Despesa Total Acima da Linha	19,2%	19,5%	19,6%	19,3%	18,9%	18,5%	18,0%	17,5%	17,0%	16,6%	16,1%	-3,1%
Receita Primária Líquida	17,2%	17,1%	17,8%	18,3%	18,4%	18,5%	18,6%	18,7%	18,8%	18,8%	18,8%	1,5%
Superávit Gov. Central	-2,0%	-2,5%	-1,8%	-1,0%	-0,6%	0,0%	0,5%	1,1%	1,7%	2,2%	2,7%	4,6%
Dívida Bruta Gov. Federal	62,3%	70,7%	75,3%	78,6%	80,7%	82,2%	83,3%	83,4%	82,9%	81,9%	80,4%	18,1%
EPCAt-iDeflator do PEBt (IPCAAt-i TPCAt)	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	1,0%	-
Juros reais (%)	2,3%	6,3%	5,5%	5,0%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	4,5%	-
PEB (Crescimento %)	-3,8%	-3,0%	1,5%	2,0%	2,5%	2,5%	2,5%	3,0%	3,0%	3,0%	3,0%	-

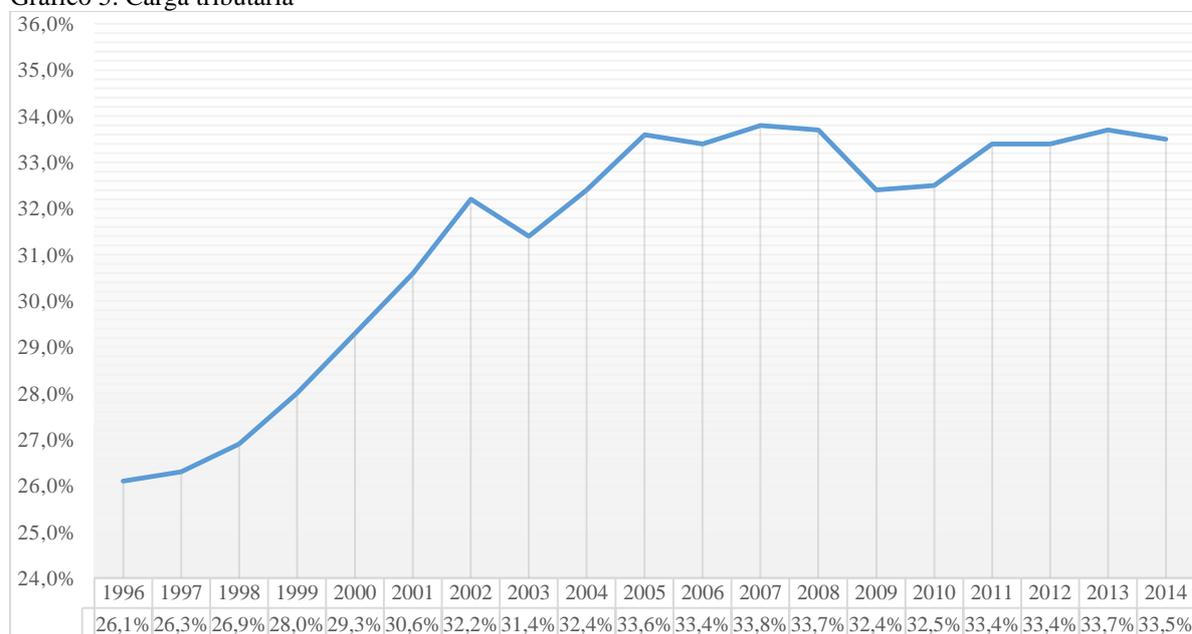
Fonte: Tesouro Nacional, parâmetros e hipóteses dos autores do ET nº 12

O mesmo estudo técnico apresentou uma simulação de um cenário com a aprovação da PEC nº 241/2016, considerando como se a regra tivesse sido aprovada em 2011 e passado a vigorar em 2012. Foi verificado que as despesas primárias seguiriam crescendo, mas, por outro lado, haveria bons superávits primários em 2014 e 2015. Em suma, para as contas federais teria sido um bom resultado e a proporção de despesas primárias em relação ao PIB seria cerca de 16%, inferior ao constatado em 2016, que foi de 19,5%. Na simulação, a economia de despesas primárias seria de R\$ 640 bilhões, chegando em 2016 com despesas inferiores ao programado, gerando um pequeno superávit primário.

Desde o ano de 2014, os dados financeiros do Governo têm demonstrado que as despesas primárias têm superado as receitas primárias, ocasionando sucessivos déficits

primários, obrigando a União a emitir títulos para conter a dívida pública, pagando juros elevados. Diante desse quadro, o NRF tem como princípio a redução das dessas despesas primárias, buscando o equilíbrio das contas públicas, como opção para não aumentar a carga tributária, considerada por muitos economistas e políticos como bastante elevada no Brasil. Dessa forma, a proposição é de controlar tais despesas por um longo prazo e melhorar a qualidade do gasto, argumento que não é consenso, posto que reflete um posicionamento que se opõe à demanda crescente de recursos para o financiamento da educação pública, inclusive previsto no atual PNE – Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, bem como de outras áreas de proteção social.

Gráfico 5. Carga tributária



Fonte: CONOF, baseado em material da ASSEC/Ministério do Planejamento.

A longa duração do NRF, com vigência de duas décadas, é uma proposição defendida pelo Governo ao apresentar a PEC, sob a justificativa da necessidade de garantir o bom funcionamento do regime, contendo o crescimento dos gastos públicos por período e tempo considerado seguro. Com essa medida, o Governo entende que a redução do endividamento público fará com que os juros baixem, diminuindo o ritmo de crescimento da dívida pública.

Estancar o crescimento da dívida pública depende não somente da contenção e limitação das despesas primárias, mas da retomada do crescimento econômico. O Governo tem, no entanto, a expectativa de que a contenção das despesas primárias ao longo dos 20 anos de vigência do NRF reflita na redução das despesas primárias em relação ao PIB. Enquanto perdurar o NRF, não há possibilidade de ampliação das despesas para além dos tetos

estipulados, mesmo que no período a economia cresça e as contas públicas melhorem, daí o entendimento que se trata de um congelamento das despesas em termos reais, pois a única alteração será a correção pela inflação.

Em síntese, trata-se de um esforço ou sacrifício “conjunto” no presente em função da possibilidade de no futuro o país desenvolver-se economicamente e voltar a crescer. O Governo, ao propor a PEC nº 241 como medida de ajuste fiscal pelo controle duradouro dos gastos públicos, tinha em mente que seria uma medida importante do ponto de vista fiscal, mas não suficiente. Assim, outras propostas de reformas seguiram curso concomitantemente, com destaque a reforma trabalhista, aprovada em 2017, e reforma da previdência, em andamento. Se o objetivo era de organizar as contas públicas sem alterar o mecanismo tributário ou criar novos impostos, o corte de gastos seria o caminho a ser trilhado.

O ET nº 12/2016 do CONOF ressalta ainda que a denominação de Novo Regime Fiscal não significa que algumas legislações vigentes tenham perdido sua validade, como o caso da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), cujos limites e regras precisam ser observados independentemente da vigência do NRF. A Proposta estabelece limites individualizados para as despesas primárias, em cada exercício, para os seguintes órgãos:

- I - do Poder Executivo;
- II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;
- III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;
- IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público;
- e
- V - da Defensoria Pública da União. (BRASIL, 2016, [s.p.]).

Cada grupo dos 5 órgãos apresentados acima terão limites individualizados para despesa primária total e deverão cada qual estabelecer seu limite. As despesas primárias, segundo Amaral (2017, p. 6), “são aquelas que ocorrem com o pagamento de pessoal e encargos sociais, água, luz, telefone, limpeza, vigilância, pessoal terceirizado, material de consumo, aquisição de equipamentos, material permanente, construções, aquisição de imóveis, etc.”, compondo um rol de despesas a serem contidas via congelamento de gastos, sendo corrigidas anualmente pelo IPCA, com base no valor do ano anterior, a começar pelas despesas do ano de 2016, corrigidas em 2017. Para as áreas de educação e saúde, no entanto, ficou estabelecido que o ano-base será 2017, sendo que a correção inicia em 2018 (art. 110 do ADCT). Tal regime somente poderá ser alterado a partir do décimo ano de vigência no novo regime.

Com o estabelecimento de um teto de despesas e a determinação de que seu crescimento a cada ano não pode ser superior ao valor gasto no ano anterior, acrescido da correção pelo IPCA, não será permitido que as despesas totais e reais do governo cresçam acima da inflação, independentemente do andamento da economia do país. Para aumentar os investimentos em determinada área, como a educação, por exemplo, será necessário reduzir o orçamento de outra área.

Ainda de acordo com Amaral (2017, p. 655), “para as despesas relacionadas à dívida pública não há o estabelecimento de nenhum patamar limítrofe – os “jogadores” financistas estarão protegidos nesses 20 anos de validade de ‘congelamento’ orçamentário para as despesas primárias”.

Art. 107 (...)

§ 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;

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal;

III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. (BRASIL, 2016, [s.p.]).

O descumprimento do limite de gastos ou teto está sujeito a determinadas sanções, previamente estabelecidas, a serem colocadas em curso no exercício seguinte ao do descumprimento e se concentram especialmente na possibilidade de expandir os gastos com pessoal.

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;
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, 2016, [s.p.]).

Concentrar o esforço de redução dos gastos por meio EC nº 95 tende a gerar uma pressão demasiada sobre o conjunto de despesas primárias, fundamentais para mover o Estado. Grande parte das despesas primárias é composto pelas chamadas despesas discricionárias, utilizadas para custeio administrativo e manutenção de determinados programas. Essas despesas serão as primeiras a sofrerem um encolhimento, forçando ajustes em setores que já estão em contingenciamento.

A CF/88, reconhecida como a mais avançada em termos de direitos sociais no Brasil, fomentou a implementação diversas políticas de cunho social, algumas previstas claramente no texto constitucional e outras que foram sendo conquistadas e implementadas no decorrer do tempo. A ampliação das políticas de cunho social acarreta um impacto no aumento do gasto público e necessita que as receitas acompanhem esse crescimento. Por outro lado, existe uma pressão social do contribuinte em relação ao aumento de impostos, dificultando o equilíbrio entre receita e despesa. Algumas questões como a dívida pública e a tributação das grandes fortunas são como que temas-tabu no país, sem um enfrentamento factível, pelo menos a curto prazo, dada a conjuntura política com composição de bancadas contrárias ou inertes em relação a tais pautas.

O ET nº 12, baseado em dados do Sistema Tributário Nacional e do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão assente que existe uma insustentável evolução da dívida bruta e uma sequência de déficits primários. Tomando em conta essa condição, o NRF surge como mecanismo para ajustar a economia.

Quando foi proposta a PEC nº 241, apresentou-se um tratamento diferenciado para as áreas da saúde e educação com o estabelecimento de pisos mínimos de investimento, numa tentativa para conciliar a determinação constitucional de percentuais mínimos para as áreas e a fixação do teto de despesas. De acordo com estudo publicado pelo IPEA, de autoria de Bassi (2018, p. 7), ocorre a chamada desafetação tributária: “Isto é, o limite resultou em uma desvinculação da arrecadação líquida de impostos do financiamento da educação pública, que passou a ser regido nos moldes das despesas sobreditas”. Em outras palavras, durante a vigência da EC nº 95, o mecanismo de vinculação constitucional de recursos para a educação fica temporariamente suspenso e passa a vigor o piso determinado pela emenda.

O Governo, nas palavras de seus ministros de Economia e de Orçamento, com apoio manifesto de alguns deputados afirmou, durante os eventos registrados nas NTs que fazem parte deste estudo, que nada impede a alocação de mais recursos para a educação além do piso, mas para que isso aconteça os recursos terão que vir de outra área cujos orçamentos sejam remanejados para a educação. Na definição do orçamento, o Congresso terá papel decisivo na definição das prioridades, destinando mais ou menos recursos para as áreas. Trata-se de uma possibilidade bastante remota, que depende dos governos e parlamentares que cada momento político propiciará.

E eu gostaria de frisar aqui a diferença, que muitas vezes não está clara, entre o que nós vamos chamar de limite de crescimento, que é o teto – vamos chamar de teto, para simplificar – e o limite mínimo, que vamos chamar de piso. Então, as duas coisas são diferentes. Nós estamos falando em estabelecer um teto, sim, para o crescimento das despesas totais e um índice de correção do piso para investimentos em saúde e educação, o que significa que não limita o investimento em saúde e educação. Ele pode crescer acima do piso, como tem acontecido nos últimos anos. Não há punição ou paralisia dos programas: o descumprimento das metas num ano aciona, no ano seguinte, medidas automáticas de controle de despesas. (C2-NT1-Conv.HM-p.5).

(...) sobre a questão da saúde e da educação... Sempre poderá haver uma alocação muito superior ao piso. Não há nenhuma restrição quanto a isso. Os limites internos das despesas poderão ser manejados e alocados da maneira mais efetiva. (C2-NT1-Conv.DO-p.27).

Quando se tem um limite para a despesa pública, exige-se que o Congresso defina prioridades. O Congresso tem que dizer: “Isso é mais importante do que aquilo. Saúde e educação são mais importantes do que aposentadoria precoce e do que aumentar o salário de servidores de alta renda”. Isso significa definir prioridades. Isso, na verdade, fortalece o Congresso, fortalece o debate democrático. Na hora em que temos um limite de gasto, passamos a ter definido o que é prioritário e o que não é. Vocês querem a minha opinião? Saúde e educação são muito importantes, mas, se elas são importantes, então tenho que mostrar o que é menos importante do que as duas. Eu não posso dizer que elas são importantes e não dizer o que é menos importante. (C2-NT2-Conv.BA-p.32).

A argumentação em torno na aprovação do teto de gastos defendeu que a área da educação seria privilegiada com o estabelecimento do piso mínimo de investimentos. Salienta-se, no entanto, que a formação do piso não considerou os valores efetivamente investidos em educação, de modo que o ponto de partida do piso foi inferior ao que vinha sendo praticado em termos de investimentos na educação pública.

Entende-se que a aprovação da emenda representa uma pressão contínua pelo decréscimo das despesas primárias de todas as áreas, dificultando eventuais sobras de recursos que possam ser remanejadas. Cria-se um cenário de futuras dificuldades financeiras para a manutenção das instituições, programas e atividades da área da educação.

Quando o texto da PEC nº 241 foi submetido à CCJC da Câmara dos Deputados, a maioria dos membros entendeu que considerando o momento atual de crise e queda da receita,

bem como o estabelecimento de um piso para as áreas da saúde e educação, o que representaria uma aplicação mínima, os serviços públicos em educação e saúde não seriam descontinuados durante a vigência transitória da medida. Alguns deputados apresentaram votos em separado, por entender que a PEC seria um retrocesso nas áreas já protegidas pela Constituição por meio da vinculação de recursos. O ET nº 12 afirmava que, considerada a longa vigência da PEC, deveria ser proposta conjuntamente a criação de algum mecanismo que permitisse ajustar os pisos, tendo em mente o possível aumento de demanda populacional (BRASIL, 2016, p. 34).

A situação dos recursos da educação é particularmente importante, pois uma simulação de gastos em MDE entre os anos de 2010 e 2016, considerado o mínimo constitucional de 18% que cabe à União, comparado à metodologia prevista pela PEC nº 241, corrigida pelo IPCA, revelou que o critério proposto pela PEC proporcionaria um piso menor para a educação. A imagem do gráfico abaixo, retirado do ET nº 12 do CONOF, ilustra a simulação.

Tabela 12. MDE – Piso CF x PEC 214/16 – Simulação 2010 a 2016 (Valores em bilhões de reais)

Ano	Receita Líq. de Impostos (RLI)	Piso Atual (18% da RLI) (a)	Piso PEC (IPCA) (b)	Diferença Piso (PEC e CF/18%) (c=b-a)	Aplicação em MDE (executado) (d)
2010 ⁽¹⁾	173,5	31,2	31,2	-	33,7
2011	205,5	37,0	33,0	-4,0	39,8
2012	218,8	39,4	35,2	-4,2	56,0
2013	239,1	43,0	37,2	-5,8	53,9
2014	245,5	44,2	39,4	-4,8	56,8
2015	258,6	46,5	42,0	-4,5	59,4
2016 ⁽²⁾	259,7	46,7	46,5	-0,2	59,7

Fonte: CONOF/Tesouro Nacional – Relatório Resumido de Execução Orçamentária (RREO) de 2010 a 2015.

Cabe mencionar que durante o período em que foi feita a simulação, os dados aplicados superaram o valor mínimo, revelando que os valores mínimos propostos pela PEC nº 241 somente são vantajosos no caso de queda real da arrecadação de impostos (BRASIL, 2016). Outras projeções realizadas pelo CONOF mostram que a partir do momento em que a economia começa a se recuperar, os pisos estabelecidos pela PEC nº 241 passam a significar perdas em relação às práticas antes da vigência da nova norma.

Outra informação relevante apontada pelo ET nº 12 é em relação aos totais investidos em educação no Brasil nos últimos anos, cujos valores têm superado os mínimos constitucionais, “decorrentes da política de Estado estabelecida pela constituição que assegura a educação como direito social, a ser ofertado pelo Poder Público de forma obrigatória e gratuita” (BRASIL, 2016, p. 37). Assim, uma vez estabelecidos os pisos via PEC nº 241, o mecanismo representará, de acordo com simulação com valores deflacionados e relativos a

2016, uma redução de aproximadamente R\$ 32,2 bilhões ao longo de 10 anos, o que, de acordo com o ET nº 12, não representa um valor de grande impacto pelo regime fiscal.

Contudo, os autores do ET nº 12 apontam que o estabelecimento de um teto máximo, que engloba todas as despesas do orçamento, tende a dificultar a manutenção da prática de uma evolução de gastos na área da educação, comprimindo seu crescimento para além do piso, pois existirá uma pressão sobre os gastos discricionários. Essa redução da evolução desse tipo de despesa, como já mencionado, poderia ocorrer mesmo sem a aprovação da PEC nº 241, apenas com o cumprimento da aplicação do mínimo constitucional de 18%. Contudo, considerada aprovação da EC nº 95 com a duração de 20 anos por ela estabelecida, é inegável que existe a possibilidade de vigorar duas décadas de contração nos investimentos. Caso a economia recupere seu crescimento, o crescimento real das receitas seguramente será superior ao piso estabelecido pela referida EC, somado à correção anual pelo IPCA. Os autores do Estudo entendem que seria salutar a existência de um mecanismo que permitisse estender os benefícios às políticas educacionais previstas na CF/88 e no PNE no caso da recuperação das receitas.

O ET nº 18, de agosto de 2016, tratou especificamente da análise dos impactos da PEC nº 241 nas políticas educacionais, retomando considerações já expressas no ET nº 12/2016 com o acréscimo de detalhar os impactos para a área da educação. Esclareceu inicialmente que a PEC nº 241 teria dois impactos que interferem no gasto com educação. Um deles é o estabelecimento do teto global de despesa primária e o segundo diz respeito à alteração dos valores mínimos a serem aplicados em MDE. O estudo reforça a premissa de que o NRF sozinho não será suficiente para controlar os gastos públicos, ou seja, serão necessários ajustes adicionais para fazer o ajuste fiscal e conter a expansão dos gastos públicos, como reformas administrativa, tributária e previdenciária.

O ET nº 18/2016 sustenta que dificilmente seria possível incrementar os investimentos em educação para além dos valores do piso proposto pela PEC, posto que nos últimos anos se tem verificado uma demanda crescente de recursos para a área da educação visando atender ao que está expresso na CF/88, da educação pública como direito social a ser assegurado pelo Estado, obrigatória e gratuitamente. O estudo aponta os inegáveis avanços obtidos em função do incremento de recursos e que foram comprovados com dados do INEP.

Ainda no ET nº 18 é feita a ressalva de que os recursos aplicados em educação ainda não são suficientes para atender com qualidade as necessidades educacionais brasileiras, historicamente reprimidas. O autor menciona a Lei nº 13.005, de 2014, que aprovou o PNE, cuja meta nacional seria a de atingir o investimento anual na proporção de 10% do PIB, bem como a criação do mecanismo CAQ, que representaria um padrão de qualidade envolvendo

investimentos. Diante dessas responsabilidades da União, o referido estudo reconhece que o NRF “compromete não só as políticas educacionais previstas na Constituição, no Plano Nacional de Educação e no Plano Plurianual, mas também as inegáveis conquistas verificadas nas últimas décadas” (p. 5).

Em relação às aplicações mínimas em MDE, o ET nº 18/2016 reiterou que o Brasil vinha apresentando um crescimento histórico nos investimentos em financiamento da educação em cumprimento à sua Constituição e a análise apenas do cumprimento dos investimentos mínimos previstos no artigo 212 da CF/88 mostra que vem sendo cumprido muito além do mínimo constitucional. Contudo, conforme relataram os ETs nº 11 e 12, se a aplicação dos valores em educação propostos pela PEC nº 241 tivessem sido colocados em vigor em 2010, o resultado teria sido um piso menor para a educação do que aquele efetivamente empregado. Se forem consideradas as demandas educacionais existentes no país e a qualidade da educação apurada nos testes de grande escala, deduz-se que os mínimos constitucionais têm se mostrado insuficientes para atender a tais demandas previstas como direito social. Contudo, se mesmo antes da aprovação do teto de gastos o Poder Executivo quisesse reduzir os investimentos a esses mínimos, teria o amparo legal, independente da medida ser prejudicial ao financiamento da educação.

O autor do ET nº 18/2016 argumenta que o debate em torno dos mínimos de aplicação não tem muita importância neste contexto por estarem muito distantes do efetivamente aplicado. Assim, o impacto efetivo, limitador dos investimentos será, “com o crescimento vegetativo das despesas obrigatórias, a aplicação do limite total da despesa primária” (p. 7). Em outras palavras, o teto máximo de gastos não comporta um crescimento de gastos em trajetória crescente como vinha acontecendo com a educação.

Na proposição da PEC nº 241, a inclusão do critério de correção do piso pelo IPCA teria o objetivo de preservar o valor mínimo em valores reais ao longo da vigência do ordenamento. Contudo, o Estudo aponta que a recessão ocorrida desde o ano de 2012 corroeu os valores investidos em educação e o declínio identificado foi de R\$ 73,9 bilhões em 2012 para R\$ 65,7 bilhões em 2015. Considerando que o cenário econômico é incerto, cabe dizer que a forma de correção proposta é vantajosa em períodos de baixo crescimento e perda de receita (política anticíclica), porém o mesmo não ocorre numa situação inversa.

O ET nº 18 coloca também a existência de um paradoxo, pois, de um lado, é preciso conter gastos para recuperar a economia, para que o país volte a crescer e gere emprego e renda, assim como, por outro lado, é necessário qualificar a força de trabalho da população economicamente ativa. Além disso, ressalta que o envelhecimento populacional e a redução da

população em idade escolar nos próximos anos devem ser considerados ao formular as políticas públicas.

A educação permite ainda elevados retornos privados e sociais. Aumenta a renda do trabalhador, promove a inclusão social e forma melhores cidadãos para o exercício da democracia. Diante dos acontecimentos políticos dos últimos anos, das enormes carências existentes, maiores investimentos em educação mostram-se necessários para o pleno desenvolvimento do país. Trata-se, pois, de elemento de fundamental importância para que se viabilize a retomada do crescimento econômico e do próprio sucesso do Novo Regime Fiscal. (CONOF, ET nº 18, p. 8).

Dessa forma, o referido ET pontua que nos momentos de crise as políticas públicas têm que considerar as prioridades, evitando colocar em risco os avanços já obtidos. Para isso, de modo a proteger os direitos sociais, deveriam ser revistos alguns aspectos da PEC nº 241, possibilitando gastos além do limite de despesa primária total. Recomendou que, para proteger o piso das aplicações, os mínimos deveriam se basear nos valores realizados, corrigidos pelo IPCA, de modo a preservar o que já vinha sendo aplicado, a salvo das oscilações econômicas, porém sem possibilidade de expansão. Para haver expansão seria necessário excluir a educação do teto de despesas. O autor do estudo entende que é muito pouco provável que o Governo consiga implementar sua tese de que “as despesas em educação não serão reduzidas, mas poderão ser acrescidas, por definição do Congresso Nacional, desde que haja remanejamento de recursos de outras áreas”.

O ET nº 22 foi publicado em 21 outubro de 2016, apenas 4 dias antes da votação em segundo turno da PEC nº 241 na Câmara dos Deputados, quando o texto a ser votado já havia sido debatido e recebido ajustes após as audiências públicas, parecer do relator e reuniões. Trata do orçamento da educação, examinando o risco de compressão das despesas não asseguradas pela PEC nº 241. Inicialmente o Estudo esclareceu que o exercício financeiro de 2017 seria o exercício-base para o cálculo das aplicações mínimas em MDE, com vigência de 20 anos. A partir do conhecimento dos dados do projeto de lei orçamentária de 2017 e do regramento estabelecido pela PEC nº 241, o autor buscou identificar os valores assegurados pelo NRF para a educação e aqueles que estarão sujeitos à compressão. Fez a ressalva de que não avaliaria possíveis perdas, somente os impactos na programação orçamentária da educação.

Os fundamentos são de que a educação terá dois impactos gerados pela medida: a primeira se refere às aplicações mínimas em MDE e a segunda às despesas primárias realizadas na área educacional. Quanto ao primeiro elemento de impacto, a CF/88, em seu artigo 212, prevê a aplicação mínima de 18% da receita em MDE, cujo detalhamento aparece na LDB, artigo 70. De acordo com o NRF, para o ano de 2017 será garantido o mínimo constitucional previsto em lei e a partir do exercício de 2018 será considerado como piso o valor

correspondente aos 18% do exercício de 2017, corrigido pelo IPCA, consecutivamente até o final da vigência do teto de gastos. Quanto ao segundo elemento, as despesas primárias são aquelas consideradas no resultado primário, excluídas as de natureza financeira e que compõem o limite individualizado. A partir do décimo ano de vigência do NRF, o Presidente da República poderá propor, mediante projeto de lei, alteração no método de correção do limite de despesas primárias para o poder executivo, ou seja, não há nenhuma previsão de alteração, além da correção pelo IPCA, no piso da educação para os 20 anos.

O autor esclarece que são investidos em MDE não somente os recursos previstos no artigo 212 da CF/88, pois somam-se aos 18% recursos provenientes de aplicações de impostos, que incorporam o excedente de impostos aplicados e as aplicações totais, que consideram todas as fontes (p. 3). Tomando por base o Projeto de Lei Orçamentária Anual (PLOA) de 2017, observa-se que as ações classificadas como MDE não são exclusivamente praticadas pelo MEC, mas também por órgãos como a Presidência da República, Ministério do Planejamento da Defesa e transferências a estados, municípios e Distrito Federal.

O Estudo apresenta uma tabela (p. 3) contendo uma série histórica das aplicações em MDE feitas pela União entre os anos de 2007 a 2015, que revelam as efetivas aplicações e em relação aos mínimos constitucionais previstos.

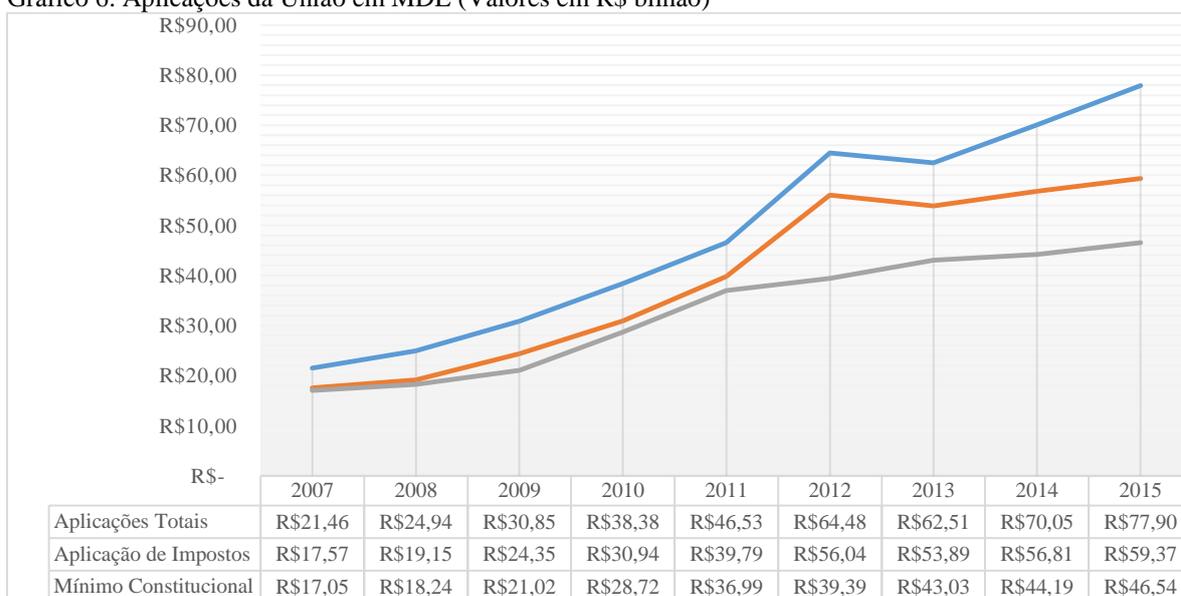
Tabela 13. Aplicações da União em MDE (valores em R\$ mil)

EXERCÍCIO	RECEITA DE IMPOSTOS					TODAS AS RECEITAS
	RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS	MÍNIMO CONSTITUCIONAL		TOTAL		
2015	258.577.288	46.543.912	18%	59.366.218	23,0%	77.901.139
2014	245.523.649	44.194.257	18%	56.809.632	23,1%	70.047.886
2013	239.070.938	43.032.769	18%	53.890.080	22,5%	62.505.844
2012	218.819.292	39.387.473	18%	56.035.863	25,6%	64.476.615
2011	205.492.288	36.988.612	18%	39.793.122	19,4%	46.532.920
2010	159.542.570	28.717.663	18%	30.941.068	19,4%	38.380.541
2009	116.765.895	21.017.861	18%	24.354.237	20,9%	30.846.666
2008	101.309.991	18.253.798	18%	19.150.623	18,9%	24.940.121
2007	94.704.864	17.046.875	18%	17.566.751	18,5%	21.464.302

Fonte: CONOF, ET nº 22/2016.

Na sequência é apresentado um gráfico extraído do ET nº 22 (p. 4), que representa didaticamente os valores investidos pela União.

Gráfico 6. Aplicações da União em MDE (Valores em R\$ bilhão)



Fonte: Baseado em CONOF, ET nº 22/2016.

No decorrer do ET nº 22, utilizando os dados da PLOA 2017, o autor apura que o mínimo constitucional seria cumprido em 2017 com aplicações provenientes da fonte 112, com despesas obrigatórias e financeiras, necessitando de pequena parte de despesas discricionárias, o excedente dessas despesas discricionárias é que representaria a margem para compressão e despesas de que fala o autor, ou seja, são as aplicações não asseguradas a partir do estabelecimento no novo ordenamento. Essas despesas discricionárias representam bilhões de reais anuais que vinham sendo aplicados em MDE e a partir da aplicação do teto de gastos seriam drasticamente reduzidas.

De acordo com o referido Estudo, a partir de 2018 mudam as classificações das aplicações de recursos, posto que já estará estabelecido o piso a ser aplicado em MDE. Daí em diante, poderão ser usadas quaisquer fontes de receitas aplicáveis a MDE, “com exceção das receitas da contribuição social do salário-educação (...) e das receitas decorrentes da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, nos termos do art. 4º da Lei nº 12.858/2013 (...)” (p. 5).

É fundamental destacar que “não se submetem ao teto de gastos as transferências e complementações, de natureza constitucional ou legal, destinadas a Estados, Distrito Federal e Municípios, além de despesas de natureza financeira”, conforme a seguir, que detalha as despesas relativas à educação que estão excluídas do teto de gastos.

Quadro 7. Despesas relativas à educação excluídas do teto de gastos

Órgão	Ações	
DESPESAS PRIMÁRIAS		
73000 - TRANSFERÊNCIAS A ESTADOS, DISTRITO FEDERAL E MUNICÍPIOS	0C33	FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB
	0E36	COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO AO FUNDO DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DA EDUCAÇÃO BÁSICA E DE VALORIZAÇÃO DOS PROFISSIONAIS DA EDUCAÇÃO - FUNDEB
	0369	TRANSFERÊNCIA DA COTA-PARTE DO SALÁRIO-EDUCAÇÃO (LEI N° 9.424, DE 1996 - ART. 15)
	0312	SERVIÇOS PÚBLICOS DE EDUCAÇÃO DO DISTRITO FEDERAL
	0A53	TRANSFERÊNCIAS DAS PARTICIPAÇÕES PELA PRODUÇÃO DE PETRÓLEO E GÁS NATURAL (LEI N° 9.478, DE 1997) - PARCELA VINCULADA À EDUCAÇÃO
DESPESAS FINANCEIRAS		
74000 - OPERAÇÕES OFICIAIS DE CRÉDITO	00IG	CONCESSÃO DE FINANCIAMENTO ESTUDANTIL - FIES (LEI N° 10.260. DE 2001 [^])
26000 - MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO	09HB	CONTRIBUIÇÃO DA UNIÃO, DE SUAS AUTARQUIAS E FUNDAÇÕES PARA O CUSTEIO DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS
	00H7	CONTRIBUIÇÃO DA UNIÃO PARA O CUSTEIO DO REGIME DE PREVIDÊNCIA DOS SERVIDORES PÚBLICOS FEDERAIS DECORRENTE DO PROVIMENTO DE CARGOS E FUNÇÕES E REESTRUTURAÇÃO DE CARGOS E CARREIRAS E REVISÃO DE REMUNERAÇÕES
	0283	AMORTIZAÇÃO E ENCARGOS DE FINANCIAMENTO DA DÍVIDA CONTRATUAL INTERNA
TOTAL		

Fonte: adaptado de CONOF, ET n° 22/2016.

O ET n° 22 pontua que as transferências constitucionais relativas ao Fundeb, à cota-parte do salário-educação e decorrentes de exploração de petróleo e gás natural são consideradas despesas dos entes subnacionais, de caráter obrigatório. Além disso, os valores relativos à complementação da União ao Fundeb e os serviços públicos de educação do Distrito Federal são legalmente considerados como despesas da União (p. 8).

Quanto às vinculações da contribuição do salário-educação e da receita de royalties e de participações especiais do petróleo, que inclui as áreas do pré-sal, a PEC 241/2016 exclui do limite de gastos primários somente as aplicações de Estados, Distrito Federal e Municípios. As aplicações das parcelas relativas à União, de R\$ 8,4 bilhões (salário-educação) e de R\$ 3,7 bilhões (royalties), previstas para 2017, serão submetidas ao limite de gastos primários, ainda que essas despesas sejam contabilizadas em acréscimo ao mínimo constitucional. (CONOF, ET nº 22, p. 8).

O autor do ET nº 22 esclarece que o teto de gastos se sobrepõe às vinculações de receitas destinadas à educação. Em consequência dessa determinação, mesmo com um crescimento expressivo da arrecadação nos próximos 20 anos, decorrentes, inclusive, da exploração do pré-sal, essas receitas não poderão ser aplicadas na educação, passando a compor o resultado primário do Governo Federal e a sociedade brasileira será privada de usufruir, por duas décadas, das vantagens que o incremento de recursos poderia propiciar na área educacional.

O ET nº 24, de 2016, publicado em 21 de outubro de 2016, foi solicitado pelo Deputado Pedro Uczai, a respeito das consequências do NRF sobre a concretização das metas educacionais do Plano Nacional de Educação 2014-2024, em especial, o cumprimento da meta de 10% do PIB para a educação. Para fazer a análise solicitada, o autor tomou por base os ET nº 18 e 22/2016 por ele formulados anteriormente como consultor da CONOF.

O PNE foi aprovado e transformado na Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2018, contendo 20 metas a serem atingidas nas ações de educação que envolvem União, estados, municípios e Distrito Federal. A PEC nº 241 atinge somente as aplicações da União, porém grande parte da responsabilidade para garantir o cumprimento das metas do PNE requer aporte de recursos financeiros provenientes da União. De acordo com o Estudo, a principal responsabilidade da União estaria em implementar o CAQi e o CAQ, o que seria feito pela complementação de recursos aos entes que não conseguirem atingir os valores desses dois parâmetros para o financiamento da educação.

Desde a aprovação do PNE, algumas metas já se encontravam a caminho de serem atingidas sem o dispêndio significativo de recursos: Meta 2 – Ensino Fundamental; Meta 4 – Educação Especial; Meta 6 – Educação Integral; Meta 13 – Titulação de professores da Educação Superior; Meta 14 – Pós-Graduação; Meta 19 – Gestão Democrática. Outras 14 metas demandam ampliação de investimentos para serem atingidas, sendo que somente a Meta 12 – Educação superior é de responsabilidade exclusiva da União e prevê a elevação da taxa bruta¹²

¹² A Taxa de Escolarização Bruta é a razão entre o número total de matrículas (independente da faixa etária) e a população correspondente na faixa etária prevista para o curso na etapa de ensino. A Taxa de Escolarização Líquida representa a razão entre o número de matrículas de alunos com idade prevista para estar cursando determinada etapa de ensino e a população total na mesma faixa etária.

de matrícula para 50% e a taxa líquida para 33% entre a população de 18 a 24 anos, sendo que desses percentuais, 40% das novas matrículas deveriam ser atingidas no segmento público.

Há outras 13 Metas relacionadas à Educação Básica, que precisam da coordenação de esforços dos diferentes entes, União, estados, municípios e Distrito Federal, porém dependem essencialmente de auxílio financeiro da União são: Meta 20 – Financiamento da Educação; Meta 1 – Educação Infantil; Meta 3 – Ensino Médio; Meta 7 – IDEB e aprendizado adequado; Meta 8 – Escolaridade Média; Meta 9 – Alfabetização de jovens e adultos; Meta 10 – EJA Integrada à Educação Profissional; Meta 11 – Educação Profissional; Meta 15 – Formação de profissionais da educação; Meta 16 – Pós-graduação de professores e formação continuada de profissionais da educação; Meta 17 – Valorização dos professores; Meta 18 – Plano de carreira.

Quanto à Meta 20, que trata do Financiamento da Educação, ela prevê o incremento de recursos do PIB investidos em educação visando alcançar 7% no 5º ano de vigência do PNE e 10% ao final do decênio. Entre os desdobramentos da Meta 20 estaria a implementação do CAQi e CAQ, já mencionado. A Meta 20 fica inviabilizada com a implementação do proposto pela PEC nº 241, tanto ao que se refere ao CAQi e CAQ, quanto ao percentual do PIB, uma vez que a expansão de gastos necessária para cumprir essa Meta do PNE caminha na direção oposta ao que estabelece o NRF.

Quanto às demais Metas relacionadas à Educação Básica, estão previstas algumas exclusões de despesas do cômputo do teto global de gastos, as quais entende-se que podem representar recursos adicionais para a educação e já foram apresentadas pelo ET nº 22, em especial no caso de transferências do Fundeb, além do mínimo estipulado, para as unidades da federação cujo valor mínimo não alcançar o mínimo definido constitucionalmente. É pouco provável que se materialize a possibilidade de remanejar recursos entre os diferentes órgãos para destinar para MDE, pois o orçamento é bastante restritivo para todas as áreas. A aplicação em despesas discricionárias ficará a critério Governo Federal no momento de elaboração da cada proposta orçamentária anual, bem como a cargo do Legislativo, que votará a matéria.

O ET nº 26 foi publicado pela CONOF em 22 de dezembro de 2016, poucos dias após a aprovação final e publicação da EC nº 95, de 15 de dezembro de 2016, anteriormente chamada de PEC nº 241 quando tramitou na Câmara dos Deputados e como PEC nº 55 ao tramitar no Senado Federal. Trata-se de um material construído pelos autores no intuito de tornar o conteúdo acessível, o que é feito pela descrição e explicação didática do teor da EC nº 95.

Optou-se por concentrar a atenção nos aspectos do documento que se relacionam de maneira direta ou indireta ao financiamento público da educação. A maior parte das observações já havia sido apontada nos ET apresentados anteriormente, contudo, dada a

importância da emenda constitucional em tela, não se constitui como um excesso retomar objetivamente as questões cruciais que afetam a educação, sintetizadas a seguir:

- A fixação de limites para as despesas primárias não afeta a vigência da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF);
- Os efeitos no Novo Regime Fiscal alcançarão apenas órgãos e entidades dependentes de recursos públicos;
- Haverá 15 limites individualizados para as despesas primárias;
- A vigência do NRF é de 2017 a 2036, período em que as despesas primárias não poderão ultrapassar os limites individualizados;
- O IPCA foi escolhido como fator de correção dos limites;
- A regra da PEC (congelamento das despesas primárias em termos gerais) faz que as mesmas passem a representar fatias decrescentes do PIB;
- A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) foi o instrumento escolhido pelo constituinte originário para a definição dos limites e parâmetros a serem seguidos pelos demais poderes e MPU;
- A mensagem presidencial que encaminha a PLOA dará transparência aos limites individualizados;
- A despesa primária será controlada na autorização e na execução;
- Alguns itens de despesa primária estão fora do teto;
- O método de correção somente poderá ser alterado a partir do décimo ano de vigência do novo regime fiscal, por iniciativa do Presidente da República e projeto de lei complementar. A partir disso serão permitidas novas alterações no método de correção, limitadas a uma vez por mandato presidencial;
- Foram criadas vedações para os casos de descumprimento dos limites, visando conter o crescimento das despesas, especialmente as obrigatórias, que possuem elevado grau de rigidez e inércia;
- No período de vigência do NRF serão desvinculados os percentuais de receitas às aplicações mínimas de saúde e educação;
- A fórmula do cálculo do piso será com base no mínimo aplicado em 2017, corrigido pelo IPCA;
- Caso ocorrer crescimento real da receita, o piso educacional não acompanhará esse crescimento. Por outro lado, não será possível reduzir, dentro da vigência do NRF, o piso estipulado;

- O Fundeb foi ressalvado do teto de gastos; as despesas financeiras (FIES) e a renúncia de receita (ProUni);
- Durante a vigência do NRF os pisos somente serão corrigidos pelo IPCA, não há previsão de revisão no cálculo dos pisos;
- Para o ano de 2017 as áreas de saúde e educação mantiveram-se vigentes, com o objetivo de utilizar como base o ano de 2017;
- As despesas discricionárias estarão sujeitas a dois tipos de limitação: a necessidade de cumprimento da meta fiscal e o atendimento do limite máximo de despesa primária. Desse modo, sempre que ocorrer queda de receita ou aumento de despesa, as despesas discricionárias sofrerão contingenciamento;
- Excesso de arrecadação para além da estimativa da LOA não poderá ser utilizada para ampliação de despesas primárias além do limite do teto;
- Proposições legislativas, inclusive de EC, que ensejam aumento de despesa obrigatória ou renúncia de receita deverão estar acompanhadas de estimativa de impacto orçamentário e financeiro para serem apreciadas.

4.2.4 Uma revisão de literatura acerca de EC nº 95 desde sua proposição como PEC nº 241, de 2016, e o financiamento da educação pública

Este texto abarca elementos encontrados nos artigos e dissertações que tratam da temática relativa à Emenda Constitucional nº 95, de 2016, em suas diversas etapas, desde que iniciou sua tramitação como PEC nº 241, na Câmara dos Deputados, até sua aprovação final. Destaca-se que foram reunidas as informações consideradas mais relevantes para o campo da educação e das políticas educacionais e que podem ter influência, direta ou indireta, no financiamento da educação. Cabe mencionar que nas publicações que tratam da temática, a quantidade de manifestações e de argumentos contrários ao novo regime fiscal se sobressaem. Os materiais utilizados nesta revisão estão descritos no quadro a seguir.

Quadro 8. Artigos que compõem a revisão de literatura acerca da EC nº 95

Nº	TÍTULO	AUTOR	Periódico
1	Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre	Cynara Monteiro Mariano	Revista de Investigações Constitucionais
2	Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)	Nelson Cardoso do Amaral	Revista Brasileira de Educação
3	Novo Regime Fiscal e a mitigação dos pisos de custeio da saúde e educação	Elida Graziane Pinto	Cadernos de Saúde Pública
4	Novo Regime Fiscal e a constitucionalização do contingenciamento das despesas primárias obrigatórias	Elida Graziane Pinto	Physis: Revista de Saúde Coletiva
5	PEC 241/55: a morte do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais	Nelson Cardoso do Amaral	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
6	O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação	Cleiton de Oliveira e Guaracy Silva	Revista Brasileira de Política e Administração da Educação
7	A crise econômica de 2014/2017	Fernando Holanda Barbosa Filho	Estudos Avançados
8	A aprovação de PEC 241 significa estrangular a educação pública brasileira e tornar letra morta do Plano Nacional de Educação 2014-2024	Nota 1/2016 Fineduca	Revista Fineduca
9	A PEC 241 e as 3 teses liberais equivocadas sobre o Estado brasileiro	José Celso Cardoso Jr e Paulo Kliass	Revista IHU-Online
10	Pior a emenda que o soneto: os reflexos da EC 95/2016	Paulo de Sena Martins	Retratos da Escola
11	Estudo preditivo do impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº 95/2016 nas universidades federais brasileiras	José Claudio Karam de Oliveira	XXI SemeAD

Fonte: elaborado pela autora.

A partir da aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, em 16 de dezembro de 2016, foi inserido no ADCT uma série de dispositivos que instituíram o novo regime fiscal no Brasil, estabelecendo o chamado teto para os gastos primários do governo federal, com duração prevista para 20 anos. De acordo com Mariano (2017, p. 260), “esse novo regime valerá, portanto, até 2036, sendo o teto fixado para 2017 correspondente ao orçamento para os gastos de 2016, acrescido da inflação daquele ano. Para a educação e a saúde, o ano-base será este 2017, com início de aplicação em 2018”.

Amaral (2017, p. 3) entende que as políticas públicas em geral, como também aquelas relacionadas ao financiamento da educação, estão sujeitas “à estrutura da sociedade em termos ideológico-econômicos”. O autor afirma que para analisar a EC nº 95 é preciso considerar a “estrutura capitalista e a ótica liberal que prevalecem na sociedade brasileira”. Ele relembra que a partir da década de 1990 é que foram implantadas no Brasil as primeiras políticas, chamadas de reformas (abertura ao capital externo – 1992; reforma administrativa – 1998; educação e

saúde – a partir de 1995, dentre outras). A maior parte delas se concentra a partir de 1995, no governo de FHC, decorrentes do chamado Consenso de Washington.

Para Soares (1996, p. 23), a reunião que resultou na criação do chamado Consenso de Washington não priorizou os debates sobre os problemas sociais dos países, mas questões que envolviam temas como: disciplina fiscal, priorização dos gastos públicos, contenção dos gastos públicos e abertura dos mercados, privatizando as empresas e serviços públicos, reforma tributária, promovendo os meios para que o Estado interferisse o mínimo possível no mercado. Tais direcionamentos foram sendo naturalizados como parte necessária da administração pública. Cabe mencionar que a configuração do NRF coaduna com a disciplina fiscal, priorização e contenção dos gastos públicos. Fiori (2001, p. 74) chegou a afirmar que desde então as prescrições promovidas pelo Consenso de Washington transformaram-se “num novo senso comum, quase ensurdecedor”.

Amaral (2017, p. 4) afirma que “durante os governos de FHC, de 1995 a 2002, a economia brasileira viveu um período de quase estagnação, em que o produto interno bruto (PIB) e a arrecadação de impostos da União cresceram pouco”. Se descontada a inflação, os índices no período foram de 26,9 e 39,3% respectivamente. Já nos governos Lula e Dilma, “de 2003 a 2015, esses indicadores cresceram em percentuais bem mais elevados: 73,4% e 89,9% para a arrecadação de impostos da União”. A inflexão no PIB e na arrecadação de impostos começa a ser notada em 2014. Segundo o autor, a mudança no comportamento da economia, a chamada crise, levou a uma rápida soma de forças da oposição ao governo PT que atuaram conjuntamente, culminando no *impeachment* de Dilma Rousseff, no mês de agosto de 2016, ação que na opinião do autor se constituiu como um “verdadeiro golpe legislativo-judicial-midiático”.

Ainda de acordo com Amaral (2017, p. 5), no período em que o PT esteve na presidência, ocorreu uma reorientação parcial de medidas implementadas a partir da década de 1990, especialmente relativas às privatizações, como também ocorreu a ampliação do volume de recursos destinados às áreas sociais para “estabelecimento de políticas públicas que dirigissem valores financeiros substanciais para a área social, como o Bolsa Família, Minha Casa Minha Vida, Farmácia Popular, Programa de Expansão das Universidades e Institutos Federais, etc.” A ampliação dos investimentos em educação, decorrente especialmente da vinculação constitucional de impostos e ao PIB é apontada como um dos gastos que tem pressionado o aumento das despesas primárias.

Contudo, Amaral (2017, p. 6) afirma que, após o *impeachment* de Dilma Rousseff, voltou ao poder o mesmo grupo que atuou no governo de FHC, retomando imediatamente as

reformas prescritas no Consenso de Washington. “Recomeçaram as privatizações, a abertura do mercado às empresas estrangeiras, as reformas da previdência e trabalhista, etc.” Nesse contexto, na opinião do autor, a aprovação da EC nº 95 é emblemática, pois congela as despesas primárias e deixa livre o pagamento de juros ao mercado financeiro. E, como consequência, haverá limitações para novas políticas voltadas ao combate da desigualdade brasileira. O autor faz uma afirmação importante em relação ao NRF ao mencionar que a medida não afeta o pagamento de juros ao mercado financeiro, sinalizando uma opção política por uma via que se pode nominar de cômoda, que reduz gradativamente as possibilidades do Estado ampliar ou mesmo manter os padrões de investimento que vinham sendo praticados antes da do NRF e assegura ao mercado financeiro a manutenção do pagamento de juros sem nenhuma restrição.

Segundo Pinto (2016, p. 1), a estrutura da então PEC nº 241 foi assentada em 3 pilares básicos: a duração por tempo determinado, no caso será de 20 anos, dando-lhe caráter transitório e possibilitando sua inclusão no ADCT; “a mitigação do caráter vinculante da execução das despesas primárias obrigatórias e o afastamento da relação de proporcionalidade entre receitas e despesas como limite fiscal objetivo para as leis orçamentárias anuais”.

Ainda de acordo com Pinto (2017, p. 1), a previsão de êxito do mecanismo do novo regime fiscal reside na previsão de que gradualmente, no decorrer dos 20 anos, em virtude da separação entre as receitas crescentes e a despesas primárias estagnadas, o residual saldo positivo possa ser utilizado para pagamento de juros da dívida pública, mantendo-a em níveis sustentáveis. Amaral (2016, p. 658) aponta essa incongruência da PEC 241/55, posto que futuras “sobras” de recursos financeiros nos cofres da União não poderão ser destinadas à educação e demais áreas sociais devido aos impeditivos previstos no mecanismo do teto de gastos.

Amaral (2016, p. 655) esclarece que as despesas primárias, objeto de congelamento pela PEC 241/55 “são todas aquelas despesas realizadas pela União, excluindo-se as relacionadas com o pagamento de juros, encargos e amortizações das dívidas internas e externas (JEAD¹³)”. De modo mais simples, são todas as despesas correntes, mais as despesas de pessoal e encargos e inversões de imóveis: água, luz, telefone, vigilância, material de consumo, equipamentos, aquisição de imóveis, dentre outras.

Oliveira e Silva (2018, p. 254) selecionaram os argumentos utilizados em defesa do novo regime fiscal que consideraram mais relevantes no decorrer do processo de debate e aprovação da proposta. O primeiro deles foi utilizado na carta encaminhada pelos ministros da

¹³ JEAD – é uma simplificação da expressão “juros, encargos e amortizações das dívidas internas e externas.

Fazenda e do Planejamento ao presidente interino, na qual afirmam que a adoção do teto de gastos seria crucial para a recuperação do equilíbrio fiscal e a retomada do crescimento da economia e geração de empregos, bem como estimularia a eficiência na aplicação dos recursos públicos. A ênfase dada pelos ministros que apresentaram a proposta foi de que o culpa pelo desequilíbrio fiscal seria da expansão descontrolada dos gastos públicos para além da capacidade do governo, em percentuais superiores ao crescimento do PIB.

Outro argumento importante e que afeta a educação foi a defesa da desvinculação de recursos, sob a justificativa de que o governante possui uma margem muito pequena de escolha diante dos recursos que já são constitucionalmente vinculados. Porém, Oliveira e Silva (2018, p. 260) entendem que o novo regime fiscal também retira da sociedade e do parlamento a prerrogativa de estabelecer o tamanho do orçamento público.

Sob uma ótica unicamente econômica, Barbosa Filho (2017, p. 51) entende que recessão em que o Brasil mergulhou no período de 2014 a 2017 é resultante de choques de oferta e de demanda, decorrentes de erros de política econômica. Para o economista, “a aprovação da PEC do teto de gastos, combinada com o envio da reforma da previdência, marca o início da crise de sustentabilidade da dívida”. Segundo o autor (p. 57), o Brasil precisava encontrar uma forma de retomar o crescimento, por meio de uma solução para o problema fiscal, capaz de gerar ambientes propícios aos superávits primários futuros, de modo a equalizar a relação dívida/PIB. Segundo o autor, a escolha de Temer pela consolidação fiscal gradual, via teto de gastos públicos, somada à proposição da reforma da previdência, evidenciou que o país vinha adotando medidas no sentido de diminuir o risco país recuperar a confiança.

Na opinião de Mariano (2017), o novo regime fiscal suspende o projeto constituinte de 2018, bem como retira a autonomia dos próximos governos de decidirem a respeito da alocação dos recursos do orçamento, como também impede que os brasileiros possam votar em programas de governo com propostas orçamentárias diferenciadas, posto que durante os próximos 20 anos, salvo se houver nova PEC aprovada que altere a que está em vigor. As afirmações da autora fazem todo sentido, posto que o mecanismo do NRF vai exigir uma crescente diminuição das despesas públicas, reduzindo ano a ano o volume de recursos a serem investidos em relação ao que prevê a regra constitucional das vinculações para a educação, por exemplo. Em decorrência disso, com o orçamento cada vez mais diminuto, serão crescentes os desafios orçamentários para atender as demandas educacionais por escolas e universidades públicas do país.

Ainda de acordo com Mariano (2017, p. 261), o congelamento das despesas primárias desconsidera as possibilidades de futuro crescimento econômico, impedindo que as despesas

possam ser ampliadas em termos reais mesmo com um cenário econômico promissor, particularidade que difere este ordenamento de modelos semelhantes adotados por diferentes países no mundo. As taxas de crescimento demográfico também foram desconsideradas, o que, na opinião da autora “poderá levar ao sucateamento das políticas sociais, especialmente nas áreas da saúde e educação, pondo em risco por completo a qualidade de vida da população brasileira”. Trata-se de um ponto crítico não justificável no NRF, não permitindo que o país desfrute dos benefícios do desenvolvimento econômico durante sua vigência.

Mariano (2017, p. 259) enfatiza que a implementação do teto para os gastos públicos foi realizada sem o diálogo com a sociedade. A proposição ocorreu, segundo a autora, por um governo não preocupado com sua popularidade e legitimidade, pois mesmo diante de intensas reações da sociedade civil, com destaque às ocupações estudantis e greves nas escolas e universidade por todo país, não se sensibilizou com as demandas da educação. Além disso, a autora afirma que o ajuste fiscal proposto incidiu diretamente sobre os gastos de natureza social, furtando-se de buscar outras possibilidades de resolução dos problemas econômicos do país.

Por outro lado, a autora aponta que ao propor o teto de gastos, o governo fez uma opção, “inviabilizando a expansão e até mesmo a própria manutenção de políticas públicas para reservar dinheiro público e garantir o pagamento das obrigações assumidas pelo governo federal brasileiro perante os credores da dívida pública” (2017, p. 262), mantendo excluídos do teto de gastos públicos os pagamentos de juros e amortizações de dívida pública. Também ficam de fora do teto as despesas com aumento de capital das empresas estatais não dependentes, o que, segundo a Auditoria Cidadã da Dívida Pública, pode legitimar esquemas financeiros que aprofundem o endividamento do país.

Mariano (2017, p. 265) afirma que a imunidade dada ao pagamento dos juros da dívida externa pela EC nº 95 não pode ser atribuído somente à herança do aprofundamento do estado neoliberal nos governos de Collor e de FHC. Ela atribui uma parte da responsabilidade ao governo Lula, que apesar das políticas importantes durante seus governos, manteve um pacto de governabilidade submisso à forma política do Estado neoliberal, de modo que tanto os governos de Lula quanto de Dilma não foram capazes de romper com o ciclo de pagamento de juros e amortizações da dívida pública.

Como consequência da falta de investimentos sociais em profundidade nos serviços públicos e a manutenção dos acordos que privilegiam os interesses do capital financeiro, a ampliação das despesas com serviços públicos de saúde, educação, previdência, dentre outras, tem se constituído como um problema grave de orçamento, que chegou a limites críticos, exigindo a adoção de medidas de ajuste fiscal (MARIANO, 2017, p. 267). A opção do governo

federal foi a de conter o crescimento das despesas públicas, estabelecendo o teto de gastos. De acordo com Pinto (2016, p. 1), “foi apresentada ao Congresso Nacional como imperativa e unívoca estratégia de ajuste fiscal, mas sua concepção se mostra seletiva e restritiva até porque ela é alheia ao fluxo da receita e não se preocupa ou se dirige às despesas financeiras (...)”.

Conforme Mariano (2017, p. 266), o Brasil adotou a expressão “superávit primário” como algo excessivamente positivo a partir dos anos 1990, ela chama de fetiche o uso dessa expressão para chamar o dinheiro que o Brasil consegue economizar no balanço entre o que arrecada e o que gasta, restando o superávit para pagar juros e amortizações de dívida pública. A autora defende que o déficit público nem sempre é sinônimo de algo ruim, ao contrário, pode significar a adoção de uma política desenvolvimentista.

Mariano (2017) critica a crença no senso comum de que é possível investir mais gastando-se menos recursos públicos ou substituindo o investimento público pelo investimento privado, pois essa é uma falácia de se opõe aos reais interesses da população. Que sociedade não deseja um estado de bem-estar, com saúde, educação de qualidade, segurança e todos os demais serviços públicos de acordo com as necessidades dos cidadãos? O Teto de gastos públicos estabelecido no Brasil, de acordo com a autora, deve reduzir os gastos sociais a patamares muito aquém até de países pouco comprometidos com a população, como os EUA, e a limites muito distantes de países onde impera o Estado de bem-estar social, como Finlândia, França, dentre outros.

A autora menciona também a teoria de Keynes, que divergiu das teorias clássicas ao defender que “situações de desequilíbrio e de crise são inerentes às economias capitalistas, nas quais as situações de pleno emprego são raras e efêmeras” (p. 270). Cita Keynes por entender que o caminho para a recuperação do desenvolvimento do país passa pelo investimento em infraestrutura e pela ação estatal na economia como um todo, enquanto que a aprovação da EC nº 95 vai em direção contrária, estabelecendo medidas de austeridade que tendem a gerar consequências nocivas aos segmentos populacionais mais pobres, à medida que os serviços ofertados pelo Estado forem gradativamente sendo dizimados pela contenção de gastos que o Teto vai produzir, agravado pela longa duração do ordenamento e pela compressão do crescimento vegetativo das despesas.

Para Pinto (2016, p. 2), o novo regime fiscal afronta o arranjo constitucional que garante financiamento público dos direitos fundamentais, especialmente no que se refere às vinculações constitucionais e ao dever de gasto mínimo, especialmente nas áreas da saúde, educação e seguridade social. A autora pondera que pelo fato da garantia dos direitos fundamentais serem

cláusulas pétreas da CF/88, caberia ser incluído no ADCT um dispositivo que suspendesse esses direitos por um período de 20 anos.

Goncalves (2018), em sua pesquisa de mestrado na área do direito, buscou elementos na doutrina especializada, publicações técnicas e a jurisprudência sobre o tema para identificar se as alterações impostas pela EC nº 95 violam o compromisso de preservação e ampliação dos direitos fundamentais instituído pelo Constituinte Originário da Constituição do Brasil de 1988. De acordo com as conclusões do autor, a medida viola o núcleo essencial de direitos fundamentais, ofendendo o texto constitucional, devendo ser declarado inconstitucional o artigo 110 do Ato de Disposições Transitórias (ADCT), no qual se prevê a alteração dos gastos mínimos em educação e saúde. Contudo, até o momento, foram infrutíferas as ações judiciais no sentido de declarar inconstitucional a medida ou mesmo exigir sua revogação.

Oliveira e Silva (2018, p. 262) mencionaram que a CNBB considerou o NRF uma medida injusta e seletiva, que beneficia os detentores do capital financeiro em detrimento do encolhimento da garantia dos direitos fundamentais. A entidade considera que há medidas tributárias muito mais justas que poderiam ter sido implementadas como opção ao teto de gastos. Como já mencionado, a proposição da adoção do NRF foi uma escolha política proposta pelo Chefe de Estado em um momento conturbado da história do país, cujo processo foi feito de maneira acelerada, impossibilitando uma discussão mais ampla acerca das alternativas que poderiam ter sido escolhidas em substituição ao proposto.

Amaral (2016, p. 655) entende que a PEC nº 241 representa a morte do PNE (2014-2014) dado seu poder de diminuir os recursos educacionais. O autor chama de congelamento o piso proposto pela PEC do Teto, uma vez que os gastos ficarão estagnados em termos reais, apenas incidindo sobre eles a correção pelo IPCA anual. Os gastos que compõem o piso da educação são compostos pelas despesas com pessoal, encargos, despesas correntes de manutenção da estrutura, aquisição de imóveis e equipamentos, dentre outros, sujeitos a variações conforme as demandas que se apresentam, enquanto os gastos com pagamento de juros da dívida pública ficam livres de tais limitações. Todas as metas que demandam ampliação de recursos não podem ser consideradas factíveis diante da medida de ajuste fiscal, pois são proposições que andam em sentidos opostos, dado que o PNE propõe caminhos que reclamam mais recursos, enquanto o mecanismo do NRF comprime as despesas já praticadas.

A FINEDUCA chegou a emitir a Nota 1/2016 manifestando sua preocupação em relação ao PNE no contexto de aprovação da PEC nº 241, uma vez que o PNE 2014-2024 representa um verdadeiro consenso da sociedade brasileira em relação à educação. No documento a entidade manifestou sua preocupação com a garantia do direito à educação e conclamou a todos

para que votassem contra a aprovação do teto de gastos para a educação. Esse movimento exprime o julgamento de que a redução de investimentos na educação seguramente afeta a garantia à educação, um direito básico previsto na legislação.

Outro aspecto destacado por Amaral (2016, p. 659) é relativo ao fato de que para haver incremento de recursos para o MEC investir em educação será necessário retirar recursos de outro setor do Executivo, e nessa disputa o MEC tende a ser derrotado por argumentos de setores cujos investimentos podem propiciar retornos mais imediatos. Ele menciona o ET nº 12 da CONOF para sustentar o argumento de que não poderá ser atingido o equivalente a 10% do PIB em investimentos na educação, pois o ajuste impede a expansão das despesas.

As preocupações de Amaral (2016) em relação ao PNE são procedentes, pois o ajuste fiscal frustra as expectativas de expansão dos recursos para o financiamento da educação. Não é possível ampliar os gastos além dos limites individuais e totais impostos pelo ordenamento, pois essa contenção é o cerne da medida proposta pelos economistas, como também é difícil antever o que vai se efetivar em termos de investimento, bem como estabelecer um cálculo preciso de quanto deixará de ser investido, pois o mecanismo econômico é complexo e mutável. Existe uma margem de discricionariedade, como já mencionado no decorrer desta pesquisa, porém as limitações são severas.

Oliveira (2018) desenvolveu, como pesquisa de mestrado da área de administração e controladoria, um estudo preditivo do impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº 95/2016 na execução orçamentária das 63 universidades federais brasileiras, nos exercícios de 2018 a 2022. O autor concluiu que “que a aplicação linear da regra de correção dos gastos implementada pela EC 95/2016 sobre o orçamento das universidades federais inviabilizaria seu funcionamento já a curto prazo” (p. 96), bem como que o NRF compromete o funcionamento regular das universidades a curto prazo, já a partir de 2018. Dessa forma, o autor entende que o ordenamento em questão produzirá efeitos sobre o acesso gratuito à educação superior de qualidade, gerando como consequência a exclusão social, quando o papel do Estado seria de “promover o bem-estar social com equidade e o desenvolvimento econômico, pois a universidade é considerada um bem de produção, na medida em que qualifica e transforma a sociedade”.

Oliveira e Silva (2018, p. 254) apontam que o novo regime fiscal representa o fim da vinculação constitucional de recursos para educação e saúde. De fato, por duas décadas, o mecanismo de investimento de recursos federais será modificado pelo novo ordenamento, preservando um piso que corresponde aos 18% investidos no ano de 2017, acrescidos do reajuste da inflação. As instâncias que analisaram a proposição entenderam que diante do

contexto econômico brasileiro, com duração preestabelecida e mediante a garantia do piso, a PEC nº 241 não representava uma violação aos princípios constitucionais. Martins (2016) considera que a PEC nº 241 fere cláusula pétrea da CF/88 ao desvincular os investimentos da União em educação e substituir temporariamente a vinculação pelo piso e por essa razão a proposição sequer deveria ter sido apreciada.

Oliveira e Silva (2018, p. 260) destacam que a rigidez do gasto prevista pelo ajuste fiscal, mesmo em áreas constitucionalmente protegidas, como educação e saúde, tem provocado polêmica, posto que é muito pequena a margem de que disporá o executivo para ampliar recursos. É uma espécie de pêndulo muito delicado, num espaço de disputa de recursos que tende a se acirrar à medida que o tempo passar. A pressão do crescimento das despesas será constante, ao mesmo tempo a ampliação dos limites não poderá ocorrer, o que vai gerar uma tensão que vai se estender por duas décadas. Os autores reafirmam a necessidade crescente de recursos para atender as demandas educacionais diante dos desafios da educação atual, com a qualidade adequada, visando melhorar a qualidade da educação pública.

As opiniões acerca da vinculação constitucional de recursos divergem, principalmente entre os defensores da ampliação de recursos para a educação e um determinado grupo de economistas, estes com um viés de atuação voltado ao planejamento orçamentário. É considerada positiva ao garantir aportes de recursos à medida que a receita é ampliada, o que significa que o crescimento econômico. Contudo, quando a receita retrai, é necessário conter os gastos abruptamente. De outra perspectiva, a vinculação é considerada prejudicial ao desestimular o investimento eficiente dos recursos em momentos de abundância, forçando investimentos muitas vezes além dos necessários.

Cardoso Jr. e Klias (2016, p. 1) fazem uma problematização em torno do que chamam de 3 teses liberais equivocadas sobre o Estado brasileiro e que são utilizadas para justificar a PEC nº 241: a ideia de que o Estado brasileiro é grande demais, que é ineficiente e atua contra o mercado. Segundo os autores, o tamanho do Estado brasileiro, nos moldes atuais, está assentado uma lógica de Estado mínimo e que para ter um Estado forte e soberano, um projeto de nação ambicioso precisa ter força e tamanho proporcional ao que almeja. O sistema financeiro pressiona a redução dos gastos públicos sociais, mas não se opõe aos gastos desproporcionais com pagamento de juros da dívida.

Quanto à questão da ineficiência ressaltam, por exemplo, que o número de servidores civis ativos é semelhante ao apresentado quando da promulgação da CF/88, mesmo tendo sido ampliadas substancialmente suas atribuições no decorrer do tempo. Utilizando dados relativos ao período de 2002 a 2013, mencionam a ampliação expressiva de políticas públicas para

atendimento à população, incremento de frota de veículos automotores no país, venda de passagens aéreas, aumento no número de unidades consumidoras de energia, telefonia móvel, crescimento na arrecadação de impostos devido às mudanças nas tecnologias sem a criação de novos tributos, e muitos outros dados que mereceriam uma atenção maior, para expressar que o Estado brasileiro se modernizou e é atuante, não podendo ser rotulado de ineficiente.

Quanto à tese de que o Estado brasileiro seria contra o mercado, os autores afirmam que isso não procede, posto que historicamente seu perfil de atuação se prestou muito mais aos interesses do capital e do processo de acumulação capitalista que ao atendimento às demandas da população. Cardoso Jr. e Klias (2016, p. 7) afirmam ainda que “o capitalismo brasileiro (como qualquer outro, diga-se de passagem) é altamente dependente da capacidade do Estado de mobilizar seus recursos e instrumentos de políticas públicas em favor do processo de acumulação de capital, em bases privadas”.

Os autores propõem alternativas para o estabelecimento de um Estado ativo e capaz. Entendem que é necessária uma reforma fiscal e tributária, porém incidindo sobre as rendas elevadas, o capital e o patrimônio, diminuindo a tributação sobre o consumo. O investimento na sustentabilidade também é uma alternativa para repensar os processos produtivos e torna-los sustentáveis. Além disso, é necessário fortalecer os processos democráticos por meio de uma reforma política e enaltecer uma cultura de direitos.

Muitos estudiosos entendem que a médio e longo prazo o teto pode tornar impossível pensar mudanças ou novas implementações de políticas públicas, posto que o crescimento das despesas não deixará margem nem para executar as políticas básicas existentes. Em 20 anos a população brasileira vai envelhecer e as necessidades vão mudar, o mundo está em constante transformação, tecnologias que surgem a todo momento e que só podem ser incorporadas aos serviços públicos se existirem recursos para investimentos.

Outro ponto duramente criticado é o congelamento dos gastos em educação em termos reais, deixando de cumprir o ordenamento constitucional que não foi revogado (art. 212). Apesar das análises realizadas pelas diferentes Comissões de Constituição e Justiça alegando que o ajuste não fere cláusula pétrea, é indiscutível o fato de que o crescimento da economia e da arrecadação, esperado para os próximos exercícios, não será utilizado para o bem da sociedade civil, ferindo a constituição cidadã, negando que os brasileiros usufruam do crescimento gerado pelo próprio trabalho.

Oliveira e Silva (2018, p. 264) ressaltam que tramitação em regime acelerado e a aprovação da EC nº 95 se beneficiou da maioria governista no processo, resultando em ajustes mínimos no texto, limitados a aspectos formais.

Não foram considerados os argumentos contrários de inconstitucionalidade, as simulações que evidenciaram as perdas para a área educacional, o não atendimento a metas e estratégias do PNE, as propostas de diminuição do prazo de vigência da medida, tampouco outras sugestões e manifestações de segmentos representativos da sociedade civil. (OLIVEIRA; SILVA, 2018, p. 264).

Martins (2018, p. 236) destaca que a EC nº 95 tem por objetivo promover a recuperação econômica, mas ao fazer isso “desconsidera a importância da educação como indutora das políticas públicas, como multiplicador do PIB e como fator de aumento da produtividade”. Essa preocupação faz muito sentido ao ser considerado o fato de que a população brasileira está envelhecendo e em breve o número de idosos será maior que a população economicamente ativa, em um momento histórico em que o mercado global se complexificou.

As principais críticas ao ajuste fiscal se devem ao fato de que seus efeitos serão mais severos sobre as áreas sociais. Limitar as despesas com educação e saúde é uma medida extremamente preocupante, pois há uma realidade social que evidencia a necessidade de investimentos crescentes. Afora a impossibilidade de cumprir algumas metas do PNE, há uma grande preocupação decorrente do crescimento vegetativo das despesas, que com o passar dos anos trará consequências drásticas para a educação. No entanto, somente com o decorrer dos anos é que poderão ser mensurados com precisão os prejuízos ao financiamento da educação causados pelo NRF.

5 A EMENDA CONSTITUCIONAL Nº 95, DE 2016, E AS MATIZES NEOLIBERAIS

Este capítulo final da pesquisa de tese se ocupa essencialmente do processo de organização do material empírico, descrevendo inicialmente as etapas de unitarização/codificação e criação de categorias e posteriormente apresenta o processo de descrição e interpretação dos dados, utilizando-se técnicas de análise de conteúdo, baseadas principalmente nas contribuições teóricas de Laurence Bardin e Roque Moraes.

As categorias de análise apresentadas foram criadas no intento de responder a pergunta de pesquisa, buscando elementos empíricos, utilizando manifestações proferidas durante o processo de discussão da PEC nº 241, de 2016, atualmente em vigor como EC nº 95, de 2016, que evidenciem o que a teoria vem expondo nas últimas décadas, especialmente a partir dos anos de 1992, acerca da propagação do ideário neoliberal nas políticas educacionais.

No caso do Novo Regime Fiscal (NRF), a denominação mais apropriada seria de ordenamento, posto que a partir dele é que serão elaboradas as políticas públicas. Independentemente da denominação que se deseje atribuir ao NRF, é fundamental ter em conta que a arena formada em torno de sua aprovação, configura-se como o contexto denominado por Ball de contexto de influência, ou seja, o conjunto de elementos que conjugam atores e influências de diversas naturezas, capazes de influenciar as etapas posteriores de elaboração e implementação das políticas públicas.

5.1 Tratamento do material empírico

Considerando que o material empírico analisado das NTs reúne aproximadamente 700 páginas de textos, foi necessário organizar com diligência cada passo do processo, de modo a qualificar as etapas previstas pela análise do conteúdo, evitado prejuízos à busca de elementos potentes para o cumprimento dos objetivos da pesquisa e à análise proposta, como também primar pela legitimidade e relevância dos resultados produzidos.

Moraes (1999) ressalta que apesar de existirem diferentes descrições dos procedimentos de análise de conteúdo, pode-se estabelecer algumas etapas que constituem a preparação das informações ou organização da análise: a unitarização ou transformação do conteúdo em unidades; categorização ou classificação das unidades em categorias; descrição; interpretação.

A fase de preparação das informações ou pré-análise foi iniciada a partir de uma primeira leitura, nominada por Bardin (2011) de leitura flutuante, cujo objetivo foi de fazer o reconhecimento do material a ser trabalhado, sua estrutura e conteúdo, de modo a estabelecer

diretrizes para esta etapa do trabalho, e também certificar-se de que a análise de conteúdo seria a metodologia mais adequada para promover a dissecação do material empírico.

Ademais, a primeira incursão nas NTs foi proveitosa no sentido de conhecer o material que seria analisado, provendo uma percepção prévia do conteúdo dos textos, o que possibilitou as primeiras reflexões a respeito da constituição de possíveis categorias de análise que viriam a ser criadas posteriormente e excluindo-se os elementos sem relação com a temática deste estudo, por se tratarem de discussões que não repercutem diretamente na área da educação e seu financiamento.

Feita a leitura inicial, foi estabelecido qual seria o *corpus* deste trabalho, que, segundo Bardin (2011, p. 126), corresponde ao “conjunto dos documentos tidos em conta para serem submetidos aos processos analíticos”, optando-se pela utilização integral do conteúdo das NTs das 4 audiências públicas, bem como das NTs de 4 reuniões ordinárias da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016, ocorridas entre os meses de agosto e outubro de 2016.

Os textos não carregam um significado a ser apenas identificado; são significantes exigindo que o leitor ou pesquisador construa significados com base em suas teorias e pontos de vista. Isso exige que o pesquisador em seu trabalho se assuma como autor das interpretações que constrói dos textos que analisa. Naturalmente nesse exercício hermenêutico de interpretação é preciso ter sempre em mente o outro pólo, o autor do texto original. (MORAES, 2003, p. 194).

Bardin (2011, p. 127) afirma que “a análise pode se efetuar numa amostra desde que o material a isso se preste. A amostragem diz-se rigorosa se a amostra for uma parte representativa do universo inicial”. O conteúdo de cada NT é único, não possibilitando eleger uma pequena amostra e estender sua análise às demais NTs por similaridade. A opção pela análise integral das 8 NTs, disponibilizadas no sítio da Câmara dos Deputados e pertinentes à matéria, acolhe a regra da exaustividade recomendada por Bardin (2011, p. 126), de que ao se definir o *corpus* a ser utilizado, há de se esgotar os meios para incluir todo o conjunto de elementos que o compõe. Ressalta-se que o cumprimento desta regra foi oportunizado pela disponibilidade do material para consulta pública no *site* da Câmara dos Deputados.

Cabe registrar que as NTs utilizadas formam um conjunto de documentos que possuem características comuns na forma de apresentação, posto que se tratam de produtos de idêntico gênero textual, além de serem peças de um único processo legislativo – os trabalhos da Comissão da PEC em questão – portanto, constituem um arcabouço apropriado ao desenvolvimento de uma análise consistente, visando encontrar elementos que subsidiam a construção de respostas à pergunta de pesquisa.

No conjunto dos registros das NTs esta pesquisa buscou identificar se os elementos do debate, argumentos e posicionamento utilizados nas manifestações dos participantes das audiências públicas e reuniões ordinárias, tanto dos convidados quanto dos parlamentares, se acercaram do ideário neoliberal, especialmente no que tange ao financiamento da educação pública.

O intento de realizar um trabalho de análise de conteúdo das NTs ligadas à PEC 241 foi desencadeado pela relevância que o tema possui para a área da educação, especialmente em meio a estudiosos das políticas educacionais, educadores e defensores em geral da educação pública de qualidade, que viram diante de si a rápida proposição e aprovação do novo regime fiscal, que corresponde à EC nº 95, justificada como medida de austeridade necessária para a contenção de gastos pelo Governo Federal, mas que, por outro lado, tende a comprometer avanços recentes promovidos por políticas de incremento do financiamento da educação brasileira.

5.2 Análise de conteúdo

O *corpus* desta pesquisa é composto por 8 NTs que relatam os trabalhos da Comissão Especial constituída para proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, do Poder Executivo, que “altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal”, a qual foi aprovada e se configura em vigor como a Emenda Constitucional nº 95, de 2016. O referido material contempla os relatos de 4 reuniões ordinárias da citada Comissão Especial, bem como das 4 audiências públicas promovidas para esclarecimentos e debates em torno do tema. Assim, foi realizado o download dos arquivos em PDF das referidas NTs, salvando-as em arquivos digitais para consultas durante a elaboração do trabalho.

É usual, na Câmara Federal, o registro das atividades legislativas por meio das chamadas NTs, que constituem o “Registro realizado pelo departamento de taquígrafia, tanto em Plenário quanto em comissões, resultante do acompanhamento feito por taquígrafo durante reunião ou sessão” (Glossário da Câmara dos Deputados, 2014, p. 39), ou seja, são as transcrições das manifestações pronunciadas pelos Deputados e convidados em sessões plenárias da Câmara dos Deputados e do Congresso Nacional. Tal material está disponível no *site* da Câmara Federal e todo cidadão pode acessar e tomar conhecimento integral dos textos que retratam as atividades realizadas.

Quando a autora teve contato pela primeira vez com as NTs que tratam da PEC nº 241, percebeu que elas constituiriam importante material empírico de pesquisa para o campo das políticas públicas da educação, em especial do financiamento público da educação, especialmente por trazerem em seu bojo elementos inéditos para o campo, por expressarem as manifestações proferidas dentro da arena legislativa, um domínio pouco explorado no âmbito da constituição das políticas públicas e que, como é o caso da EC nº 95, resultante da aprovação da PEC nº 241, produzem efeitos no campo da educação e de seu financiamento.

A utilização do conteúdo de NTs tem se constituído, gradativamente, em uma prática importante no processo de pesquisa que envolve o trabalho legislativo do Congresso Nacional, representando uma ferramenta importante para que o pesquisador possa tomar ciência de fatos que pretende estudar, com a necessária segurança e funcionalismo que o registro escrito proporciona. Em buscas *on-line* é possível identificar artigos, livros, dissertações e teses de diferentes áreas que se servem desse tipo de material para as pesquisas, com proeminência para eventos que se referem a processos de elaboração de políticas públicas.

Trata-se de um material com o qual a autora não estava familiarizada, porém com o uso das técnicas da análise de conteúdo pôde organizá-lo e tomar conhecimento de toda a argumentação utilizada durante os trabalhos da Comissão da PEC nº 241. Ficaram evidentes as condutas do Legislativo em relação àquela importante pauta que modificou o funcionamento da determinação do orçamento público, em particular dos recursos destinados ao financiamento da educação pública, área qualificada de maneira recorrente nos discursos políticos como fundamental e prioritária para o país.

O quadro a seguir apresenta o material empírico utilizado neste trabalho, ordenado da seguinte forma: as NTs de número 1 a 4 correspondem às audiências públicas e as NTs de número 5 a 8 às reuniões ordinárias:

Quadro 9. Material empírico

Evento: Audiência/Reunião ordinária	Reunião nº/data/nº de páginas da NT	Sumário do evento
NT 1 – Audiência Pública	Reunião nº 1013/16, realizada em 24 de agosto de 2016, 93 páginas.	Esclarecimentos sobre a PEC nº 241, de 2016, do Poder executivo, que institui o Novo Regime Fiscal.
NT 2 – Audiência Pública	Reunião nº 1023/16, realizada em 29 de agosto de 2016, 91 páginas.	Debates sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016, do Poder Executivo, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para constituir o novo regime fiscal. Deliberação de requerimentos.

NT 3 – Audiência Pública	Reunião nº 1062/16, realizada em 31 de agosto de 2016, 72 páginas.	Debates sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016, do Poder Executivo, sobre a instituição do Novo Regime Fiscal. Deliberação dos itens constantes da pauta ¹⁴ .
NT 4 – Audiência Pública	Reunião nº 1074/16, realizada em 12 de setembro de 2016, 89 páginas.	Comissão Especial destinada a proferir parecer à Emenda à Constituição nº 241.
NT 5 – Reunião Ordinária	Reunião nº 1144/16, realizada em 04 de outubro de 2016, 88 páginas.	Apresentação, discussão e votação do parecer do relator ¹⁵ .
NT 6 – Reunião Ordinária	Reunião nº 1192/16, realizada em 06 de outubro de 2016, 220 páginas.	Discussão e votação do Parecer do Relator, Deputado Darcísio Perondi, à Proposta de Emenda à Constituição nº 241/16. Deliberação de emendas ao substitutivo do Relator à Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016.
NT 7 – Reunião Ordinária	Reunião nº 1197/16, realizada em 11 de outubro de 2016, 33 páginas.	Elaboração da redação para o segundo turno de discussão e votação da Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, sobre a instituição do Novo Regime Fiscal.
NT 8 – Reunião Ordinária	Reunião nº 1214/16, realizada em 17 de outubro de 2016, 2 páginas.	Remarcação da reunião para o dia 18 de outubro de 2016 em virtude da ausência de quórum.

Fonte: elaborado pela autora.

Ressalta-se que as atividades da Comissão Especial criada para analisar a PEC nº 241 vão além dos registros utilizados nesta pesquisa, pois ocorreram eventos adicionais até o debate e aprovação da EC nº 55, conforme sinopse disponível no sítio da WEB/Câmara dos Deputados e posteriormente o trâmite no Senado Federal. Contudo, a escolha da amostra teve relação com o fato de estarem acessíveis *on-line* e de conterem elementos suficientes para a análise proposta neste trabalho, que não teve como fim esgotar os elementos que fizeram parte do debate, mas coletar e analisar aqueles considerados relevantes e pertinentes a este estudo, relacionados com o financiamento da educação.

Inicialmente, na chamada pré-análise, ou seja, no momento do contato preliminar com o material, foi necessário executar alguns procedimentos para organizar as informações de maneira a tornar mais didática sua compreensão e exploração, bem como a futura interpretação. Assim, foi construído o quadro anterior, que apresenta cada um dos 8 documentos nominados a partir de então como NTs, seguido de uma numeração sequencial, correspondente à ordem de

¹⁴ O Prof. Márcio Pochmann e a ministra Carmen Lúcia foram convidados para esta audiência, mas declinaram do convite.

¹⁵ A audiência pública não se realizou por ausência de convidados (o economista Prof. José Roberto Afonso; o secretário de Previdência do Ministério da Fazenda, Marcelo Abi-Ramia Caetano; o presidente do IBGE, Paulo Rabello de Castro; o economista Gustavo Franco; o economista Armínio Fraga e o ministro do Desenvolvimento Social e Agrário, Osmar Terra. Todos alegaram agenda lotada).

data da realização de cada evento, por exemplo, NT1 – refere-se à audiência pública realizada em 24 de agosto de 2016, os demais eventos ocorrem posteriormente esta data, seguindo-se assim com a nomeação NT2, NT3, até NT8.

As 8 NTs foram lidas na íntegra pela autora, num total de 688 páginas, possibilitando um primeiro contato com o conteúdo ali disponível. Um dos objetivos foi o de conhecer o material e seu conteúdo, descortinando os pormenores do trâmite da proposta, que se mostrou interessante e rico em elementos para compreender melhor o processo político, a construção e lapidação das políticas, que no caso, mesmo tendo sido proposta pelo executivo, passou pelo crivo dos parlamentares, aqueles que representam a democracia do país ao se pronunciarem em nome do povo que os elegeu.

À medida em que a autora procedia a leitura do material, fazia manualmente as marcações das unidades de análise que poderiam interessar ao estudo, especialmente relacionados à educação e seu financiamento, bem como ao ideário neoliberal, destacando os trechos a lápis, com marcações que expressavam os assuntos a que se referiam, por exemplo: vinculação de recursos; argumentos a favor da PEC, manifestações acerca do tamanho e papel do Estado, argumentos em defesa da austeridade fiscal e da eficiência dos gastos públicos, etc. Segundo Moraes (2003, p. 195), “a desconstrução ou unitarização do *corpus* consiste num processo de desmontagem ou desintegração dos textos, destacando seus elementos constituintes. Implica colocar em foco nos detalhes e nas partes componentes, um processo de divisão que toda análise implica”.

O trabalho de unitarização resultou na fragmentação dos textos que compõem o material empírico, ou seja, do todo que compõe o material de análise, foram selecionadas em forma de unidades as partes que realmente interessavam ao estudo, descartando os debates que se concentraram sobre outras áreas ou que se distanciaram dos temas centrais. Ressalta-se que todas as NTs do *corpus* tratam da PEC nº 241, cujos desdobramentos afetam o orçamento global de despesas primárias do Governo, com estabelecimento de um teto de gastos. Assim, no emaranhado de discussões presentes no material foram extraídas aquelas que interessam ao estudo e que serão apresentadas e interpretadas na sequência deste trabalho.

Pode-se afirmar que os 8 documentos utilizados nesta pesquisa se complementam, trazendo à tona um conjunto de dados e informações de fundo que podem ser exploradas em diferentes análises desse material, sob óticas distintas inclusive. Algumas NTs concentram seu foco na apresentação do que é o Novo Regime Fiscal (NRF), os fatos e dados que culminaram na proposição de uma emenda severa de controle de despesas, justificações e projeções para um cenário de aprovação do texto, como também no caso de sua rejeição, e outras NTs trazem

registros de debates entre os parlamentares, tanto os apoiadores quanto os que se opuseram à proposição.

Ao tratar do teto de gastos, a matéria em questão é de extrema relevância para o futuro da educação, contudo, considerando os objetivos da utilização do material empírico nesta pesquisa de tese, foi necessário construir as categorias dentro dos limites estabelecidos para responder o problema de pesquisa. Ressalta-se que o material empírico encerra outras questões relevantes para o campo da educação e que poderão ser exploradas posteriormente pela autora e demais interessados na temática na construção de artigos que disseminem o conhecimento passível de ser construído.

Ainda na primeira leitura identificou-se, de forma embrionária, possíveis categorias de análise, considerando-se para isso os objetivos do estudo e a repetição que alguns temas eram evocados por parlamentares e convidados. Centrou-se a atenção nos dados e argumentações que trataram do embasamento da proposição da EC, principalmente nos argumentos em favor da emenda, bem como aos aspectos diretamente relacionados à educação e seu financiamento.

Como já mencionado, foi possível, ainda na leitura inicial, descartar trechos dos registros, especialmente aqueles que tratavam de questões de organização das sessões, controle dos ânimos, que em muitos momentos ficaram exaltados, incontáveis pedidos de silêncio e retomada da ordem para que os eventos prosseguissem, como também pronunciamentos de convidados e parlamentares que trataram de questões que, mesmo cruciais para o país, não interessam a esta pesquisa, como aquelas relativas unicamente à saúde, por exemplo. Optou-se também por desconsiderar as páginas iniciais de cada NT, nas quais estão apenas os registros preliminares de cada reunião, com a introdução feita pelo presidente da Comissão Especial, deputado Danilo Forte, apresentação da pauta e dos convidados e eventuais esclarecimentos sobre questões que tratam da condução dos trabalhos.

Os debates registrados nas NTs propiciam o conhecimento de todas as argumentações que foram verbalizadas pelas pessoas que participaram dos eventos sobre os quais centrou-se esta pesquisa, possibilitando uma visão global da arena que envolveu a discussão e aprovação da matéria, num momento político e econômico delicado que o país vinha atravessando. Feita a primeira leitura e ciente do conteúdo ali registrado, estabeleceram-se as categorias de análise, nas quais as unidades de análise destacadas para esta pesquisa foram enquadradas. Bardin (2011, p. 147) conceitua a categorização como “uma operação de classificação de elementos constitutivos de um conjunto por diferenciação e, em seguida, por reagrupamento segundo o gênero (analogia), com critérios previamente definidos”. Seguindo esse preceito, foram

agrupadas as unidades de análise que possuíam elementos comuns entre si, sobre diferentes temáticas, chamadas de categorias.

Destaca-se que, ao criar as categorias, atentou-se para as orientações de Bardin (2011, p. 149), que instrui a respeito da criação de boas categorias, ou seja, aquelas que possuem determinadas qualidades, que seriam: a) exclusão mútua, ou seja, se uma unidade de análise foi classificada em determinada categoria, não poderá caber em outra categoria, dado que seus aspectos devem se relacionar preponderantemente à temática que abrange aquela categoria na qual foi acomodada; b) homogeneidade: cada categoria deve abranger somente determinada dimensão de análise; c) pertinência: a criação de cada categoria deve estar em sintonia com os objetivos da investigação; d) objetividade e fidelidade: princípios importantes no decorrer de todo trabalho, expressando que “o organizador da análise deve definir claramente as variáveis que trata, assim como deve precisar os índices que determinam a entrada de um elemento numa categoria”; e) produtividade: a razão de existir de uma categoria é a de produzir resultados, informações valiosas para a pesquisa.

Para seguir a orientação proposta por Bardin (2011, p. 149) de que as categorias devem apresentar exclusão mútua, ou seja, se uma unidade de análise foi classificada em determinada categoria, “não pode existir em mais de uma divisão”, não foram consideradas as categorias de modo isolado, pois todas são constituídas por elementos políticos, econômicos e sociais. Em alguns momentos os argumentos técnicos estão vinculados ao econômico e em outros momentos ao político, movidos por interesses diversos. Assim, foi feita a opção metodológica de elaborar as categorias e descrever o que cabe em cada uma delas, e mais tarde foi elaborada a análise considerando o todo apreendido a partir da construção dos quadros de categorias, pois não foi possível obter um argumento técnico neutro, pasteurizado.

Em relação à homogeneidade, o olhar lançado sobre o material empírico, na construção das categorias, buscou utilizar critérios homogêneos de classificação, ou seja, agrupar em cada categoria o conjunto de unidades de registro pertinentes ao que foi descrito como pertencente a cada categoria, em um exercício permanente de manter o rigor metodológico da análise de conteúdo, porém ciente de que a natureza interpretativa das técnicas de análise de conteúdo evidentemente pode ser suscetível a interpretações distintas a partir de outros olhares.

No tocante à pertinência, adequação ou validade, entende-se que as categorias criadas deram conta do material empírico utilizado nesta pesquisa, abarcando uma gama relevante de elementos para análise de conteúdo. Com referência à dimensão da objetividade, mesmo se tratando de uma pesquisa qualitativa, cuja objetividade eventualmente é questionada, afirma-se que as categorias atendem a essa qualidade, amparadas na descrição de seu conteúdo, tornando

a subjetividade algo relativo e pouco relevante nesse caso, posto que uma vez esclarecido na descrição da categoria o que nela deve ser inserido, o trabalho de rastreamento e coleta desses elementos no material empírico torna-se ladeada de objetividade.

Quanto à produtividade, afirma-se que o resultado desta pesquisa comprova a efetividade do atendimento a esta característica, dado que as categorias possibilitaram a realização da organização do material empírico e de sua análise para o cumprimento dos objetivos da pesquisa proposta. Bardin (2011, p. 150) afirma ser esta uma qualidade de caráter geralmente pragmático.

Cabe ressaltar que o trabalho inicial de categorização foi feito pela autora a próprio punho, com registros escritos diretamente sobre as NTs impressas, utilizando-se de marcadores de diferentes cores, sinais gráficos, de modo a identificar a que categoria deveria pertencer cada unidade de análise selecionada durante a segunda leitura do material, momento em que efetivamente o trabalho de desmembramento do texto passou a ser executado.

5.2.1 Criação das categorias

Após a primeira leitura completa do material empírico e identificação da argumentação utilizada pelos convidados e parlamentares, foram estruturadas 3 possíveis categorias de análise para inserção das manifestações de interesse deste estudo, apresentadas no quadro a seguir.

Quadro 10. Categorias

Categoria 1: Argumentos econômicos, técnicos e políticos acerca do tamanho e papel do Estado	
Definição	Foram englobados nesta categoria os argumentos utilizados por parlamentares e convidados da Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, os quais se manifestam em defesa da proposta, utilizando-se de argumentos acerca do tamanho e papel do Estado, indicando de maneira objetiva ou subliminar a necessidade de menor intervenção do Estado na economia, redução de gastos nas áreas sociais, dentre outros recursos utilizados nessa perspectiva. Tratam-se de argumentos provenientes de questões apontadas como de caráter técnico, aspectos da economia e manifestações meramente político-partidárias, provenientes das NTs que compõem o material empírico deste estudo.
Categoria 2: Argumentos econômicos, técnicos e políticos em defesa da austeridade fiscal	
Definição	Esta categoria reúne argumentações de naturezas diversas, tais como econômica, técnica, e também político partidária, trazidas para o debate, enunciadas por parlamentares e convidados das sessões e reuniões, buscando a formação do entendimento acerca da necessidade da implementação do Novo Regime Fiscal como medida de austeridade fiscal/controla das contas públicas pelo governo federal brasileiro. Estão inclusas nesta categoria as manifestações favoráveis ao estabelecimento do piso a área da educação, a importância que passará a ter o Congresso ao eleger as prioridades orçamentárias. Além disso, estão dispostos nesta categoria os argumentos acerca das possíveis consequências para a sociedade no caso da não aprovação da proposição PEC nº 241.

Categoria 3: Argumentos econômicos, técnicos e políticos em torno da eficiência do gasto público	
Definição	Nesta categoria estão reunidas manifestações proferidas por parlamentares defensores da PEC nº 241 e convidados das audiências públicas, cujo entendimento é o de que o país precisa tornar eficiente o gasto público e, a partir disso, não necessariamente precisa aumentar os investimentos nas áreas sociais, com destaque para o financiamento da educação pública, mas gerir os recursos disponíveis com eficiência. Incluem-se também entendimentos de que existe a possibilidade de obter melhores resultados mantendo e até reduzindo o montante de investimentos que vinha sendo praticado. Além disso, também compõem esta categoria as manifestações que se opõem à vinculação constitucional de recursos para a educação, combatida por economistas de posicionamento neoliberal, segundo os quais as vinculações engessam o orçamento, tornando-o ineficiente.

Fonte: elaborado pela autora.

De acordo com Bardin (2011, p. 201), a análise categorial “funciona por operações de desmembramento do texto em unidades, em categorias segundo reagrupamentos analógicos”. Em relação a esta modalidade de análise, a autora sustenta que “é rápida e eficaz na condição de se aplicar a discursos diretos (significações manifestas e simples)” (p. 201).

A segunda leitura dos documentos foi realizada de maneira mais estruturada que a leitura inicial, direcionada a classificar provisoriamente o conteúdo nas categorias até então planejadas. Ao realizá-la, a autora seguiu descartando trechos que não interessavam ao debate por não tratarem dos temas propostos na análise das NTs. Ao final da segunda leitura dos documentos optou-se por manter as categorias criadas inicialmente, descrevendo de maneira apurada o conteúdo que seria incluído em cada uma delas.

5.2.2 Processo de identificação das unidades de análise nas respectivas categorias

Criadas as categorias e delimitado provisoriamente o alcance do conteúdo de cada uma delas, iniciou-se o processo de análise minuciosa das unidades de análise previamente colocadas em destaque e classificadas no texto impresso. A seguir, elaborou-se um quadro no qual foram contempladas as 3 categorias já descritas, com campos onde seriam colocadas as unidades de análise e a identificação de sua origem (a qual NT se referiam, qual categoria, por quem foi enunciado e página).

Assim, após a releitura de cada texto em destaque, buscando certificar-se a que categoria deveria ser direcionado, a autora realizou um trabalho de captura dessas unidades de análise por meio da função copia e cola, recortando das NTs e colando no quadro criado para esse objetivo. Esse trabalho foi exaustivo, dado o volume de texto do material empírico/*corpus*, gerando ao final um quadro bastante expressivo, sobre o qual se centra a análise dos dados das NTs.

Durante as leituras do material empírico foram identificadas algumas questões que deveriam ser consideradas ao construir o quadro de categorias, como a importância de mencionar os sujeitos, fossem eles convidados ou parlamentares, que se manifestaram, não sendo necessário criar algum código que restringisse essa informação, pois é preciso considerar uma série de questões, como o lugar de onde cada um falava, ou seja, sua filiação partidária, se era situação ou oposição, se era ocupante de cargo no Governo ou que segmento representava.

Além disso, foram criados quadros para organizar outras informações que pudessem auxiliar no processo de análise de conteúdo: quadro que contempla os nomes e qualificações de todos os convidados para as audiências públicas que trataram da PEC nº 241; quadro contendo o detalhamento da composição da Comissão Especial da PEC nº 241, no qual estão contidas informações como nomes de titulares e suplentes, partido a que são filiados e uma pequena biografia retirada do sítio da Casa Legislativa¹⁶ (Apêndice B).

Destaca-se que foi um embate intenso, em muitas ocasiões hostil. Por outro lado, há parlamentares que se destacaram, manifestando-se com frequência e com fundamentos consistentes para defender seus pontos de vista. Dessa forma, a partir de algumas constatações, a autora estudou sobre qual seria a forma mais adequada para apresentar didaticamente os dados, para que o leitor deste texto pudesse se situar no debate, perceber o tom empregado nas discussões, bem como observar por si mesmo a qualidade da argumentação utilizada, fosse ela de natureza técnica, política ou ideológica.

Considerando que os debates ocorreram no interior de uma arena política, a Câmara dos Deputados, cujos atores principais foram os parlamentares e convidados, estes últimos em grande parte membros do Governo ou representantes de segmentos econômicos da sociedade, em determinados momentos tornou-se difícil e incerto saber se um determinado argumento ou dado estava sendo utilizado de maneira estritamente técnica ou lido e apresentado sob um viés político com objetivos predeterminados, pois o cenário, como já mencionado anteriormente, foi permeado por hostilidades de ordem político-partidária, num momento político e econômico complexo em que o país estava imerso.

Os 8 documentos (eventos) em análise podem ser considerados individualmente como partes de um debate único, posto que o cerne do debate foi tratado em todas as NTs correspondentes, mas, para efeitos de categorização e análise posterior dos dados, foi necessário estabelecer uma organização do trabalho para além das categorias, ou seja, as unidades de análise pertencentes a cada categoria precisaram ser identificadas. Para isso, utilizou-se da

¹⁶ Dados disponíveis em: <<http://www.camara.leg.br>>. Acesso em: 5 maio 2018.

expressão Conv. para os convidados e Dep. para identificar as manifestações provenientes dos deputados que fizeram suas exposições no decorrer das audiências e reuniões em questão. Para identificar a pessoa que se manifestou, utilizou-se as iniciais dos seus nomes, por exemplo HM (Henrique Meirelles), cujo registro na tabela seria Conv.HM, relacionando cada NT com a respectiva categoria e o indivíduo que verbalizou cada unidade de análise, cujos dados foram pinçados do texto, com indicação da página de onde foram extraídos.

Exemplo: **C3-NT1- Conv.HM-p.10** (ou seja: **Categoria 1-Nota taquigráfica 1-Convidado Henrique Meirelles-página 10**).

A organização apresentada requereu grande atenção e cuidado durante o trabalho de unitarização e categorização, resultando na composição de um quadro agrupa os argumentos que foram classificados como pertencentes a cada categoria, possibilitando uma análise conjunta dos argumentos apresentados, a partir das manifestações proferidas pelos convidados e parlamentares.

Em determinados comentários no decorrer do texto podem aparecer eventuais citações com os nomes dos parlamentares que manifestam opiniões a respeito de determinados temas. Entende-se que por se tratar de temática de domínio público não há razões para omitir a autoria. A abreviação dos nomes foi utilizada para diminuir o tamanho do registro de localização das manifestações.

Quadro 11. Modelo do de categorização dos registros

Eixo: Financiamento da educação pública brasileira		
Categoria	Registros	Localização dos registros
3 - Argumentos econômicos, técnicos e políticos em torno da eficiência do gasto público	(...) a vinculação da despesa à receita, como está fixado hoje, tende a ser ineficiente. A vinculação da despesa à receita nem sempre gera um limite mais alto.	C3-NT1-Conv.HM-p.13

Fonte: elaborado pela autora.

O material empírico é formado pelo conjunto das 8 NTs identificadas como NT1, NT2, NT3, NT4, NT5, NT6, NT7 e NT8. No corpo do texto de cada uma dessas NTs foram demarcadas unidades de análise a serem depositadas nas categorias a que pertenciam, de acordo com a definição e abrangência já estabelecida. As unidades de análise partiram de interlocutores diferentes, fossem eles convidados ou parlamentares, cujos nomes, por serem de domínio

público, e estarem disponíveis para consulta na WEB, são identificados neste trabalho pelas letras iniciais de seus nomes, opção feita para reduzir o tamanho da expressão que representa a localização de cada unidade de análise.

As notas taquigráficas são, portanto, fontes primárias que registram as divergências de concepções entre os debatedores – especialistas, parlamentares e representantes dos movimentos sociais – além de captarem com fidedignidade o ‘clima do debate’, a ocorrência de conflitos e de consensos técnicos e políticos, os quais não poderiam ser detectados por outros procedimentos de pesquisa (...). (MARTINS, 2011, p. 5).

A partir da identificação das unidades de análise é possível acessar com facilidade os documentos originais de onde foram retirados, o que contribui para a comprovação da autenticidade das manifestações, como também agiliza o trabalho no caso do interesse de algum pesquisador utilizar o quadro de categorias já elaborado.

5.3 Análise e interpretação dos dados

As NTs congregam as manifestações dos parlamentares e convidados que participaram dos eventos que precederam a aprovação da PEC nº 241 no Legislativo Federal e compõem o material empírico, o qual foi organizado em três categorias. Tais manifestações foram codificadas e dispostas textualmente nas categorias criadas para análise dos dados, ou seja, literalmente como foram proferidas, desvelando uma série de discussões ocorridas em torno do teto de gastos públicos, com destaque para a argumentação de deus sustentação à proposta, bem como aos temas que tendem a produzir impactos sobre o financiamento público da educação, como os posicionamentos acerca das vinculações constitucionais de recursos, dentre outros assuntos.

A criação de diferentes categorias foi realizada para englobar o diversificado conjunto de registros pertinentes ao estudo em tela, bem como identificar os elementos mais relevantes do debate para uso neste trabalho de tese, cuja reverberação incidirá sobre aspectos ligados ao financiamento da educação. A análise e interpretação dos dados buscará identificar em que medida as manifestações proferidas pelos convidados e parlamentares, que participaram do processo de discussão da PEC nº 241, de 2016, estão afinadas ou relacionadas ao ideário neoliberal.

A descrição e a interpretação dos resultados desta pesquisa serão apresentadas na sequência, separada por categoria, porém eventualmente poderá ocorrer a retomada de alguns aspectos, independente da categoria que estará sendo abordada, posto que nos eventos (audiências e reuniões ordinárias) as diferentes temáticas se entrecruzam a todo momento.

Quando o material empírico foi categorizado, percebeu-se que para fazer a interpretação dos dados muitas vezes era preciso considerar o material empírico no seu conjunto, inclusive elementos que não necessariamente se limitam às categorias criadas para a análise deste trabalho de tese.

No conjunto de eventos promovidos pela Comissão da Especial da PEC nº 241, as audiências públicas merecem destaque por se constituírem momentos importantes de esclarecimento ao público da proposta, com a participação de convidados externos, ou seja, pessoas que não eram parlamentares, mas que foram indicados por eles e após aprovação pelo colegiado foram convidados pelo presidente da Comissão a participar das audiências na condição de debatedores de temáticas relacionadas ao novo regime fiscal.

As 4 audiências públicas que antecederam a aprovação da PEC nº 241-A, de 2016, na Câmara dos Deputados, foram realizadas entre os dias 24 de agosto de 2016 e 12 de setembro de 2016, e no decorrer do processo os convidados/conferencistas apresentaram suas argumentações concentradas em grande medida em torno da defesa da PEC, cujos argumentos serão pontuados na sequência, enquanto os demais pautavam-se em buscar alternativas em direções opostas ao proposto pelo NRF. Ao final de cada audiência pública, abria-se espaço para o debate, ocasião em que muitas questões relevantes surgiam e por força do Regulamento eram cessadas sem que chegassem a termo.

Como já mencionado em capítulo anterior, os membros da Comissão apresentaram 59 requerimentos solicitando a participação de convidados dos mais diversos segmentos da sociedade nas audiências, porém nem todos esses requerimentos chegaram a ser apreciados. Considerando que cabe ao presidente da Comissão, a seu critério, expedir os convites para a participação nas audiências, no caso dos eventos da PEC nº 241 estiveram presentes apenas 11 convidados, dentre eles alguns representantes do próprio Governo Federal em 2016 e idealizadores da proposta como o ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, e o ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo Oliveira, ambos haviam inclusive assinado conjuntamente a EMI nº 00083/2016 MF MPDG, de 15 de junho de 2016, que submeteu ao Chefe do Executivo a PEC que visava criar o Novo Regime Fiscal. Também participaram de audiências ocupantes de outros cargos do governo, os quais serão nominados no decorrer da análise dos dados.

Causou particular estranheza a participação de um convidado para a audiência pública, o senhor Murilo Portugal Filho, presidente da Febraban, que disse participar da audiência pública manifestando sua opinião pessoal em favor da aprovação da proposta, o que pareceu configurar um conflito de interesses, dado que o profissional ocupava posto de comando de

uma entidade financeira. Essa questão foi criticada por diversos parlamentares participantes da arena.

Observou-se também a limitada, desproporcional ou até inexistente participação de alguns setores contrários à adoção do Teto de Gastos na condição de convidados nas audiências públicas, em especial representantes de áreas sociais, que tendem a ser as mais impactadas a médio e longo prazo, bem como economistas de destacadas universidades de economia, por exemplo. A participação, nesse sentido, foi limitada a dois convidados, sendo que somente um deles tratou da temática da educação, que foi o presidente da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (Undime), que é uma entidade legítima em representar a educação, porém é responsável por apenas um segmento, a educação municipal, cujos dirigentes que a compõem são cargos ocupados por indicações políticas, sem requisitos e qualificações específicas para ocupar tais cargos.

O ritmo acelerado com que a proposta foi apresentada e aprovada também é uma característica relevante a ser destacada, pois não há evidências de que a sociedade em geral tenha tomado conhecimento do conteúdo, seriedade e alcance da medida. As discussões se limitaram a espaços de tradicionalmente engajados com as questões que envolvem os debates acerca dos direitos sociais, como sindicatos, associações, universidades e a arena legislativa, bem como na mídia, especialmente nas redes sociais e via produção de notícias e artigos.

Na sequência serão abordadas as categorias de análise, cabendo mencionar que a ordem das categorias e o número atribuído a elas foi feito de maneira aleatória, não representando, portanto, diferentes graus de relevância ou diferenciação nesse aspecto.

5.3.1 Categoria 1 – Argumentos acerca do tamanho e papel do Estado

A categoria 1 agrupa as manifestações relativas ao tamanho e ao papel do Estado, tanto expressas como subliminares, o que é compreensível diante de um debate que envolvia questões orçamentárias, ajuste fiscal, direitos sociais e colocou em disputa as diferentes formas de compreender o papel do Estado. Contudo, compõem a categoria apenas as manifestações que convergem com os objetivos desta pesquisa, ou seja, aquelas que indicam a necessidade de menor intervenção do Estado na economia, redução de gastos nas áreas sociais, redução do tamanho do Estado, dentre outros argumentos frequentemente utilizados sob a ótica alinhada ao ideário neoliberal. A diminuição do tamanho do Estado foi defendida por Hayek e popularizada por Friedman a partir de 1946, quando passou a atuar na Universidade de Chicago, associando capitalismo e liberdade de escolher.

As opiniões dos convidados e parlamentares acerca do papel e tamanho do Estado brasileiro, coletadas na categoria 1, podem ser sumarizadas em 4 pontos principais que se entrecruzam: a) a máquina estatal está grande demais; b) que a tese do Estado social é uma tese falida; c) o Estado não cabe na economia e precisa se ajustar; d) que no Brasil se acredita que o Estado deva ser capaz de assumir tudo. Há entre eles também quem afirme que: “A máquina cresceu demais. E cresceu desnecessariamente” (C1-NT1-Dep.JCA-p.73).

No Brasil o Estado é muito criticado pela sua ineficiência, uma crença propagada pelo senso comum, ou seja, sem a confirmação da efetividade de tais afirmações, mas plenamente justificada nesse domínio quando o que se conhece ou se atribui a ele são escândalos de corrupção amplamente divulgados na mídia, serviços públicos deficitários, especialmente na educação e saúde, o baixo desempenho do país em diversos segmentos, economia estagnada, desemprego, dentre outras mazelas. De acordo com Frigotto (2013, p. 79), “a ideia-força balizadora do ideário neoliberal é a de que o setor público (o Estado) é responsável pela crise, pela ineficiência, pelo privilégio, e que o mercado e o privado são sinônimos de eficiência, qualidade e equidade”. Essa disputa de convicções entre o público e privado é muito perigosa, especialmente quando o que se coloca em risco são as garantias dos direitos sociais das parcelas populacionais que mais necessitam da atuação do Estado.

É uma premissa do neoliberalismo que o Estado se ocupe de funções básicas como a repressão, segurança e legitimação jurídica-institucional, deixando de interferir nos demais setores, pois considera essa liberdade como a expressão mais harmônica e justa possível da sociedade humana. A origem estruturada desse pensamento pode ser atribuída ao liberalismo de Adam Smith, que publicou seu livro *A riqueza das nações*, em 1776, defendendo a livre iniciativa dos indivíduos, com reduzida intervenção e limitação do mercado pelos monopólios estatais. Na obra o autor postulava que ao buscar os próprios interesses e desenvolvimento via ganhos econômicos, o indivíduo contribuía no desenvolvimento da sociedade.

Mais tarde, no ano de 1944, o lançamento de outra obra marca o momento histórico do pensamento neoliberal, quando Friedrich von Hayek lança o livro *O caminho da servidão*, opondo-se de maneira veemente ao Estado providência, à intervenção estatal na economia, combatendo duramente o comunismo, sindicatos, e a toda forma de pensamento contrária à acumulação capitalista. Segundo Moraes (1997, p. 5), o autor visava proteger “radicalmente os princípios da ‘sociedade aberta’, centrados numa implacável crítica do Estado/providência, tido como destruidor da liberdade dos cidadãos e da competição criadora, bases da prosperidade humana”.

No decorrer do tempo os diferentes interesses propagaram as ideologias acerca do papel e tamanho do Estado ideais para as sociedades. É comum que as críticas ao tamanho excessivo do Estado sejam provenientes das camadas sociais ou segmentos que são economicamente favorecidos, desconsiderando a importância das garantias básicas de alguns direitos sociais para maioria da população brasileira, que não possui renda suficiente para custear as despesas com as áreas como educação e da saúde.

Além disso, a disseminação de argumentos de que o Estado é grande demais e ineficiente serve a objetivos estratégicos bastante óbvios, pois se ele for diminuído, a iniciativa privada poderá explorar com mais amplitude diversos serviços, antes de domínio predominante do setor público, como segmentos de mercado disponíveis a quem possa pagar por esses serviços. São exemplos os planos de saúde, hospitais e clínicas privados, escolas, faculdades e universidades privadas presenciais e a distância, material didático, assessoria para formação de professores, dentre outros serviços, que constituem nichos de mercado altamente rentáveis.

No campo da educação é nítido o avanço dos grandes conglomerados educacionais que anunciam cursos de formação rápida e a baixo custo *on-line* e presenciais. Há redes de escolas privadas de reforço na aprendizagem, Ensino Superior, disciplinas específicas como matemática e português, dentre outras, que estão disputando o mercado educacional. Para se ter uma ideia do tamanho do contingente da educação particular, por exemplo, a rede privada tem 3 em cada 4 alunos de graduação de acordo com o Censo da educação Superior de 2017, produzido pelo INEP (BRASIL, 2018).

Os debates acerca do tamanho e o papel do Estado devem possuir um caráter associado ao que está estabelecido na CF/88, ou seja, à garantia dos direitos previstos pelo mais alto ordenamento do país. É necessário considerar as peculiaridades constitutivas do Brasil, os atrasos históricos, nossos costumes, a formação cultural, e principalmente as imensas desigualdades sociais. Sem as ações do Estado via políticas públicas que promovam a equidade e a inclusão social, os problemas do país tendem a se agravar de maneira desmedida.

De acordo com Frigotto e Ciavatta (2003, p. 106), a questão do Estado mínimo é uma premissa do pensamento neoliberal, posto que concede ao mercado o poder de atuar sobre direitos, passando a regulá-los como serviços. No princípio dos anos de 1990, logo após a promulgação da CF/88, no Brasil teve início um processo de privatização de muitas estatais no governo Collor de Melo. Logo depois, com FHC, algumas reformas administrativas também estimularam as privatizações e o avanço do mercado sobre serviços, como a educação.

O máximo de mercado e o mínimo de Estado. O ponto crucial da privatização não é a venda de algumas empresas apenas, mas o processo do Estado de desfazer-se do

patrimônio público, privatizar serviços que são direitos (saúde, educação, aposentadoria, lazer, transporte etc.) e, sobretudo, diluir, esterilizar a possibilidade de o Estado fazer política econômica e social. O mercado passa a ser o regulador, inclusive dos direitos. (FRIGOTTO; CIAVATTA, 2003, p. 106).

Durante os governos petistas, mesmo sem terem sido promovidas mudanças estruturais significativas, ocorreu um incremento nos investimentos nas áreas sociais, com destaque para a educação, com ampliação substancial no tamanho da rede federal de ensino, tanto em institutos federais como universidades públicas, interiorizando a educação técnica e superior pública brasileira, o que de certa forma contrabalanceou estímulo que continuou a ser dado ao mercado educacional privado. Essa expansão nos investimentos públicos representou uma ampliação nos gastos primários da União em educação, posto que demandou a contratação de servidores técnicos e professores, bem como exigiu investimentos em infraestrutura e que precisam ser mantidos com os recursos do orçamento da União, de acordo com o que prevê a CF/88.

Em meio aos debates da PEC nº 241, durante a segunda audiência pública, realizada em 29 de agosto de 2016, o convidado Bernard Appy, economista, diretor do Centro de Cidadania Fiscal, mencionou a questão da opção possível que o país poderia fazer em relação ao tamanho do Estado que de fato necessita e deseja e os custos de tal opção para o país:

Volto a falar que cabe tudo - e pode haver opção por um Estado maior, com maior arrecadação, ou por um Estado menor, com menor arrecadação -, mas temos que sair desse padrão de fragmentação, que é muito cômodo. Claro, pode ser cômodo para o Parlamentar dizer que é a favor da saúde e da educação e alocar dinheiro para a saúde e a educação ou dar reajuste para funcionalismo, sem se preocupar como a conta vai ser paga. Mas a conta chega. (C1-NT2-Conv.BA-p.80).

Eu, pessoalmente, volto a reforçar que eu acho que a discussão de Estado grande, com mais arrecadação, e Estado pequeno, com menos arrecadação, é absolutamente válida. Mas é preciso pensar os custos e os benefícios dos dois. Concordo totalmente com o senhor que temos um problema de injustiça tributária no Brasil. (...) Rico paga pouco imposto no Brasil, sim. Isso é verdade. Agora, precisamos fazer isso com muito cuidado. Se fizermos malfeito, nós vamos ter um efeito negativo sobre o investimento e o crescimento. Agora, há questões que temos que olhar. Uma parte importantíssima das distorções de rico pagar pouco imposto está no regime de lucro presumido e no mesmo no regime do SIMPLES. (C1-NT2-Conv.BA-p.83).

A menção do referido convidado à definição do tamanho do Estado (citadas acima) e sua sustentação por meio dos impostos ou de uma tributação mais justa não chegou a se configurar como um debate específico sobre a questão tributária, foi apenas uma colocação em meio à defesa da proposta que ele estava fazendo acerca do ajuste fiscal. Observando-se as manifestações dos parlamentares durante os diversos eventos, foi possível identificar que o entendimento que prevalece entre os eles é que a carga tributária já é alta demais e naquele

momento não estava em discussão a questão, mesmo sendo uma alternativa possível à adoção do teto de gastos.

Na arena de debates da PEC nº 241 as opiniões estavam bastante polarizadas, colocando os parlamentares em pelo menos 2 grupos bem distintos. De um lado havia um grupo de oposição ao governo Temer e à aprovação da referida PEC, argumentando acerca da inviabilidade da proposta para o futuro das políticas sociais, considerando que o teto de gastos viria a representar um verdadeiro desmonte do Estado social de direito. De outra parte encontravam-se os defensores da proposta, argumentando que o crescimento das despesas primárias deveria ser contido a qualquer custo e que o Estado brasileiro é grande demais ou assume excessivas responsabilidades, conforme algumas manifestações apresentadas na sequência.

Como se busca esse necessário ajuste? Por uma estabilização das despesas Públicas (...) Confiando em que isso trará a credibilidade necessária para que haja o crescimento e em que, a partir desse crescimento, estando estabilizado o crescimento dos gastos públicos, o Estado passe a pesar menos na economia brasileira. Produzimos um Estado que não cabe na nossa economia, e há que se recuperar e se refazer essa situação. Isso é Estado mínimo? Não, mas também não é Estado máximo. Isso é Estado necessário. (C1-NT1-Dep.CM-p.40).

A tese do Estado social é uma tese falida. A política econômica pode representar, em determinado momento, uma possibilidade de sucesso, mas é importante compreendermos que a sociedade muda permanentemente. A geopolítica muda permanentemente. (C1-NT1-Dep.AOM-p.56).

(...) começou-se a criar uma visão no Brasil de que nós teríamos que fazer tudo, que o Estado teria que fazer tudo e que haveria recursos disponíveis para se fazer tudo. Isso não é verdade aqui e não é verdade em nenhum lugar do mundo. (C1-NT6-Dep.EG.p.130).

O clima tenso entre os atores do processo de debate as PEC nº 241 e seus posicionamentos antagônicos a respeito do momento político e econômico do país não possibilitaram a abertura de espaço para o debate de questões estruturais do país, nem sequer a respeito do papel do Estado. Havia um discurso sendo repetido frequentemente de que o país tinha pressa, que os 12 milhões de desempregados tinham pressa e que era necessário aprovar a proposta com celeridade.

As manifestações de convidados e parlamentares críticos do tamanho do Estado brasileiro, considerando-o grande ou oneroso demais, expressa claramente seus posicionamentos a respeito do papel do Estado, ou seja, evidencia que suas ações, sendo preponderante esse pensamento no Legislativo e Executivo Federal, farão com que no país se possa ter chegado ao limite dos investimentos sociais ou a um período de estagnação das políticas sociais, com tendência a redução de investimentos, visando reduzir o tamanho do

Estado e seu suposto peso na economia, dadas as recorrentes manifestações de que “o Estado brasileiro não cabe mais na economia” (C1-NT2- Dep.CM-p.49), argumento alinhado com o ideário neoliberal.

O crescimento econômico ou o alcance de um bom posicionamento do país em *rankings* de economia não se configura automaticamente em distribuição de riqueza e crescimento em todos os segmentos sociais. A teoria neoliberal do deixar agir o livre mercado para que os indivíduos possam desenvolver-se de acordo com as suas capacidades para promover o crescimento econômico, sem o estorvo do Estado, precisa ser avaliada com cautela. Como pensar no desenvolvimento social do nosso país hoje sem a atuação de um Estado forte e com políticas efetivas na área do financiamento da educação, por exemplo?

5.3.2 Categoria 2 – Argumentos econômicos, técnicos e políticos em defesa da austeridade fiscal

A categoria 2, que trata da austeridade fiscal, pode ser considerada o cerne ou “razão de ser” do teto de gastos públicos, posto que o objetivo central da proposta apresentada pela equipe econômica do governo Temer, como medida de contenção fiscal, e atualmente em vigor como EC nº 95, foi essencialmente a redução dos gastos públicos. A questão da austeridade fiscal está estreitamente vinculada com o ideário neoliberal, posto que dentre as prescrições do Consenso de Washington, de 1989, estão a disciplina fiscal e a redução dos gastos públicos (ou redirecionamentos das prioridades dos gastos públicos).

Por essa razão, esta categoria concentra toda a argumentação que sustenta as motivações da proposição do teto de gastos públicos, mesclando argumentos de natureza técnica, econômica e política, tanto aquelas provenientes dos convidados das audiências públicas quanto dos parlamentares participantes do processo para a contenção das despesas primárias e promoção da disciplina fiscal do país. Inserem-se também as manifestações acerca das consequências que o país sofreria numa eventual opção pela não aprovação do ajuste fiscal.

A criação desta categoria também se justifica em razão de que nos debates ocorridos na arena legislativa, a questão da austeridade fiscal ter sido uma temática recorrente, declarada inclusive como algo primordial para o futuro do país, capaz de promover a retomada do crescimento e, conseqüentemente, contribuir na geração de empregos, pois em 2016 o Brasil apresentava um contingente de 12 milhões de desempregados.

Esta categoria é bastante densa, pois engloba os esclarecimentos a respeito do funcionamento do novo regime fiscal apresentado como PEC nº 241, cuja proposição encontra-

se embasada no cenário que levou à escolha do teto de gastos como alternativa para ajustar o desequilíbrio das contas públicas. São apontados por convidados e parlamentares uma série de ganhos ou resultados positivos que o país deverá observar após a implementação do teto de gastos públicos. Nesta mesma categoria são reiteradas as manifestações de que o teto de gastos públicos sozinho não será capaz de restaurar as contas públicas e que depende essencialmente de outras reformas, sendo que a principal delas será a da previdência social, tida por seus críticos como uma das causas do rombo nas contas públicas.

Considerados os objetivos desta pesquisa de tese, destaca-se que a temática da austeridade fiscal se alinha com o ideário neoliberal, cuja ideologia, desde os anos de 1990 vem se disseminando na América Latina, inclusive no Brasil, materializada em uma série de proposições ou ajustes de caráter econômico a serem adotados pelos países cujas economias encontram-se em crise, com necessidade de controlar a inflação, combater a recessão, gerar emprego, promover o crescimento econômico, dentre outras motivações e estímulos. Em outras palavras, o neoliberalismo tornou-se um pensamento que busca influenciar os países a promoverem mudanças em sua economia e políticas, de modo a possibilitar que o mercado assuma muitas funções que geralmente são de domínio do Estado.

Os 10 mais difundidos direcionamentos propagados pelo ideário neoliberal para países da África, América Latina, Europa e Ásia Central compõem o chamado Consenso de Washington e pode-se afirmar que em relação à austeridade fiscal/sustentabilidade dois desses direcionamentos são contemplados pela proposição do teto de gastos, que seriam a disciplina fiscal e a redução dos gastos públicos.

Quanto às perspectivas dos resultados a serem observados com a aprovação da proposta de ajuste fiscal, seus defensores enfatizaram principalmente o aumento da confiança do mercado, o crescimento econômico e a geração de empregos.

Aumento da confiança; retomada do investimento privado; crescimento econômico; emprego e renda; mais recursos disponíveis para investimento e consumo; e queda do juro estrutural. À medida que se controle o crescimento descontrolado das despesas públicas em consequência da dívida, nós teremos um aumento da confiança; em consequência disso, a retomada do investimento; em consequência disso, o crescimento; em consequência disso, mais emprego; em consequência disso, mais recursos disponíveis para investimento privado e consumo. (C2-NT1-Conv.HM-p.9-12).

Essa é a pergunta que nós temos que fazer, essa é a pergunta relevante para se analisar esta PEC. Não temos que olhá-la do ponto de vista do detalhe, vamos olhá-la no todo. O todo é dizer que o Brasil não suporta a situação do jeito que está. Discutir a aprovação desta PEC é o equivalente a discutir se nós queremos que o Brasil caminhe para uma trajetória de dívida pública explosiva ou nós queremos que o Brasil caminhe para uma trajetória de solvência fiscal. É essa a questão que está colocada. Eu acho fundamental termos isso em mente quando está sendo feito este debate. Ficar olhando

os detalhes da PEC, setores específicos, e não olhar o todo, do meu ponto de vista, é um grande erro. Eu – aliás, há muito tempo – defendo que o Brasil tem que ter, como forma de gerir a política fiscal, controle de despesa. É a forma, de fato, de se fazer política fiscal. (C2-NT2-Conv.BA-p.26-27).

(...) Se for feito o ajuste fiscal, se o Brasil caminhar para uma trajetória em que se vê que o setor público é solvente, que a dívida pública não explode, isso tem um efeito muito grande do ponto de vista de confiança, tem um efeito muito grande do ponto de vista dos juros de longo prazo (...)

(...) Se a percepção da sociedade for claramente de que o setor público é solvente, cria-se um círculo virtuoso, em que a solvência fiscal ajuda o crescimento da economia, e o crescimento da economia ajuda a solvência fiscal no longo prazo. (C2-NT2-Conv.BA-p.27).

(...) essa é uma necessidade, para não colapsar. É isso que vai ser feito. (C2-NT2-Dep.DP-p.36).

No meu entender, a PEC é um instrumento para organizar a nossa economia política, é para permitir que a nossa economia política não nos coloque novamente no abismo inflacionário. (...) Eu acho que estamos praticamente condenados a, daqui a 5 anos, estarmos com a inflação na casa de 20% ao ano. Há um risco real. (C2-NT3-Conv.SP-p.11).

(...) É quase histórico que o Brasil optou por financiar o crescimento econômico com dívida pública ou com gasto fiscal. Isso é uma maneira de aumentar o endividamento. De uma maneira ou outra, se se aumenta a dívida pública, aumenta-se o risco do País. (...) Adotou-se a política de que o Brasil deve crescer pelo consumo e não pelo aumento da oferta, não pelo aumento dos investimentos e não pela produtividade. Estimulou-se o consumo de maneira muito rápida como forma de crescimento. (C2-NT4-Conv.EL-p.4-5).

Sem dúvida são os pobres aqueles que mais sofrem com o descontrole das finanças públicas, fruto da incompetência, do desperdício e da corrupção. Serão eles, também, os principais beneficiários da reorganização das contas do Governo, objetivo central dessa PEC que tenho a honra de relatar. (C2-NT5-Dep.DP-p.52 – Parecer como relator – apresentado em 04.10.18).

Não está em jogo somente - como se fosse pouco! – a reorganização das finanças públicas ou o fortalecimento da responsabilidade fiscal, mas sim o próprio futuro da nossa democracia, a credibilidade e a solidez das nossas instituições representativas, protegendo-as dos riscos do oportunismo e do aventureirismo que se alimentam da desesperança do povo brasileiro. (C2-NT5-Dep.DP-p.60 – Parecer como relator – apresentado em 04.10.18).

Essa é a PEC do emprego, porque não há como fazermos o país voltar a crescer se, efetivamente, não retornarmos ao regime de responsabilidade fiscal e de responsabilidade com as contas públicas do nosso país. (C2-NT6-Dep.CM.p.114).

É disso que nós estamos tratando: o controle das despesas, que hoje sobem – como sabemos há muito tempo – muito acima das receitas. Isso vai aumentar a confiança na estabilidade das contas públicas, com redução da taxa de juros. O buraco da dívida vai crescer mais devagar. A economia vai reagir, a arrecadação vai aumentar. Vai se criar um círculo virtuoso de crescimento econômico, aumento de arrecadação, queda de juros e estabilização do crescimento da dívida. (C2-NT6-Dep.ST-p.41).

As manifestações frisam que a aprovação proposta significaria a redução do desemprego. Além disso, seria uma medida para recuperar a economia e evitar um colapso inflacionário. Durante todos os eventos cujo material empírico foi analisado, foi repetido como

uma espécie de mantra que o país ia entrar em colapso ou em um abismo inflacionário sem a contenção fiscal imediata.

Durante a primeira audiência pública da PEC nº 241, realizada em 24 de agosto de 2016, participaram dois convidados, o ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, e o ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo Oliveira. Ambos participaram da audiência na condição de representantes do Executivo, no intento de apresentar as justificativas e argumentar acerca da viabilidade da adoção do ajuste fiscal pela via do teto de gastos públicos como medida de disciplina fiscal e corte de gastos, bem como para explicar o mecanismo de funcionamento da proposta. O primeiro convidado a se pronunciar foi o então ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, o qual fez uma ampla exposição a respeito da proposta do Novo Regime Fiscal, contextualizando o momento econômico brasileiro como “uma crise maior do que as crises que já tivemos no Brasil, de maior gravidade” (C2-NT2-Conv.HM-p.4) e de que a causa originária dessa crise que ele chamou de “doméstica”, por ser interna, seria a questão fiscal. Na sequência, resumiu em linhas gerais o que seria o NRF:

Gastos da União: Ela vai limitar o crescimento dos gastos da União e a inflação por um regime fiscal durante 20 anos. Depois do décimo ano, o Presidente da República pode propor ao Poder Legislativo uma mudança de critério pelos 10 anos seguintes; Limites individuais para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para o Ministério Público e a Defensoria Pública; Isenção para transferências intragovernamentais, FUNDEB e despesas inesperadas ou de caráter eventual; O limite mínimo de educação e saúde passa a ser corrigido pela inflação, o que providencia, na realidade, uma proteção a esses setores. E eu gostaria de frisar aqui a diferença, que muitas vezes não está clara, entre o que nós vamos chamar de limite de crescimento, que é o teto – vamos chamar de teto, para simplificar – e o limite mínimo, que vamos chamar de piso. Então, as duas coisas são diferentes. Nós estamos falando em estabelecer um teto, sim, para o crescimento das despesas totais e um índice de correção do piso para investimentos em saúde e educação, o que significa que não limita o investimento em saúde e educação. Ele pode crescer acima do piso, como tem acontecido nos últimos anos. Não há punição ou paralisia dos programas: o descumprimento das metas num ano aciona, no ano seguinte, medidas automáticas de controle de despesas. (C2-NT1-Conv.HM-p.5).

O ministro ressaltou a importância que o crescimento econômico do país representa, segundo ele, para a recuperação do emprego e renda e consequente redução da pobreza e das desigualdades. De acordo com os dados por ele apresentados, o país estava vivendo em 2016 a maior crise de sua história desde que o PIB começou a ser medido no início do século passado e que, se levado em consideração o fato de que o desemprego atingiu de maneira acentuada o percentual populacional de renda mais baixa, isso significa que a crise atinge sobretudo os mais pobres.

Meirelles também salientou que, com o aumento do risco país, ocorre o aumento do custo da dívida, dada a desconfiança na capacidade futura de pagamento do governo brasileiro

e medidas de contenção fiscal tendem a recuperar os índices de confiança. Segundo ele, a PEC nº 241 apresentava um prazo longo dada a necessidade de conter o crescimento da dívida pública por um período até que a despesa se estabilizasse e voltasse a cair, de modo que seja compatível com a capacidade de pagamento e arrecadação do Governo Federal.

Antecipando-se a possíveis questionamentos, Meirelles afirmou que “não podemos resolver o problema do déficit e da dívida por meio do aumento de impostos. Por quê? Porque a nossa carga tributária já é uma das mais altas do mundo” (C2-NT1-Conv.HM-p.9). Contudo, não descartou que numa eventual necessidade, em caso absolutamente necessário, poderia ser proposto um aumento de impostos. Ele entende que não é a solução ideal para resolver de maneira definitiva problema estruturais, mas que pode ser usado de maneira transitória quando necessário. Meirelles baseou-se em experiências internacionais e, segundo ele, os ajustes bem-sucedidos de longo prazo são aqueles que têm ênfase na contenção de despesa, possuindo duração longa e enfoque de longo prazo, com discussão com o Congresso, sociedade e persistência na obtenção dos resultados, daí a determinação de uma duração de 20 anos.

A questão da vigência de 20 anos não foi consenso, mesmo entre os apoiadores da proposta, contudo, no decorrer dos debates, esta questão foi se diluindo. Cabe ressaltar, como já mencionado em capítulo anterior, que depois de 10 anos de vigência, será possível, por projeto de lei, alterar o índice de correção. Portanto,

(...) eu queria ressaltar, na verdade, é que a discussão que está sendo feita aqui com relação a essa PEC não é a discussão do setor ‘x’, da educação versus o resto. A discussão é a seguinte: curto prazo versus longo prazo. O País quer ter mais folga no curto prazo, empenhando o longo prazo, ou o país quer ter perspectiva de longo prazo ainda que com algum custo no curto prazo? Essa é a questão que está sendo discutida aqui. Eu acho que essa é a questão relevante na discussão da PEC. A PEC impõe, sim, algum esforço de curto prazo, impõe restrições de curto prazo, mas cria condições de o País crescer muito mais e de as despesas públicas serem muito maiores no longo prazo. Isso é fundamental. (C2-NT2-Conv.BA-p.41).

Por fim, tratou da questão do piso para saúde e educação. Na sua explicação, buscou argumentar que o piso protege essas áreas em momentos de crise porque garante a correção pela inflação e em momentos de expansão da economia fica estabilizada e não cresce de maneira excessiva, o que na opinião dele é sustentável. Dessa forma, a proposição do piso no NRF seria a manutenção do valor real do piso para saúde e educação e que não haveria nenhum corte abrupto.

As palavras comedidas do ministro Meirelles acerca do piso para as áreas da saúde e da educação escondem os potenciais prejuízos que essas duas áreas fundamentais terão no decorrer de duas décadas à medida que a economia brasileira crescer, posto que com o efeito do congelamento do valor do piso ao valor mínimo aplicado em 2017, com apenas a correção pelo

IPCA, a partir de então, tanto pela desvinculação de recursos promovida pelo NRF quanto pelo teto de gastos, isso impede que por 20 anos a sociedade usufrua desse crescimento econômico, fazendo com que esse excedente de recursos seja canalizado para pagamento de juros de dívida, seguindo uma lógica inversa às necessidades de um país que cujo fosso da desigualdade se aprofunda e se alarga progressivamente, dadas as escolhas políticas adotadas sob o discurso da austeridade fiscal.

Em relação ao piso para a educação, ocorreu a manifestação de um parlamentar dizendo que o piso era uma decisão inteligente e que já de início os pisos da educação e saúde seriam maiores que os valores que vinham sendo investidos pelo PT (C2-NT5-Dep.CM-p.46). Neste aspecto, cabe mencionar que a afirmação está equivocada, posto que o Brasil vinha investimento valores superiores ao mínimo constitucional em educação. Ao ser determinado o piso, estabeleceu-se o valor correspondente aos 18% do exercício de 2017, corrigido pelo IPCA, consecutivamente até o final da vigência do teto de gastos. Em outras palavras, o piso inicial determinado correspondeu a valor muito inferior ao que vinha sendo investido.

Na questão dos gastos sociais e em especial os gastos com a educação, os esforços de Meirelles foram no sentido de convencer de que não haveria congelamento, mas apenas o que chamou de limitação do crescimento desses gastos (C2-NT1-Conv.HM-p.82). Por outro lado, o convidado Bernard Appy criticou o fato de que no país se estabelecem despesas sem determinar de que fonte deve vir o recurso, como é o caso da educação, posto que o PNE prevê a ampliação de 6% para 10% do PIB investido em educação, mas não mostra os caminhos para que esses recursos sejam de fato disponibilizados. Para o economista, o teto de gastos seria um sacrifício no presente para gerar possibilidades educacionais no futuro, dizendo que a discussão que tem que ser feita aqui é: “Eu quero saúde e educação agora, ou quero muito mais saúde e educação para os meus filhos e netos daqui a alguns anos?” (C2-NT2-Conv.BA-p.42).

Outros parlamentares, a seu turno, assumem que o teto de gastos será uma medida que produzirá efeitos na redução de recursos para a educação, mesmo porque, independentemente de ser uma área prioritária ou não, a redução dos gastos públicos foi o intento da PEC do Teto como instrumento de contenção fiscal. Assim,

(...) nós vimos de uma época, de uns 15 anos, provavelmente, em que quisemos criar o seguinte teorema: gasto meritório tem orçamento. Infelizmente, esse teorema está errado. Infelizmente esse teorema está errado! A PEC, se ela for aprovada, vai doer! Vai doer! Vamos ter que fazer diferente. Não é possível gastar 10% do PIB com educação. Podemos votar quantas leis nós quisermos colocando 10% do PIB para a educação, mas não vamos gastar 10% do PIB em educação. Iremos produzir hiperinflação. É impressionante como não entendem isso (C2-NT3-Conv.SP-p.48-49).

Ainda na primeira audiência pública, o ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, Dyogo Oliveira, iniciou seu discurso apontando as razões que, segundo ele, justificariam a necessidade urgente da aprovação da PEC, que seriam o fato de que as despesas do Governo Federal encontravam-se totalmente descontroladas, crescendo sem parar; disse que a situação fiscal do país era gravíssima, com uma previsão de déficit de R\$ 170 bilhões para 2016 e com projeções de que os déficits se repetiriam indefinidamente se nada fosse feito; que o orçamento é extremamente engessado, com apenas 10% de despesa discricionária.

Estamos aqui começando uma longa jornada da sociedade brasileira, do Estado brasileiro, uma jornada que tem um objetivo único, o único objetivo de garantir que a sociedade brasileira continue a se desenvolver, continue a ter emprego, continue a ter produção, continue a ter atividade econômica e desenvolvimento social. Porque o objetivo único, precípua, da política econômica, é o de gerar o bem-estar social. Mas é preciso que tenhamos toda clareza quanto à urgência desta PEC, clareza quanto à gravidade da situação em que estamos, a clareza de que, se não fizermos nada, seremos cobrados pela história do país por termos nos omitido neste momento. A dívida, mesmo com esta PEC, ainda crescerá. Mas, sem a PEC, ela se aproximará dos níveis da dívida dos países que colapsaram. (C2-NT1-Conv.DO-p.17).

O discurso do ministro do Planejamento teve um tom mais severo que o de Meirelles, afirmando diversas vezes que o país caminhava rumo à insolvência e que não havia outra saída para a economia que não fosse a aprovação do Teto de gastos públicos, com o risco iminente de um colapso, a exemplo de países como a Grécia, dentre outros países. Ele também pressupõe que equilibrar a economia via aumento da carga tributária tenderia a ser insustentável.

Quanto à questão tributária, o Relatório Carga Tributária no Brasil 2017 (p. 6), elaborado pela Receita Federal, aponta que, ao fazer comparações sobre valores de carga tributária entre diferentes países, é necessário considerar que algumas espécies tributárias existem em determinados países e não existem em outros. Além disso, existem diferenciações metodológicas que podem influir nos resultados. De acordo com o relatório, “quando se compara a tributação por base de incidência, observa-se que para a base Renda o Brasil tributa menos que os países da OCDE, enquanto que para a base Bens e Serviços, tributa, em média, mais”.

Os dois ministros que apresentaram a proposta do NRF fizeram alusões ao que chamaram de “engessamento” do orçamento público brasileiro, referindo-se às vinculações constitucionais de recursos previstas na CF/88, que tem garantido a aplicação mínima de impostos nas áreas de saúde e educação. As particularidades da formação da sociedade brasileira e as desigualdades econômicas e sociais decorrentes práticas políticas ao longo da história resultaram em uma realidade educacional historicamente excludente e que atualmente ainda demanda investimentos progressivos nas áreas sociais, dentre elas a educação.

A vinculação de recursos para a educação é um tema recorrente nos debates e fundamental para o financiamento público da educação, tendo sido suprimido reiteradas vezes das constituições federais, especialmente em períodos de restrição de direitos e reestabelecido sempre que os avanços se colocavam no horizonte dos debates de ampliação do direito à educação. Dourado (2006) e Davies (2008) asseveraram que para burlar a vinculação constitucional de impostos, o Governo criou tributos sob a denominação de contribuições, evidenciando os subterfúgios que podem ser utilizados para não fazer a destinação dos recursos conforme prevê a legislação. Disso decorre a inquietação que a inexistência da vinculação de recursos causaria para essas áreas.

Destaca-se também que para o ministro Meirelles a proposição não se tratava de um congelamento dos gastos sociais, pois com o NRF caberá ao Congresso Nacional alocar os recursos dentro dos limites orçamentários. No entendimento dele, “há uma limitação de crescimento dos gastos totais” (C2-NT1-Conv.HM-p.82). Além disso, na opinião do ministro, a melhor política social é a que gera empregos.

O economista Bernard Appy, diretor do Centro de Cidadania Fiscal, também participou de uma audiência pública e apresentou seus argumentos em defesa da adoção do NRF. De acordo com ele, a proposta deveria ser olhada no todo e sob o ponto de vista do detalhe. Em linhas gerais, apresentou a seguinte contextualização:

- De 1997 a 2014 a despesa primária da União cresceu 6% acima da inflação;
- O PIB brasileiro não tem crescido na mesma proporção;
- Os benefícios previdenciários correspondem a 42% da despesa total da União, com crescimento real de 7% ao ano.

Com base nesses dados, Appy avaliou que o Brasil se encaminhava para uma trajetória de dívida pública explosiva e que o controle da despesa seria, na opinião dele, uma forma de fazer política fiscal. Além disso, entende que a criação de um ajuste fiscal gera um efeito de confiança sobre o investimento e sobre o crédito no país, que favorece o crescimento da economia e a ajuste fiscal.

Appy entende que há somente duas alternativas para a não adoção do controle de despesas, que seriam o aumento da carga tributária, gerando impactos ainda maiores sobre o potencial de crescimento do país ou a chamada inação, não fazer nada, deixar o país de tornar insolvente num período entre 5 a 10 anos. No caso de insolvência, podem ocorrer duas situações, a primeira seria a dominância fiscal, que corresponde à quando as pessoas fogem da moeda nacional, começam a caminhar para o dólar, geralmente ocorre uma explosão da

inflação. A segunda seria o calote da dívida pública, baixar os juros artificialmente, o que leva à alta inflação.

O economista também critica o modelo do regime fiscal brasileiro, que, segundo ele, é procíclico, ou seja, com a vinculação constitucional de recursos para as áreas da saúde e educação, nos momentos de crescimento da economia é necessário gastar mais para atender a legislação e quando a economia desacelera bruscamente é necessário conter o gasto para cumprir o superávit primário. De modo geral, o economista entende que o modelo dificulta a gestão do orçamento e reserva uma margem pequena de discricionariedade.

Outras questões relevantes apontadas por Appy referem-se à criação indiscriminada de gastos sem a previsão orçamentária para o pagamento dessas despesas, bem como a ausência do debate sobre as prioridades orçamentárias na definição dos gastos públicos que se caracteriza como prática prejudicial para uma efetiva política fiscal.

É fácil criar gasto sem dizer como será financiado. É fácil olhar a despesa, o lado positivo da despesa, sem olhar o lado negativo de como ela será financiada. Como essa fragmentação da discussão da política fiscal é rebatida no Brasil? Nos períodos de crescimento, tudo bem, acomoda-se, porque a receita está crescendo. Quando vem a recessão, aquela despesa que foi criada não tem como ser financiada e torna-se obrigatório aumentar a carga tributária. Sobra para o Executivo ter que bancar um aumento de carga tributária, para poder encaixar o aumento das despesas públicas que foram criadas no período de crescimento, sem olhar a trajetória de longo prazo da política fiscal. (C2-NT2-Conv.BA-p.32).

Na hora em que temos um limite de gasto, passamos a ter definido o que é prioritário e o que não é. Vocês querem a minha opinião? Saúde e educação são muito importantes, mas, se elas são importantes, então tenho que mostrar o que é menos importante do que as duas. Eu não posso dizer que elas são importantes e não dizer o que é menos importante. (C2-NT2-Conv.BA-p.32).

O exercício da austeridade fiscal, em um país como o Brasil, é uma medida muito complexa por diversas razões. Uma delas é a composição do orçamento do país, posto que grande parte dele é comprometido com o pagamento de juros e amortizações de dívida. Além disso, as imensas desigualdades sociais e regionais demandam a intervenção do poder público via oferta de serviços públicos, especialmente educação e saúde. Se a opção pela priorização dos gastos públicos fosse de fato feita pelo viés de uma escala de necessidades sociais da população e as questões econômicas e de mercado ficassem em segundo plano, quiçá os debates acerca dos ordenamentos e da legislação seriam atentos às efetivas carências da população brasileira.

Nos debates que precederam a aprovação do teto de gastos públicos, Maria Lucia Fattorelli, da Associação Auditoria Cidadão da Dívida, esteve presente para debater a respeito da necessidade de fazer a auditoria da dívida brasileira, que compromete grande parte do orçamento

público, tornando irrisórios os percentuais anuais investidos pelo governo federal em determinadas áreas. De acordo com dados do *site* da referida Associação, no ano de 2018, foram investidos apenas 3,62% do orçamento federal em educação e 4,09% em saúde, enquanto que foram gastos 40,66% dos recursos para pagamento de juros e amortizações da dívida.

O relator da PEC nº 241, o deputado Darcísio Perondi, fez uma série de comentários, no decorrer dos eventos, em defesa da proposta de contenção fiscal, desenhando um quadro das finanças do país fazendo analogia com um quadro de enfermidade, dizendo que o que estava em jogo era a saúde fiscal do Governo Federal e que o aquele momento era grave e que “exigia cirurgia”. O deputado mencionou muitas vezes que o Brasil estava à beira do dia do juízo fiscal. A fala do relator da proposta, bem como de outros parlamentares e convidados, calcada na questão do desajuste das contas públicas brasileiras, o que certamente é um problema relevante, estava centrada em uma questão imediatista e estratégica de promover a aprovação do teto de gastos públicos a qualquer custo, sem discutir ou considerar outras possibilidades de ação por vias que não medidas severas de contenção nos gastos sociais, que atingem as camadas populacionais mais pobres.

Durante a exposição dos ministros Meirelles e Dyogo Oliveira, foi salientada a necessidade de aprovar a proposta que estava em debate, mas que deveria ser seguida por outras grandes reformas, sendo a mais importante a reforma da previdência. Destaca-se a seguir algumas manifestações acerca deste tema:

(...) temos um orçamento que não permite que haja um corte de despesas para fazer o ajuste na magnitude em que ele precisa ser feito, o que significa que teremos que fazer não só esta PEC, mas também as reformas, as grandes reformas que estão por vir, a começar pela própria reforma previdenciária. (C2-NT1-Conv.DO-p.15-17).

E aqui foi dito que não bastará. Esta PEC é uma arrancada. Será fundamental fazemos a reforma da Previdência, não só pelo buraco fiscal, que ela já tem, mas pela janela demográfica que está se fechando. (C2-NT1-Dep.DP-p. 22).

(...) a PEC por si só não é suficiente, eu acho, porque os gastos previdenciários vão pressionar o conjunto das outras despesas primárias e a própria taxa de investimento. (...) As pessoas têm que saber que nós estamos dançando na beira do abismo. (...) Para fazer o diagnóstico certo e ter a conduta terapêutica certa, é preciso ter a consciência de que nós estamos, como dizia Ulysses Guimarães, fazendo piquenique na beira do vulcão. (C2-NT1-Dep.MP-p.31).

(...) essa PEC é o ponto de partida para outras reformas importantíssimas. (C2-NT1-Dep.ST-p.37).

(...) eu quero dizer que os sinais do Apocalipse já estão colocados na incapacidade de os Estados pagarem a sua folha de pagamento, na previsão clara de que a Previdência é uma bomba-relógio. E nós temos aqui a oportunidade de dar o primeiro passo para remediar essa situação. (C2-NT1-Dep.AOM-p.59).

A PEC não é a solução para todo o País, é parte da solução, mas é fundamental. Fundamental. (...) A PEC é o primeiro tijolo e pedra fundamental para as demais reformas. Eu repito aqui o que falei no começo: estou muito confiante que se nós acertarmos a PEC, como ela está sendo desenhada, as demais reformas virão por conta da primeira pedra, o primeiro marco do fundamento macroeconômico, o Brasil sai dessa situação com muita velocidade, muita velocidade. Nós podemos sair em menos de 3 anos. (C2-NT4-Conv.EL-p.11-12).

(...) a PEC 241 não sobreviverá sem a reforma da Previdência dentro de uma simbiose vital como aquela que existe entre os pulmões e o coração do corpo humano. (C2-NT5-Dep.DP-p.61 – Parecer como relator – apresentado em 04.10.18).

A PEC 241/2016 é o prenúncio de outras importantes e urgentes reformas, todas elas interdependentes entre si. A da Previdência, por exemplo, vai adaptar os dispêndios com aposentadorias e pensões à nova realidade demográfica brasileira – nascem menos crianças, e as pessoas vivem mais –, sem o que os gastos, crescendo exponencialmente, acabarão por espremer para fora do Orçamento as despesas em outras áreas. (C2-NT5-Dep.DP-p.60 – Parecer como relator – apresentado em 04.10.18)

Mesmo com o poder de restrição nos investimentos ou gastos sociais da EC nº 95, de 2016, a longo prazo, que serão sentidas pela população que mais utiliza os serviços públicos, a sequência de reformas anunciadas ainda no decorrer dos debates da PEC do Teto incidirão mais duramente sobre essa mesma parcela da população, ou seja, aquela que essencialmente depende da seguridade social. A reforma da previdência segue na esteira de redução dos gastos públicos e disciplina fiscal.

Considerando o teor das questões relativas à austeridade, cabe esclarecer que nesta mesma categoria estão inseridas discussões importantes que se desenvolveram no decorrer das audiências e reuniões e que perpassam essa temática a todo o momento, sendo que as principais foram: a questão piso x teto para educação e saúde – se esses setores terão perdas de recursos; a divergência em torno do teto se configurar um congelamento dos gastos públicos; alternativas à escolha do ajuste fiscal pela via da adoção do teto de gastos; e a disputa orçamentária pelos recursos limitados dentro do orçamento, com maior participação do Congresso Federal na definição das prioridades.

Ressalva-se que é difícil ou até impossível isolar o caráter dos argumentos utilizados pelos convidados em técnicos, políticos ou econômicos. Esta observação é necessária porque os mesmos dados podem ser avaliados sob vieses diferentes, de acordo com a intencionalidade daqueles que proferiram cada uma das manifestações. Portanto, optou-se por mantê-los agrupados dentro da mesma categoria, analisando-os de maneira conjunta.

Em relação à importância que o Congresso Nacional passaria a ter na definição do orçamento público, após a aprovação da proposta, posto que com recursos limitados a definição de prioridades deverá exigir uma postura diferenciada, com atuação mais efetiva e planejada, as manifestações foram numerosas. A definição de prioridades na alocação orçamentária, se de

fato for conduzida de acordo com o que foi propagado nos debates, estará sob o poder do Congresso Federal.

A partir desse momento, o Congresso terá toda liberdade para alocar os recursos. Haverá uma despesa total e haverá uma regra. Dentro desse volume total, a alocação é uma prerrogativa primária, principal, do Congresso Nacional. Cabe, evidentemente, ao Poder Executivo enviar uma proposta, mas quem aprova a proposta, quem pode alterá-la é o Congresso Nacional (C2-NT1-Conv.DO-p.26).

(...) cada país tem um processo bastante próprio de orçamentação. Mas há uma perspectiva comum nos países desenvolvidos, que é o fato de haver limitação à expansão do orçamento. Cada país, à sua maneira, adota mecanismos de limitação. Desse modo, a disputa orçamentária é concreta, real, por um tamanho de orçamento disponível. É claro que esse processo de disputa também é particular. Em cada país há mecanismos para se fazer isso no Congresso. Em alguns países, instituições orçamentárias são ligadas ao próprio Congresso; em outros, não. O que há de comum é uma verdadeira disputa orçamentária e uma alocação de recursos que reflete essa disputa (C2-NT1-Conv.HM-p.50-51).

Quando se tem um limite para a despesa pública, exige-se que o Congresso defina prioridades. O Congresso tem que dizer: “Isso é mais importante do que aquilo. Saúde e educação são mais importantes do que aposentadoria precoce e do que aumentar o salário de servidores de alta renda”. Isso significa definir prioridades. Isso, na verdade, fortalece o Congresso, fortalece o debate democrático. Na hora em que temos um limite de gasto, passamos a ter definido o que é prioritário e o que não é. Vocês querem a minha opinião? Saúde e educação são muito importantes, mas, se elas são importantes, então tenho que mostrar o que é menos importante do que as duas. Eu não posso dizer que elas são importantes e não dizer o que é menos importante. Se tudo é importante, nada é importante. Esse é o ponto relevante que temos que ter nesta discussão que estamos fazendo. (C2-NT2-Conv.BA-p.32).

(...) há muitos casos, inclusive do próprio Governo Federal, em que se gasta acima do piso. (...) Basta definir que isso é prioritário, definir o que não é prioritário e fazer esse ajuste. Eu, pessoalmente, acho importante. E isso significa o quê? Quando a PEC traz o limite de gasto e define que tem que caber tudo dentro de um limite, ela empodera o Congresso Nacional no sentido de definir o que é prioritário e o que não é prioritário. E, se o Congresso Nacional entender que saúde e educação são prioritárias, ele vai encontrar uma forma, dentro dos limites da PEC, de aumentar as despesas de saúde e educação acima desse mínimo. Agora, se dissermos que tudo pode crescer, realmente quebraremos o país. (C2-NT2-Conv.BA-p.42).

O Congresso vai ter a liberdade de definir como investir, como aplicar, de acordo com as demandas da sociedade e com o momento atual, com a circunstância atual. (C2-NT4-Conv.EL-p.13).

Essa PEC foi um elemento fundamental na nossa economia, porque há muito tempo não se discutia prioridade do gasto e eficiência do gasto. (...) Ao se estipular esse teto, os Parlamentares são obrigados a discutir as prioridades e a eficiência do gasto. (C2-NT4-Conv.EL-p.13).

Eu queria destacar um ponto muito importante: esse é um teto global. Não há teto para nenhuma despesa específica, o que preserva completamente a competência do Congresso Nacional e preserva completamente o papel do orçamento público de alocar recursos escassos, para fins meritórios e competitivos, por aqueles que têm o mandato para fazê-lo, que são, evidentemente, V. Exas. A única restrição é a de que, se o Congresso desejar alocar a um determinado setor gastos acima do gasto real que

foi executado no ano anterior, ele terá que encontrar algum outro lugar para fazer a economia. (C2-NT4-Conv.MPF-p.36).

Eu queria dizer que a PEC não garante gasto para nenhuma dessas despesas de aumento de capital. Ela apenas exclui essas despesas de aumento de capital dentro do teto. Cada gasto terá que ser apresentado ao Congresso Nacional, que o aprovará ou não. A meu juízo, o que são essas empresas estatais não dependentes? É a PETROBRAS, por exemplo, que teve um problema muito sério de corrupção, de má gestão e corre o risco grave de precisar de aumento de capital. (C2-NT4-Conv.MPF-p.38).

(...) com a imposição de limites para as despesas, o orçamento votado pelo Legislativo refletirá escolhas realistas de alocação de recursos nas diversas políticas públicas. Aí está o empoderamento do Legislativo. (C2-NT5-DP.DP-p.60).

Nas manifestações, convidados e parlamentares destacam que o Congresso Federal passará a ser o ator principal do processo de definição orçamentária, alocando os recursos de acordo com as demandas da sociedade. São colocamos como exemplos a saúde e educação, afirmando-se que for compreendido que essas áreas são as mais importantes, será necessário dizer o que é menos importante que isso dentro do orçamento (C2-NT2-Conv.BA-p.32). Essas afirmações são indicativos de que a disputa orçamentária será um processo de negociação delicado. Depreende-se então que a ampliação de recursos para a educação, acima do piso, será um processo dificultoso, especialmente porque há muitos parlamentares que acreditam que o país já gasta demais e que se trata apenas de melhor gerir os recursos existentes. Essa questão da eficiência do gasto público é tratada na categoria 3.

Dyogo Oliveira destacou que no Novo Regime Fiscal o Congresso Federal terá liberdade para alocar os recursos da forma de achar mais adequada, dentro dos limites estabelecidos, podendo haver disputas por recursos, que serão alocados de maneira mais eficiente e transparente. Quanto à saúde e educação, afirmou que “Sempre poderá haver uma alocação muito superior ao piso. Não há nenhuma restrição quanto a isso. Os limites internos das despesas poderão ser manejados e alocados da maneira mais efetiva” (C2-NT1-Conv.DO-p.27). Ele ressalta que essa medida provocará restrições no futuro, ou seja, a despesa vai ser contida gradativamente, mas o país recupera sua imagem em relação a sua sustentabilidade de imediato.

Ela é uma medida que provocará restrições no futuro; então, a despesa será contida nos anos subsequentes, mas o efeito de ganho de atividade é imediato, porque a leitura do agente econômico é imediata. Ou seja, a leitura é que, aprovada essa medida, o país terá sustentabilidade e controle da situação, e, portanto, nós poderemos produzir, investir e fazer crescer a economia do país. (C2-NT1-Conv.DO-p.26).

Destaca-se que, se consideradas as palavras do ministro a respeito das restrições no futuro, fica evidente que o NRF foi proposto com um viés nitidamente econômico, com a

preocupação imediata da leitura que os agentes econômicos fariam da medida, as tais restrições da despesa que serão sentidas no futuro não são discutidas, nem especificadas, é apenas mencionado que não haverá cortes “abruptos”, ou seja, o efeito sobre as políticas sociais não será sentido de imediato devido ao mecanismo do novo regime. Conforme os Estudos Técnicos da CONOF apontaram, por exemplo, que com o passar dos anos as despesas vegetativas vão gradativamente comprimir o orçamento, além disso, para atender uma nova demanda educacional que necessite de financiamento será necessário disputar recursos orçamentários com outras áreas. Essa disputa de recursos não é uma questão simples como fazem parecer os ministros em suas exposições, pois se assim fosse não haveria tanta resistência em manter a vinculação de recursos para uma área tão prioritária ou seria criado um mecanismo diferenciado que garantisse um aumento do investimento de maneira diferenciada. A história da educação brasileira e as práticas correntes da administração pública amplamente denunciadas na literatura da área do financiamento prenunciam diante da aprovação da EC nº 95 a tendência de que o piso para a educação não tarde a se transformar em teto.

As manifestações de convidados e parlamentares frisaram a relevância atribuída à necessidade da aprovação da medida de contenção dos gastos primários da União.

Agora, vamos falar só de despesa primária do Governo Central. Passou de 10,8% para 19,5% do PIB, um crescimento de 8,7 pontos de porcentagem do PIB, de 1991 a 2015. Não houve nenhum governo que tenha terminado o mandato com um gasto como porcentagem do PIB – gasto primário do Governo Central – menor do que o que encontrou, apesar de esforços muito grandes que já foram feitos no passado. (...) esse é um patamar, uma trajetória não sustentável, isto é, isso está gerando uma crise e vai gerar uma crise maior ainda no futuro, se não for, digamos, impedida ou controlada essa expansão. (C2-NT1-Conv.HM-p.9-12).

(...) as despesas do Brasil, as despesas do Governo Federal estão descontroladas. Elas crescem sem parar, elas crescem independentemente do ciclo econômico, independentemente do ciclo político. Cada Presidente, desde 1997, deixou a despesa do País dois pontos percentuais do PIB maior. Era de 14% em 1997, e estamos indo para 20% em 2016. Não há nenhuma correlação dessa variável com outra variável na economia. Ela cresce indefinidamente. E as nossas projeções são muito claras: elas continuarão crescendo indefinidamente, se nada for feito. Temos que alterar o controle do gasto no país. A situação fiscal do país é grave, é gravíssima. (C2-NT1-Conv.DO-p.15-17).

Está em jogo a saúde fiscal do Governo Federal. (...) O quadro fiscal é assustador, quase desesperador, dramático. Ainda não é insolvente, como está o Rio de Janeiro, como está o Rio Grande do Sul. Ainda não o é, mas poderá chegar a curto prazo: em 3, 4, 5 ou 6 anos. O momento atual exige cirurgia. Eu tenho a confiança de que nós vamos responder pela crise, que está atingindo, sim, em primeiro lugar, os pobres, e vai atingir mais ainda os pobres; vai atingir mais ainda os programas sociais, porque, logo ali adiante, não haverá dinheiro para cumprir os compromissos. Chegaremos à insolvência. Faltam recursos para pagar benefícios aos aposentados. (...) Isso não é marolinha, isso não exige remendo BAND-AID, exige internação, internação na UTI e longo tratamento. (C2-NT1-Dep.DP-p.20-21).

A dívida pública do País apresenta hoje uma trajetória descontrolada. Não há como dizer a um economista que faça um a projeção e diga em que nível a dívida pública vai se estabilizar nos próximos anos. Portanto, não se trata de nenhuma questão de apologia, trata-se de uma questão factual clara e evidente, e qualquer pessoa pode verificar os números e fazer as suas próprias projeções que chegará às mesmas conclusões, salvo se fizer contas muito diferentes. (C2-NT1-Conv.DO-p.90).

(...) o PIB brasileiro não tem crescido a 6% ao ano. (...) o PIB brasileiro, de fato, não tem potencial hoje, como está o Brasil, de crescer 6% ao ano. Esse crescimento é geral. Os benefícios previdenciários mais os benefícios assistenciais para idosos e deficientes, que representam quase 42% da despesa total da União, cresceram mais de 7% real ao ano. Todas as outras categorias cresceram acima de 6%, exceto pessoal, que cresceu 3,7% em termos reais ao ano. Foi a única despesa que cresceu, mais ou menos, em linha com o crescimento do PIB. (C2-NT2-Conv.BA-p.26).

(...) a grande questão é a seguinte: se nós mantivermos o regime fiscal atual, o que acontecerá com o Brasil? Essa é a pergunta que nós temos que fazer, essa é a pergunta relevante para se analisar esta PEC. Não temos que olhá-la do ponto de vista do detalhe, vamos olhá-la no todo. O todo é dizer que o Brasil não suporta a situação do jeito que está. Discutir a aprovação desta PEC é o equivalente a discutir se nós queremos que o Brasil caminhe para uma trajetória de dívida pública explosiva ou nós queremos que o Brasil caminhe para uma trajetória de solvência fiscal. (C2-NT2-Conv.BA-p.26-27).

Sob o argumento da necessidade de redução dos gastos públicos, de diminuição das despesas, de modo a ajustar os gastos para caberem na economia, os investimentos em determinados serviços básicos como educação e saúde, dentre outros, passam a ser limitados pelos orçamentos públicos escassos, privando os cidadãos das camadas sociais menos favorecidas de direitos básicos. Este foi um tensionamento que perpassou a arena de debates, pois um grupo de parlamentares de oposição à proposta entendeu que os mais prejudicados com a medida seriam os pobres, pois a escassez de recursos vai provocar o deterioramento dos serviços públicos, e isso de fato atinge quem faz uso desses serviços. O financiamento público da educação é para a maioria dos brasileiros a garantia desse direito e sempre que o orçamento é reduzido, congelado ou contingenciado, os danos recaem sobre aqueles que não podem pagar pela educação privada de qualidade.

A EC nº 95 é a materialização de uma medida que sacrifica os ganhos sociais das políticas de bem-estar e redistribuição de renda e prioriza o pagamento dos juros da dívida sem nenhuma restrição ou limite. A partir de sua aprovação, os investimentos ou gastos com as políticas sociais estão limitados a um teto por 20 anos, ou seja, mesmo que o país volte a crescer, não poderá usufruir dos benefícios desse crescimento com direcionamento de recursos novos nas áreas que estão “congeladas” pelo teto de gastos.

O documento intitulado “Austeridade fiscal e retrocesso”, de 2018, produzido por pesquisadores e instituições que compõem o Fórum permanente de discussão chamado Observatório da austeridade econômica no Brasil, aponta que a CF/88 foi estruturada de modo

a reduzir as desigualdades sociais via mecanismos de transferências e gastos sociais que, de certa maneira, compensam a elevada carga tributária praticada no país (p. 7). Porém, com a aprovação da EC nº 95, o congelamento e conseqüente redução progressiva dos recursos, é suprimido um mecanismo redistributivo de renda, gerando como conseqüência o aprofundamento do já existente abismo social da sociedade brasileira, privando a população de direitos sociais básicos como a educação e a saúde, dentre outros direitos.

5.3.3 Categoria 3 – Argumentos econômicos, técnicos e políticos em torno da eficiência do gasto público

Nesta categoria estão reunidas as manifestações proferidas por convidados e parlamentares que participaram das audiências públicas, posicionando-se em defesa da aprovação da PEC nº 241, de 2016, especialmente que se refere à questão da eficiência do gasto público. O uso das expressões eficiência do gasto público ou qualidade do gasto público foram reiteradamente utilizadas durante os debates na arena Legislativa, no sentido de legitimar um discurso de que não necessariamente é preciso aumentar os investimentos nas áreas sociais, especialmente na educação pública, mas gerir os recursos disponíveis com mais eficiência, ou seja, qualificar o gasto público. Trata-se de uma visão estreitamente relacionada à ótica neoliberal, que associa o setor público à ineficiência e desperdícios em oposição ao que supostamente ocorre sob a gerência do mercado, onde reinam a eficiência e a qualidade. Nesse sentido, as vinculações constitucionais são apresentadas, por economistas de vertente neoliberal, como entraves à boa gestão dos recursos públicos, sob o pretexto de que engessam os orçamentos e impedem a alocação de acordo com as prioridades que se apresentam nos diferentes momentos da economia do país.

A EC nº 95, de 2016, ao estabelecer o teto de gastos públicos, foi por si só uma medida de austeridade fiscal, pois seu mecanismo obriga a redução do volume de despesas primárias. Isso ocorre porque dentro dos tetos individuais e do teto total de gastos previstos no orçamento não há espaço para que os gastos cresçam, além de que será necessário gradativamente reduzi-los para comportar dentro dos tetos individuais e total o crescimento vegetativo das despesas e os aumentos inflacionários que não forem compensados pela correção do IPCA. Na mesma direção, a questão da qualificação do gasto público, tão evocada durante os eventos que precederam a aprovação da referida EC, será colocada à prova em um curto espaço de tempo, devido não apenas à conscientização quanto a sua viabilidade ou plausibilidade, mas por extrema necessidade, posto que os recursos tornar-se-ão insuficientes frente aos grandes

desafios que o país enfrentará para atender as demandas, muitas vezes crescentes, com recursos cada vez mais escassos.

Atualmente, vive-se um cenário de contingenciamento das verbas da educação, bloqueio de bolsas de pesquisa da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), ou seja, um conjunto de condições que evidencia o lugar secundário ocupado pela educação entre as prioridades do Governo Federal. O teto dos gastos públicos está nos seus primeiros anos de vigência e as dificuldades no financiamento da educação pública já são mostras de seus efeitos. Para agravar o quadro, à medida que o governo efetua determinados desbloqueios de bolsas e descontingenciamento de recursos, seu intento é realizá-lo utilizando critérios meritocráticos de desempenho em *rankings*, desconsiderando todo o debate histórico a respeito da equidade.

As manifestações em defesa da eficiência do gasto público sem dúvida encontram apoio, inclusive na opinião pública, afinal é evidente que o setor público deva primar pelo uso eficiente dos recursos orçamentários, de modo que os investimentos alcancem os objetivos propostos pelas políticas que os estabeleceram. Contudo, cabe destacar que é incomparável a função do Estado enquanto agente promotor de políticas públicas que possibilitem a garantia dos direitos previstos na CF/88 e a administração de empresas privadas, cujo objetivo último é a geração de lucro para um número restrito de pessoas.

As manifestações proferidas para defender a qualidade do gasto público não foram propositivas, ou seja, não demonstraram o que representaria na prática a qualificação desse gasto, caracterizaram-se muito mais como emanações retóricas visando dar destaque ao caráter redentor da medida de ajuste fiscal que estava em debate.

Mas o nosso País não aguenta mais aumentar impostos. (...) este é o nosso grande desafio: qualificar o gasto público. (C3-NT1-Dep.AOM-p.57).

(...) a PEC nos dará condições para discutir algo fundamental, que é a qualidade do gasto público no Brasil. (C3-NT1-Dep.TP-p.65).

Nós vamos ter que, efetivamente, brigar pela qualidade do gasto público. (C3-NT2-Dep.CM-p.52).

(...) nós vamos ter que reduzir o gasto, sim, mas também temos que buscar maior eficácia no gasto público. (C3-NT3-Dep.TP-p.28).

Nós queremos substituir a irresponsabilidade nos gastos pela eficiência nos gastos. (C3-NT5-Dep.CM-p.45).

Nós vamos ter que, efetivamente, brigar pela qualidade do gasto público. Haverá 10 anos de responsabilidade e, com o crescimento econômico, em pouco tempo haverá mais arrecadação nos Estados e nos Municípios. Haverá, em pouco tempo, mais recursos para a educação e a saúde. (C3-NT2-Dep.CM-p.52).

No aspecto legal, a proposição da PEC nº 241 não foi consenso, apesar de ter sido admitida e, portanto, considerada constitucional, quando tramitou pela Comissão de Constituição e Justiça, como parte dos trâmites de sua aprovação, foram publicados vários artigos e estudos que questionam a legalidade da desvinculação de recursos constitucionais para as áreas da educação e da saúde, posto que emendas à constituição tem que atender a uma série de princípios, dentre eles a vedação do retrocesso social.

Nesse aspecto, alguns Estudos Técnicos elaborados por técnicos da CONOF, já mencionados nesta pesquisa, e a Nota Técnica nº 28, do IPEA – que trata especificamente do impacto do NRF sobre o SUS e o direito à saúde, serviram de subsídios para fundamentar a preocupação dos autores das publicações, sinalizando que as áreas da educação e da saúde sofrerão retrocessos crescentes com a desvinculação de recursos de impostos previstos pela CF/88 e a substituição pelo mecanismo do NRF com um valor fixo chamado de piso, corrigido anualmente pelo IPCA, que corresponde às perdas decorrentes da inflação.

A proposição do piso para a área da educação, cujo valor corresponde ao mínimo constitucional investido no ano de 2017, corrigido pelo IPCA, ano a ano, desperta um alerta de que a possibilidade do piso ser transformado em teto se concretize. É comum no Brasil os governos das diferentes esferas anunciarem o investimento mínimo previsto em lei como um grande feito para a educação.

A referência para uma educação de qualidade para todos não pode ser o percentual mínimo dos impostos, mas no mínimo este percentual. Não é por acaso que a maioria dos governos alegam aplicar apenas o percentual mínimo, como se isso fosse suficiente para atender às necessidades educacionais da população. (DOURADO, 2006, p. 53).

As vinculações de recursos, previstas na CF/88, são tomadas por economistas, que defendem o ajuste fiscal, e parlamentares de mesmo intento, como prejudiciais à gestão eficiente de recursos, pois provocam o estreitamento na margem discricionária dos recursos orçamentários (C3-NT2-Conv.BA-p.30; C3-NT2-Conv.BA-p.33; C3-NT2-Dep.TP-p.46; C3-NT5-Dep.DP-p.85).

Para a educação, a vinculação constitucional foi estabelecida pela primeira vez no Brasil na CF de 1934, a qual determinou percentuais das rendas de impostos a serem aplicados pela União, estados, municípios e distrito federal na manutenção do ensino. Porém, essa previsão foi suprimida em textos constitucionais posteriores e também durante o período militar.

As falas dos participantes da arena da PEC nº 241 apontaram a vinculação de recursos como uma maneira ruim de proteger saúde e educação, utilizando-se basicamente de dois argumentos. Um deles é de que quando a arrecadação aumenta muito, é necessário investir mais

e se ela cai bruscamente, é necessário frear na mesma proporção, gerando a chamada ineficiência alocativa dos gastos. Outro argumento seria a falta de confiança na democracia, na priorização orçamentária que não seja pela via da vinculação.

Eu acho que vinculação é uma forma muito ruim de proteger saúde e educação. Esse é um ponto importante. Por quê? Porque a vinculação é pró-cíclica, como eu falei: sobe, sou obrigado a gastar na alta e sou obrigado a cortar na baixa, ou tenho que resolver o problema via aumento de carga tributária. (C3-NT2-Conv.BA-p.42).

Essa coisa de vinculação decorre um pouco da desconfiança na democracia e nas instituições. Não confiamos, então vinculamos, para engessar. Não é uma boa estratégia. (C3-NT2-Dep.MP-p.68).

Porém, a história mostra alguns registros de períodos em que a vinculação constitucional foi suprimida, nos quais os resultados foram prejudiciais para o financiamento público da educação. Um deles foi no período militar, quando, de acordo com Romão (2006, p. 362), os volumes de investimentos na educação, “no nível federal, caíram de 8,69% em 1969, para 7,33%, 6,78%, 5,62% nos três anos subsequentes, despencando mais ainda em 1974 (4,95%) e em 1975 (4,31%)”, evidenciando que a desvinculação dos recursos não representa uma melhoria no volume dos investimentos em áreas que deveriam ser prioritárias, como a educação.

Nos períodos de autoritarismo, a vinculação de recursos para a educação desapareceu do aparato legal do país; ainda que coincidente com períodos de crescimento econômico, a não vinculação coincide também com os períodos de queda sensível da aplicação efetiva de recursos no setor educacional; os adversários da vinculação nunca estão desatentos ou rendidos. (ROMÃO, 2006, p. 366).

Romão (2006, p. 366) ressalta que durante a formação da Assembleia Nacional Constituinte ocorreu um duro processo de resistência à vinculação de recursos, utilizando-se de argumentos técnicos, os quais foram vencidos por fundamentos de ordem histórica e política. De acordo com o autor, “a ausência desse dispositivo legal sempre correspondeu a um refluxo na política dos meios em relação à função da educação”. Destacando a importância que a vinculação constitucional de recursos representa para o financiamento da educação pública, Dourado (2006, p. 31) afirma que “historicamente, na realidade brasileira, os defensores de maior amplitude do raio de ação das políticas públicas defendem uma estrutura de financiamento que se efetive por meio de vinculação de recursos, sobretudo em áreas sociais”.

Em se tratando de vinculações constitucionais, com a aprovação da EC nº 95, foi promovida a desvinculação tributária para a área da educação durante o período de vigência da medida. Essa proposição foi esclarecida durante os debates da proposta, conforme manifestação de um dos convidados:

A única mudança sugerida na PEC de gastos é a substituição do atual sistema de vinculação de receita tributária a um determinado tipo de gasto por esse piso mínimo corrigido pela inflação. Eu acho que a eliminação dessas vinculações setoriais de receita é uma medida altamente positiva. Altamente positiva! (C3-NT4-Conv.MPF-p.36).

No que concerne à eficiência do gasto público, específica do campo do financiamento da educação, as manifestações de um parlamentar em particular foram bastante enfáticas em afirmar que o Brasil vinha aumentando os gastos com educação, sem obter nenhuma melhora na qualidade da educação.

É claro que nós gostaríamos de ter recurso ilimitado para tudo, para a saúde, para a educação. Infelizmente, isto não é possível. E eu me pergunto também: se fosse possível, se seria a solução. (...) em 2003, nós gastávamos 4,6% do PIB em educação; no último levantamento, de 2013, nós chegamos a 6,6%, com aumento de qualidade zero. Nós aumentamos o investimento de forma maciça em educação, e o aumento de qualidade foi nenhum. Sabe por quê? Não adianta pôr recurso num sistema que está quebrado, que está falido. É jogar dinheiro fora. (C3-NT2-Dep.TP-p.46).

É importante dizer também que esta PEC estabelecerá novos protagonistas aqui no Congresso Nacional. Nós Parlamentares vamos ter condições de definir, de fato, como será o gasto público, mas tomando cuidado para que haja gasto público com mais qualidade, porque o gasto público de má qualidade não gera resultados. O melhor exemplo nesse sentido é o da educação. O Brasil aumentou o investimento em educação nos últimos anos, mas a qualidade continua ruim. (C3-NT6-Dep.TP-p.59).

A superficialidade da análise realizada pelo parlamentar é assombrosa, a começar pelo seu total desconhecimento da realidade educacional do país, ou mesmo uma tentativa de ignorar os avanços obtidos pelo país nos últimos anos. A universalização da Educação Básica, o aumento de vagas para crianças em creches, a ampliação da obrigatoriedade escolar até os 17 anos, a ampliação da rede federal de Ensino Técnico e Superior em institutos e universidades federais, com o acesso de camadas populares ao Ensino Superior em proporções históricas. A título de exemplo, entre os anos de 2003 a 2010, o número de universidades aumentou de 45 para 59 e os *campi* de 148 para 274. O país passou a ter 272 municípios atendidos por universidades, um crescimento de 138%. O investimento em educação e a melhoria dos índices educacionais é um processo lento e gradativo, que demanda investimentos contínuos e crescentes para sua ampliação e produção de resultados mais potentes.

Semelhante ao que o parlamentar argumentou foi uma análise apresentada pelo BM no relatório intitulado “Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil”, produzido em 2017, a pedido do governo brasileiro. As avaliações produzidas pela entidade acerca da educação brasileira e já registradas brevemente no capítulo II deste trabalho de tese, retratam o caráter irresponsável, colonialista e dominante como determinados organismos tratam este país. O referido relatório desqualifica os avanços da educação pública

brasileira nos últimos anos, ressaltando de maneira distorcida uma série de aspectos, especialmente ligados ao desempenho discente e ao salário dos professores.

O BM também desestimula os investimentos na educação superior, afirmando de maneira equivocada que esse nível de ensino atende majoritariamente as camadas sociais mais ricas do país, o que comprovadamente não condiz com a realidade. Além disso, sustenta que poderiam ser economizados cerca de 50% dos recursos atualmente investidos em educação superior com uma gestão mais eficiente dos recursos. Compreende-se que tais afirmações levianas não possuem comprometimento com o desenvolvimento social do país, posto que desconsideram a diversidade e a desigualdade social, econômica e cultural brasileira que ainda são imensas.

A preocupação de educadores e pesquisadores da área do financiamento da educação, quanto ao futuro dos recursos orçamentários para o desenvolvimento das políticas educacionais, é plenamente justificável, posto que se verifica que circula um entendimento dominante no Legislativo Federal quanto à necessidade de retração no volume de investimentos nas áreas sociais a qualquer custo, justificada pela necessidade de equilíbrio das contas públicas. Somando-se a esse entendimento, argumenta-se também entre os parlamentares que é necessário qualificar o gasto público, ou seja, que os recursos são suficientes e precisam ser melhor empregados. Assim, é possível antever que se persistir tal entendimento, mesmo havendo sobras orçamentárias de outras áreas, é improvável que seja remanejadas para a área da educação.

5.3.4 Considerações acerca da análise das categorias

Concluído o processo de análise de conteúdo e tomando em consideração a pergunta de pesquisa deste trabalho de tese: **Em que medida os argumentos utilizados no decorrer dos debates que precederam a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, no Legislativo Federal, que estabeleceu um teto para os gastos com o financiamento público da educação, foram sustentados pelo ideário neoliberal?** Sintetiza-se a seguir os principais elementos identificados a partir do material empírico, em diálogo com a teoria, que demonstram o alinhamento do referido ordenamento com os preceitos do ideário neoliberal.

Salienta-se que as 3 categorias criadas para a análise de conteúdo concentraram as manifestações nas questões referentes às críticas ao tamanho e excesso de atribuições assumidas pelo Estado, questões ligadas à austeridade fiscal e eficiência do gasto público, constituindo

estas últimas em um repertório de justificativas para a contenção fiscal via redução e contenção das despesas primárias.

Destaca-se, de antemão, a constatação de que era majoritário o grupo de parlamentares, membros da Comissão Especial da PEC nº 241, de 2016, e convidados das audiências públicas, que estiveram empenhados em cooptar opiniões e votos em favor da aprovação da proposição que estava sendo apresentada, como solução única para o momento crítico que o país vinha atravessando no campo político e econômico.

No curto espaço decorrido entre a apresentação da proposta do teto de gastos e sua aprovação, não houve tempo hábil e nem a presença de representantes de segmentos que pudessem atrair a opinião pública a dedicar uma atenção minuciosa para o debate que vinha sendo produzido no interior da arena legislativa e que produzirá efeitos sobre toda a população brasileira por duas décadas, de modo que tivesse sido criado algum tipo de obstáculo a sua aprovação. O grupo de parlamentares que atuou em oposição à proposta ensaiou alguns movimentos, utilizando-se principalmente de debates acalorados e questionamentos sempre que havia oportunidade. Porém, o cerco político para aprovação da matéria era preponderante e coeso dentro da arena, de modo que não haveria argumentos contrários potentes o suficiente para reverter uma definição visivelmente pactuada politicamente de antemão e garantida pela maioria dos votos nas Casas.

Faz-se esta afirmação porque era possível antever o resultado da votação baseando-se nos posicionamentos abertamente declarados pelos parlamentares durante os eventos que precederam a aprovação do ordenamento. Arrisca-se afirmar que a aprovação da PEC nº 241, de 2016, representava, naquele momento, uma vitória de um novo pensamento que passava a vigorar após o *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, especialmente sobre a esquerda brasileira ou, mais especificamente, contra o Partido dos Trabalhadores (PT).

Ao analisar conjuntamente as 3 categorias utilizadas neste trabalho, cabe mencionar inicialmente que o entendimento neoliberal acerca do tamanho e papel do Estado (Categoria 1) se entrecruza com as questões da austeridade fiscal (Categoria 2) e da eficiência do gasto público (Categoria 3). A diminuição do tamanho do Estado é uma das premissas básicas do ideário neoliberal, defendida por Hayek e popularizada por Friedman. Quando se propõe diminuir os gastos sociais e promover a austeridade fiscal, pode-se afirmar que o pano de fundo dessas mudanças é a diminuição do tamanho e do alcance do Estado, com reestruturação de suas funções.

Um Estado menor é aquele com menos responsabilidades e que deixa ao livre mercado o espaço para explorar economicamente os serviços que cabiam ao Estado garantir como

direitos sociais. Por outro lado, ao estabelecer um dispositivo legal que força o Estado a conter os gastos públicos de maneira muito severa, ao mesmo tempo o impede de oferecer as garantias previstas na CF/88 a todos os brasileiros, com destaque para a educação. O chamado Estado-mínimo é diminuto em direitos para a população e deveres por parte do Estado.

Esteve presente nas manifestações dos parlamentares a crítica ao Estado brasileiro, destacando-se o entendimento que ele não cabe na economia e precisa ser reduzido, como também de que assume responsabilidades em excesso. Percebe-se com clareza a presença de argumentos neoliberais, sejam eles deliberados ou não, indicando uma tendência de pensamento que levou à aprovação do ordenamento que estava em debate.

Quanto às categorias austeridade fiscal (2) e eficiência do gasto público (3), elas possuem como vínculo histórico ao ideário neoliberal as prescrições do Consenso de Washington, de 1989. A partir desses direcionamentos, os países que seguirem tais preceitos organizam suas finanças e direcionam suas políticas para áreas de maior retorno financeiro, o que limita o investimento nas áreas sociais.

Em termos objetivos, a EC nº 95 promove a desvinculação tributária dos investimentos em educação (e saúde), ou seja, a partir de sua aprovação, fica suspensa a vinculação prevista na CF/88 dos 18% da arrecadação resultante da renda de impostos como investimento mínimo do governo federal e passa a valer o piso estipulado no ordenamento.

O orçamento federal para a área da educação encontra-se, neste momento histórico, cerceado pelo ideário dominante da austeridade fiscal, que em termos práticos significa que está sob contenção, sem perspectivas reais de expansão. O cenário não é promissor, pois a garantia efetiva de orçamento para a área da educação no orçamento federal é o piso (talvez teto) nos moldes em que foi estabelecido pela EC nº 95. Não há nenhuma garantia de que seja ampliado via remanejamento de recursos nos exercícios vindouros, pois para que seja ampliado será necessário a conjunção de ao menos dois fatores: o entendimento pelo governo e parlamentares de que a educação é uma área que ainda é deficitária em diversos aspectos e precisa de mais recursos para manutenção e ampliação de oportunidades; e a existência de sobras orçamentárias de outras áreas que possam ser remanejadas.

Durante os debates que a antecederam a aprovação da EC nº 95, foi ressaltado por muitos parlamentares e convidados o papel central que o Congresso Federal passaria a ocupar na definição das prioridades orçamentárias, o que seria fundamental dado o cenário de escassez de recursos, os quais deverão ser planejados e utilizados de acordo com que se estabeleça como prioridade. Nesse ponto reside uma questão importante, dado que muitos participantes dos eventos da PEC expuseram seus entendimentos de que gastar mais com educação é jogar

dinheiro fora, que já se gasta dinheiro suficiente, mas está sendo mal investido. Esses posicionamentos evidenciam que a predisposição dos políticos brasileiros em ampliar os investimentos em educação está muito longe de ser um consenso. Não foram abertos espaços para debates acerca dessas questões, esclarecendo a respeito do funcionamento da educação pública brasileira, seu tamanho e demandas, as quais sabe-se, de acordo com os dados oficiais e centenas de publicações científicas, ainda não supre as demandas do país em quantidade e qualidade.

Quando os parlamentares e convidados alardeiam seus argumentos em defesa da austeridade e da eficiência do gasto público, exploram a crença do senso comum de que o poder público não investe com eficiência, reforçando uma máxima que se propaga sem comprovação. Como já mencionado anteriormente, no ideário neoliberal, “o público (o Estado) é responsável pela crise, pela ineficiência, pelo privilégio, e que o mercado e o privado são sinônimos de eficiência, qualidade e equidade” (FRIGOTTO, 2013, p. 79). Ao apontar apenas os valores dos montantes de investimentos públicos investidos e relacioná-los a resultados de avaliações de alunos em testes de larga escala, desconsiderando todo o processo histórico brasileiro, bem como menosprezar os avanços que temos alcançado, trata-se de uma distorção da realidade, uma falácia que funciona como cortina de fumaça para dar razão a entendimentos bastantes rasos acerca da educação brasileira.

O que se percebeu, também, durante os debates, foi a predominância da argumentação econômica em detrimento dos avanços no campo dos direitos sociais. Na arena legislativa foi desenhado um cenário aterrorizante sobre o futuro do país, de que não havia outra saída a não ser o congelamento dos gastos públicos por duas décadas para o país não mergulhar em um abismo de dívidas e inflação, o que seria um sacrifício a ser pago no presente para reequilibrar o país, de modo que no futuro possa haver muito mais investimentos em saúde e educação, porém sem nenhuma garantia de que isso de fato venha a se concretizar. O fato de que o peso dessa medida vai recair sobre a parcela mais pobre da população, a que precisa de mais investimentos em educação, saúde e demais serviços públicos não ocupou o centro da arena, foi apenas uma temática periférica.

O debate que se desenvolveu na arena legislativa, apresentou a proposta de ajuste fiscal pela contenção das despesas primárias como a alternativa única para o momento vivido pelo país, descartando-se a possibilidade de estudos minuciosos ou debates mais complexos que envolveriam tributos e auditoria da dívida. Assim, a opção por controlar a máquina pública pela via da redução dos recursos investidos nas áreas sociais denota a supremacia de uma compreensão de sociedade e Estado com aproximação aos interesses financeiros. Portanto,

entende-se que a proposição e aprovação da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, é a materialização de um ordenamento que sinaliza uma opção política voltada ao interesse econômico em detrimento dos direitos sociais, o que essencialmente é um pensamento neoliberal.

Tendo em vista os aspectos observados no decorrer da análise, pode-se afirmar que os elementos basilares da proposta de ajuste fiscal, provenientes do material empírico, a austeridade fiscal, controle dos gastos públicos e o debate acerca de diminuição do tamanho e papel do Estado estão em sintonia com o ideário neoliberal, mesmo que nem sempre seja possível estabelecer com exatidão os contornos desse pensamento, dada sua naturalização no modo de vida da sociedade capitalista.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O encerramento deste percurso investigativo constitui a construção de uma dentre tantas possibilidades de entendimento acerca do processo de elaboração de um ordenamento legal que influencia as políticas educacionais brasileiras, a Emenda Constitucional nº 95, de 2016. O olhar lançado nesta pesquisa, ainda que atento às diferentes possibilidades de leituras e permeável ao diálogo, consiste efetivamente em uma defesa cativa do direito à educação pública.

A pesquisa em política educacional possui um campo vasto de temas a serem abordados e compreendidos, dentre eles o financiamento público da educação, que consiste em uma engrenagem complexa e engenhosa, atraindo gradativamente o interesse de educadores e pesquisadores, os quais buscam, a partir das minúcias e singularidades do seu modo de funcionamento, dominar seus elementos intrínsecos. Além disso, observar e compreender eventuais influências sofridas nos diferentes contextos também compõe este campo de pesquisa.

O advento da Emenda Constitucional nº 95, de 2016, ainda na sua origem como PEC nº 241, de 2016 (no Legislativo Federal), por tratar de matéria fundamental para o financiamento da educação pública e, em decorrência disso, imprescindível para a garantia das políticas educacionais e o direito à educação, motivou a realização desta pesquisa de tese.

O estudo centrou-se no contexto de influência da elaboração desse ordenamento, a arena do Legislativo Federal, visando indagar se as discussões que embasaram a proposta do teto de gastos públicos correlacionam-se diretamente aos pressupostos neoliberais. Para tanto, perguntou-se: **Em que medida os argumentos utilizados no decorrer dos debates que precederam a aprovação da Emenda Constitucional nº 95, no Legislativo Federal, que estabeleceu um teto para os gastos com o financiamento público da educação, foram sustentados pelo ideário neoliberal?**

A PEC nº 241, de 2016, popularmente conhecida como PEC do Teto, atualmente em vigência como EC nº 95, de 2016, estabeleceu um limite máximo para os gastos primários do Governo Federal. Neste limite estão inclusas as despesas públicas com a educação executadas pelo União. Além disso, para a educação foi estabelecido o chamado piso, ou seja, um valor mínimo a ser aplicado a cada exercício, cujo montante corresponde ao mínimo constitucional investido no ano de 2017, corrigido pelo IPCA ano a ano, devendo ter vigência por 20 anos.

Cabe ressaltar que a proposição do teto de gastos públicos ocorreu em um cenário político e econômico conturbado, quando Michel Temer assumiu interinamente a Presidência da República em função do processo de *impeachment* da presidenta Dilma Rousseff, no ano de

2016. O país estava em recessão, apresentando grande aumento de despesas em proporção ao PIB, com milhões de desempregados e em meio a escândalos de corrupção e desvio de dinheiro em grandes proporções.

Em meio à crise econômica brasileira, a proposição da medida de ajuste fiscal encontrou um caminho pavimentado para sua aprovação, sem grande resistência. Foi designada uma comissão especial destinada a proferir parecer à referida Proposta de Emenda à Constituição, que orquestrou uma série de eventos, audiências públicas e reuniões, a fim de esclarecer, debater e deliberar a respeito da aprovação da proposta. Nas audiências públicas compareceram convidados, sendo a maioria deles plenamente favorável à aprovação da matéria, argumentando fortemente em sua defesa. Ao final dos eventos a proposta foi aprovada no Legislativo Federal, encaminhada posteriormente para o Senado Federal, seguindo por fim os trâmites de aprovação e publicação no D.O.U.

Entende-se que o acelerado processo de discussão da proposta foi uma opção deliberada, conduzido pela presidência da Comissão, beneficiado inclusive pelo contexto econômico e político, como também pela opinião popular descrente da política e absorta pela cobertura midiática em torno do processo de *impeachment* da presidenta Dilma, casos de corrupção, dentre outros fatos que acabaram por encobrir a mudança constitucional em curso naquele momento, pois essas distrações contribuíram para a não criação de entraves à aprovação de medidas polêmicas como era o caso da PEC do Teto.

Tomando-se em conta a importância do financiamento da educação para a garantia do direito constitucional à educação pública, em um contexto de crise política e econômica, o objetivo geral desta pesquisa de tese foi de **evidenciar se a aprovação da EC nº 95, no Legislativo Federal, que estabeleceu um teto para os gastos com o financiamento público da educação, foi embasada no ideário neoliberal.**

Para tanto, este estudo se utilizou de elementos empíricos, constituídos a partir das NTs, que são documentos produzidos pelo departamento de Taquigrafia, ou seja, são as transcrições das manifestações pronunciadas pelos deputados e convidados nos eventos que precederam a aprovação do referido ordenamento. Esse material foi organizado de acordo com a metodologia da análise de conteúdo, ficando sujeito a uma série de procedimentos, dentre eles a criação de categorias, nas quais os dados empíricos foram inseridos para análise, de acordo com os objetivos desta pesquisa.

Ao planejar a realização da revisão bibliográfica para fundamentar este trabalho, entendeu-se que seria necessário dar destaque a 3 elementos principais, que foram: a) a questão do funcionamento do mecanismo do financiamento público da educação no Brasil, conhecer

um pouco da sua história, a política de fundos, o regime de colaboração entre os entes e o que estabelece a legislação acerca da garantia do direito à educação; b) a discussão teórica a respeito do neoliberalismo; e c) conhecer com detalhamento o funcionamento da PEC, ainda sob a numeração de PEC nº 241, de 2016, os tetos individuais e total, os gatilhos no caso de descumprimento do teto, os Estudos Técnicos que esclareceram as minúcias do NRF e desenharam os cenários possíveis com a aprovação do ordenamento, prevendo perdas para a educação. Além disso, foi também feito o levantamento de artigos e demais trabalhos acadêmicos que tratavam da PEC nº 241, de 2016/EC nº 95, de 2016.

Ressalta-se que a utilização da metodologia de análise de conteúdo, na etapa de interpretação e análise dos dados, apresentou-se um tanto desafiadora por se tratar de uma pesquisa qualitativa, pois não foram encontrados trabalhos semelhantes que pudessem servir de parâmetro para a análise que foi realizada nesta pesquisa, especialmente com a utilização de NTs. Dessa forma, optou-se por utilizar os fragmentos das manifestações pinçadas das NTs, ora como citações diretas, ora como paráfrases e também apenas indicando sua localização no quadro de categorias (Apêndice A).

A análise do material empírico, organizado nas categorias, revelou uma série de elementos passíveis de serem relacionados ao ideário neoliberal e que foram reiteradamente utilizados por parlamentares e convidados para argumentar acerca da necessidade de aprovação da proposta de ajuste fiscal configurada via emendamento constitucional. Desse processo delicado de análise extraiu-se a resposta à pergunta de pesquisa, podendo-se afirmar que a proposição da EC nº 95, de 2016, está efetivamente afinada com os preceitos neoliberais, destacando-se como principais elementos que comprovam tal juízo a evidente defesa da redução do tamanho e responsabilidades do Estado, a argumentação em defesa da austeridade fiscal e da eficiência do gasto público em substituição à expansão dos investimentos nas políticas públicas educacionais.

A influência do ideário neoliberal sobre as políticas públicas acarreta o enfraquecimento de ações que geram o bem-estar social, dentre elas o financiamento público da educação. A EC nº 95, compreendida neste contexto, configura-se em um ordenamento que promoverá progressivamente a regressão no direito à educação pública. A materialização desse processo será gradativa, incidindo fortemente sobre as políticas públicas que dependem dos recursos da União, posto que o teto de gastos se aplica a este ente.

Por outro lado, o realinhamento das políticas públicas favorece a atuação do mercado, especialmente no campo da educação. A precarização da educação pública impulsiona a valorização do ensino privado, gerador de lucro, no qual a educação é essencialmente uma

mercadoria altamente lucrativa e valorizada, da qual as pessoas não podem prescindir. O mercado explora a educação sob diversos aspectos, seja na oferta do ensino em todos os níveis, como também nos materiais didáticos, formação de professores, capacitações, dentre outras possibilidades de ação mercadológica. A educação laica e universal está presente na CF/88 como um dos direitos fundamentais a serem assegurados pelo Estado mediante o financiamento, porém essa ideia está esmorecendo sob a égide daqueles que se beneficiarão com as consequências da ruína da educação pública.

O ideário neoliberal concebe a educação não como um direito de todos, mas como uma mercadoria. Para o Mercado, ela é um produto a ser vendido, um nicho a ser explorado. Para o indivíduo trata-se de um investimento privado, individual. Sob esse prisma, Marilena Chauí (2019) afirma que:

O indivíduo é treinado para ser um investimento bem sucedido e para interiorizar a culpa quando não vencer a competição, desencadeando ódios, ressentimentos e violências de todo tipo, destroçando a percepção de si como membro ou parte de uma classe social e de uma comunidade, destruindo formas de solidariedade e desencadeando práticas de extermínio.

Em relação ao financiamento da educação pública, o primeiro movimento que sinalizou as perdas ou a impossibilidade de criação de perspectivas otimistas a respeito do orçamento federal para a área foi o estabelecimento do piso de investimentos em educação em substituição ao mecanismo constitucional da vinculação de recursos das receitas de impostos. Em outras palavras, a EC nº 95 estabeleceu o que se pode chamar de congelamento dos recursos públicos federais para o financiamento da educação por 20 anos. Eventuais incrementos no montante de investimentos dependem da disponibilidade de recursos em outras áreas orçamentárias para remanejamento e de decisões políticas no momento de aprovação da lei orçamentária anual.

Como já mencionado, o piso estabelecido para investimentos da União em educação corresponde ao mínimo constitucional gasto no ano de 2017, corrigido pelo IPCA ano a ano, ou seja, o ponto de partida obrigatório dos investimentos foi muito inferior ao que vinha sendo praticado no país. À medida que os anos passarem, os efeitos da compressão das despesas ficarão mais evidentes, diminuindo a margem de despesas discricionárias, fazendo com o que o montante investido em educação se aproxime cada vez mais do piso, que acaba se tornando um valor referência de investimentos. Em outras palavras, o piso tende a se tornar o teto, nos moldes do que ocorre atualmente, que em geral os governos de diferentes entes se preocupam em investir os mínimos constitucionais, limitando-se a tais percentuais.

A perversidade da EC nº 95, para o setor educacional, traz implicações sobretudo no acesso ao Ensino Superior público (impossibilidade de ampliação de vagas e cursos; risco de

diminuição ou extinção de auxílios estudantis como moradia, alimentação), redução do estímulo à pesquisa por meio das bolsas de estudo, não cumprimento das metas do PNE, especialmente no que concerne ao aumento dos investimentos em educação proporcionais ao PIB; limitações no socorro aos estados e municípios na questão dos investimentos em infraestrutura creches, quadras esportivas, valorização dos professores, melhoria da qualidade como um todo nas funções redistributivas e supletivas previstas no pacto federativo.

As NTs revelaram grandes tensionamentos entre os defensores e os opositores da proposta no decorrer dos debates que precederam a aprovação da EC nº 95, contudo, venceram os argumentos econômicos, filiados ao pensamento neoliberal, especialmente por se constituírem naquele contexto e momento histórico e político a maioria numérica de votantes.

As lentes proporcionadas pelas categorias de análise permitiram identificar traços do pensamento neoliberal como elemento predominante entre os parlamentares e convidados da arena política de debate da proposta. Não por acaso, o cerne dos debates foi a questão da austeridade via contenção de “gastos” sociais, como se o país já tivesse atingido uma condição ótima de investimentos e que a qualidade dos serviços ofertados à população fosse satisfatória e suficiente para atender as demandas.

Quanto ao financiamento da educação, o debate que ocorreu na arena se situou entre dois polos: por um lado o argumento de que a educação necessita de investimentos crescentes, como está previsto no PNE, de outra parte, havia os argumentos de que já se gasta demais ou que os investimentos aumentaram sem proporcional melhoria na qualidade da educação, ou seja, os discursos da eficiência do gasto público e da austeridade fiscal em sintonia com a proposta que estava em debate como PEC nº 241.

A vinculação constitucional de recursos foi um ponto bastante abordado durante os debates da PEC especialmente pelos economistas que apresentaram a proposta, argumentando tais mecanismos engessam o orçamento e dificultam um planejamento eficiente de investimentos por parte do poder público. Contudo, os dados históricos mostram que em todos os períodos em que não foi assegurada em lei a vinculação constitucional de recursos para a educação, a área sofreu sensíveis quedas nos investimentos.

O Estado brasileiro vem assumindo um discurso de austeridade em relação ao gasto público, materializado recentemente na aprovação da EC nº 95, de 2016. Em termos concretos, a adoção do teto de gastos vai provocar a compressão das despesas em todas as áreas do orçamento e, como consequência, as áreas sociais tendem a ser gradativamente precarizadas por força do instrumento político que é o orçamento público, tornando o Estado cada vez mais diminuto nos setores em que precisa ser grande para atender o contingente populacional que

necessita de sua ação como ente promotor de políticas públicas. Por outro lado, a grande contradição da adoção do teto de gastos é manter intocável a questão da dívida pública, que consome mais de 40% do orçamento público atual. O mecanismo da EC nº 95 não apresenta nenhuma restrição sobre o pagamento de juros e amortizações da dívida, desse modo, durante os 20 anos de vigência do ordenamento, todo o excedente de crescimento do país será direcionado para esses pagamentos, beneficiando os mais ricos.

O discurso da eficiência do gasto público compõe a agenda de governos neoliberais, afiliados ao pensamento e diretrizes de organismos multilaterais que ditam diretrizes para os países em desenvolvimento ou emergentes como o Brasil, que obedecem seus preceitos. O ajuste fiscal pela via da contenção das despesas primárias impacta diretamente sobre as áreas sociais, incluída a educação pública, ou seja, ajustes dessa natureza recaem sobre a parcela da população que mais depende da face social do Estado.

Os dados da Oxfam Brasil mostram que “seis brasileiros têm uma riqueza equivalente ao patrimônio dos 100 milhões mais pobres do país. Os 5% mais ricos detêm a mesma fatia de renda dos demais 95%”. Essas informações comprovam que o desenvolvimento social não segue seu curso adstrito ao desenvolvimento econômico, ao menos não em um país desigual como o Brasil, em que o fosso da desigualdade é imenso e vai se aprofundar em decorrência das políticas de austeridade que estão em curso.

Um Estado grande e forte o suficiente para ser promotor de políticas de bem-estar social e garantir os direitos previstos na CF/88 precisa de uma arrecadação de impostos à altura da sua riqueza nacional, e esta comprovadamente existe no Brasil, dado o tamanho de seu PIB, que se destaca frente às demais nações mundiais. O país chegou a estar entre as 10 maiores economias entre os anos de 2011 e 2015. É verdade que tem perdido posições no *ranking* nos últimos anos, mas a busca de soluções para a crise fiscal via aumento de arrecadação sobre grandes fortunas, bem como lucros e dividendos das empresas sequer foi cogitada durante os debates que precederam a aprovação da EC nº 95, sob o argumento de que no Brasil a carga tributária já é alta demais. A pergunta essencial e que não foi explorada seria: alta demais para quem? A resposta é óbvia, alta somente para o andar de baixo, pois aqueles que de fato acumulam o grande capital e riquezas estão blindados por aparatos legais e subterfúgios que contornam a tributação, ou seja, a acumulação da riqueza não reverte em benefícios aos demais nem sequer na geração de impostos para amenizar os efeitos da má distribuição de renda do país.

O economista Eduardo Moreira, em vídeo de 2018, ressalta o aspecto da EC 95 relativo à liberdade para pagamento de juros e amortizações de dívida em detrimento da limitação das despesas primárias, que correspondem à garantia dos direitos básicos dos cidadãos brasileiros

mais pobres, que compõem a maioria da população. O economista comenta o argumento de muitas pessoas a favor do pagamento da dívida pelo fato de trata-se de um contrato com prazo e por isso precisa ser pago. Segundo Moreira, o artigo 6º da CF/88 diz que o Estado brasileiro precisa garantir saúde, educação, moradia, lazer, segurança, dentre outros direitos, e essas são dívidas que não estão sendo pagas, muitas pessoas inclusive já sucumbiram sem receber o que lhes era de direito.

Registra-se que a autora deste trabalho de tese fez um duplo trabalho de categorização do material empírico, sendo que um desses trabalhos, um quadro de categorias não utilizado nesta pesquisa, foi descartado em determinado momento, quando ocorreu uma mudança no problema e objetivos do trabalho, resultando em novas categorias. Dessa forma, produziu um quadro de categorias passível de ser utilizado em estudos posteriores, ampliando as possibilidades de análise acerca da EC nº 95. Um dos elementos que podem ser explorados em estudo futuro são os argumentos utilizados pelos convidados e parlamentares que se opuseram à aprovação do ordenamento e suas justificativas para a busca de alternativas aos ajustes pela via da redução das despesas primárias.

A análise proposta neste trabalho de tese se voltou para um dos aspectos que compuseram o espesso jogo político da arena Legislativa em torno da aprovação da Emenda Constitucional nº 95. Contudo, assegura-se que há uma profusão de elementos a serem explorados em diferentes perspectivas e estudos futuros, utilizando-se das NTs e das manifestações ali registradas.

Salienta-se que a vigência da EC nº 95 está em curso e começa a produzir seus efeitos sobre o orçamento público, sinalizados por medidas de contingenciamento de verbas públicas para educação profissional e superior pública e pesquisa. É essencial que os pesquisadores de políticas educacionais, em especial aqueles que se dedicam ao estudo do financiamento da educação, procedam a continuidade dos estudos e acompanhamento minucioso do processo de aplicação dos recursos federais e desenvolvimento das políticas educacionais, de modo a fazer a defesa do direito à educação e contrapor-se a movimentos que corroborem para a redução nos investimentos na educação pública.

No decorrer do tempo e a partir da disponibilização dos dados do orçamento público efetivamente realizado, será possível avaliar o alcance dos efeitos da EC nº 95 sobre a educação pública brasileira, especialmente em relação ao que vinha sendo realizado em anos anteriores à vigência da medida de ajuste fiscal. É possível antever, no entanto, que não há uma perspectiva favorável ao aumento dos investimentos em educação, posto que enquanto vigorar o teto de

gastos públicos a palavra de ordem é “austeridade”, particularmente em relação aos gastos sociais.

O direcionamento político ardiloso que coloca em polos opostos a chamada responsabilidade com o crescimento do país e com a geração de empregos e o investimento no bem-estar social tende a gerar danos muito graves à sociedade brasileira. Enquanto o Mercado vai explorar todas as possibilidades de lucros no campo educacional, a opção pelo desinvestimento em educação condenará definitivamente à pobreza milhões de brasileiros, pois duas décadas de compressão de recursos representam algumas gerações de indivíduos que deixam de ter oportunidades de aprendizagem, de formação humana e profissional.

Por fim, cabe dizer que ideário neoliberal vem se difundindo no Brasil sobre a educação e seu financiamento, porém de maneira dissimulada, transvestida de responsabilidade com a saúde fiscal do país, como muitas vezes afirmou o relator da PEC nº 241, no Legislativo Federal, o Deputado Darcísio Paulo Perondi ao dizer que “está em jogo a saúde fiscal do Governo Federal” (C2-NT1-Dep.DP-p.20). Com a EC nº 95, a solução para a crise fiscal via da contenção dos gastos sociais está asfixiando lentamente o orçamento público que dá sustentação aos direitos básicos da população, dentre eles a educação.

Cientes dessa conjuntura complexa, em que os direitos são transformados em mercadorias e que a manutenção do consumo dita as diretrizes do jogo social e político, sem que os indivíduos percebam completamente no que estão imersos, volta-se os olhos à educação, como um lume que conduz à busca de possibilidades. A educação, como campo de disputa, é o espaço legítimo dos debates qualificados para a compreensão dos processos sociais e políticos que possibilitem oferecer resistência à regressão no direito à educação pública de qualidade e com equidade para todos.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, José Ricardo de. **História da Instrução Pública no Brasil (1500-1889)**. São Paulo: Editora da PUC, 1989.

AMARAL, Nelson Cardoso do. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, e227145, 2017. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rbedu/v22n71/1809-449X-rbedu-s1413-24782017227145.pdf>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

_____. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Líver Livro, 2012.

_____. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos educacionais. **RBPAE**, Porto Alegre, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-Neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. 8. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2008.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Limites e possibilidades da redução das desigualdades territoriais por meio do financiamento da educação básica**. 2013. 401 f. Tese (Doutorado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

ARELARO, Lisete Regina Gomes. **FUNDEF: uma avaliação preliminar dos dez anos de sua implantação**. 2007. Disponível em: <<http://30reuniao.anped.org.br/trabalhos/GT05-3866-Int.pdf>>. Acesso em: 26 ago. 2018.

ARRIGHI, Giovanni. **O longo século XX: dinheiro, poder e as origens de nosso tempo**. Rio de Janeiro: Contraponto, 1996.

BALL, Stephen; MAINARDES, Jefferson (Org.). **Políticas educacionais: questões e dilemas**. São Paulo: Cortez, 2011.

BANCO MUNDIAL. **Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil**. [s. l.: s. n.], 2017.

BARBOSA, Nelson; SOUZA, José Antônio Pereira. A inflexão do governo Lula: política econômica, crescimento e distribuição de renda. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (Org.). **Brasil: entre o passado e o futuro**. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Boitempo, 2010.

BARBOSA FILHO, Fernando de Holanda. A crise econômica de 2014/2017. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 31, n. 89, p. 51-60, 2017. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-40142017000100051>. Acesso em: 17 jun. 2018.

BARDIN, Laurence. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2011.

BOBBIO, Norberto. **Ensaio sobre Gramsci e o conceito de sociedade civil**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

_____. **Estado, governo e sociedade**: para uma teoria geral da política. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

_____. **Teoria geral da política**: a filosofia política e as lições dos clássicos. Organização Michelangelo Bovero; tradução Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

_____; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. Tradução Carmen C. Varriale et al.; coord. trad. João Ferreira; rev. geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 1992. v. I e II.

BONAVIDES, Paulo. **Ciência política**. 10. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 1999.

BRASIL. **A trajetória do Welfare State no Brasil**: papel redistributivo das políticas sociais dos anos 1930 aos anos 1990. Organização Marcelo Medeiros. Brasília: IPEA, 2001. (Texto para Discussão, n. 852). Disponível em:

<http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=4106>. Acesso em: 16 abr. 2019.

_____. Congresso Nacional. Câmara dos Deputados. **Regimento Interno da Câmara dos Deputados (recurso eletrônico)**: aprovado pela Resolução nº 17, de 1989, e alterado até a Resolução nº 20, de 2016. 18. ed. Brasília: Edições Câmara, 2017. (Série Textos Básicos, n. 141). Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/legislacao/Constituicoes_Brasileiras/regimento-interno-da-camara-dos-deputados>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. Constituição, 1988. **Constituição**: República Federativa do Brasil. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 6 nov. 2018.

_____. **Emenda Constitucional nº 95, de 2016**. Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/2016/emendaconstitucional-95-15-dezembro-2016-784029-publicacaooriginal-151558-pl.html>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

_____. **Exposição de Motivos Interministerial**: EMI nº 00083/2016 MF MPDG. Brasília, 2016b.

_____. **Mensagem nº 329**. Brasília: Câmara dos Deputados, 2016c.

_____. **Lei nº 12.796, de 4 de abril de 2013**. Altera a Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional, para dispor sobre a formação dos profissionais da educação e dar outras providências. Brasília: Casa Civil, 2013. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12796.htm>. Acesso em: 6 nov. 2018.

_____. **Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007**. Brasília: Casa Civil, 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11494.htm>. Acesso em: 26 ago. 2018.

_____. **Síntese de Indicadores Sociais: uma análise das condições de vida da população brasileira.** Rio de Janeiro: IBGE, 2014. (Estudos e Pesquisas Informação Demográfica e Socioeconômica, n. 34).

BRUNS, Barbara; EVANS, David; LUQUE, Javier. **Atingindo uma Educação de Nível Mundial no Brasil: próximos passos.** Tradução Amanda Monte. [s.l.]: Publicações Banco Mundial, 2011. Mimeo.

CAMPELLO, Tereza (Coord.). **Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás.** Brasília: Faculdade Latino-Americana de Ciências Sociais; Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais, 2017. Disponível em: <<http://flacso.org.br/?publication=faces-da-desigualdade-no-brasil-um-olhar-sobre-os-que-ficam-para-tras>>. Acesso em: 22 abr. 2019.

CARDOSO JUNIOR, José Celso; KLIASS, Paulo. **A PEC 241 e as três teses equivocadas sobre o Estado brasileiro.** 2016. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/185-noticias/noticias-2016/559888-a-pec-241-e-as-tres-teses-liberais-equivocadas-sobre-o-estado-brasileiro>>. Acesso em: 4 nov. 2018.

CARNOY, Martin. **Estado e teoria política.** 3. ed. São Paulo: Papyrus, 1990.

CASTRO, Jorge Abrahão de. Financiamento da educação. In: INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, 2001.

CASTRO NETO, Vicente Marques. **O papel da educação em três momentos da evolução do capitalismo econômico: consolidação, organização científica e flexibilização.** 2008. 98 f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Maranhão, São Luís, 2008. Disponível em: <<http://tedebc.ufma.br:8080/jspui/bitstream/tede/164/1/VICENTE%20MARQUES%20DE%20CASTRO%20NETO.pdf>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

CELLARD, André. A análise documental. In: POUPART, Jean et al. **A pesquisa qualitativa: enfoques epistemológicos e metodológicos.** 4. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2014.

CHAUÍ, Marilena. **Marilena Chauí: o que é a “nova” ultradireita?** 2019. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/outrasmidias/marilena-chau-i-o-que-e-a-nova-ultradireita/>>. Acesso em: 10 out. 2019.

CHAVES, Vera Lúcia Jacob; AMARAL, Nelson Cardoso do. Política de expansão da educação superior no Brasil – o Prouni e o FIES como financiadores do setor privado. **Educação em Revista**, Belo Horizonte, v. 32, n. 4, p. 49-72, out./dez. 2016. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/edur/v32n4/1982-6621-edur-32-04-00049.pdf>>. Acesso em: 22 out. 2018.

CHIZZOTTI, Antônio. **Pesquisa em ciências humanas e sociais.** 5. ed. São Paulo: Cortez, 2001.

CHOMSKY, Noam; DIETERICH, Heinz. **A sociedade global: educação, mercado e democracia.** Blumenau: Editora da FURB, 1999.

CICLO DE POLÍTICAS/Análise de políticas. Rio de Janeiro: Universidade do Estado do Rio de Janeiro, nov. 2009.

CORAZZA, Gentil. **Teoria econômica e estado (de Quesnay a Keynes)**. Porto Alegre: FEE, 1985.

CRUZ, Rosana Evangelista da. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 2, n. 7, p. 1-15, 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/51383>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. **Pacto federativo e financiamento da educação: a função supletiva e redistributiva da União – o FNDE em destaque**. 2009. 434 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2009. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/48/48134/tde-11122009-101928/pt-br.php>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

CURADO, Marcelo. Por que o governo Dilma não pode ser classificado como novo-desenvolvimentista? **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 37, n. 146, p. 130-146, jan./mar. 2017. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Terceiros/Novo%20Desenvolvimentismo/17.01-Curado-Dilma-novo-desenvolvimentista-REP.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Sentidos da educação na Constituição Federal de 1988. **RBPAAE**, Porto Alegre, v. 29, n. 2, p. 195-206, maio/ago. 2013. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/43518>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

DAVIES, Nicholas. FUNDEB: a redenção da educação básica? **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 753-774, out. 2006. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

_____. **FUNDEB: a redenção da educação básica?** Campinas: Autores Associados, 2008. (Coleção Polêmicas do Nosso Tempo).

_____. FUNDEB: solução ou remendo para o financiamento da educação básica? In: GOUVEIA, Andréa B. et al. **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006.

_____. Levantamento bibliográfico sobre financiamento da educação no Brasil de 1988 a 2014. **Educação em Revista**, Marília, v. 15, n. 1, p. 91-162, jan./jun. 2014. Disponível em: <<http://www2.marilia.unesp.br/revistas/index.php/educacaoemrevista/article/view/4749>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

DESLANDES, Suely Ferreira. **Pesquisa social: teoria, método e criatividade**. Rio de Janeiro: Vozes, 2011.

DIAS SOBRINHO, José. Avaliação e transformações da Educação Superior brasileira (1995-2009): do provão ao Sinaes. **Avaliação**, Campinas, v. 15, n. 1, p. 195-224, mar. 2010. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1414-40772010000100011&lng=en&nrm=iso&tlng=pt>. Acesso em: 25 maio 2019.

DINIZ, Josediton Alves. **Eficiência das transferências intergovernamentais para a educação fundamental de municípios brasileiros**. 2012. 167 f. Tese (Doutorado em Ciências) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012. Disponível em: <<http://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/12/12136/tde-26072012-113928/pt-br.php>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

DOURADO, Luiz Fernandes. Financiamento da educação no Brasil: aportes teóricos e a construção de uma rede de pesquisadores. In: GOUVEIA, Andréa B. et al. **Conversas sobre financiamento da educação no Brasil**. Curitiba: Ed. da UFPR, 2006.

DRAIBE, Sônia Miriam. As políticas sociais brasileiras: diagnósticos e perspectivas. In: INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Para a Década de 90: prioridades e perspectivas de políticas públicas – políticas sociais e organização do Trabalho**. Brasília: IPEA, 1989. v. 4.

FARENZENA, Nalú. **A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2006.

FERNANDES, Cláudio. **O impeachment de Dilma Rousseff**. 2016. Disponível em: <<https://mundoeducacao.bol.uol.com.br/historiadobrasil/impeachment-dilma-rousseff.htm>>. Acesso em: 15 out. 2018.

FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. **Salário-Educação: Utilização dos recursos**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.fnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/area-para-gestores/utilizacao-de-recursos>>. Acesso em: 25 out. 2018.

FLICK, Uwe. **Desenho da pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Artmed, 2009.

_____. **Introdução à pesquisa qualitativa**. 3. ed. Porto Alegre: Artmed, 2009.

FRAGA, Érica. Governo Temer termina marcado pelo pior ciclo de crescimento em cem anos. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 2 set. 2018. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/09/governo-temer-termina-marcado-pelo-pior-ciclo-de-crescimento-em-cem-anos.shtml>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

FRAZÃO, Dilva. **Biografia de Dilma Rousseff**. 2018. Disponível em: <https://www.ebiografia.com/dilma_rousseff/>. Acesso em: 15 out. 2018.

FRIGOTTO, Gaudêncio. **Educação e a crise do capitalismo real**. São Paulo: Cortez, 1996.

_____. **Educação e a crise do capitalismo real**. 6. ed. São Paulo: Cortez, 2010.

_____. Os delírios da razão: crise do capital e a metamorfose conceitual no campo educacional. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

_____; CIAVATTA, Maria. Educação básica no Brasil na década de 1990: subordinação ativa e consentida à lógica do mercado. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 24, n. 82, p. 92-130, abr. 2003. Disponível em: <<http://www.cedes.unicamp.br>>. Acesso em: 17 abr. 2019.

GALVÃO, Maria Cristiane Barbosa. **O levantamento bibliográfico e a pesquisa científica**. 2011. Disponível em: <http://www2.eerp.usp.br/Nepien/DisponibilizarArquivos/Levantamento_bibliografico_CristianeGalv.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2017.

GENTILI, Pablo. Adeus à escola pública: a desordem neoliberal, a violência do mercado e o destino da educação das majorias. In: _____ (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. (Org.). **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. Petrópolis: Vozes, 1995.

_____. **Pedagogia da exclusão: crítica ao neoliberalismo em educação**. 19. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

_____; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. Petrópolis: Vozes, 1999.

GERMANO, José Willington. O discurso político sobre a educação no Brasil autoritário. **Cadernos Cedes**, Campinas, v. 28, n. 76, p. 313-332, set./dez. 2008. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ccedes/v28n76/a03v2876.pdf>>. Acesso em: 7 fev. 2019.

GHIRALDELLI JR., Paulo (Org.). **Infância, educação e neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1996. (Coleção Questões da Nossa Época).

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e técnica de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2010.

GIOIA, Fulvia Helena de. **Tributação e custeio da educação pública no Brasil após 1988**. 2015. 216 f. Tese (Doutorado em Direito Político e Econômico) – Universidade Presbiteriana Mackenzie, São Paulo, 2015. Disponível em: <<http://tede.mackenzie.br/jspui/handle/tede/2859>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

GLOSSÁRIO da Câmara dos Deputados. 2014. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/glossario/arquivos/glossario-em-formato-pdf>>. Acesso em: 16 nov. 2017.

GOMES, Fábio Guedes. Conflito social e *welfare state*: Estado e desenvolvimento social no Brasil. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 201-236, mar./abr. 2006. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v40n2/v40n2a03.pdf>>. Acesso em: 11 abr. 2019.

GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de. A política de fundos em perspectiva histórica: mudanças de concepção da política na transição do Fundef e Fundeb. **Em Aberto**, Brasília, v. 28, n. 93, p. 45-65, jan. 2015.

GREGGIANIN, Eugênio et al. **CONOF – Estudo Técnico nº 26/2016 – Novo Regime Fiscal – Emenda Constitucional 95/2016 Comentada**. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et26-2016-novo-regime-fiscal-emenda-constitucional-95-2016-comentada>>. Acesso em: 14 set. 2018.

HAYEK, Friedrich A. **O caminho da servidão**. 6. ed. São Paulo: Instituto Ludwig von Mises Brasil, 2010.

INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Censo Escolar da educação básica**. 2018. Disponível em: <<http://inep.gov.br/resultados-e-resumos>>. Acesso em: 23 out. 2018.

INSTITUTO HUMANITAS UNISINOS. **Os governos do PT reduziram ou não as desigualdades?** 2017. Disponível em: <<http://www.ihu.unisinos.br/78-noticias/574119-os-governos-do-pt-reduziram-ou-nao-a-desigualdade>>. Acesso em: 22 abr. 2019.

JESUS, Wellington Ferreira de. **A política de fundos constitucionais no contexto do financiamento da educação básica no Brasil: origens, contradições e perspectivas**. 2011. 264 f. Tese (Doutorado em Educação) – Universidade Federal de Goiás, Goiânia, 2011.

LAVAL, Christian. **A escola não é uma empresa: o neo-liberalismo em ataque ao ensino público**. Londrina: Planta, 2004.

LOCKE, John. **Dois tratados sobre o governo**. São Paulo: Martins Fontes, 1998.

LOPES, Carlos. Crescimento econômico e desigualdade: as novidades pós-Consenso de Washington. **Revista Crítica de Ciências**, Coimbra, n. 94, p. 3-20, 2011. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/rccs/1475>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

LÜDKE, Menga. **Pesquisa em Educação: abordagens qualitativas**. São Paulo: EPU, 1986.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O príncipe**. [s.d.]. Disponível em: <<http://www.dominiopublico.gov.br/download/texto/cv000052.pdf>>. Acesso em: 20 out. 2017.

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, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: <<http://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289>>. Acesso em: 18 jun. 2018.

MARQUES, Rosa Maria; XIMENES, Salomão Barros; UGINO, Camila Kimie. Governos Lula e Dilma em matéria de seguridade social e acesso à educação superior. **Revista de Economia Política**, São Paulo, v. 38, n. 152, p. 526-547, jul./set. 2018. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rep/v38n3/1809-4538-rep-38-03-526.pdf>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

MARRACH, Sonia Alem. Neoliberalismo e educação. In: GHIRALDELLI JR., Paulo (Org.). **Infância, educação e neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1996. (Coleção Questões da Nossa Época).

MARTINS, Clícia B. et al. As concepções de Estado e as influências do neoliberalismo na política educacional. **Olhar de Professor**, Ponta Grossa, v. 2, n. 2, p. 9-30, nov. 1999.

MARTINS, Paulo Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **RBPAAE**, Porto Alegre, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/rbpae/article/viewFile/19795/11533>>. Acesso em: 11 out. 2018.

_____. O financiamento da educação no Legislativo. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 2, n. 8, p. 1-21, 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/51384>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

MARTINS, Ricardo Chaves de Rezende. **O Poder legislativo e as políticas públicas educacionais no período 1995-2010**. 2012. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/UERJ_88fc324cc1f401ebc8709ee6b03f6a88>. Acesso em: 6 nov. 2018.

MARTUSCELLI, Danilo Enrico. **Crises políticas e capitalismo neoliberal no Brasil**. 2013. 316 f. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013. Disponível em: <http://bdtd.ibict.br/vufind/Record/CAMP_52d016d921d5030c3cb75ace8b153c63>. Acesso em: 22 abr. 2019.

MELO, Adriana Almeida Sales de. **A mundialização da educação: o projeto neoliberal de sociedade e de educação no Brasil e na Venezuela**. 2003. Tese (Doutorado) – Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2003. Disponível em: <<http://repositorio.unicamp.br/jspui/handle/REPOSIP/253166>>. Acesso em: 15 abr. 2019.

_____. **Apontamentos para a crítica do projeto neoliberal de sociedade e de educação no Brasil**. Campinas, 2001. Parte I. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/681>>. Acesso em: 7 abr. 2019.

_____. **Apontamentos para a crítica do projeto neoliberal de sociedade e de educação: a realização**. Campinas, 2001. Parte II. Disponível em: <<https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/etd/article/view/607/622>>. Acesso em: 7 abr. 2019.

MELO, Marcus André. Mudança constitucional no Brasil: dos debates sobre regras de emendamento na constituinte à “megapolítica”. **Novos estudos CEBRAP**, São Paulo, n. 97, p. 187-206, nov. 2013. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n97/12.pdf>>. Acesso em: 14 out. 2018.

_____. **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. 337 f. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de Brasília, Brasília, 2009. Disponível em: <<http://repositorio.unb.br/handle/10482/6404>>. Acesso em: 6 nov. 2018.

MENDLOVITZ, Marcos. **CONOF - Estudo Técnico nº 11/2016 (revisado)** – Análise dos efeitos da PEC nº 241 sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino. Brasília, 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et11-2016-analise-dos-efeitos-da-pec-no-241-sobre-a-manutencao-e-desenvolvimento-do-ensino>>. Acesso em: 14 set. 2018.

MONLEVADE, João Antônio. Construção da complexidade do financiamento da educação pública no Brasil. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 2, n. 4, p. 1-10, 2012. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/fineduca/article/view/40787>>. Acesso em: 17 jun. 2018

_____. Construção da complexidade do financiamento da educação pública no Brasil. In: PINTO, José Marcelino; SOUZA; Silvana Aparecida de (Org.). **Para onde vai o dinheiro?: caminhos e descaminhos do financiamento da educação**. São Paulo: Xamã, 2014.

MORAES, Reginaldo C. Correa de. **Liberalismo e neoliberalismo: uma introdução comparativa**. Campinas: IFCHUnicamp, mar. 1997.

_____. **Neoliberalismo** – de onde vem, para onde vai? São Paulo: Editora Senac, 2001.

MORAES, Roque. Análise de conteúdo. **Revista Educação**, Porto Alegre, v. 22, n. 37, p. 7-32, 1999.

_____. Mergulhos discursivos: análise textual qualitativa entendida como processo integrado de aprender, comunicar e interferir em discursos. In: GALIAZZI, Maria do Carmo; FREITAS, José Vicente de (Org.). **Metodologias emergentes de pesquisa em educação ambiental**. Ijuí: Unijuí, 2005.

_____. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. **Ciência & Educação**, Bauru, v. 9, n. 2, p. 191-211, 2003. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/ciedu/v9n2/04.pdf>>. Acesso em: 8 nov. 2018.

MOREIRA, Eduardo. **Emenda Constitucional 95** (Teto de gastos): a bomba relógio do Brasil. 22 nov. 2018. Vídeo. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=_YUDqo_YgAM>. Acesso em: 30 nov. 2018.

MOTA JUNIOR, William Pessoa da; MAUÉS, Olgaíses Cabral. O Banco Mundial e as Políticas educacionais brasileiras. **Educação & Realidade**, Porto Alegre, v. 39, n. 4, p. 1137-1152, out./dez. 2014.

MOTTA, João Ricardo Santos Torres da. **A economia política da vinculação de receitas no Brasil**. 2008. 206 f. Tese (Doutorado em Economia) – Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

NETTO, José Paulo. FHC e a política social: um desastre para as massas trabalhadoras. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação**. Balanço do Governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.

NEVES, Lúcia M. Wanderley. Educação: um caminhar para o mesmo lugar. In: LESBAUPIN, Ivo (Org.). **O desmonte da nação**. Balanço do Governo FHC. Petrópolis: Vozes, 1999.

OLIVEIRA, Cleiton de; SILVA, Guaracy. O novo regime fiscal: tramitação e impactos para a educação. **RBP AE**, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 253-269, jan./abr. 2018. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/77586>>. Acesso em 16 jun. 2018.

OLIVEIRA, Rosimar de Fátima. O papel do poder legislativo na formulação das políticas sobre financiamento da educação. **RBP AE**, Porto Alegre, v. 24, n. 2, p. 235-247, maio/ago. 2008. Disponível em: <<http://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/19253/11175>>. Acesso em: 17 jun. 2018.

OXFAM BRASIL. **Os números da desigualdade no Brasil**. 2019. Disponível em: <<https://www.oxfam.org.br/os-numeros-das-desigualdades-no-brasil>>. Acesso em: 20 fev. 2019.

PAULANI, Leda Maria. O projeto neoliberal para a sociedade brasileira: sua dinâmica e seus impasses. In: LIMA, Júlio César França; NEVES, Lúcia Maria Wanderley (Org.).

Fundamentos da educação escolar do Brasil contemporâneo. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2006. p. 69-108. Disponível em:

<http://www.epsjv.fiocruz.br/upload/d/CAPITULO_2.pdf>. Acesso em: 23 out. 2018.

PINTO, Elida Graziane. Novo regime fiscal e a mitigação dos pisos de custeio da saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, p. 1-3, 2016. Disponível em:

<https://www.scielo.org/article/ssm/content/raw/?resource_ssm_path=/media/assets/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00179516.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2018.

PINTO, José Marcelino; SOUZA; Silvana Aparecida de (Org.). **Para onde vai o dinheiro?: caminhos e descaminhos do financiamento da educação**. São Paulo: Xamã, 2014.

PORTINARI, Fernanda Perrin Natália. Desigualdade de renda no Brasil não caiu entre 2001 e 2015, aponta estudo. **Folha de S.Paulo**, São Paulo, 8 set. 2017. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2017/09/1916858-desigualdade-no-brasil-nao-caiu-desde-2001-aponta-estudo.shtml>>. Acesso em: 23 abr. 2019.

RAMALHOSO, Wellington. Temer, o impopular: o que mudou no país em dois anos e meio de governo. **Uol Notícias**, 30 dez. 2018. Disponível em:

<<https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/30/temer-o-impopular-o-que-mudou-no-pais-em-dois-anos-de-governo.htm?cmpid=copiaecola>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

RECEITA FEDERAL. **Relatório Carga Tributária no Brasil 2017**. 2018. Disponível em: <<http://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/estudos-e-tributarios-e-aduaneiros/estudos-e-estatisticas/carga-tributaria-no-brasil/carga-tributaria-2017.pdf>>. Acesso em: 4 mar. 2019.

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ROMÃO, José Eustáquio. Financiamento da educação no Brasil – marchas e contramarchas. **Eccos: Revista Científica**, São Paulo, v. 8, n. 2, p. 361-384, jul./dez. 2006.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de financiamento da educação básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Brasília: Líber livro, 2010.

SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Org.). **Pós-neoliberalismo: as políticas e o Estado democrático**. 8. ed. São Paulo: Paz e Terra, 2008.

SAMPAIO, Carlos Eduardo Moreno. **INEP – Estatísticas sobre analfabetismo no Brasil – Audiência pública – Comissão de Direitos Humanos e Legislação Participativa do Senado Federal**. Brasília, 17 mar. 2014. Disponível em:

<<https://www12.senado.leg.br/noticias/arquivos/2014/03/17/estatisticas-sobre-o-analfabetismo-no-brasil>>. Acesso em: 24 out. 2018.

SAMPAIO JÚNIOR, Plínio de Arruda. Desenvolvimentismo e neodesenvolvimentismo: tragédia e farsa. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 112, p. 672-688, out./dez. 2012.

SÁNCHEZ GAMBOA, Silvio. **Pesquisa em educação: métodos e epistemologias**. 2. ed. Chapecó: Argos, 2012.

SANDÍN ESTEBAN, Maria Paz. **Pesquisa qualitativa em educação: fundamentos e tradições**. Porto Alegre: AMGH, 2010.

SAVIANI, Demerval. **Educação: do senso comum à consciência filosófica**. Campinas: Autores Associados, 1985.

_____. **Política e educação no Brasil: o papel do Congresso Nacional na legislação de ensino**. 6. ed. Campinas: Autores Associados, 2008.

_____. Política educacional brasileira: limites e perspectivas. **Revista de Educação**, Campinas, n. 24, p. 7-16, jun. 2008.

SCHUMPETER, Joseph A. **Capitalismo, Socialismo e Democracia**. Rio de Janeiro: Zahar, 1984.

SEMEGHINI, Ulysses Cidade. Fundef: corrigindo distorções históricas. In: INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. Financiamento da Educação no Brasil. **Em Aberto**, Brasília, v. 18, n. 74, 2001.

SENA, Paulo. A legislação do FUNDEB. **Cadernos de Pesquisa**, São Paulo, v. 38, n. 134, p. 319-340, maio/ago. 2008.

SILVA, Isabelle Fiorelli. A “política de fundos” e os contornos federativos do Estado Brasileiro. **Educação & Sociedade**, Campinas, v. 33, n. 121, p. 1277-1280, out./dez. 2012. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302012000400019>. Acesso em: 24 out. 2018.

SILVA, Maria Ozanira da Silva e. Origem e desenvolvimento do Welfare State. **Revista de Políticas Públicas**, São Luís, v. 1, n. 1, p. 77-104, 1995. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/3709>>. Acesso em: 16 abr. 2019.

SILVA, Tomaz Tadeu da. A “nova” direita e as transformações na pedagogia da política e na política da pedagogia. In: GENTILI, Pablo; SILVA, Tomaz Tadeu da (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 9. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 1999.

_____; GENTILI, Pablo (Org.). **Neoliberalismo, qualidade total e educação: visões críticas**. 13. ed. Rio de Janeiro: Vozes, 2010.

SILVEIRA, Maicon Cândido da. O neoliberalismo e a educação no Brasil de FHC. **Revista Senso Comum**, Goiânia, n. 1, p. 50-66, 2009.

SMITH, Adam. **A riqueza das nações**. São Paulo: Martins Fontes, 2003. v. I.

STRAUSS, Anselm; CORBIN, Juliet. **Pesquisa qualitativa: técnicas e procedimentos para o desenvolvimento da teoria fundamentada**. 2. ed. Porto Alegre: Artmed, 2008.

TANNO, Cláudio Ruydi. **CONOF – Estudo Técnico nº 01/2017 – EC Nº 95/2016 - Teto de Gastos Públicos: Questões essenciais para o Desenvolvimento da Educação**. Brasília, 2016a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2017/et01-2017-teto-de-gastos-publicos-questoes-essenciais-para-o-desenvolvimento-da-educacao>>. Acesso em: 14 set. 2018.

_____. **CONOF - Estudo Técnico nº 18/2016** – Novo Regime Fiscal constante da PEC nº 241/2016: análise dos impactos nas políticas educacionais. Brasília, 2016b. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et-18-2016-novo-regime-fiscal-constante-da-pec-no-241-2016-analise-dos-impactos-nas-politicas-educacionais>>. Acesso em: 14 set. 2018.

_____. **CONOF – Estudo Técnico nº 22/2016** – Orçamento da educação: riscos de compreensão das despesas não asseguradas pela PEC nº 241/2016. Brasília, 2016c. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et22-2016-orcamento-da-educacao-riscos-de-compressao-das-despesas-nao-asseguradas-pela-pec-no-241-2016>>. Acesso em: 14 set. 2018.

_____. **CONOF – Estudo Técnico nº 24/2016** – Novo regime fiscal constante da PEC nº 241: análise dos impactos no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024. Brasília, 2016d. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et24-2016-novo-regime-fiscal-constante-da-pec-no-241-analise-dos-impactos-plano-nacional-de-educacao>>. Acesso em: 14 set. 2018.

_____ et al. **CONOF – Estudo Técnico nº 12/2016** – Impactos do “Novo Regime Fiscal” – Subsídios à análise da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 41/2016. Brasília, 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago_publicado.pdf>. Acesso em: 14 set. 2018.

TEIXEIRA, Anísio Spínola. **Educação não é privilégio**. 7. ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2007.

_____. **Educação para a democracia**: introdução à administração educacional. 3. ed. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ, 2007.

TELLO, César; ALMEIDA, Maria de Lourdes Pinto (Org.). **Estudos epistemológicos no campo da pesquisa em política educacional**. São Paulo: Mercado de Letras, 2013. (Série Educação Geral, Educação Superior e Formação Continuada do Educador).

TORRES, Carlos Alberto. Estado, privatização e política educacional: elementos para uma crítica do neoliberalismo. In: GENTILI, Pablo (Org.). **Pedagogia da exclusão**: crítica ao neoliberalismo em educação. Rio de Janeiro: Vozes, 2013.

TRIVIÑOS, Augusto Nivaldo Silva. **Introdução à pesquisa em ciências sociais**: a pesquisa qualitativa em educação. São Paulo: Atlas, 1994.

UNDIME. **“Perguntas e respostas” sobre o salário-educação**. 2004. Disponível em: <<https://undime.org.br/noticia/perguntas-e-respostas-sobre-o-salarioeducacao>>. Acesso em: 25 out. 2018.

VELLOSO, Jacques et al. **Estado e educação**. São Paulo: Papyrus, 1992.

VIEIRA JÚNIOR, Ronaldo Jorge Araujo. **As inconstitucionalidades do “Novo Regime Fiscal” instituído pela PEC nº 55, de 2016** (PEC Nº 241, de 2016, na Câmara dos Deputados). Brasília, 2016. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol53>>. Acesso em: 3 mar. 2019.

VIEIRA, Fabíola; BENEVIDES, Rodrigo. **Nota Técnica nº 28** – Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. Brasília: IPEA, set. 2016.

VIEIRA, Sofia Lerche. A educação nas constituições brasileiras: texto e contexto. **Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos**, Brasília, v. 88, n. 219, p. 291-309, maio/ago. 2007.

APÊNDICES

APÊNDICE A. QUADRO DE CATEGORIAS, REGISTROS E LOCALIZAÇÃO DOS REGISTROS

Eixo: Financiamento da educação pública		
Categoria	Manifestações/Registros (fragmentos das NTs)	Localização do registro
1 - Argumentos acerca do tamanho e papel do Estado	(...) A tese do Estado social é uma tese falida. A política econômica pode representar, em determinado momento, uma possibilidade de sucesso, mas é importante compreendermos que a sociedade muda permanentemente. A geopolítica muda permanentemente.	C1-NT1- Dep.AOM-p.56
	(...) tem que cortar mesmo, ninguém aguenta mais. A máquina cresceu demais. E cresceu desnecessariamente.	C1-NT1- Dep.JCA-p.73
	E a credibilidade e a verdade são (...) os pilares de recuperação desta Nação, que começa a partir da aprovação dessa PEC, a se estabelecer no nosso país. Como se busca esse necessário ajuste? Por uma estabilização das despesas Públicas (...) Confiando em que isso trará a credibilidade necessária para que haja o crescimento e em que, a partir desse crescimento, estando estabilizado o crescimento dos gastos públicos, o Estado passe a pesar menos na economia brasileira. Produzimos um Estado que não cabe na nossa economia, e há que se recuperar e se refazer essa situação. Isso é Estado mínimo? Não, mas também não é Estado máximo. Isso é Estado necessário.	C1-NT1- Dep.CM-p.40
	O País, nos últimos 7 anos, viu crescerem as suas despesas públicas num percentual que supera em 50% o crescimento da inflação. (...) quase semelhante é a relação entre o crescimento das despesas públicas e o crescimento do PIB. (...) O Estado brasileiro não cabe mais na economia, essa é a realidade.	C1-NT2- Dep.CM-p.49
	(...) Volto a falar que cabe tudo - e pode haver opção por um Estado maior, com maior arrecadação, ou por um Estado menor, com menor arrecadação -, mas temos que sair desse padrão de fragmentação, que é muito cômodo. Claro, pode ser cômodo para o Parlamentar dizer que é a favor da saúde e da educação e alocar dinheiro para a saúde e a educação ou dar reajuste para funcionalismo, sem se preocupar como a conta vai ser paga. Mas a conta chega.	C1-NT2- Conv.BA-p.80
	Eu, pessoalmente, volto a reforçar que eu acho que a discussão de Estado grande, com mais arrecadação, e Estado pequeno, com menos arrecadação, é absolutamente válida. Mas é preciso pensar os custos e os benefícios dos dois. Concordo totalmente com o senhor que temos um problema de injustiça tributária no Brasil. (...) Rico paga pouco imposto no Brasil, sim. Isso é verdade. Agora, precisamos fazer isso com muito cuidado. Se fizermos malfeito, nós vamos ter um efeito negativo sobre o investimento e o crescimento. Agora, há questões que temos que olhar. Uma parte importantíssima das distorções de rico pagar pouco imposto está no regime de lucro presumido e no mesmo no regime do SIMPLES.	C1-NT2- Conv.BA-p.83
	A dívida pública que cresce como bola de neve é o resultado aritmético de um profundo desequilíbrio, de uma economia política profundamente disfuncional, ou seja, de um Estado e de um setor público que não conseguem, de forma civilizada, gerir seus conflitos distributivos. Ora, uma sociedade, incluindo setor público e Estado - em último caso, a sociedade e as suas instâncias -, que não consegue gerir seu conflito distributivo de forma civilizada produz uma enorme incerteza à frente. Significa que, em algum momento, a inflação vai aumentar muito, ou que, em algum momento, será necessário muito	C1-NT3- Conv.SP-p.18

	<p>aumento de impostos, ou que, em algum momento, terá de haver muita redução de gastos, ou, por fim, uma combinação dos três fatores, que ninguém sabe como.</p> <p>A maneira mais ineficiente, a pior maneira de solucionar um conflito distributivo é a guerra civil, como todos sabem. A segunda pior maneira de solucionar um conflito distributivo é por meio de inflação. Quem viveu os anos 80 e 90 sabe disso e sabe que, na inflação, quem sofre mais são os pobres.</p>	
	<p>A dificuldade do ajuste fiscal é que ele dói porque retira alguma expectativa de renda, de benefício ou de gasto que alguém tem, ou alguma expectativa de desoneração de gasto tributário que alguém tem. E o pior é que o Estado brasileiro não é tão ineficiente quanto pensamos. (...) Mas o que produz essa trajetória explosiva na estrutura do gasto público não são as fraudes, mas a legislação, o critério de elegibilidade. É isto que produz um Estado disfuncional.</p>	C1-NT3-Conv.SP-p.20-21
	<p>(...) começou-se a criar uma visão no Brasil de que nós teríamos que fazer tudo, que o Estado teria que fazer tudo e que haveria recursos disponíveis para se fazer tudo. Isso não é verdade aqui e não é verdade em nenhum lugar do mundo.</p>	C1-NT6-Dep.EG.p.130
Categoria	Manifestações/Registros (fragmentos das Notas)	Localização do registro
2 - Argumentos econômicos, técnicos e políticos em defesa da austeridade fiscal/Sustentabilidade	<p>Gastos da União: Ela vai limitar o crescimento dos gastos da União e a inflação por um regime fiscal durante 20 anos. Depois do décimo ano, o Presidente da República pode propor ao Poder Legislativo uma mudança de critério pelos 10 anos seguintes; Limites individuais para os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, para o Ministério Público e a Defensoria Pública; Isenção para transferências intragovernamentais, FUNDEB e despesas inesperadas ou de caráter eventual; O limite mínimo de educação e saúde passa a ser corrigido pela inflação, o que providencia, na realidade, uma proteção a esses setores. E eu gostaria de frisar aqui a diferença, que muitas vezes não está clara, entre o que nós vamos chamar de limite de crescimento, que é o teto — vamos chamar de teto, para simplificar — e o limite mínimo, que vamos chamar de piso. Então, as duas coisas são diferentes. Nós estamos falando em estabelecer um teto, sim, para o crescimento das despesas totais e um índice de correção do piso para investimentos em saúde e educação, o que significa que não limita o investimento em saúde e educação. Ele pode crescer acima do piso, como tem acontecido nos últimos anos. Não há punição ou paralisia dos programas: o descumprimento das metas num ano aciona, no ano seguinte, medidas automáticas de controle de despesas.</p>	C2-NT1-Conv.HM-p.5
	<p>Na medida em que pudermos recuperar a confiança na estabilização da dívida pública, na capacidade do Governo de se financiar, passaremos a ter a retomada e a queda gradual da taxa de juros estrutural da economia, que é aquela taxa que o Tesouro paga para se financiar, que é o parâmetro para toda a economia;</p> <p>A Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, é parte fundamental dessa estratégia. Recobrar o equilíbrio fiscal com visão de longo prazo: isso é importante. Por quê? Porque nós precisamos dar tranquilidade à sociedade no sentido de que essas não são medidas pontuais que serão revertidas daqui a alguns meses ou no ano que vem. São medidas que serão sustentadas durante um período longo o suficiente para que a trajetória da evolução da dívida seja contida, para que ela se estabilize e volte a cair. Portanto, é importante que a expansão das despesas seja compatível com a capacidade de pagamento e de arrecadação do Governo Federal.</p>	C2-NT1-Conv.HM-p.6-8
	<p>A dívida bruta do Governo brasileiro é, hoje, sensivelmente superior à dívida média dos emergentes. Portanto, claramente não é sustentável essa evolução ao longo dos anos. Aqui eu cito com um pouco mais de detalhes a questão da dívida líquida, que cresceu fortemente, de 33%</p>	C2-NT1-Conv.HM-p.9-12

	<p>para 42%. Não podemos resolver o problema do déficit e da dívida por meio do aumento de impostos. Por quê? Porque a nossa carga tributária já é uma das mais altas do mundo. Não há dúvidas de que, em hipótese de necessidade, caso haja, de fato, uma absoluta prioridade e a necessidade de se aumentar impostos, claramente seremos levados a propor isso ao Congresso, se absolutamente necessário. Mas não é o caminho para resolver o problema estrutural de forma definitiva. De forma transitória, eu acredito que pode vir a ser necessário. Não está sendo considerada no momento, mas é uma hipótese que não devemos descartar no futuro. Porém, no momento, não. Segundo, não é o caminho para equacionar o problema a longo prazo. Olhando de novo a evolução da despesa primária do Governo Central como percentual do PIB, do Produto, nós vamos ver como ela cresceu, de 1997 até 2015, e que cresceu recentemente de forma muito forte.</p> <p>Agora, vamos falar só de despesa primária do Governo Central. Passou de 10,8% para 19,5% do PIB, um crescimento de 8,7 pontos de percentagem do PIB, de 1991 a 2015. Não houve nenhum governo que tenha terminado o mandato com um gasto como percentagem do PIB - gasto primário do Governo Central - menor do que o que encontrou, apesar de esforços muito grandes que já foram feitos no passado.</p> <p>(...) esse é um patamar, uma trajetória não sustentável, isto é, isso está gerando uma crise e vai gerar uma crise maior ainda no futuro, se não for, digamos, impedida ou controlada essa expansão. Vários países já enfrentaram esse problema. Mais importante do que o recebimento de um benefício ou do cálculo de qual deveria ser o benefício no futuro, é o cidadão ter certeza de que vai receber o benefício, de que o Estado vai estar solvente para pagar.</p> <p>Nós precisamos de um ajuste gradual, não de um corte abrupto, de um ajuste gradual, porém persistente e que tenha credibilidade. Essa é a ideia básica da proposta de emenda à Constituição. O gasto total crescerá, no máximo, pela variação da inflação, por 10 anos, e o Congresso, por proposta do Executivo, definirá os 10 anos seguintes. Aumento da confiança; retomada do investimento privado; crescimento econômico; emprego e renda; mais recursos disponíveis para investimento e consumo; e queda do juro estrutural. À medida que se controle o crescimento descontrolado das despesas públicas em consequência da dívida, nós teremos um aumento da confiança; em consequência disso, a retomada do investimento; em consequência disso, o crescimento; em consequência disso, mais emprego; em consequência disso, mais recursos disponíveis para investimento privado e consumo.</p>	
	<p>(...) Vamos falar de piso e teto. O piso para saúde e educação, quando fixado pela receita, em vez de receita líquida, em vez de Receita Corrente Líquida, em vez da inflação... (...) em momentos de crise, a correção pela inflação, na realidade, protege o investimento em saúde e educação. Nos momentos de forte expansão da economia, aí sim, ela estabiliza, mantém, preserva, mas não sobe excessivamente, de forma não sustentável, como às vezes acontece. Despesas de educação cresceram muito em momentos de crise e agora, em momento de queda, tiveram um aperto muito grande, problemas em laboratórios, ensino base, universidades, etc. É nisso que nós temos que estabilizar esse crescimento. Portanto, essa definição nos parece bastante equilibrada. A PEC só altera a fórmula de cálculo do piso, não obriga a redução, de maneira nenhuma — a alocação total é uma prerrogativa do Congresso Nacional. Em ambos os setores o gasto está acima do mínimo, acima do piso. Portanto, não se propõe nenhum tipo de corte abrupto. O que nós estamos propondo é uma regra estável de manutenção do valor real do piso de saúde e de educação.</p>	<p>C2-NT1- Conv.HM-p.12- 13</p>

	<p>(...) as despesas do Brasil, as despesas do Governo Federal estão descontroladas. Elas crescem sem parar, elas crescem independentemente do ciclo econômico, independentemente do ciclo político. Cada Presidente, desde 1997, deixou a despesa do País dois pontos percentuais do PIB maior. Era de 14% em 1997, e estamos indo para 20% em 2016. Não há nenhuma correlação dessa variável com outra variável na economia. Ela cresce indefinidamente. E as nossas projeções são muito claras: elas continuarão crescendo indefinidamente, se nada for feito. Temos que alterar o controle do gasto no país. A situação fiscal do país é grave, é gravíssima. Vamos ter um déficit de 170 bilhões de reais este ano e estamos projetando, para o ano que vem, um déficit de 140 bilhões de reais. Nas nossas projeções, teremos déficit indefinidamente. Se nada for feito, o Brasil não voltará a ter superávits, nem voltando a crescer a uma taxa acima de 2,5%, 3% ao ano.</p> <p>(...) temos um orçamento que não permite que haja um corte de despesas para fazer o ajuste na magnitude em que ele precisa ser feito, o que significa que teremos que fazer não só esta PEC, mas também as reformas, as grandes reformas que estão por vir, a começar pela própria reforma previdenciária.</p> <p>Nós tínhamos, no fim de 2015, uma dívida de 66% do PIB. Ela já está em 68% do PIB e fechará este ano acima de 70% do PIB. (...) ela não converge para nenhum ponto, ela não para de crescer. Ela vai passar de 70, vai passar de 80, vai passar de 90.</p>	C2-NT1-Conv.DO-p.15-17
	<p>Estamos aqui começando uma longa jornada da sociedade brasileira, do Estado brasileiro, uma jornada que tem um objetivo único, o único objetivo de garantir que a sociedade brasileira continue a se desenvolver, continue a ter emprego, continue a ter produção, continue a ter atividade econômica e desenvolvimento social. Porque o objetivo único, precípuo, da política econômica, é o de gerar o bem-estar social.</p> <p>Mas é preciso que tenhamos toda clareza quanto à urgência desta PEC, clareza quanto à gravidade da situação em que estamos, a clareza de que, se não fizermos nada, seremos cobrados pela história do país por termos nos omitido neste momento.</p> <p>A dívida, mesmo com esta PEC, ainda crescerá. Mas, sem a PEC, ela se aproximará dos níveis da dívida dos países que colapsaram. Nós chegaremos à situação dos países que colapsaram: Grécia, Irlanda, Portugal, Itália. Esses países, por motivos outros, por situações diferentes, também chegaram ao momento em que a sua dívida se tornou insustentável.</p> <p>Não estamos muito longe do momento em que todos perceberemos que essa trajetória de gasto público, de dívida pública é insustentável, que o país não tem condições de continuar sustentando essa dívida.</p> <p>A experiência internacional mostra que a variável mais eficiente de controle é o controle do gasto total.</p>	C2-NT1-Conv.DO-p.17-19
	<p>Qual seria essa outra maneira? Aumentar a carga tributária indefinidamente também, pois, se a despesa cresce indefinidamente, a carga tributária deveria, portanto, crescer indefinidamente. Também não é sustentável, também não é sustentável. Grosso modo, nós teríamos que aumentar a carga tributária, nos próximos 4 anos, nos 5 pontos percentuais de que precisamos para estabilizar a dívida com os dados atuais, mais o que a despesa vai crescer nesse período, que é mais 1 ponto percentual.</p>	C2-NT1-Conv.DO-p.17-19
	<p>Está em jogo a saúde fiscal do Governo Federal. (...) O quadro fiscal é assustador, quase desesperador, dramático. Ainda não é insolvente, como está o Rio de Janeiro, como está o Rio Grande do Sul. Ainda não o é, mas poderá chegar a curto prazo: em 3, 4, 5 ou 6 anos. O momento atual exige cirurgia. Eu tenho a confiança de que nós vamos responder pela crise, que está atingindo, sim, em primeiro lugar, os</p>	C2-NT1-Dep.DP-p.20-21

	<p>pobres, e vai atingir mais ainda os pobres; vai atingir mais ainda os programas sociais, porque, logo ali adiante, não haverá dinheiro para cumprir os compromissos. Chegaremos à insolvência. Faltam recursos para pagar benefícios aos aposentados. (...) Isso não é marolinha, isso não exige remendo BAND-AID, exige internação, internação na UTI e longo tratamento.</p>	
	<p>E aqui foi dito que não bastará. Esta PEC é uma arrancada. Será fundamental fazemos a reforma da Previdência, não só pelo buraco fiscal, que ela já tem, mas pela janela demográfica que está se fechando.</p>	C2-NT1-Dep.DP-p.22
	<p>Ela é uma medida que provocará restrições no futuro; então, a despesa será contida nos anos subsequentes, mas o efeito de ganho de atividade é imediato, porque a leitura do agente econômico é imediata. Ou seja, a leitura é que, aprovada essa medida, o País terá sustentabilidade e controle da situação, e, portanto, nós poderemos produzir, investir e fazer crescer a economia do País.</p>	C2-NT1-Conv.DO-p.26
	<p>A partir desse momento, o Congresso terá toda liberdade para alocar os recursos. Haverá uma despesa total e haverá uma regra. Dentro desse volume total, a alocação é uma prerrogativa primária, principal, do Congresso Nacional. Cabe, evidentemente, ao Poder Executivo enviar uma proposta, mas quem aprova a proposta, quem pode alterá-la é o Congresso Nacional.</p>	C2-NT1-Conv.DO-p.26
	<p>Eu tenho uma convicção (...)de que só se tem a conduta terapêutica correta se houver o diagnóstico. E eu sinto que, no interior do Congresso e no seio da sociedade, não há consciência da gravidade da crise fiscal, da verdadeira tragédia.</p>	C2-NT1-Dep.MP-p.28
	<p>Há dois termômetros da tragédia fiscal: o déficit e a dívida.</p>	C2-NT1-Dep.MP-p.29
	<p>(...) a PEC por si só não é suficiente, eu acho, porque os gastos previdenciários vão pressionar o conjunto das outras despesas primárias e a própria taxa de investimento. (...) As pessoas têm que saber que nós estamos dançando na beira do abismo. (...) Para fazer o diagnóstico certo e ter a conduta terapêutica certa, é preciso ter a consciência de que nós estamos, como dizia Ulysses Guimarães, fazendo piquenique na beira do vulcão.</p>	C2-NT1-Dep.MP-p.31
	<p>Acho que é disso que temos que tratar, porque nós não estamos tratando aqui de doutrina, nós estamos tratando aqui da realidade do povo brasileiro. E a realidade do povo brasileiro é esse drama, que não é novo, é esse drama que já vem dos Governos que antecederam o atual Governo. Nós queremos resolver essa situação. Esse é um ponto de partida fundamental; para isso, essa PEC. (...) essa PEC é o ponto de partida para outras reformas importantíssimas.</p>	C2-NT1-Dep.ST-p.37
	<p>Estou feliz (...) por estar participando de um momento em que o Congresso Nacional atua sob a batuta de estadistas. O que se está colocando aqui são ações de Estado. Busca-se uma nova Pátria, que tenha crescimento sustentável, onde efetivamente vivam melhor os brasileiros e as brasileiras. (...) Nós sabemos aonde queremos chegar. Não somos donos da verdade, mas há coisas das quais nós temos certeza. Temos a tarefa de produzir e fazer com que essa PEC seja o motor propulsor da verdadeira recuperação de que o Brasil necessita. Esse é o melhor caminho? Não sei se é o melhor; o que eu sei é que é o único caminho.</p>	C2-NT1-Dep.CM-p.40
	<p>(...) cada país tem um processo bastante próprio de orçamentação. Mas há uma perspectiva comum nos países desenvolvidos, que é o fato de haver limitação à expansão do orçamento. Cada país, à sua maneira, adota mecanismos de limitação. Desse modo, a disputa orçamentária é concreta, real, por um tamanho de orçamento disponível. É claro que esse processo de disputa também é particular. Em cada país há mecanismos para se fazer isso no Congresso. Em alguns países, instituições orçamentárias são ligadas ao próprio Congresso; em</p>	C2-NT1-Conv.HM-p.50-51

	<p>outros, não. O que há de comum é uma verdadeira disputa orçamentária e uma alocação de recursos que reflete essa disputa. O que se propõe com a PEC — o senhor mencionou a questão de pisos e tetos — não é o estabelecimento de pisos e tetos para cada despesa, é sim o estabelecimento de um teto global. O total da despesa vai ser aquilo. E, claro, também haverá o teto para cada Poder. Dentro desse teto, cada Poder alocará, dentro das suas prioridades, dentro das suas definições de política, os limites individuais. Não há aqui -nem poderia haver - nenhuma alteração na prerrogativa do Congresso Nacional de fazer isso livremente. (...) com a queda do PIB, a despesa vai continuar crescendo em relação ao PIB nos próximos anos, mas gera-se uma percepção futura de equilíbrio.- Até hoje o debate foi conduzido pela discussão das necessidades de inclusão, das necessidades de expansão da rede de proteção social, por tudo isso, mas agora é preciso haver uma discussão sobre a alocação das partes, sobre a definição de quanto vai para cada coisa.</p> <p>A discussão hoje sobre a alocação orçamentária é meramente a respeito de quanto se precisa a mais para atender a uma outra despesa que também é importante, e a coisa vai simplesmente da forma como todos os gráficos demonstraram claramente. A expansão indefinida da despesa gera uma situação que não é sustentável.</p> <p>Nós precisamos dar uma sinalização para a sociedade. Eu confesso que não tenho nenhuma habilidade política, mas vejo na sociedade uma clara manifestação de que ela própria, a sociedade, pede que haja uma limitação nas despesas públicas.</p>	
	<p>(...) eu quero dizer que os sinais do Apocalipse já estão colocados na incapacidade de os Estados pagarem a sua folha de pagamento, na previsão clara de que a Previdência é uma bomba-relógio. E nós temos aqui a oportunidade de dar o primeiro passo para remediar essa situação.</p>	C2-NT1- Dep.AOM-p.59
	<p>Eu apenas gostaria de mencionar uma questão factual sobre a afirmação que aqui teria sido feita de que o Brasil não pode introduzir nenhum imposto. Essa afirmação nunca foi feita. O que nós dissemos é, sim, que a carga tributária brasileira é muito elevada, é substancialmente acima da média dos emergentes, é uma das maiores do mundo e já começa, portanto, segundo uma série de evidências internacionais, a atingir determinado limite. Mas disse, claramente, também que a prioridade é o equilíbrio fiscal.</p>	C2-NT1- Conv.HM-p.80
	<p>O ajuste é para todos, outra afirmação. Certamente, acredito que o ajuste é para todos. O ajuste não é apenas para determinados segmentos. Isso é, o ajuste é um teto para todas as despesas. Ele não é um teto para programas sociais. Estão sujeitas ao teto todas as despesas, inclusive subsídios empresariais, isenções, etc. Tudo que gere despesa, principalmente subsídios empresariais ou diferentes cálculos em que o Tesouro possa financiar bancos estatais a uma taxa menor do que capta, etc. (...) é uma restrição à evolução, não é um corte.</p>	C2-NT1- Conv.HM-p.81
	<p>(...) ela precisa durar um tempo suficiente para que a dívida pública, pelas previsões, se estabilize e comece a cair. Se for um tempo excessivamente curto, vai gerar muita incerteza, exatamente porque com esta proposta se evitam cortes abruptos que são, por definição, não sustentáveis. Cortes abruptos geram muita ruptura e uma das questões é não haver ruptura de programas, etc. Essa tem sido, inclusive, uma preocupação de muitos aqui: as rupturas drásticas de programas.</p> <p>O prazo corrigido pelo critério da inflação não é de 20 anos. Esse é o prazo do novo regime fiscal. O critério poderá ser revisado pelo Legislativo, por iniciativa do Presidente da República, a partir do</p>	C2-NT1- Conv.HM-p.82

	décimo ano. Então, este critério, que é o critério do IPCA, vale por 10 anos.	
	(...) em primeiro lugar não há um congelamento de gastos sociais. Há uma limitação de crescimento dos gastos totais. Compete ao Congresso decidir o que, por exemplo, deve ser feito para gastos sociais e o que pode ser feito para subsídios, o que pode ser feito para outras formas de gastos públicos, etc.	C2-NT1-Conv.HM-p.82
	(...) asseguro que, se não fizermos as reformas profundas, o voo será da galinha: 1, 2 ou 3 anos cresce, e cai.	C2-NT1-Dep.LCH-p.88
	A dívida pública do País apresenta hoje uma trajetória descontrolada. Não há como dizer a um economista que faça um a projeção e diga em que nível a dívida pública vai se estabilizar nos próximos anos. Portanto, não se trata de nenhuma questão de apologia, trata-se de uma questão factual clara e evidente, e qualquer pessoa pode verificar os números e fazer as suas próprias projeções que chegará às mesmas conclusões, salvo se fizer contas muito diferentes.	C2-NT1-Conv.DO-p.90
	Nós políticos, nós gestores públicos, incluindo o Executivo e até outros poderes, não ouvimos as ruas em 2013. Foi um recado focado e impressionante pela decência na política, pela decência no cuidado público, pela melhoria dos serviços públicos - a diminuição de gastos em relação à arrecadação é uma máxima do grego Homero antes de Cristo -, pelo cuidado com o dinheiro público mais do que com o seu, em particular.	C2-NT1-Dep.DP-p.20
	O outro exemplo são os próprios 10% do PIB para a educação pública, que está no Plano Nacional de Educação. Hoje são gastos 6% do PIB, foi aprovado o gasto de 10% do PIB e ninguém disse de onde viriam os recursos.	C2-NT2-Conv.BA-p.32
	A discussão que tem que ser feita aqui é: “Eu quero saúde e educação agora, ou quero muito mais saúde e educação para os meus filhos e netos daqui a alguns anos?”	C2-NT2-Conv.BA-p.42
	(...) as despesas primárias, não as financeiras, da União de 1997 até 2015, que são os dados atualmente disponíveis no Tesouro Nacional, nós vemos que elas passaram, em termos reais, de cerca de 400 bilhões de reais para quase 1 trilhão e 200 bilhões de reais, ou seja, elas quase triplicaram nesse período de 18 anos, que vai de 1997 a 2015. - (...), percebemos que a despesa primária total da União cresceu em média 6,2%, em termos reais, ao ano. Ou seja, todo ano, a despesa primária da União cresceu 6% acima da inflação no período de 17 anos, que vai de 1997 a 2014.	C2-NT2-Conv.BA-p.26
	(...) o PIB brasileiro não tem crescido a 6% ao ano. (...) o PIB brasileiro, de fato, não tem potencial hoje, como está o Brasil, de crescer 6% ao ano. Esse crescimento é geral. Os benefícios previdenciários mais os benefícios assistenciais para idosos e deficientes, que representam quase 42% da despesa total da União, cresceram mais de 7% real ao ano. Todas as outras categorias cresceram acima de 6%, exceto pessoal, que cresceu 3,7% em termos reais ao ano. Foi a única despesa que cresceu, mais ou menos, em linha com o crescimento do PIB.	C2-NT2-Conv.BA-p.26
	(...) a grande questão é a seguinte: se nós mantivermos o regime fiscal atual, o que acontecerá com o Brasil? Essa é a pergunta que nós temos que fazer, essa é a pergunta relevante para se analisar esta PEC. Não temos que olhá-la do ponto de vista do detalhe, vamos olhá-la no todo. O todo é dizer que o Brasil não suporta a situação do jeito que está. Discutir a aprovação desta PEC é o equivalente a discutir se nós queremos que o Brasil caminhe para uma trajetória de dívida pública explosiva ou nós queremos que o Brasil caminhe para uma trajetória de solvência fiscal. É essa a questão que está colocada. Eu acho fundamental termos isso em mente quando está sendo feito este debate. Ficar olhando os detalhes da PEC, setores específicos, e não olhar o todo, do meu ponto de vista, é um grande erro. Eu — aliás, há	C2-NT2-Conv.BA-p.26-27

	<p>muito tempo — defendo que o Brasil tem que ter, como forma de gerir a política fiscal, controle de despesa. É a forma, de fato, de se fazer política fiscal.</p>	
<p>(...) Se for feito o ajuste fiscal, se o Brasil caminhar para uma trajetória em que se vê que o setor público é solvente, que a dívida pública não explode, isso tem um efeito muito grande do ponto de vista de confiança, tem um efeito muito grande do ponto de vista dos juros de longo prazo, o custo de capital no Brasil é altíssimo, e — pela melhora da confiança, pela redução dos juros e do custo de capital — tem um efeito positivo sobre o investimento e sobre o crédito no País. O aumento do investimento do crédito faz com que a economia possa crescer mais, e um maior crescimento da economia favorece o ajuste fiscal. (...) Se a percepção da sociedade for claramente de que o setor público é solvente, cria-se um círculo virtuoso, em que a solvência fiscal ajuda o crescimento da economia, e o crescimento da economia ajuda a solvência fiscal no longo prazo.</p>	<p>C2-NT2-Conv.BA-p.27</p>	
<p>Em contrapartida, a não realização do ajuste fiscal, ou seja, a manutenção do status quo, tem o efeito exatamente oposto. Ele leva a uma piora da confiança, ele leva, inevitavelmente, a uma alta de juros de mercado - não importa onde o Banco Central coloca os juros, o mercado vai colocar os juros lá em cima -, leva a uma alta dos juros imediatamente, leva a uma queda no investimento, a uma piora do crédito, leva à estagnação econômica. E a estagnação econômica baixa as receitas públicas e dificulta o ajuste fiscal.</p> <p>A não aprovação da PEC, a manutenção do status quo, é uma situação na qual a economia brasileira caminha para uma trajetória de estagnação. A economia brasileira caminhando para uma trajetória de estagnação não vai gerar receita para financiar políticas públicas. As pessoas podem questionar: “Durante o período de vigência da PEC, as despesas de saúde e educação talvez fossem menores do que seriam se a regra não fosse alterada.” Talvez seja verdade. Nem sei se é. Mas eu tenho certeza absoluta de que no final do período de vigência da PEC as condições financeiras vão permitir um aumento muito maior das despesas com saúde e educação e das despesas públicas em geral do que se a PEC não for aprovada, se tudo for mantido como está.</p>	<p>C2-NT2-Conv.BA-p.27-28</p>	
<p>Existem duas outras trajetórias possíveis. A primeira alternativa de ajuste é o aumento da carga tributária. (...) Mas o aumento da carga tributária tem custo. Num País que já tem uma carga tributária muito elevada para o seu grau de desenvolvimento, esse aumento tem impacto sobre o potencial de crescimento do País. (...) Há outra trajetória possível? Sim: é não fazer nada. Não fazer nada, a inação. Manter tudo como está significa, no caso brasileiro, caminhar para uma trajetória de insolvência do setor público.</p>	<p>C2-NT2-Conv.BA-p.28-29</p>	
<p>(...) O modelo do regime fiscal brasileiro atual é procíclico. O que isso significa? Quando a economia vai bem, ele não só abre espaço, mas obriga o Governo a gastar mais e, quando a economia vai mal, ele corta o espaço do Governo para gastar. Isso, na verdade, é péssimo, porque o Governo deveria ter um papel estabilizador, ele deveria poupar em período de crescimento e gastar em período de desaceleração. É isso que diz a boa teoria de finanças públicas.</p>	<p>C2-NT2-Conv.BA-p.30</p>	
<p>O próprio regime de meta de superávit primário é procíclico. Por quê? Quando a economia vai bem, arrecada-se mais e pode-se gastar mais. Quando a economia vai mal, tem-se que cortar o gasto para cumprir a meta de superávit primário. Ele também não é um bom modelo de gestão de finanças públicas. Um modelo de controle de despesas é muito melhor do que um modelo de superávit primário.</p>	<p>C2-NT2-Conv.BA-p.30</p>	
<p>E temos também um problema extremamente sério de rigidez do gasto. (...) há muita rigidez na despesa de pessoal, é praticamente impossível reduzir a despesa de pessoal no Brasil.</p>	<p>C2-NT2-Conv.BA-p.30</p>	

	<p>É fácil criar gasto sem dizer como será financiado. É fácil olhar a despesa, o lado positivo da despesa, sem olhar o lado negativo de como ela será financiada. Como essa fragmentação da discussão da política fiscal é rebatida no Brasil? Nos períodos de crescimento, tudo bem, acomoda-se, porque a receita está crescendo. Quando vem a recessão, aquela despesa que foi criada não tem como ser financiada e torna-se obrigatório aumentar a carga tributária. Sobra para o Executivo ter que bancar um aumento de carga tributária, para poder encaixar o aumento das despesas públicas que foram criadas no período de crescimento, sem olhar a trajetória de longo prazo da política fiscal.</p>	C2-NT2-Conv.BA-p.32
	<p>Quando se tem um limite para a despesa pública, exige-se que o Congresso defina prioridades. O Congresso tem que dizer: “Isso é mais importante do que aquilo. Saúde e educação são mais importantes do que aposentadoria precoce e do que aumentar o salário de servidores de alta renda”. Isso significa definir prioridades. Isso, na verdade, fortalece o Congresso, fortalece o debate democrático. Na hora em que temos um limite de gasto, passamos a ter definido o que é prioritário e o que não é. Vocês querem a minha opinião? Saúde e educação são muito importantes, mas, se elas são importantes, então tenho que mostrar o que é menos importante do que as duas. Eu não posso dizer que elas são importantes e não dizer o que é menos importante. Se tudo é importante, nada é importante. Esse é o ponto relevante que temos que ter nesta discussão que estamos fazendo. (...) Se os Parlamentares do passado decidiram quanto eu devo gastar em saúde e educação, e eu retiro essa parcela de decisão desta Legislatura, estarei dizendo: “Olha, os Deputados do presente, os Parlamentares do presente, são menos importantes que os Parlamentares do passado”. E eu não acho que o sejam, ou pelo menos não deveriam sê-lo na definição de prioridades.</p>	C2-NT2-Conv.BA-p.32
	<p>(...) essa é uma necessidade, para não colapsar. É isso que vai ser feito.</p>	C2-NT2-Dep.DP-p.36
	<p>(...) que eu queria ressaltar, na verdade, é que a discussão que está sendo feita aqui com relação a essa PEC não é a discussão do setor “x”, da educação versus o resto. A discussão é a seguinte: curto prazo versus longo prazo. O País quer ter mais folga no curto prazo, empenhando o longo prazo, ou o país quer ter perspectiva de longo prazo ainda que com algum custo no curto prazo? Essa é a questão que está sendo discutida aqui. Eu acho que essa é a questão relevante na discussão da PEC. A PEC impõe, sim, algum esforço de curto prazo, impõe restrições de curto prazo, mas cria condições de o País crescer muito mais e de as despesas públicas serem muito maiores no longo prazo. Isso é fundamental.</p>	C2-NT2-Conv.BA-p.41
	<p>(...) há muitos casos, inclusive do próprio Governo Federal, em que se gasta acima do piso. (...) Basta definir que isso é prioritário, definir o que não é prioritário e fazer esse ajuste. Eu, pessoalmente, acho importante. E isso significa o quê? Quando a PEC traz o limite de gasto e define que tem que caber tudo dentro de um limite, ela empodera o Congresso Nacional no sentido de definir o que é prioritário e o que não é prioritário. E, se o Congresso Nacional entender que saúde e educação são prioritárias, ele vai encontrar uma forma, dentro dos limites da PEC, de aumentar as despesas de saúde e educação acima desse mínimo. Agora, se dissermos que tudo pode crescer, realmente quebraremos o país.</p>	C2-NT2-Conv.BA-p.42
	<p>(...) Acho que a grande questão é que o padrão de política fiscal do Brasil, nas últimas décadas, tem sido o de decisões fragmentadas: decide-se aumentar despesa hoje para depois ver como a conta vai ser paga, o que se dará normalmente num momento de crise fiscal, que acaba sendo ajustado via aumento de carga tributária.</p>	C2-NT2-Conv.BA-p.80

	<p>Nós temos hoje uma situação insustentável, que configura o que chamei de “desastre fiscal”. Essa situação requer reformas; e reformas, como sabemos, são difíceis de ter sua tramitação e aprovação. (...) As reformas levarão um tempo, e é preciso haver uma solução que sirva como uma espécie de âncora para esse processo. Eu vejo o teto dos gastos como uma âncora indispensável, enquanto se discutem as reformas.</p> <p>O nosso sistema, que vamos ter que mudar no final, produz aumento de gasto o tempo todo. (...) O ponto é que o gasto não pode crescer ad infinitum, como vem crescendo, e com a automaticidade com que ele vem crescendo.</p>	C2-NT3-Conv.RV-p.2
	<p>Uma das formas de transmitir a crise na economia é pela subida do risco, o que resulta diretamente na queda do resultado primário, que é a parcela usada para manter a dívida sob controle. Depois há a explosão da dívida. E no final, a economia, através da explosão da dívida, entra em crise.</p>	C2-NT3-Conv.RV-p.3
	<p>Quando a economia está crescendo, o gasto tende a crescer mais do que a economia, e a ser levemente pró-cíclico na fase descendente. E quando a economia cai, ele cai, mas cai menos do que a economia. Ou seja, a simetria é desfavorável por isso.</p>	C2-NT3-Conv.RV-p.3
	<p>Não se trata apenas de comandar um crescimento permanente do gasto, a economia já não dá mais conta de pagar. A história da receita, da qual falei, é uma demonstração de que a economia não dá mais conta de pagar. Se nós não fizermos nada, essa situação tende a se agravar fortemente. Até 2040, é garantido que dobrará o tamanho em percentagem do PIB e não haverá como pagar isso. A alternativa disso é hiperinflação, para corroer os valores, como já aconteceu no passado.</p>	C2-NT3-Conv.RV-p.9
	<p>No meu entender, a PEC é um instrumento para organizar a nossa economia política, é para permitir que a nossa economia política não nos coloque novamente no abismo inflacionário. (...) Eu acho que estamos praticamente condenados a, daqui a 5 anos, estarmos com a inflação na casa de 20% ao ano. Há um risco real.</p>	C2-NT3-Conv.SP-p.11
	<p>Um colega aqui até perguntou qual é a alternativa para o Brasil. Não há alternativa. Não há alternativa! A única solução é estabelecer um teto e fazer a reforma da Previdência e a reforma trabalhista. É simples assim! (...) Se esta Casa não abrir mão da hipocrisia, da mentira e do corporativismo, este País jazerá. Não há alternativa! Portanto, nós temos que discutir como vamos conseguir mostrar à nossa bancada que temos que pagar o preço. Se este for o meu último mandato, se eu não obtiver mais nenhum voto porque ajudei a aprovar esta lei, a reforma trabalhista e a reforma da Previdência, que seja assim. Mas essa é a maior contribuição que nós podemos dar ao nosso País.</p>	C2-NT3-Dep.EA-p.35
	<p>(...) nós vimos de uma época, de uns 15 anos, provavelmente, em que quisemos criar o seguinte teorema: gasto meritório tem orçamento. Infelizmente, esse teorema está errado. Infelizmente esse teorema está errado! A PEC, se ela for aprovada, vai doer! Vai doer! Vamos ter que fazer diferente. Não é possível gastar 10% do PIB com educação. Podemos votar quantas leis nós quisermos colocando 10% do PIB para a educação, mas não vamos gastar 10% do PIB em educação. Iremos produzir hiperinflação. É impressionante como não entendem isso. Uma sociedade que entre 1950 e 1995 viveu em estado inflacionário crônico, com várias hiperinflações, não aprendeu isso? Eis a primeira questão que temos que aprender: o fato de um gasto ser meritório não significa que há dinheiro para ele. Eu acho que a PEC dói, mas se nós não a aprovarmos, no meu entender, vai doer muito mais. Muito mais. Eu até acho que ela veio tarde demais. Eu sou mais pessimista, acho que daqui a 5 anos estaremos com inflação</p>	C2-NT3-Conv.SP-p.48-49

	acelerando na casa de 10%, 15% ou 20%. Acho isso. Acho que demoramos muito.	
	Outro tema é o calote da dívida. Por que simplesmente não se renegocia a dívida em bases diferentes? Ora, dívida é uma relação contratual. Não existe renegociar a dívida. Pode-se renegociar, mas isso é um calote, é uma quebra contratual. Existe um calote que não é quebra contratual. Sabem qual calote não é quebra contratual? A inflação. Nós estamos caminhando para esse calote.	C2-NT3- Conv.SP-p.59
	A PEC restringe o crescimento do gasto à inflação. Não o congela, porque congelar é não crescer igual à inflação. Mas a PEC vai doer. Por quê? Porque, nos últimos 25 anos, o gasto da União cresceu 6% ao ano em termos reais. Agora, com a PEC, ele vai crescer zero nos próximos 10 anos. Note que esses 10 anos com crescimento zero são necessários para compensar os 25 anos em que cresceu 6%. Sim, a PEC vai doer. A única coisa que eu estou tentando argumentar para V.Exas. é que, se não pagarmos esse preço, iremos pagar um preço ainda mais alto, na forma de inflação. A sociedade ainda não percebeu o tamanho da crise. Eu acho que principalmente Brasília não percebeu o tamanho da crise, porque é uma cidade com uma presença muito grande de servidores públicos, que têm um contrato de trabalho muito diferente, que os protege totalmente da crise. Eu acho que isso dificulta sobremaneira a percepção da crise.	C2-NT3- Conv.SP-p.60- 61
	A carga tributária aumentou para pagar o gasto público, ou seja, esse aumento de carga tributária não foi para corrupção, mas para a folha de pagamento, como o Raul nos mostrou. Se não tivesse havido esse aumento da carga tributária, a dívida estaria explodindo e inflação estaria batendo há muito tempo. (...) A carga tributária não dá conta de financiar as despesas. Por isso, a inflação é muito funcional e útil, inclusive evitando que fiquemos como a Grécia - ou adia isso.	C2-NT3- Conv.RV-p.64
	O Congresso vai ter a liberdade de definir como investir, como aplicar, de acordo com as demandas da sociedade e com o momento atual, com a circunstância atual.	C2-NT2- Dep.TP-p.46
	A PEC não é a solução para todo o País, é parte da solução, mas é fundamental. Fundamental. (...) A PEC é o primeiro tijolo e pedra fundamental para as demais reformas. Eu repito aqui o que falei no começo: estou muito confiante que se nós acertarmos a PEC, como ela está sendo desenhada, as demais reformas virão por conta da primeira pedra, o primeiro marco do fundamento macroeconômico, o Brasil sai dessa situação com muita velocidade, muita velocidade. Nós podemos sair em menos de 3 anos.	C2-NT4- Conv.EL-p.11- 12
	(...) o Brasil tem, entre os países emergentes, a maior dívida pública. (...) Nós temos estes dois agravantes que os outros países não têm: juros elevados e perfil de vencimento da dívida muito curto. (...) É quase histórico que o Brasil optou por financiar o crescimento econômico com dívida pública ou com gasto fiscal. Isso é uma maneira de aumentar o endividamento. De uma maneira ou outra, se se aumenta a dívida pública, aumenta-se o risco do País. (...) Adotou-se a política de que o Brasil deve crescer pelo consumo e não pelo aumento da oferta, não pelo aumento dos investimentos e não pela produtividade. Estimulou-se o consumo de maneira muito rápida como forma de crescimento.	C2-NT4- Conv.EL-p.4-5
	Essa PEC foi um elemento fundamental na nossa economia, porque há muito tempo não se discutia prioridade do gasto e eficiência do gasto. (...) Ao se estipular esse teto, os Parlamentares são obrigados a discutir as prioridades e a eficiência do gasto.	C2-NT4- Conv.EL-p.13
	O gasto público terá um teto por quase 10 anos. Ele será revisado após 10 anos, e depois será submetido a um teto por mais 10 anos. Ou seja, ele cria a expectativa de que o gasto público crescerá com a inflação. Não significa que a inflação vai ser baixa. O teto para o crescimento do gasto é a inflação, que é acima do PIB.	C2-NT4- Conv.EL-p.14

	<p>Então, existem dois motivos pelos quais é importante estabilizar e reduzir a dívida pública. A razão é porque, a partir de determinados níveis, especialmente se ela se mantiver crescente, a dívida pública é nefasta ao crescimento econômico, é nefasta à geração de emprego. Então, eu acho que o principal objetivo desse novo regime fiscal proposto pelo Governo é ajudar o Brasil a sair desse processo recessivo em que nós nos encontramos, aumentar a nossa taxa de crescimento e gerar empregos. A ideia é ajustar para crescer mais e ajustar para gerar mais empregos.</p> <p>Então, a primeira razão para controlar e procurar reduzir a dívida pública é para melhorar o crescimento econômico, melhorar o crescimento da renda per capita e a geração de empregos. Mas existe uma segunda razão também muito importante para controlar a dívida, que é evitar os riscos de uma crise financeira de longo prazo. Caso nada seja feito, caso a dívida continue na sua trajetória insustentável atual, a vulnerabilidade da nossa economia vai aumentar de forma crescente.</p>	C2-NT4-Conv.MPF-p.30-31
	<p>Desde 1991, as despesas primárias do Governo Federal vêm crescendo a uma taxa real de crescimento maior do que a taxa do PIB. Por isso, elas vêm aumentando continuamente, como proporção do PIB. Em 1991, as despesas do Governo Federal, as despesas primárias, eram 10,8% do PIB e, no ano passado, 19,5% do PIB. Nenhum Governo, nos últimos 25 anos, conseguiu resolver esse problema do crescimento das despesas primárias mais rápido do que o PIB, o que indica que isso é um problema estrutural que requer mudanças profundas.</p>	C2-NT4-Conv.MPF-p.31-32
	<p>Vários países vêm adotando regras fiscais numéricas, com o objetivo de fortalecer a responsabilidade fiscal. Essas regras fiscais numéricas podem ser sobre a dívida, sobre a despesa pública, que é o caso do teto de gastos, ou sobre o resultado do setor público.</p>	C2-NT4-Conv.MPF-p.32-33
	<p>Vários países vêm adotando regras fiscais numéricas, com o objetivo de fortalecer a responsabilidade fiscal. Essas regras fiscais numéricas podem ser sobre a dívida, sobre a despesa pública, que é o caso do teto de gastos, ou sobre o resultado do setor público. (...) Esses tetos começaram a ser introduzidos, a partir de meados da década de 90, pela Holanda e por outros países nórdicos, como a Suécia, a Finlândia e a Dinamarca, em resposta a severas crises que esses países enfrentaram. Essa experiência não é só uma experiência da Holanda. Há um estudo do Fundo Monetário, para o período de 1985 a 2012, comparando o desempenho fiscal de 57 países, dos quais 26 tinham tetos de gastos, como esse que é proposto aqui, e 31 não tinham. Esse estudo mostra que os países com tetos de gastos, na média, têm resultados primários melhores, têm despesas primárias controladas. E, no caso dos países emergentes, a política fiscal é anticíclica. Os tetos de gastos, para serem eficazes e eficientes, têm que atender alguns requisitos importantes: ampla abrangência e período longo de duração. O princípio da ampla cobertura significa que, senão a totalidade, pelo menos maior parte das despesas primárias, em média, nesses países, cerca de 90% das despesas primárias, é incluída na regra de teto. Então, todas as despesas primárias, como gastos com saúde, educação, aposentadorias, benefícios sociais e investimentos, devem ser incluídas no teto de gastos para que ele funcione.</p>	C2-NT4-Conv.MPF-p.32-33
	<p>Esse teto de gasto constitui um ajuste fiscal gradual. Não haverá nenhum corte de despesa, nenhuma despesa será cortada. Haverá manutenção da despesa agregada da União em termos reais, e não haverá nenhum aumento de imposto. As despesas vão diminuir como proporção do PIB, embora sendo mantidas em termos reais.</p>	C2-NT4-Conv.MPF-p.33

	Eu queria destacar um ponto muito importante: esse é um teto global. Não há teto para nenhuma despesa específica, o que preserva completamente a competência do Congresso Nacional e preserva completamente o papel do orçamento público de alocar recursos escassos, para fins meritórios e competitivos, por aqueles que têm o mandato para fazê-lo, que são, evidentemente, V.Exas. A única restrição é a de que, se o Congresso desejar alocar a um determinado setor gastos acima do gasto real que foi executado no ano anterior, ele terá que encontrar algum outro lugar para fazer a economia.	C2-NT4-Conv.MPF-p.36
	Eu queria dizer que a PEC não garante gasto para nenhuma dessas despesas de aumento de capital. Ela apenas exclui essas despesas de aumento de capital dentro do teto. Cada gasto terá que ser apresentado ao Congresso Nacional, que o aprovará ou não. A meu juízo, o que são essas empresas estatais não dependentes? É a PETROBRAS, por exemplo, que teve um problema muito sério de corrupção, de má gestão e corre o risco grave de precisar de aumento de capital.	C2-NT4-Conv.MPF-p.38
	O primeiro consenso de tudo que foi falado aqui é o de que o ajuste é necessário - algum ajuste é necessário. Não vi, em nenhuma das falas, ninguém questionar a necessidade de darmos um corte, digamos assim, na paralisia e na sangria das contas públicas do Estado brasileiro. Isso está posto, e ninguém discutiu. Agora o que nós estamos discutindo é como fazer esse ajuste, por onde fazer esse ajuste. Outro consenso que há entre nós é o de que não cabe mais um ajuste pelo modelo tradicional de aumento da carga tributária. Isso também foi consensual, por tudo que temos aqui posto, uma carga tributária de 37% do nosso PIB. Não cabe sobrecarregar ainda mais a população com aumento da carga tributária. Então, o aumento se dá pelo corte e pelo caminho da despesa.	C2-NT4-Dep.DC-p.67
	(...) a PEC 241 não sobreviverá sem a reforma da Previdência dentro de uma simbiose vital como aquela que existe entre os pulmões e o coração do corpo humano.	C2-NT5-Dep.DP-p.61 (Parecer como relator - apresentado em 04.10.18)
	(...) é muito fácil vir com essa conversa de que nós estamos tirando direitos, e tudo o mais. A questão que ninguém fala aqui é como se vai pagar.	C2-NT5-Dep.EA-p.13
	É claro que se estabeleceu uma situação diante da qual nós temos que reagir. E estamos reagindo de uma forma inteligente. Eu admiro a proposta da nossa equipe econômica, que, de forma inteligente, está estabelecendo um teto para os gastos públicos totais, estabelecendo um piso para a saúde e a educação, piso que já começa investindo nesses segmentos mais dinheiro do que o PT investia. Pelo amor de Deus! basta ver os números.	C2-NT5-Dep.CM-p.46
	Sem dúvida são os pobres aqueles que mais sofrem com o descontrole das finanças públicas, fruto da incompetência, do desperdício e da corrupção. Serão eles, também, os principais beneficiários da reorganização das contas do Governo, objetivo central dessa PEC que tenho a honra de relatar.	C2-NT5-Dep.DP-p.52 (Parecer como relator - apresentado em 04.10.18)
	Não está em jogo somente - como se fosse pouco! - a reorganização das finanças públicas ou o fortalecimento da responsabilidade fiscal, mas sim o próprio futuro da nossa democracia, a credibilidade e a solidez das nossas instituições representativas, protegendo-as dos riscos do oportunismo e do aventureirismo que se alimentam da desesperança do povo brasileiro.	C2-NT5-Dep.DP-p.60 (Parecer como relator - apresentado em 04.10.18)
	A PEC 241/2016 é o prenúncio de outras importantes e urgentes reformas, todas elas interdependentes entre si. A da Previdência, por exemplo, vai adaptar os dispêndios com aposentadorias e pensões à	C2-NT5-Dep.DP-p.60

	nova realidade demográfica brasileira - nascem menos crianças, e as pessoas vivem mais -, sem o que os gastos, crescendo exponencialmente, acabarão por espremer para fora do Orçamento as despesas em outras áreas.	(Parecer como relator - apresentado em 04.10.18)
	(...) o discurso fácil de que o Governo deveria limitar o pagamento de juros e amortizações devidos, além de consistir em verdadeiro calote, atingiria a toda a sociedade, e não apenas os 'grandes rentistas'.	C2-NT5-Dep.DP-p.58 (Parecer como relator - apresentado em 04.10.18)
	(...) com a imposição de limites para as despesas, o orçamento votado pelo Legislativo refletirá escolhas realistas de alocação de recursos nas diversas políticas públicas". Aí está o empoeiramento do Legislativo.	C2-NT5-Dep.DP-p.60 (Parecer como relator - apresentado em 04.10.18)
	Portanto, diferentemente das despesas primárias em geral, que não poderão ultrapassar os limites atualizados pela inflação, a saúde e a educação mantêm esta salvaguarda: não poderão ser menores do que os pisos válidos no exercício anterior, atualizados pela inflação. Como não existe expectativa de inflação zero para o período de vigência do Novo Regime Fiscal, é certa a elevação nominal dos gastos nessas funções.	C2-NT5-Dep.DP-p.81 (Parecer como relator - apresentado em 04.10.18)
	Essa é a PEC do emprego, porque não há como fazermos o país voltar a crescer se, efetivamente, não retornarmos ao regime de responsabilidade fiscal e de responsabilidade com as contas públicas do nosso país.	C2-NT6-Dep.CM.p.114
	O que nós precisamos é que o gasto público seja controlado, porque as pessoas não aguentam pagar mais impostos e ainda assim o Brasil continuar devendo.	C2-NT6-Dep.EG-p.12
	(...) nós temos que, de fato, sim, ver a prioridade do gasto público. Por exemplo, o Brasil hoje gasta nove vezes mais com educação superior do que com educação fundamental. Isso está equivocado. Nós precisamos de um novo desenho para o orçamento brasileiro. Esse será o próximo passo. O primeiro é conter o gasto.	C2-NT6-Dep.EG.p.130
	Esta PEC já está fazendo história simplesmente pelo fato de que é a primeira vez que um Governo ajustará as suas contas controlando as despesas e não recorrendo ao expediente fácil - muito fácil -, mas socialmente doloroso, de cobrar mais impostos. A sociedade e o Parlamento têm sistematicamente rejeitado essa opção.	C2-NT5-Dep.DP-p.53 (Parecer como relator - apresentado em 04.10.18)
	É uma medida necessária, transformadora e inovadora de cuidar do dinheiro público e deve contribuir para um ajuste gradual das contas públicas. Sem a sua aprovação, nossa economia entrará em colapso nos próximos anos, com devastadoras consequências para a coesão social. Caso nada seja feito, o dia do juízo fiscal chegará e atingirá todos"	C2-NT5-Dep.DP-p.53 (Parecer como relator - apresentado em 04.10.18)
	É disso que nós estamos tratando: o controle das despesas, que hoje sobem - como sabemos há muito tempo - muito acima das receitas. Isso vai aumentar a confiança na estabilidade das contas públicas, com redução da taxa de juros. O buraco da dívida vai crescer mais devagar. A economia vai reagir, a arrecadação vai aumentar. Vai se criar um círculo virtuoso de crescimento econômico, aumento de arrecadação, queda de juros e estabilização do crescimento da dívida.	C2-NT6-Dep.ST-p.41

Categoria	Manifestações/Registros (fragmentos das NTs)	Localização do registro
3 - Argumentos econômicos, técnicos e políticos em torno da eficiência do gasto público	Não houve nenhum governo que tenha terminado o mandato com um gasto como percentagem do PIB - gasto primário do Governo Central - menor do que o que encontrou, apesar de esforços muito grandes que já foram feitos no passado. Qual é a razão disso? Porque grande parte dessas despesas, quase 80%, são definidas pela CF.	C3-NT1-Conv.HM-p.10
	(...)a vinculação da despesa à receita, como está fixado hoje, tende a ser ineficiente. A vinculação da despesa à receita nem sempre gera um limite mais alto.	C3-NT1-Conv.HM-p.13
	A experiência internacional é importante para demonstrar isso. Os países que trabalham dessa maneira têm uma alocação de recursos públicos mais eficiente, mais efetiva, mais transparente, porque há uma clara decisão de que as prioridades da sociedade, do País, são aquelas que estão ali presentes no Orçamento. Hoje, isso não é claro. Hoje, o Orçamento não revela com clareza quais são as prioridades do País, porque há todo tipo de acréscimo de despesa que não necessariamente condiz com o que a sociedade espera de nós.	C3-NT1-Conv.DO-p.27
	Diante dessa realidade, nós temos poucas alternativas na economia. A primeira seria aumentar impostos. Mas o nosso País não aguenta mais aumentar impostos. (...) este é o nosso grande desafio: qualificar o gasto público.	C3-NT1-Dep.AOM-p.57
	(...) a PEC nos dará condições para discutir algo fundamental, que é a qualidade do gasto público no Brasil.	C3-NT1-Dep.TP-p.65
	E há, obviamente, o problema de vinculação de receitas. Hoje, no Brasil, menos de 10% do total do Orçamento pode ser efetivamente gerido. O resto está todo pré-alocado.	C3-NT2-Conv.BA-p.30
	Há um problema. O atual modelo de gestão fiscal, baseado em metas de superávit primário e um monte de vinculações de receitas, leva à fragmentação do debate da política fiscal. Esta tem sido, na prática, a característica, eu diria, dos últimos 20 anos, desde a Constituição de 1988.	C3-NT2-Conv.BA-p.32
	Há um ponto a mais: se eu aceito a regra de vinculação, que foi aprovada pelo Congresso Nacional no passado, estou dizendo que as Legislaturas passadas valem mais que a Legislatura presente.	C3-NT2-Conv.BA-p.33
	Eu acho que vinculação é uma forma muito ruim de proteger saúde e educação. Esse é um ponto importante. Por quê? Porque a vinculação é pró-cíclica, como eu falei: sobe, sou obrigado a gastar na alta e sou obrigado a cortar na baixa, ou tenho que resolver o problema via aumento de carga tributária.	C3-NT2-Conv.BA-p.42
	Eu percebo que tempos atrás entenderam que era melhor criar as vinculações, e que, talvez, durante um tempo, isso tenha sido uma boa política, uma boa solução. Só que está claro que não funciona mais. (...) existem alguns dogmas, algumas vacas sagradas têm que ser sacrificadas nesse processo, porque isso não funciona mais.	C3-NT2-Dep.TP-p.46
	Essa coisa de vinculação decorre um pouco da desconfiança na democracia e nas instituições. Não confiamos, então vinculamos, para engessar. Não é uma boa estratégia.	C3-NT2-Dep.MP-p.68
	Eu acho que vinculação de receitas é uma forma ruim de proteger despesas. Eu acho que uma forma boa de proteger despesas é definir que elas sejam realmente prioritárias, como, aliás, o resto do mundo faz. No resto do mundo não existe vinculação de recursos para a saúde e educação, e há países que gastam adequadamente em saúde e educação. Está certo?	C3-NT2-Conv.BA-p.86
	É claro que nós gostaríamos de ter recurso ilimitado para tudo, para a saúde, para a educação. Infelizmente, isto não é possível. E eu me pergunto também: se fosse possível, se seria a solução. (...) em 2003, nós gastávamos 4,6% do PIB em educação; no último levantamento, de 2013, nós chegamos a 6,6%, com aumento de qualidade zero. Nós	C3-NT2-Dep.TP-p.46

	<p>aumentamos o investimento de forma maciça em educação, e o aumento de qualidade foi nenhum. Sabe por quê? Não adianta pôr recurso num sistema que está quebrado, que está falido. É jogar dinheiro fora.</p>	
	<p>A única mudança sugerida na PEC de gastos é a substituição do atual sistema de vinculação de receita tributária a um determinado tipo de gasto por esse piso mínimo corrigido pela inflação. Eu acho que a eliminação dessas vinculações setoriais de receita é uma medida altamente positiva. Altamente positiva!</p> <p>As vinculações setoriais de receitas eliminam os incentivos para o aumento da qualidade e da quantidade produzida, porque, já que os recursos têm que ser repassados a um setor de qualquer maneira independentemente do resultado, elas anulam a função clássica do Orçamento, que é alocar recursos escassos para fins competitivos, e contribuem para aumentar a pró-ciclicidade da despesa pública, porque elas geram aumentos automáticos de despesa quando as receitas tributárias aumentam. Entretanto, quando as receitas caem, na fase de desaceleração do ciclo econômico, é muito difícil, e às vezes impossível, cortar algumas dessas despesas que são de caráter continuado. E as vinculações geram também uma grande ineficiência alocativa no gasto público, uma grande ineficiência na execução das despesas.</p>	C3-NT4- Conv.MPF-p.36
	<p>O que significa a vinculação de aplicações mínimas a percentuais da arrecadação? Significa que, quando a economia vai bem, a arrecadação cresce e, conseqüentemente, os recursos aumentam. Por outro lado, em momentos como o atual, com queda acentuada de arrecadação, diminuem proporcionalmente. - Sobem na abundância e diminuem na depressão.</p>	C3-NT5- Dep.DP-p.80
	<p>Vinculações em geral engessam a programação e tolhem os gestores e o Parlamento na definição das prioridades que agora disputam um espaço menos elástico no orçamento. (...) A desvinculação de receita, nesse panorama, permitirá alguma margem de manejo aos gestores, sem a necessidade de emissão de novos títulos da dívida pública.</p> <p>(...) A desvinculação das receitas é uma medida que se revelou necessária em praticamente todos os governos. (...) nesse bojo, convém destacar que a DRU, já aprovada e vigente até 2023, não reduz a base de cálculo das transferências constitucionais e legais a Estados, Distrito Federal e Municípios, além de não reduzir a base de cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino.</p>	C3-NT5- Dep.DP-p.85
	<p>Nós vamos ter que, efetivamente, brigar pela qualidade do gasto público. Haverá 10 anos de responsabilidade e, com o crescimento econômico, em pouco tempo haverá mais arrecadação nos Estados e nos Municípios. Haverá, e m pouco tempo, mais recursos para a educação e a saúde. Isso tem que ser falado.</p>	C3-NT2- Dep.CM-p.52
	<p>Agora, a questão aqui não é de quantas pessoas vão morrer se a PEC 241 for aprovada. A minha pergunta é quantas pessoas vão morrer no longo prazo se nós deixarmos tudo como está, porque o País vai entrar numa crise brutal. (...) eu acho que nós temos que ter coragem de enfrentar isso e definir o que é prioritário. Então, vamos mexer em outros gastos para poder abrir espaço para a saúde e eventualmente para a educação.</p>	C3-NT2- Conv.BA-p.87
	<p>É a dinâmica do gasto público que produz uma enorme inércia em nosso processo inflacionário e faz com que seja muito difícil combater a inflação. Aumentar a carga tributária é um choque negativo de produtividade e de oferta. O aumento da carga tributária vai gerar um repique no processo inflacionário e vai gerar um gasto adicional com juros para manter a inflação contida.</p>	C3-NT3- Conv.SP-p.23
	<p>O dia do juízo fiscal chegou! E o senhor está aqui para nos falar: “Olha, eu já falava sobre isso antes”. É bom que nós ficamos alerta a</p>	C3-NT3- Dep.TP-p.28

	tudo isso. (...) nós vamos ter que reduzir o gasto, sim, mas também temos que buscar maior eficácia no gasto público.	
	(...) é a preocupação que todos nós temos com saúde e educação. Só que nós temos dados que eu acho que pedem uma reflexão. Por exemplo, se pegarmos os dados da educação nos últimos anos, veremos que houve um aumento considerável do seu investimento. Isso é altamente positivo, é bom. Em 2003, o Brasil gastava 4,6% do seu PIB em educação e hoje gasta 6,4%. Repito: isso é bom. Qual o problema? Nós estamos aumentando o gasto, aumentando o investimento, mas não estamos tendo o retorno da qualidade. Na semana passada, saiu o Índice de Desenvolvimento da Educação Básica - IDEB, que mede a qualidade educacional de todo o País. Mesmo com esse aumento de gastos, mostrou-se o caos educacional no nosso País, sem nenhum avanço da qualidade no ensino, em especial no EM.	C3-NT4- Dep.TP-p.48-49
	Nós queremos substituir a irresponsabilidade nos gastos pela eficiência nos gastos. Temos a convicção de que, com as bases que estamos estabelecendo para os gastos públicos e para os próximos orçamentos, poderemos fazer melhor em todas as áreas, inclusive nas da saúde e da educação. Não encontrei até hoje nenhum economista não ideológico que tivesse defendido não se fazer nada.	C3-NT5- Dep.CM-p.45
	É importante dizer também que esta PEC estabelecerá novos protagonistas aqui no Congresso Nacional. Nós Parlamentares vamos ter condições de definir, de fato, como será o gasto público, mas tomando cuidado para que haja gasto público com mais qualidade, porque o gasto público de má qualidade não gera resultados. O melhor exemplo nesse sentido é o da educação. O Brasil aumentou o investimento em educação nos últimos anos, mas a qualidade continua ruim.	C3-NT6- Dep.TP-p.59
	Com o novo regime fiscal, com a reforma da Previdência, com o respeito às concessões, com a liberação da economia, vai voltar um ciclo não vicioso, mas virtuoso. Haverá aumento da arrecadação, sim, dos Estados e Municípios.	C3-NT6- Dep.DP.p.214
	Nós queremos prosperidade para o país. O país tem pressa, o país não pode esperar mais. Se continuar nessa derrocada, o país vai à falência.	C3-NT6- Dep.MM-p.26
	A situação fiscal brasileira está perto de uma tragédia. Nós temos uma realidade, na verdade, e estamos brincando com fogo. Nós estamos à beira do abismo, ou, como dizia Ulysses, estamos fazendo piquenique à beira de um vulcão.	C3-NT6- Dep.MP-p.80
	Uma falsa solução - e nós ouvíamos muito sobre elas aqui - seria parar de pagar os juros da dívida. Isso levaria, entre outros malefícios, ao congelamento de contas bancárias, como aconteceu no malfadado Plano Collor. (...) nós poderíamos fechar a conta com alternativas, tapando buracos, com aumento de impostos. A carga de imposto em cima do brasileiro já está em 32% do PIB. Essa carga tributária já está entre as maiores do mundo, sem que haja contrapartida, sem que haja benefício à altura desse valor arrecado.	C3-NT6- Dep.ST-p.41
	Para se promover um ajuste fiscal no Brasil, nós temos três caminhos. O primeiro caminho, impossível de se pensar, é o aumento dos tributos. A sociedade não aguentaria e não toleraria e esta Casa - tenho certeza - jamais faria isso. Outro caminho, também impensável, é apostar que a inflação vai continuar alta e não tomar medidas para reduzi-la. Tenho certeza de que um País que, durante décadas, sofreu com problemas inflacionários jamais permitiria uma ação dessas. A única medida que nos resta é o corte de gastos. Infelizmente, nós não temos outro caminho. As outras pontes foram queimadas.	C3-NT6- Dep.TP-p.57

**APÊNDICE B. QUADRO DE CONVIDADOS QUE COMPARECERAM AOS
DEBATES DA PEC Nº 241 NAS AUDIÊNCIAS PÚBLICAS**

Data	Evento	Sumário	Convidados	Cargo ocupado quando da participação na audiência	Qualificação
24.08 .16	Audiência pública – Reunião nº 1013/16	Esclarecimentos sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016, do Poder Executivo, que institui o Novo Regime Fiscal	Henrique Meirelles	Ministro da Fazenda	<p>Neto e sobrinho de políticos goianos, Meirelles nasceu em Anápolis (GO) em 31 de agosto de 1945, formou-se em engenharia e estudou administração na Universidade de Harvard, nos Estados Unidos.</p> <p>Passou muitos anos no mundo corporativo, entrando na década de 1970 no BankBoston, onde construiu uma carreira bem-sucedida nos EUA, chegando a presidente mundial do banco. Mas só no início dos anos 2000 decidiu entrar de fato na vida política brasileira, filiando-se ao PSDB.</p> <p>É presidente do Conselho da J&F Investimentos, membro do Conselho do Lloyd's de Londres e do Conselho de Administração da Azul Linhas Aéreas Brasileiras. Foi presidente do Banco Central do Brasil entre 2003 e 2011. Participou do conselho da Harvard Kennedy School of Government, da Sloan School of Management, do Instituto de Tecnologia de Massachusetts (MIT) e da Carroll School of Management do Boston College. É também fundador e presidente da Associação Viva o Centro, cuja missão, desde 1990, é a revitalização do Centro da Cidade de São Paulo. Em 2002, foi eleito deputado federal pelo PSDB.</p> <p>Fontes: <https://www.institutomillennium.org.br/autor/henrique-meirelles/>. Acesso em: 19 maio 2018. <https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2016/05/quem-e-henrique-meirelles-que-pode-assumir-fazenda.html>. Acesso em: 19 maio 2018.</p>
			Dyogo Oliveira	Ministro do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão	<p>Dyogo Oliveira é mestre em Ciências Econômicas pela Universidade de Brasília – UNB, onde se formou em 1996. É também especialista em Comércio Exterior, Negociações Internacionais e Câmbio pela Fundação Getúlio Vargas – FGV/Brasília. Ocupa cargos públicos desde 1998. Participou da formulação e acompanhamento do PAC, da Política de Desenvolvimento Produtivo, e do Programa Minha Casa Minha Vida. Propôs medidas diversas para o enfrentamento da crise financeira de 2008/2009. Participou da formulação de medidas na área de regulamentação dos mercados financeiros, de seguros e de previdência complementar, entre outras atividades de governo.</p> <p>Fontes: <http://www.planejamento.gov.br/acesso-a-informacao/institucional/quem-e-quem/perfis/secretario-executivo>. Acesso em: 19 maio 2018.</p>

29.08 .16	Audiência pública – Reunião nº 1023/16	Debates sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016, do Poder Executivo, que altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para constituir o novo regime fiscal. Deliberações e requerimentos.	Arinaldo Bonfim Rosendo	Subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério da Saúde	Subsecretário de Planejamento e Orçamento do Ministério da Saúde. É formado em Administração de Empresas pela Associação de Ensino Unificado do Distrito Federal, possuindo especialização em Execução Orçamentária e Financeira, em Contabilidade Pública e em Orçamento Governamental. Atuou no INAMPS como Coordenador de Programação Orçamentária. No Ministério da Saúde, foi também Coordenador-Geral de Orçamento e Finanças e Diretor Executivo do Fundo Nacional de Saúde. Atua ainda como membro do Conselho Fiscal da Empresa Brasileira de Sangue e Hemoderivados (Hemobrás). Fonte: < https://www.ghc.com.br/files/arq.ptg.6.1.9700.pdf >. Acesso em: 19 maio 2018.
			Mauro Guimarães Junqueira	Presidente do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde	Possui graduação em Ciências Contábeis pela Fundação Tricordiana de Educação-Instituto Superior de Ciências, Letras (1991). Tem experiência na área de Saúde Coletiva, com ênfase em Saúde Pública. Mauro Guimarães Junqueira é atualmente o presidente do Conselho Nacional de Secretarias Municipais de Saúde – Conasems, foi secretário municipal de saúde de São Lourenço, em Minas Gerais, é conhecido como Mauro da Saúde por ter ocupado ainda a secretaria de Saúde de Lambari e de Carmo de Minas. Fontes: < http://buscatextual.cnpq.br/buscatextual/visualizacv.do?id=K4670788A2 >. Acesso em: 19 maio 2018. < http://www6.ensp.fiocruz.br/visa/?q=node/7288 >. Acesso em: 19 maio 2018.
			Alessio Costa Lima	Presidente da União Nacional de Dirigentes Municipais de Educação	Bacharel em Administração de Empresas pela Universidade Estadual do Ceará - UECE (1993), Licenciado Pleno através do Curso de Formação de Professores de Disciplina de 2º Grau pela Universidade Estadual Vale do Acaraú - UVA (1996), Especialista em Gestão Escolar pela Universidade Estadual do Ceará (1997), Mestre em Políticas Públicas pela UECE (2007). Professor Auxiliar do Curso de Administração da Universidade Estadual Vale do Acaraú (UVA) desde 1998. Diretor do Centro Regional de Desenvolvimento da Educação (CREDE 16 - Iguatu) no período de 1996 a 2003. Atualmente (Desde 2003) é Orientador da Célula de Pesquisa e Avaliação Educacional da Secretaria da Educação Básica do Estado do Ceará - SEDUC. Presidente da Undime, trabalha há 25 anos na área da educação. Já foi professor e diretor escolar. Passou por diferentes cargos na Secretaria de Estado de Educação do Ceará e está no segundo mandato à frente da Undime, representando as 5.568 secretarias municipais de educação brasileiras. Fontes: < https://www.escavador.com/sobre/742079/alessio-costa-lima >. Acesso em: 19 maio 2018. < https://convivaeducacao.org.br/fique_atento/650 >. Acesso em: 19 maio 2018.

			Bernard Appy	Diretor do Centro de Cidadania Fiscal	Desde meados de 2015 tem se dedicado exclusivamente ao Centro de Cidadania Fiscal*. Foi Secretário Executivo e Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda (2003 – 2009), bem como presidente do conselho de administração do Banco do Brasil no mesmo período. Entre 2010 e 2011 foi Diretor de Estratégia e Planejamento da BM&F Bovespa. De 1995 a 2002 e de 2012 a 2014 foi consultor e diretor da LCA Consultores. É bacharel em Economia pela Universidade de São Paulo. Fontes < http://www.ccif.com.br/equipe-ccif/ >. Acesso em: 19 maio 2018. O Centro de Cidadania Fiscal (CCiF) é um think tank independente que tem como objetivo contribuir para a simplificação do sistema tributário brasileiro e para o aprimoramento do modelo de gestão fiscal do país.
31.08 .16	Audiência pública – Reunião nº 1062/16	Debates sobre a Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016, do Poder Executivo, sobre a instituição do Novo Regime Fiscal. Deliberações dos itens constantes da pauta.	Raul Velloso	Economista	Economista. Bacharel pela UERJ; Mestre pela FGV-Rio e Yale University; Ph.D. em economia pela Yale University (1981). Professor. UERJ (1979-80) e ENAP – Escola Nacional de Administração Pública No Governo Federal; IPEA: coordenador de setores e áreas (1981-84). No Ministério do Planejamento: Secretário Nacional Adjunto (1990-91) e Secretário para Assuntos Econômicos (1985-89). Membro do Conselho de Administração do BNDES, EMBRAER e IBGE. ATUAL: Consultor econômico e colunista dos jornais O Estado de São Paulo e O Globo. Fonte: < http://www.raulveloso.com.br/sobre/ >. Acesso em: 19 maio 2018.
			Samuel Pessoa	Pesquisador do Instituto Brasileiro de Economia – IBRE da Fundação Getúlio Vargas - FGV	Samuel de Abreu Pessoa é professor da pós-graduação em economia da Fundação Getúlio Vargas no Rio de Janeiro (EPGE/FGV), chefe do Centro de Crescimento Econômico do Instituto Brasileiro de Economia (IBRE/FGV) e editor da revista “Pesquisa e Planejamento Econômico”. É doutor em economia pela Universidade de São Paulo (USP), bacharel e mestre em física pela mesma universidade. É especialista em crescimento, flutuações e planejamento econômico. Participou da organização do livro “Desenvolvimento econômico - Uma perspectiva brasileira” (Editora Campus, 2012). Fonte: < https://www.institutomillennium.org.br/author/samuel-pessoa/ >. Acesso em: 19 maio 2018.
12.09 .16	Audiência pública – Reunião nº 1074/16	Comissão Especial destinada a proferir parecer à Emenda à Constituição nº 241.	Ernesto Lozardo	Presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA	Mestre em Economia pela Columbia University (EUA, 1975-1977), onde foi bolsista da Organização dos Estados Americanos. Bacharel, com honra, e mestre em Administração de Empresas (MBA) pela New York University (EUA, 1972-1975). Membro da Phi Alpha Kappa Honorary Society. Professor de Economia Internacional, Macroeconomia, Economia Brasileira e Finanças, Moedas e Bancos da Escola de Administração de Empresas de São Paulo (FGV) desde 1978. Assessor da presidência do BNDES (2012-2016). Secretário de Planejamento, Economia e Gestão no Governo do Estado de São Paulo (1992-1994), diretor-presidente da Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo, Prodesp (1994), e diretor de Planejamento da Caixa Seguros (2001-2002). Membro do grupo de consultores da GV

				<p>Projetos (2002-2010) e do Conselho de Administração da UBR, Unimed-Banco Fator (2009-2010). Autor de livros: Globalização: a certeza imprevisível das nações (2º. ed., Editora do Autor, 2008); Derivativos no Brasil: Fundamentos e Práticas (Editora do Autor, 1997); Déficit Público Brasileiro: Política Econômica e Ajuste Estrutural (Editora Paz e Terra, 1987).</p> <p>Fonte: <http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=177:quem-e-quem&catid=120:presidencia&Itemid=68>.</p> <p>Acesso em: 19 maio 2018.</p> <p>IPEA - Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada é uma fundação pública federal vinculada ao Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Suas atividades de pesquisa fornecem suporte técnico e institucional às ações governamentais para a formulação e reformulação de políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros. Os trabalhos do Ipea são disponibilizados para a sociedade por meio de inúmeras e regulares publicações eletrônicas, impressas, e eventos.</p>
			<p>Maria Lúcia Fattoreli</p> <p>Coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida</p>	<p>Possui Especialização (MBA) em Administração Tributária pela FGV-EAESP (2009), Graduação em Ciências Contábeis pela Fundação Educacional Machado Sobrinho (1986) e Graduação em Administração pela Universidade Federal de Minas Gerais (1978). Atualmente é Coordenadora da Auditoria Cidadã da Dívida. Foi membro da Comissão de Auditoria Integral da Dívida Externa Equatoriana - CAIC - Subcomissão de Dívida Externa com Bancos Privados Internacionais (2007-2008). Atuou como Assessora Técnica da Comissão Parlamentar de Inquérito CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados Federais em Brasília (2009-2010). Auditora Fiscal da Receita Federal do Brasil de 1982 a 2010. Tem experiência na área de Economia, com ênfase em Auditoria da Dívida Pública e Administração Tributária. Auditora aposentada da Receita Federal e fundadora do movimento “Auditoria Cidadã da Dívida” no Brasil.</p> <p>AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA é uma associação, sem fins lucrativos, que possui os seguintes objetivos, conforme Estatuto Social: Art. 2º. A Associação tem como objetivos: I – Realizar, de forma cidadã, auditoria da dívida pública brasileira, interna e externa, federal, estaduais e municipais; II – Demonstrar a necessidade do cumprimento do disposto no artigo 26 do ADCT da Constituição Federal de 1988, que prevê a realização da auditoria da dívida externa; III – Exigir a devida transparência no processo de endividamento brasileiro, de forma que os cidadãos conheçam a natureza da dívida, os montantes recebidos e pagos, a destinação dos recursos e os beneficiários dos pagamentos de juros, amortizações, comissões e demais gastos; IV – Exigir a devida transparência do orçamento fiscal, de forma que os cidadãos conheçam detalhadamente todas as fontes de recursos públicos e sua respectiva destinação;</p>

				<p>V – Mobilizar a sociedade em ações coordenadas para a exigência do cumprimento do dispositivo constitucional que determina a realização da auditoria da dívida;</p> <p>VI – Promover estudos e pesquisas relacionados com o tema do endividamento público brasileiro;</p> <p>VII – Popularizar a discussão do endividamento público por meio da elaboração de publicações, manutenção de página na internet e promoção de eventos;</p> <p>VIII – Estabelecer relações com outras entidades e redes nacionais e internacionais com o objetivo de realizar estudos, cooperar com processos de auditoria da dívida em outros países, divulgando a auditoria como ferramenta de investigação do processo de endividamento e como meio para articulação internacional de países endividados.</p> <p>Fontes: https://www.escavador.com/sobre/6553485/maria-lucia-fattorelli-carneiro. Acesso em: 19 maio 2018. https://auditoriadada.org.br/. Acesso em: 19 maio 2018.</p>
			<p>Murilo Portugal Filho</p>	<p>Presidente da FEBRABAN</p> <p>Presidente Executivo da Federação Brasileira de Bancos (Febraban)</p> <p>Murilo Portugal Filho é bacharel em Direito pela Universidade Federal Fluminense, tem diploma em Desenvolvimento Econômico pela Universidade de Cambridge e é mestre em Economia pela Universidade de Manchester, Inglaterra.</p> <p>Possui sólida carreira construída na área econômica do setor público e em organismos internacionais. Começou em 1973 ao ingressar no Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), fundação pública federal vinculada à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República. Foi assessor na Casa Civil, de 1981 a 1985, e chefe da Assessoria Econômica da Secretaria Geral da Presidência da República entre 1990 e 1992. No cargo, coordenou o programa federal de desregulamentação.</p> <p>De 1992 a 1996, foi secretário do Tesouro Nacional. Em 1996, Murilo Portugal Filho iniciou sua trajetória internacional, ao assumir o posto de diretor executivo do Banco Mundial. Em 1998 tornou-se Diretor Executivo do Fundo Monetário Internacional (FMI), no qual permaneceu até 2005, representando Brasil, Colômbia, República Dominicana, Equador, Guiana, Haiti, Panamá, Suriname e Trinidad e Tobago no Conselho de Administração do órgão.</p> <p>Em março de 2005 retornou ao Brasil para ocupar a secretaria executiva do Ministério da Fazenda onde fica até março de 2006. Em dezembro de 2006, Murilo Portugal Filho foi contratado pelo FMI para o cargo de vice-diretor geral. Na função, liderou trabalhos em importantes áreas como códigos e padrões internacionais, programa de avaliação do setor financeiro, assistência técnica, treinamento, estatísticas e gestão de dados, recursos humanos e orçamento, além de ser responsável por um portfólio de 81 países membros.</p> <p>Em março de 2011 deixou o posto no FMI para se tornar o 14º presidente da FEBRABAN –</p>

					<p>Federação Brasileira de Bancos. Desde 2012 também é presidente da Associação de Educação Financeira do Brasil – AEF Brasil.</p> <p>Fonte: <http://www.cgu.gov.br/sobre/institucional/eventos/anos-antiores/2015/conferencia-lei-da-empresa-limpa/palestrantes>. Acesso em: 19 maio 2018.</p>
--	--	--	--	--	--

ANEXOS

ANEXO A. ATO DE CONSTITUICAO DA COMISSÃO DA PEC 241-1



CÂMARA DOS DEPUTADOS

ATO DA PRESIDÊNCIA

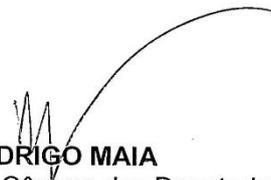
Nos termos do § 2º do art. 202 do Regimento Interno, esta Presidência decide constituir **Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016**, do Poder Executivo, que "altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal", e

RESOLVE

I - designar para compô-la, na forma indicada pelas Lideranças, os Deputados constantes da relação anexa;

II - convocar os membros ora designados para a reunião de instalação e eleição, a realizar-se no dia 11 de agosto, quinta-feira, às 18 horas, no Plenário 12 do Anexo II.

Brasília, 11 de agosto de 2016.



RODRIGO MAIA

Presidente da Câmara dos Deputados

LIDO NO PLENÁRIO EM
13/08/2016, ÀS 17:49
PELO(A) DEPUTADO(A)
IZALCI



CÂMARA DOS DEPUTADOS

Comissão Especial destinada a proferir parecer à Proposta de Emenda à Constituição nº 241-A, de 2016, do Poder Executivo, que "altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal"

TITULARES	SUPLENTES
PMDB/PP/PTB/DEM/PRB/SD/PSC/PHS/PTN/PMN/PRP/PSDC/PEN/PRTB	
ALBERTO FRAGA (DEM)	ANTONIO BULHÕES (PRB)
ALEXANDRE LEITE (DEM)	CARLOS MARUN (PMDB)
ALTINEU CÔRTEZ (PMDB)	HILDO ROCHA (PMDB)
ANDRÉ AMARAL (PMDB)	JORGE CÔRTE REAL (PTB)
AUGUSTO CARVALHO (SD)	MAURO BENEVIDES (PMDB)
CLEBER VERDE (PRB)	PEDRO CHAVES (PMDB)
DARCÍSIO PERONDI (PMDB)	7 vaga(s)
FERNANDO MONTEIRO (PP)	
GILBERTO NASCIMENTO (PSC)	
JOZI ARAÚJO (PTN)	
MARCELO AGUIAR (DEM) - vaga do PSDB	
MAURO PEREIRA (PMDB)	
RÔNEY NEMER (PP)	
VALDIR COLATTO (PMDB)	
PT/PSD/PR/PROS/PCdoB	
DAVI ALVES SILVA JÚNIOR (PR)	ÁTILA LINS (PSD)
JOÃO CARLOS BACELAR (PR)	ERIKA KOKAY (PT)
JORGE SOLLA (PT)	JOAQUIM PASSARINHO (PSD)
MARIA DO ROSÁRIO (PT)	6 vaga(s)
PATRUS ANANIAS (PT)	
ROGÉRIO ROSSO (PSD)	
RONALDO FONSECA (PROS)	
THIAGO PEIXOTO (PSD)	
VICTOR MENDES (PSD) - vaga do PSDB	
1 vaga(s)	
PSDB/PSB/PPS/PV	
(Deputado do DEM ocupa a vaga)	CARMEN ZANOTTO (PPS)
(Deputado do PSD ocupa a vaga)	5 vaga(s)
ARTHUR OLIVEIRA MAIA (PPS)	
DANILO FORTE (PSB)	
GONZAGA PATRIOTA (PSB)	
1 vaga(s)	
1 vaga(s)	
	PDT
	1 vaga(s)
	REDE
ALESSANDRO MOLON	ALIEL MACHADO

C393i Cella, Rosenei

A influência neoliberal no processo de aprovação da Emenda Constitucional nº 95 e o financiamento da educação brasileira / Rosenei Cella. – 2019.

253 f. : il. color. ; 30 cm.

Orientador: Prof. Dr. Julio César Godoi Bertolin.

Tese (Doutorado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, 2019.

1. Direito à educação. 2. Educação – Financiamento. 3. Educação e Estado. 4. Neoliberalismo. 5. Emendas constitucionais. I. Bertolin, Julio César Godoi, orientador. II. Título.

CDU: 37.014.5

37.014.543