



## A Emenda Constitucional 95 e seus impactos nos investimentos em MDE

Michele Aparecida Martins, Roberto Antonio Deitos\* e Luiz Fernando Reis

Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Rua Universitária, 1619, 85819-110, Cascavel, Paraná, Brasil. \*Autor para correspondência. E-mail: rdeitos@uol.com.br

**RESUMO.** Este estudo objetiva compreender quais as principais consequências oriundas da Emenda Constitucional nº 95/2016 (Brasil, 2016a) em relação ao cumprimento das metas propostas pelo Plano Nacional da Educação (PNE/2014) (Brasil, 2014), dando ênfase à meta 20, que propõe destinação de recursos públicos para a educação. Para atingir o objetivo deste estudo, foi realizada uma análise qualitativa das legislações nacionais que amparam a educação, além de revisões e análises bibliográficas em artigos científicos que discorrem acerca da política de financiamento da educação brasileira e da austeridade fiscal sustentada pela Emenda em tela ou também denominada “PEC do Teto de Gastos”. Em suma, constatou-se que o estabelecimento de um limite de gastos destinados às despesas públicas primárias – despesas não financeiras – do Poder Executivo determinado pela EC nº 95 tem resultado numa mudança profunda nas contas nacionais no que se refere, de forma específica e particular, ao orçamento público da esfera federal do país, permitindo ao Estado brasileiro a destinação de parcelas significativas do orçamento da União para o pagamento da dívida pública em detrimento dos investimentos em políticas sociais e, conseqüentemente, em educação, o que inviabiliza a efetivação da meta 20 do PNE.

**Palavras-chave:** emenda constitucional nº 95/2016; plano nacional de educação; financiamento da educação; dívida pública e gastos sociais.

### The Constitutional Amendment nº95 (Brazil) and its impacts on MDE investments

**ABSTRACT.** This study aims to understand the main consequences arising from Brazilian Constitutional Amendment no. 95/2016 (EC No. 95/2006) (Brasil, 2016a) in relation to the fulfillment of the goals proposed by the National Education Plan (PNE/2014) (Brasil, 2014), emphasizing Meta 20, which proposes the allocation of public resources for education. To achieve the objective of this study, it was conducted a qualitative analysis of the national legislation that supports education, as well as bibliographical reviews and analyzes in scientific articles that discuss the Brazilian education financing policy and the fiscal austerity supported by the Amendment under discussion known as ‘*PEC do teto dos gastos*’ (Constitutional Amendment Proposal on Government expenditure cap). In summary, it was found that the establishment of an expenditure limit for primary public expenditure - non-financial expenditure - of the Executive Branch determined by EC No. 95/2006 has resulted in a profound change on national accounts regarding specifically the Federal budget, allowing the Brazilian State to allocate installments of the State’s budget for the payment of the public debt to the detriment of investments in social policies and, consequently, in education, which makes the achievement of Meta 20 of the PNE unfeasible.

**Keywords:** constitutional amendment nº 95/2016; national education plan; education financing; public debt and social spending.

### La Enmienda Constitucional nº95 (Brasil) y sus impactos en las inversiones en MDE

**RESUMEN.** Este estudio tiene como objetivo comprender las principales consecuencias derivadas de la Enmienda Constitucional brasileña núm. 95/2016 (EC No. 95/2006) (Brasil, 2016a) con relación al cumplimiento de las metas propuestas por el Plan Nacional de Educación (PNE / 2014) (Brasil, 2014), destacando la Meta 20, que propone la asignación de recursos públicos para la educación. Para lograr el objetivo de este estudio, se realizó un análisis cualitativo de la legislación nacional que apoya la educación, así como revisiones bibliográficas y análisis en artículos científicos que discuten la política brasileña de financiamiento de la educación y la austeridad fiscal apoyada por la Enmienda aquí discutida conocida como ‘*PEC do teto dos gastos*’ (Propuesta de Enmienda Constitucional del techo de gasto). En resumen, se encontró que el establecimiento de un límite de gasto para el gasto público primario – gasto no financiero – del Poder Ejecutivo determinado por la EC No. 95/2006 ha resultado en un cambio profundo en las

cuentas nacionales específicamente con respecto al presupuesto nacional en la esfera federal del país, permitiendo al Estado brasileño destinar cuotas del presupuesto del Estado para el pago de la deuda pública en detrimento de las inversiones en políticas sociales y, en consecuencia, en educación, lo que hace inviable el logro de la Meta 20 del PNE.

**Palabras-clave:** enmienda constitucional nº 95/2016. plan nacional de educación. financiamiento de la educación. deuda pública y gasto social.

Received on December 6, 2021.

Accepted on May 24, 2022..

## Introdução

O financiamento da educação brasileira ocorreu de formas distintas ao longo da história do país, o modo como ele se efetiva atualmente tem sua origem na Constituição de 1934, primeira legislação republicana de âmbito nacional a vincular a destinação de um percentual mínimo da receita de impostos para o financiamento da educação. Desde então, políticas públicas voltadas ao financiamento da educação têm sido criadas, como é o caso do Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização do Magistério, em vigor de 2007 a 2020), substituto do Fundef (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério), que vigorou de 1997 a 2006. O Fundeb tem a função de redistribuir os recursos vinculados à educação em todo território brasileiro, previstos e amparados pela Constituição Federal de 1988 (Brasil, 1988), operacionalizando a distribuição dos recursos para a educação básica e aos programas voltados aos jovens e adultos. O referido fundo é considerado pelo Ministério da Educação e Cultura (MEC) uma peça fundamental dos avanços recentes em expansão, qualidade e equidade (Brasil, 2018). Em 2020, houve a aprovação do novo Fundeb, que se consolidou como um instrumento permanente de normatização e distribuição operacional do financiamento da educação brasileira (Brasil, 2020d).

Em relação ao financiamento da educação, a Meta 20 do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024) determinou que o investimento público em educação pública deveria ser ampliado de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência do Plano (2019) e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (2024). A ampliação dos investimentos em educação, de acordo com o governo federal, deveria assegurar o atendimento às necessidades de expansão, com garantia de padrão de qualidade e condições de equidade (Brasil, 2014).

Dois anos após a aprovação do PNE e em meio ao cenário político e econômico agitado, turbulento e profundamente ancorado em uma política agressiva de destruição dos direitos sociais estabelecidos desde a Constituição de 1988 (Brasil, 1988), o então presidente da República, Michel Temer, apresentou à Câmara dos Deputados a PEC nº 241 (no Senado, PEC nº 55, também conhecida como a 'PEC do Teto de Gastos'). Aprovada e publicada no Diário Oficial da República em 15 de dezembro de 2016, a posterior Emenda Constitucional nº 95 (Brasil, 2016a) limita, por 20 anos, o aumento das despesas primárias da União para cada um dos poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e para os órgãos com autonomia administrativa e financeira. Essa limitação poderá restringir os investimentos da União na área das políticas sociais (incluindo saúde e educação). Com esse novo regime fiscal, os gastos são fixados com base no orçamento de 2016. No caso da saúde e educação a EC nº 95/2016, passou a vigorar a partir do exercício financeiro de 2018 (Brasil, 2018).

Segundo o governo, a EC nº 95/2016 seria a alternativa mais eficaz para a superação da crise fiscal oriunda da expansão exagerada das despesas primárias, a qual ocorre em direção contrária ao crescimento da receita do país (que se encontra em queda desde 2014), inviabilizando a arrecadação pelo governo federal (Dutra & Brisolla, 2020). Entretanto, além de minimizar a atuação do Estado nas políticas públicas, especialmente na saúde e educação, a EC nº 95/2016 ainda apresenta uma política austera de gestão, que incentiva a redução de gastos em setores da sociedade que deveriam ser fomentados, criando com isso um círculo vicioso que, no lugar de promover a superação da crise, apenas fomenta e amplia o problema, trazendo consequências significativamente negativas para a população.

Diante de tais considerações, buscou-se analisar a relação entre a EC nº 95/2016 e o PNE, problematizando de que maneira a Emenda tem impactado na efetivação da Meta 20 apresentada pelo PNE.

O artigo<sup>1</sup> se divide em cinco partes: a primeira apresenta alguns aspectos sobre o financiamento da educação brasileira e de que maneira este é tratado na Constituição Federal (CF) de 1988 (Brasil, 1988), além

<sup>1</sup> O artigo é parte do relatório final de TCC – Trabalho de Conclusão do Curso apresentado como parte de requisitos para a conclusão do Curso de Pedagogia pela Michele Martins e de parte de relatório de pesquisa realizada junto ao GEPPES – Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social e ao PPGE – Programa de Pós-Graduação em Educação, desenvolvida pelos pesquisadores Roberto Antonio Deitos e Luiz Fernando Reis, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste, campus de Cascavel. A autora e os autores foram responsáveis pela concepção, análise e interpretação dos dados; redação e revisão crítica do conteúdo do manuscrito e ainda, aprovação da versão final para a publicação.

de destacar a atuação do Fundeb - importante fundo responsável pela redistribuição de recursos financeiros em todo território nacional; a segunda aborda, de maneira sucinta, a origem de tais recursos; a terceira discorre acerca do PNE, destacando seus objetivos e metas, a quarta trata da crise fiscal vivenciada pelo Brasil em 2016 e de que maneira influenciou na apresentação da PEC nº 241 (atual EC nº 95/2016); e, por fim, a quinta parte analisa a relação entre o PNE e a EC nº 95/2016, buscando compreender de que maneira os diferentes níveis da educação são afetados pela Emenda, em especial a Meta 20, responsável pela execução orçamentária e financeira de todas as outras metas, com destaque para os impactos da EC nº 95/2016 na destinação de recursos do Governo Federal para as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino.

## O financiamento da educação brasileira: alguns aspectos

A garantia constitucional de destinação de um percentual mínimo da receita de impostos para o financiamento da educação é uma preocupação de longa data. Nos Estados Unidos, desde o século XV, já havia leis que determinavam a nomeação e o pagamento de salários para professores de leitura e escrita em cidades com mais de 50 residências (Pinto, 2018).

No Brasil, o financiamento da educação é marcado por três importantes momentos: o primeiro corresponde ao período de monopólio jesuíta (1549 a 1759), no qual os recursos destinados à manutenção das escolas eram ‘feitos informalmente por meio de doações’, evidenciando um desvio de responsabilidade da Coroa de Portugal com relação ao custeio da educação. Esta forma de financiamento permaneceu até 1564, ano em que o governo português estabeleceu um subsídio financeiro destinado especialmente aos colégios, permitindo, com isso, o crescimento e a expansão da Companhia de Jesus pelo Brasil (Loureiro, 2016).

O segundo momento, iniciado em 1772 por meio da Carta de Lei de 6 de novembro deste mesmo ano - cujo objetivo era regularizar a profissão docente, padronizar o pagamento dos professores e fazer com que todo o sistema das aulas fosse efetivado (Silva, 2005) foi custeado pelo ‘Subsídio Literário’, imposto retido da venda do vinho, da aguardente e do vinagre. Tal subsídio perdurou no país até o ano de 1839, embora já em 1827 os valores coletados fossem insuficientes para manter as escolas (Silva, 2005).

O terceiro momento teve início no ano de 1934, “[...] com o estabelecimento da vinculação constitucional de recursos para a educação e que, salvo interrupções nos períodos ditatoriais, permanece em vigência até hoje” (Pinto, 2018, p. 847). Após quatro novas constituições, a que se encontra em vigência no Brasil contemporâneo é a Constituição de 1988 (Brasil, 1988), a sétima elaborada no período republicano.

A partir dela, foram aprovadas duas importantes políticas públicas voltadas à educação nacional no que se refere aos mecanismos de distribuição e operacionalização dos recursos para o financiamento da educação e a outra ao planejamento e a execução de ações para a educação brasileira em cumprimento ao já previsto constitucionalmente: a primeira refere-se ao Fundef, criado por meio da EC nº 14/1996 e substituído em 2007 pelo Fundeb; a segunda, por sua vez, está vinculada à aprovação do PNE, que será abordado posteriormente (Brasil, 2021).

O financiamento da educação brasileira demarcado de acordo com o estabelecido pela CF de 1988 que, em seu art. 211, atribui aos estados e ao Distrito Federal a responsabilidade por manter, prioritariamente, o ensino fundamental (anos finais) e médio; e aos municípios, o ensino fundamental (anos iniciais) e a educação infantil (Brasil, 1988), as disparidades educacionais entre as regiões do país sempre foram gigantescas, conforme aponta Fernandes (2009), o Fundef foi proposto na direção de operacionalizar a distribuição do recursos globalmente estabelecidos, conforme lembrado por Fernandes (2009):

Se os recursos para a educação provêm, na maior parte, de impostos arrecadados pelos estados e municípios, certamente haverá grandes diferenças, já que as receitas refletem o vigor e a evolução das atividades econômicas de cada ente federado e as despesas são função de maior ou menor taxa de natalidade da população local (Fernandes, 2009, p. 26).

Com base nos argumentos retromencionados:

O presidente Fernando Henrique Cardoso, ao assumir o governo em 1995, estava convencido de que os recursos totais de impostos vinculados à MDE eram suficientes para financiar a educação pública, faltando somente priorizar o ensino fundamental obrigatório, instituir uma forma de redistribuição dos recursos de MDE no âmbito dos estados e de seus municípios e de complementar as receitas de alguns estados que não atingissem um valor mínimo anual por aluno definido nacionalmente (Fernandes, 2009, p. 27).

Por conseguinte, em setembro de 1996 houve a criação do Fundef por meio da EC nº 14, regulamentado, no mesmo ano, pela Lei nº 9.424 e pelo Decreto nº 2.264 (Brasil, 1997). Segundo o MEC, o Fundef alterou a estrutura de financiamento do ensino fundamental (1 a 8ª séries do antigo 1º grau), ao subvincular uma parcela dos recursos

a esse nível de ensino, além de ter introduzido novos critérios para distribuir e utilizar tais recursos, promovendo a partilha dos mesmos entre os Governos Estaduais e os Governos Municipais de acordo com o número de alunos atendidos em cada rede de ensino (Brasil, 2007).

O Fundef, com vigência de 10 anos, foi alterado e substituído pelo Fundeb a partir do primeiro dia de janeiro de 2007 e permanece em vigor com as alterações legais e constitucionais que foram introduzidas e aprovadas em 2021. O Fundeb, criado por meio da EC nº 53/2006 e cuja vigência se estendeu até 2020 é responsável por redistribuir os recursos financeiros vinculados à educação em todo o território brasileiro, financiando todas as etapas da educação básica (da creche ao ensino médio) e destinando recursos para programas voltados ao público jovem e adulto, cumprindo com o estabelecido no art. 211 da CF, que responsabiliza a União pelo financiamento das instituições de ensino públicas federais e pela redistribuição e suplementação dos recursos conforme versa o parágrafo 1º: “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).

O Fundeb distribui as verbas considerando o desenvolvimento social e econômico das regiões, isto é:

A complementação do dinheiro aplicado pela União é direcionada às regiões nas quais o investimento por aluno seja inferior ao valor mínimo fixado para cada ano. Ou seja, o Fundeb tem como principal objetivo promover a redistribuição dos recursos vinculados à educação (Brasil, 2007).

Segundo a justificativa do MEC (Brasil, 2007), tais recursos são distribuídos de acordo com o número de alunos matriculados na educação básica, cuja quantidade se baseia nos dados do censo escolar do ano anterior. Desta forma, estados e municípios que contam com uma grande demanda de alunos e, concomitantemente, uma reduzida capacidade de financiamento da educação, serão os principais beneficiados com os recursos oriundos do Fundo em tela (Fernandes, 2009).

Para o acompanhamento e controle da distribuição, transferência e aplicação dos recursos, de acordo com o Ministério da Educação (Brasil, 2007), foram criados conselhos, cujos integrantes são capacitados pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O FNDE também proporciona apoio técnico aos estados, DF e municípios e ainda monitora a aplicação dos recursos, entre outras atribuições. Além deste, outras instituições envolvidas na operacionalização do Fundeb são: o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), responsável pela realização do censo escolar e disponibilização dos dados; e o Ministério da Fazenda, que define a estimativa da receita do Fundo e disponibiliza os recursos arrecadados para sua distribuição; entre outros.

Em linhas gerais, uma das principais diferenças entre o Fundef e o Fundeb, além da ampliação da abrangência dos níveis de ensino e modalidades educacionais, refere-se ao fato de que as ações desenvolvidas pelo primeiro voltaram-se com exclusividade para o ensino fundamental, desconsiderando a inclusão de crianças em idade escolar na educação infantil e de jovens ingressantes no ensino médio. Em contrapartida, o Fundeb busca alcançar essa parcela da população até então incorporado em outros mecanismos de financiamento vinculados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE), promovendo ações que incentivam e asseguram o acesso à educação básica. Em termos quantitativos, tamanha abrangência superou a marca dos 32 milhões de alunos atendidos pelo Fundef para mais de 47 milhões pelo Fundeb, nas redes municipais e estaduais de todas as modalidades de ensino (Fernandes, 2009, 2020).

Em 25 de dezembro de 2020, houve a aprovação do Novo Fundeb, regulamentado pela Lei nº 14.113/2020, conforme descrito a seguir:

Com vigência a partir de 1º de janeiro de 2021, o Novo Fundeb passa a ter caráter permanente, o que representa uma grande conquista para a educação brasileira. Isso não implica, entretanto, na impossibilidade de nova alteração do texto constitucional, uma vez que o Congresso Nacional revisará o funcionamento do Fundo. A primeira revisão está prevista para ser realizada no ano de 2026, como aponta a Emenda Constitucional nº 108, de 27 de agosto de 2020, e posteriormente será realizada a cada 10 anos (2036, 2046 e assim por diante) (Brasil, 2021, p. 11).

De acordo com dados oficiais do governo federal, o Novo Fundeb requer um aumento do comprometimento orçamentário e de segurança jurídica no seu processamento: “[...] fim de garantir que todas as suas disposições sejam efetivamente aplicadas de acordo com as capacidades de cada um dos agentes envolvidos” (Brasil, 2020d, p. 11). Assim, enquanto na vigência do Fundeb anterior o percentual de complementação da União era de, no mínimo, 10%, a partir do Novo Fundeb, esse percentual passa a ser de, no mínimo, 23% do total de recursos, que serão investidos em caráter progressivo e deverão ser plenamente implementados até 2026 (Brasil, 2020d).

Embora sua vigência tenha iniciado em janeiro de 2021, as regras de transição para o Novo Fundeb determinam que a distribuição dos recursos nos meses de janeiro, fevereiro e março ainda considerará a Lei nº 11.494, que regulava o Fundeb de 2007–2020 em virtude de: “[...] para que os órgãos públicos, as entidades e todos os demais envolvidos com os Fundos possam se reorganizar de acordo com as mudanças, sem comprometer as redes públicas de ensino e os alunos” (Brasil, 2020d, p. 21).

## A origem dos recursos financeiros

O exposto até o momento abordou apenas alguns aspectos das funções desempenhadas pelo Fundeb com relação ao financiamento da educação. Entretanto, é notório destacar qual a origem de tais recursos e de que maneira os mesmos podem ser utilizados pelas instituições de ensino que, apesar de recebê-lo, possuem determinadas restrições para utilizá-lo.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB - Lei nº 9.394/1996) (Brasil, 1996), aprovada em 20 de dezembro de 1996, estabelece as diretrizes e bases da educação em todo o território brasileiro com base nas determinações da CF de 1988 (Brasil, 1988). A LDB “[...] disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias” (Brasil, 1996, p. 7, art. 1º, § 1º). Sendo assim, é também, uma das legislações responsáveis por regulamentar a utilização dos recursos financeiros relacionados à área educacional.

No Art. 68, que trata sobre a destinação de verbas à educação, a LDB estabelece:

Serão recursos públicos destinados à educação os originários de: I – receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II – receita de transferências constitucionais e outras transferências; III – receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV – receita de incentivos fiscais; V – outros recursos previstos em lei (Brasil, 1996).

Dentre outros recursos previstos legalmente, encontram-se aqueles provenientes da exploração de petróleo e gás natural, que deveria ser uma das principais fontes de financiamento de alguns projetos educacionais, como o PNE (Brasil, 2014).

De acordo com o art. 70 da LDB (Brasil, 1996), os recursos destinados à MDE com vistas à concretização dos “[...] objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis [...]” compreendem apenas o que se destina a:

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

A LDB também determina que somente são considerados investimentos em educação aqueles diretamente destinados às atividades voltadas à melhoria da qualidade do sistema de ensino brasileiro. Para não deixar nenhuma dúvida, o art. 71 da LDB define ainda o que não se considera despesas com MDE, onde se incluem as pesquisas não vinculadas às instituições de ensino, obras de infraestrutura (mesmo que beneficiem direta ou indiretamente o ambiente escolar), programas suplementares de alimentação ou de assistência social (médico-odontológica, farmacêutica e psicológica), entre outros (Brasil, 1996).

De modo geral, além de investir na capacitação e remuneração docente, aquisição e conservação de equipamentos, materiais didáticos e outros bens e serviços vinculados ao ensino, tais recursos também custearão estudos, pesquisas e despesas necessárias ao cumprimento de diretrizes e normativas de âmbito nacional, como é o caso do PNE, que será descrito a seguir (Brasil, 2014).

## Plano Nacional de Educação: o caminho em busca da superação das desigualdades educacionais?

Conforme exposto anteriormente, a partir da CF de 1988 (Brasil, 1988) foram aprovadas duas importantes iniciativas públicas de âmbito educacional: a primeira, já mencionada, refere-se ao Fundef, substituído posteriormente pelo Fundeb; já a segunda trata-se da aprovação do PNE, que será abordado a seguir.

No governo Fernando Henrique Cardoso houve a aprovação de um PNE, instituído por meio da Lei Federal nº 10.172, de 9 de janeiro de 2001 e com vigência até o ano de 2011. Posteriormente, em concordância com as principais legislações que regulamentam a educação do país (CF de 1988 e LDB 9.394/1996), em 25 de junho de 2014 foi sancionada a Lei Federal nº 13.005/2014, que institui o PNE. O novo documento “[...] determina: diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no período de 2014 a 2024 [...]” (Brasil, 2014), além de buscar garantir de forma mais objetiva um padrão mínimo de qualidade do ensino na forma do Custo Aluno-qualidade Inicial (CAQi) (Pinto, 2018).

O PNE (2014-2024) foi elaborado em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, e constitui um importante marco para as políticas públicas brasileiras, em especial, as voltadas para a educação nacional desde de que fosse rigorosamente implementado em todas as suas metas e ações e também avançasse na elevação do percentual do PIB investido em educação. Por meio de suas metas, o PNE propõe que entes federativos e sociedade civil atuem no sentido de consolidar um sistema educacional que promova o acesso e a permanência dos educandos na escola, garantindo o direito à educação (consagrado pela CF de 1988 e outros instrumentos legais, como a LDB), bem como a formação para o trabalho e o exercício da cidadania, buscando, com isso, a concretização de um processo educativo em sua integralidade (Brasil, 2014).

Em linhas gerais, as diretrizes e metas do PNE voltam-se, especialmente, à redução das desigualdades educacionais, com propostas de atuação frente à “[...] necessidade de ampliar o acesso à educação e a escolaridade média da população [...]”, além da superação da “[...] baixa qualidade do aprendizado [...]” e dos “[...] desafios relacionados à valorização dos profissionais da educação, à gestão democrática e ao financiamento da educação” (Brasil, 2014, p. 11). O objetivo geral do PNE, de acordo com o MEC, consiste na elaboração de políticas públicas em prol da melhoria equitativa e democrática do acesso e da qualidade da educação brasileira, induzindo e articulando os entes federados em busca da consecução desse propósito (Brasil, 2014).

O PNE apresenta propostas voltadas à educação infantil, ao ensino fundamental e médio, além de considerar a educação inclusiva, a alfabetização, a educação integral, a gestão democrática, o financiamento e o plano de carreira docente, entre outros aspectos, incluindo o ensino superior. De abrangência nacional, o Plano em tela, tem vigência de 10 anos a contar da data de publicação da Lei nº 13.005/2014. O documento é composto por diretrizes e metas que visam a assegurar o cumprimento de seu objetivo central. São dez diretrizes transversais que expressam um nível de problematização mais amplo, representando um “[...] consenso histórico de forças políticas e sociais no País, que devem balizar todos os planos, desde sua elaboração até sua avaliação final” (Brasil, 2014). Portanto, referenciam todas as metas, sintetizando consensos acerca dos principais desafios da educação brasileira.

A partir desse nível de problematização, o Plano se estrutura em metas e estratégias mais específicas, que permitem um acompanhamento mais objetivo de sua execução. As vinte metas presentes no PNE representam aquilo que se espera alcançar em cada dimensão da educação brasileira, enquanto as estratégias delineiam os caminhos a serem percorridos por meio das políticas públicas com o intuito de assegurar o cumprimento do plano, caminhos estes que, a partir da EC nº 95/2016, passaram a encontrar dificuldades maiores em sua trajetória, particularmente referente a Meta 20, objeto de estudo desta pesquisa, que é a responsável por assegurar os recursos para a implementação e execução de todas as metas previstas.

Com relação ao financiamento da educação, a oitava diretriz determina 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” (Brasil, 2014, p. 13).

Ao contrário de outras diretrizes, que apresentam um número maior de metas, a diretriz em questão refere-se com exclusividade à Meta 20 que prevê:

[...] a ampliação do investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei (2019) e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (2024) (Brasil, 2014, p. 235).

Essa ampliação de investimentos em educação, de acordo com o art. 2º da Lei nº 13.005/2014 (que instituiu o PNE), deve assegurar o “[...] atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade” (Brasil, 2014, p. 32, Art. 2º).

Em busca de concretizar o objetivo proposto pela Meta 20, o plano estabeleceu 12 estratégias que indicam os caminhos a serem construídos e percorridos para a execução do financiamento do sistema educacional brasileiro. Dentre elas, estão:

20.1 Garantir fontes de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, [...] com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional; 20.2 Aperfeiçoar e ampliar os mecanismos de acompanhamento da arrecadação da contribuição social do salário-educação; 20.3 Destinar à manutenção e desenvolvimento do ensino, [...] parcela da participação no resultado [...] pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos [...]; 20.9 [...] estabelecer as normas de cooperação entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em matéria educacional, e a articulação do sistema nacional de educação em regime de colaboração, com equilíbrio na repartição das responsabilidades e dos recursos e efetivo cumprimento das funções redistributiva e supletiva da União no combate às desigualdades educacionais regionais, com especial atenção às regiões Norte e Nordeste; 20.10 Caberá à União, na forma da lei, a complementação de recursos financeiros a todos os Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQi e, posteriormente, do CAQ (Brasil, 2014, p. 21-35).

Segundo o § 5º do art. 5º da Lei nº 13.005/2014:

Será destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal, além de outros recursos previstos em lei, a parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural, na forma de lei específica, com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta prevista no inciso VI do art. 214 da Constituição Federal (Brasil, 2014, p. 45).

Entretanto, essa importante fonte nacional de recursos destinados à educação (petróleo) tem passado por debates relativos a sua privatização, o que impactaria significativamente na “[...] redução de recursos destinados à educação e à saúde, contribuindo, sobremaneira, para a continuidade dos processos precarizantes inerentes às duas áreas em questão [...]” (Lucena, Lucena, & Previtali, 2016, p. 96), além de inviabilizar a efetivação da Meta 20 do PNE, que já se encontra abalada em decorrência da implementação da EC nº 95/2016.

De acordo com o previsto no próprio PNE, o cumprimento de suas metas deve ser monitorado através de avaliações periódicas desenvolvidas pelo MEC, Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Fórum Nacional de Educação e Conselho Nacional de Educação - CNE. Além disso, a cada dois anos, o INEP é responsável por publicar estudos para aferir a evolução no cumprimento das metas estabelecidas no PNE (2014-2024) - os chamados Relatórios de Monitoramento das Metas do PNE -, conforme previsto na quinta estratégia da Meta 20. Tais instâncias também possuem a função de divulgar os resultados dessas avaliações, bem como de “[...] analisar e propor políticas públicas para assegurar a implementação das estratégias e o cumprimento das metas” (Brasil, 2014, p. 11).

Pouco menos de dois anos após a instituição do PNE, ocorre a aprovação da EC nº 95/2016, que impactou de maneira significativa na efetivação das metas apresentadas pelo Plano em tela (Dutra & Brislolla, 2020).

## **EC nº 95/2016: austeridade fiscal e restrição dos investimentos do Governo Federal em políticas sociais**

No Brasil, o ano de 2016 é marcado por intensas crises econômicas e políticas, que afetaram significativamente diversos setores da sociedade, incluindo a educação.

A economia do país viveu nesse período mais um ano de recessão que, aliado à crise política que resultou no *impeachment* da então presidente Dilma Rousseff, impactaram diretamente na queda da arrecadação, aumento de juros para financiamentos, crise nas contas dos estados, queda da confiança de grandes empresários e investidores nacionais e internacionais, entre outros (Lourenço, 2016).

Em decorrência do *impeachment*, o vice-presidente Michel Temer assume interinamente o cargo de Presidente da República em 12 de maio de 2016, sustentando um discurso de melhoria do ritmo da economia do país. Em 31 de agosto deste mesmo ano, com o afastamento definitivo de Dilma Rousseff, Temer assume a presidência. Em 15 de junho de 2016, ainda presidente interino, Temer enviou ao Congresso a Proposta de Emenda à Constituição que ficou conhecida como PEC do Teto dos Gastos. A Proposta de Emenda Constitucional tramitou na Câmara dos Deputados como PEC 241/2016 e no Senado Federal como PEC 55/2016. A PEC foi aprovada pela Câmara dos Deputados em 25 de outubro de 2016 e no Senado Federal em 13 de dezembro do mesmo ano. Dois dias depois, em 15 de dezembro de 2016, foi promulgada e passou a vigorar como EC nº 95/2016 (Brasil, 2016a).

A EC nº 95/2016 altera o ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir um novo regime fiscal, que estabelece um teto para as despesas primárias dos três poderes da União (Executivo, Legislativo e

Judiciário) e alguns órgãos federais autônomos como, por exemplo, o Ministério Público da União e a Defensoria Pública da União.

De acordo com o texto aprovado:

Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

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.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - Para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - Para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária (Brasil, 2016a).

Conforme determina a EC nº 95/2016, as despesas primárias são limitadas ao investimento realizado no ano anterior, reajustada com base na variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA), publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo (Brasil, 2016a). Desta forma, as despesas primárias<sup>2</sup> do Poder Executivo, por exemplo, que até então poderiam acompanhar o aumento da arrecadação, a partir da EC nº 95/2016 não poderão ultrapassar os valores do ano de 2017, acrescidos do reajuste da inflação, mensurada pelo IPCA (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2020).

De acordo com o art. 212 da CF de 1988, a União deverá aplicar nunca menos de 18% de sua arrecadação de impostos em educação (Brasil, 1988). Com a EC nº 95/2016, a partir do exercício de 2018, esse percentual fica submetido ao limite imposto pela Emenda Constitucional. Sendo assim, independente do crescimento das receitas, aquelas vinculadas ao financiamento da educação serão sempre equivalentes ao total das receitas do ano de 2017 acrescidas da variação da inflação. Conforme veremos adiante, essa nova forma de cálculo da aplicação mínima de receitas para o financiamento da educação implicará em redução dos investimentos destinados à MDE.

A partir do décimo ano de vigência da EC nº 95/2016, o método de correção das despesas primárias poderá ser alterado por meio de um projeto de lei complementar, conforme previsto no art. 108 (Brasil, 2016a). Entretanto, conforme parágrafo único do mesmo artigo, será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial.

O parágrafo 10 do art. 107 estabelece que a verificação do cumprimento dos limites deverá considerar as “[...] despesas primárias pagas, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário no exercício” (Brasil, 2016a).

O art. 109 da EC nº 95/2016 prevê, no caso do descumprimento dos limites individualizados para os Poderes (Executivo, Legislativo e Judiciário) e aos demais órgãos elencados, sanções que deverão ser aplicadas “[...] até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites” (Brasil, 2016a). Tais sanções implicam na impossibilidade de: concessão de vantagens, aumentos ou reajustes de remuneração de membros de Poder ou demais empregados públicos e militares; criação de cargos, alteração de estrutura de carreiras, admissão ou contratação de pessoal, com exceção de reposição de cargos de chefia e direção, realização de concursos públicos. Ressalvado apenas para as reposições de vagas previstas em lei. Criação de auxílios e benefícios em favor de membros do Poder e servidores públicos e militares, além da adoção de medidas que impliquem o reajuste de despesa obrigatória que ultrapassem a variação da inflação (Brasil, 2016a). Em síntese, é vedada toda atividade que acarrete o aumento das despesas públicas com pessoal durante o período estipulado pela Emenda em tela, o que atua em sentido contrário ao aumento da destinação de recursos para a educação proposto pela Meta 20 do PNE (2014-2024).

A EC nº 95/2016, que determinou a fixação de um teto para limitar as despesas primárias da União, é considerada por muitos estudiosos como decorrente de uma política de austeridade, marcada por uma

<sup>2</sup> Despesa Primária ou Não Financeira: são aqueles gastos necessários para promover os serviços públicos à sociedade, desconsiderando as despesas com a amortização e o pagamento de juros e encargos da dívida pública. São exemplos as despesas com pessoal, encargos sociais, transferências para outros entes públicos e investimentos.

tentativa de ajuste da economia com vistas a reduzir gastos públicos e, conseqüentemente, o papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem estar social (Rossi, Oliveira, Arantes, & Dweck, 2019).

Segundo Rossi et al. (2019), há quem defenda que, em tempos de crise, as políticas fiscais restritivas (aumento de impostos ou, preferencialmente, redução de gastos) podem ter efeito expansionista, de equilíbrio das contas públicas e conseqüente aumento do crescimento econômico. Vale ressaltar que estas hipóteses são defendidas por economistas pertencentes ao liberalismo econômico e alicerçam o fundamentalismo político da visão economicista da extrema direita.

Em meio ao cenário de crises econômicas e políticas vivenciado no Brasil em 2015, as propostas de austeridade assumiram protagonismo na política nacional, propagadas como necessárias a um plano de ajuste da economia brasileira num curto período de tempo. Já no ano seguinte, os princípios da austeridade passaram a embasar grande parte das propostas apresentadas pelo setor público, como foi o caso da PEC 241 que, após a sua aprovação e promulgação, converteu-se na EC nº 95/2016 e acabou, diferentemente dos argumentos oficiais defendidos, gerando a restrição de recursos públicos e prejuízos ao cumprimento de direitos sociais fundamentais.

Segundo Rossi et al. (2019), políticos que defendem a austeridade sustentam o argumento de que o governo deve realizar um ajuste fiscal diante de um aumento da dívida pública e de uma concomitante desaceleração econômica. De acordo com seus proponentes, esse ajuste deve ocorrer preferencialmente por meio do corte de gastos públicos em detrimento do aumento de impostos, o que proporcionaria efeitos positivos sobre o crescimento econômico, pois seria uma demonstração à economia mundial da responsabilidade do Estado brasileiro com o pagamento de suas dívidas, já que a receita seria maior do que o valor de encargos, além de conferir ao Brasil um caráter de confiabilidade, atraindo a atenção de agentes econômicos internacionais. Ainda, de acordo com os defensores do ajuste, diante da melhora nas expectativas, a economia seria movimentada e passaria por uma recuperação decorrente do aumento dos investimentos produtivos. Tais investimentos em território nacional aumentariam a quantidade de empregos, o consumo das famílias e atrairiam capitais externos.

Segundo Paraná (2018), para os críticos ao ajuste fiscal, o governo não pode cortar gastos em momentos de crise econômica, pois ao reduzir investimentos em políticas sociais e na remuneração dos trabalhadores, cria-se um círculo vicioso, onde os trabalhadores recebem menos e, como conseqüência, também diminuem seus gastos destinados à satisfação de suas necessidades básicas. Com isso, as empresas passam a faturar menos, pois a procura por seus produtos diminui. Para evitar uma possível crise, empresários diminuem sua produção e demitem funcionários, aumentando o número de pessoas sem trabalho e sem dinheiro para consumir. O alto índice de desemprego e a conseqüente ausência de recursos para o suprimento das necessidades básicas faz crescer o número de pessoas que passam fome no país, além de acarretar problemas de saúde física e mental. Ainda, a desigualdade social e a violência tendem a se intensificar, favorecidas por situações extremas de fome e vulnerabilidade. Assim:

Longe de resolver o problema, portanto, a política de austeridade – os cortes na previdência e na assistência social, nos direitos trabalhistas e no alcance dos bens públicos – apenas faz aprofundar essa situação, mantendo o desemprego e as dívidas em alta, o salário (indiretamente, pela pressão do desemprego sobre a capacidade de negociação de quem ainda está empregado) e a capacidade de consumo em baixa, e, com isso, a atividade econômica deprimida [...] (Paraná, 2018, p. 3).

Neste cenário de crise, de acordo com os críticos às políticas de austeridade, encontra-se de um lado, uma fração do setor privado, com menor capacidade de investimento e, portanto, de geração de empregos e, de outro, consumidores desempregados e com menor poder de compra, gerando um movimento de ampliação da crise social e econômica para a grande massa da população, enquanto os grandes grupos econômicos nacionais e estrangeiros aumentam seus lucros.

Tal situação resultaria num novo período de recessão e uma nova fase desse círculo vicioso proveniente da política de austeridade: o corte inicial dos gastos públicos reduz o crescimento de outros setores, deteriorando a arrecadação e comprometendo significativamente o resultado fiscal, o que leva a um novo corte de gastos. Em outras palavras, a austeridade sustenta um paradoxo marcado pelo aumento da dívida pública, cuja solução, segundo Fattorelli (2012) deveria ser a revisão do modelo tributário concentrador de recursos na esfera federal, bem como o enfrentamento do problema do endividamento público dos municípios que acabam na divisão tributária com a menor parcela e uma sobrecarga grande de obrigações sociais. Num contexto de

crise econômica, as políticas de austeridade acabam “[...] produzindo um resultado ainda pior do que o cenário fiscal que se dispuseram a melhorar” (Paraná, 2018, p. 3).

Além disso:

[...] podem encerrar incontáveis consequências sobre o regime político de um Estado. A depender de sua configuração, podem provocar desde o esvaziamento da democracia com a impossibilidade de se decidir coletivamente sobre os gastos que um governo pode fazer, passando pela desmobilização política de seus cidadãos e indo até a influência que se exerce na formação da subjetividade (Tavares & Silva, 2020, p.13).

Embora as políticas de austeridade ampliem a recessão econômica, há quem se beneficie com elas. Os rentistas, especialmente, ampliam seus ganhos com os juros provenientes das dívidas não pagas por aqueles que perderam sua renda. Além destes, grupos econômicos e políticos que buscam transformar a educação, a saúde e outros direitos sociais em mercadoria também são favorecidos, haja vista que a redução da oferta e da qualidade dos serviços públicos aumenta a demanda pelos serviços privados, o que eleva a acumulação do capital e exime o Estado de sua responsabilidade em prover as políticas sociais (Carneiro & Ávila, 2009).

### **Impactos da EC nº 95/2016 na destinação de recursos do Governo Federal para as despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino**

A política de austeridade na gestão do orçamento público aprofundada pela EC nº 95, além de acarretar consequências macroeconômicas e distributivas, também influencia significativamente nos investimentos em políticas sociais, incluindo saúde, assistência social e, especialmente, educação.

De acordo com o Relatório do Primeiro Ciclo de Monitoramento do PNE (Biênio 2014-2016), o monitoramento da Meta 20 objetiva o acompanhamento da “[...] evolução dos investimentos em educação com vistas ao atingimento de, no mínimo, 7% do PIB até 2019 (final do quinto ano de vigência do PNE 2014-2024) e 10% até 2024 (término da vigência do PNE)” (Brasil, 2016c, p. 439). Segundo o próprio texto do PNE, o investimento público em educação é entendido, de acordo com a Meta 20, como a somatória dos gastos públicos utilizados para cumprir o dever do Estado com a educação. Tal investimento é analisado sob duas perspectivas: o investimento público direto – que se refere à soma de todos os recursos destinados pela União, estados e municípios à educação, e o investimento público total em educação – que abrange o primeiro e, ainda, a “[...] complementação à aposentadoria futura dos profissionais da educação, os recursos destinados a bolsas de estudos e ao Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) e as transferências ao setor privado” (Brasil, 2016c, p. 439). Esta segunda perspectiva de investimento encontra-se presente no indicador 20, responsável pelo monitoramento da Meta 20, que analisa a razão entre investimento público total em educação e PIB (Brasil, 2016c).

Este mesmo relatório evidencia um aumento no investimento público total em educação no período de 2004 a 2014, registrando evolução de 1,5% que, em valores monetários, representa um crescimento real de R\$ 343,8 bilhões em 2014, equivalente a 130,4% em relação à 2004.

Considerando os percentuais do investimento público total sobre o PIB, o maior percentual de investimentos ocorreu na educação básica, cujo valor representa 4,9% do PIB nacional (Brasil, 2016c).

O relatório referente ao 2º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE foi publicado em 2018, sendo, portanto, o primeiro a apresentar os resultados obtidos após a implementação do teto orçamentário estipulado pela EC nº 95/2016.

Diferentemente do primeiro relatório, este apresenta mais um indicador de análise:

Como o §4º do art. 5º do PNE menciona o investimento público ‘em educação’ e não ‘em educação pública’, conformou-se a necessidade de construir dois indicadores de monitoramento dos gastos em educação no País que diferenciassem todas as despesas públicas em educação das despesas aplicadas na educação pública – um adaptado para acompanhar a Meta 20 do PNE, gastos públicos em educação pública (Indicador 20A: Gasto público em educação pública em proporção ao PIB); e outro para monitorar o gasto público em educação de forma mais ampla, inclusive o aplicado no setor privado, em uma interpretação literal do art. 214 do texto constitucional (Indicador 20B: Gasto público em educação em proporção ao PIB), conforme o relatório técnico interno realizado pela Diretoria de Estudos Educacionais (Dired) do Inep (Brasil, 2019a, p. 326, grifo do autor).

Segundo o relatório retro citado, o indicador 20A – que trata exclusivamente dos investimentos em educação pública – constatou um percentual de vinculação de 5% do PIB no ano de 2015. Em linhas gerais, os gastos públicos em educação, neste mesmo ano, representaram um valor de R\$ 329.719 bilhões, dos quais

destinou-se 91,2% para instituições públicas e 8,6% para instituições privadas, cujos gastos envolveram subsídios, como o FIES; bolsas de estudo, parcela de complementação da União ao Fundeb às instituições conveniadas, entre outros. Ainda acerca de tais gastos, o relatório revela que 48,9% dos investimentos em educação destinaram-se ao ensino fundamental; 19,8% ao ensino superior; 13,8% ao ensino médio; 12,5% à educação infantil e apenas 4,9%, para o ensino profissional (Brasil, 2019a).

Em 2020, foi disponibilizado o relatório alusivo ao 3º Ciclo, cujo período de análise da Meta 20 considera a evolução dos Indicadores 20A e 20B entre os anos de 2015 a 2018, sendo os resultados deste último ano de caráter preliminar. O relatório indicou uma queda dos gastos relativos ao Indicador 20A (gastos públicos em educação pública), passando de 5,1% em 2015/16 para 5% em 2017 e no resultado preliminar para 2018, justificada por uma estagnação do PIB ocorrida entre 2015 a 2017. Em relação ao Indicador 20B (gastos públicos em educação em proporção ao PIB), constatou-se já uma pequena variação: em 2015, o percentual era de 5,5%; em 2016, 5,6%. Em 2017 e 2018 apresentaram uma retração para 5,4% (Brasil, 2020b).

Conforme as principais conclusões do referido relatório,

Considerando que a meta definida pelo PNE é de ampliação do investimento público em educação pública, atingindo 7% do PIB até 2019 e 10% do PIB até 2024, os resultados do relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do plano nacional de educação observados de relativa estagnação dos gastos em torno de 5% e 5,5% do PIB, com indicativo de pequena queda, indicam grande desafio para o atingimento das metas intermediária e final (Brasil, 2020b, p. 416).

A estagnação dos investimentos em educação mencionada é consequência direta do teto orçamentário estipulado pela EC nº 95/2016 e impacta negativamente na garantia da oferta e da qualidade da educação brasileira em todos os seus níveis e modalidades, que nos próximos anos irá dispor de um montante de recursos cada vez menor para suprir a demanda crescente de necessidades educacionais.

Salienta-se que o limite imposto pela EC nº 95/2016 às despesas primárias da União atingem indiretamente estados e municípios. Entretanto, na Exposição de Motivos do Ministério da Fazenda, anexa à Proposta de Emenda Constitucional encaminhada ao Congresso Nacional, o governo federal de então já indicava a disposição de eliminar a vinculação constitucional de receitas para o financiamento da saúde e educação, justificando que “[...] esse tipo de vinculação cria problemas fiscais e é fonte de ineficiência na aplicação de recursos públicos” (Brasil, 2016b, p. 4).

O atual ministro da economia, Paulo Guedes, também manifestou publicamente sua disposição em excluir qualquer vinculação constitucional para o financiamento da saúde e educação. Para Sant’Ana (2019), o ministro da economia do governo Bolsonaro pretende aprovar a chamada ‘PEC do Pacto Federativo’, cujo objetivo é acabar com as receitas vinculadas (que têm destino determinado) e com as despesas obrigatórias (as obrigações de pagar determinada despesa ou destinar determinada verba a uma área específica, como saúde e educação. Ainda, de acordo com Sant’Ana (2019), para Guedes caberia ao Congresso, governadores e prefeitos a definição sobre como alocar as receitas e pagar as despesas, sem a necessidade de aplicar um percentual mínimo em determinadas áreas como, por exemplo, educação e saúde. O ministro pretendia que a ‘PEC do Pacto Federativo’ começasse a tramitar o mais rápido possível. Entretanto, acabou recuando e não enviou a proposta de Emenda Constitucional, para não dificultar a aprovação da reforma da previdência que acabou sendo aprovada em outubro de 2019.

Em novembro de 2019, logo após a aprovação da reforma da previdência, o Líder do Governo no Senado, o senador Fernando Bezerra Coelho (MDB/PE) e mais um grupo de 31 senadores apresentaram a ‘PEC do Pacto Federativo’ (PEC nº 188/2019) (Brasil, 2019b). Tal Proposta de Emenda Constitucional, dentre outras determinações:

Estabelece medidas de ajuste fiscal aplicáveis ao custeio da máquina pública; modifica a estrutura do orçamento federal; estende a proibição de vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas, ressalvadas as hipóteses que estabelece; permite a redução temporária da jornada de trabalho de servidores públicos como medida para reduzir despesas com pessoal; propõe mecanismos de estabilização e ajuste fiscal quando as operações de créditos excederem as despesas de capital, as despesas correntes superarem noventa e cinco por cento das receitas correntes ou a realização de receitas e despesas puder não comportar o cumprimento das metas fiscais do ente; e cria o Conselho Fiscal da República (Brasil, 2019b).<sup>3</sup>

A PEC nº 188/2019 atualmente (maio/2022) está tramitando na Comissão de Constituição e Justiça e Cidadania do Senado Federal. De acordo com Lima (2021), tal iniciativa representa uma ampla revisão de dispositivos constitucionais, com múltiplos impactos para a administração pública, nos aspectos

<sup>3</sup> De acordo com o texto da PEC nº 188/2019, o Conselho Fiscal da República será composto 11 conselheiros: o Presidente da República; o Presidente da Câmara dos Deputados; o Presidente do Senado Federal; o Presidente do Supremo Tribunal Federal; o Presidente do Tribunal de Contas da União; três Governadores e três Prefeitos.

orçamentários e de gestão fiscal, bem como no financiamento das políticas públicas de saúde e educação. Tal PEC, se aprovada, poderá comprometer o financiamento das políticas sociais, em especial a educação e a saúde públicas, gerando distorções, redução de investimentos públicos e a destruição e o consequente processo de retirada progressiva de direitos sociais (Lima, 2021).

De acordo com o art. 212 da Constituição Federal, vigente antes da implementação da EC nº 95/2016, a União deveria aplicar anualmente, pelo menos 18% da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na MDE. De acordo com tal sistemática se, por exemplo, de um ano para o outro a receita de impostos apresentasse um crescimento de 10% os recursos mínimos a ser destinados ao financiamento das despesas com MDE seriam automaticamente elevados em 10%, independentemente da inflação apurada no ano.

Em decorrência da EC nº 95/2016, a partir do exercício financeiro de 2018 adotou-se uma nova sistemática para o cálculo do mínimo da receita de impostos a ser destinado à MDE. Tal sistemática deixou de considerar os 18% da receita de impostos apurada a cada ano como base de cálculo para a determinação do mínimo a ser aplicado. De acordo com art. 110 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, com nova redação dada pela EC nº 95/2016, as aplicações mínimas em MDE equivalerão, no exercício financeiro de 2018 e nos seguintes, aos 18% da receita de Impostos apurados no exercício de 2017 acrescidos apenas da inflação anual, mensurada pelo IPCA (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE], 2020).

A nova forma de cálculo da aplicação mínima de receitas para o financiamento da educação, prescrita pela EC nº 95/2016, implicou em redução da receita destinada ao financiamento do ensino. Se tomarmos como referência a receita de impostos destinada às despesas com MDE no período de 2016 a 2019, antes da crise sanitária, verificamos que tal receita apresentou um crescimento de 24,50%: evoluiu, em valores correntes, de R\$ 258,793 bilhões em 2016 para R\$ 322,199 bilhões em 2019. Nesse período, o IPCA foi de 18,41%. Esse exemplo demonstra que, geralmente, a receita de impostos apresenta um crescimento anual superior à inflação. Sendo assim, a nova sistemática de cálculo dos recursos mínimos a ser destinados à educação adotada pela EC nº 95/2016 irá resultar na restrição da base do financiamento das despesas com MDE.

Na prática, a EC nº 95/2016 congelou, em termos reais, a receita destinada ao financiamento das despesas com a MDE no ano de 2017, tendo em vista que antes da aprovação da EC nº 95/2016 o crescimento do mínimo a ser destinado ao financiamento da educação estava vinculado ao crescimento das receitas de impostos e não à inflação. Os Demonstrativos das Receitas e Despesas com MDE, publicados pela Secretaria do Tesouro Nacional, vinculada ao Ministério da Economia (Brasil, 2020c), revelam que a nova forma de cálculo do financiamento das despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino, determinada pela EC nº 95/2016 a partir de 2018, resultou em drástica redução dos recursos destinados à educação em apenas dois anos de vigência da EC nº 95/2016, conforme apresentado na Tabela 1.

**Tabela 1.** Diferença entre o mínimo da receita de impostos a ser destinado às Despesas da União com MDE de acordo com a regra antiga (18% da Receita de Impostos apurada a cada ano) e de acordo com a regra nova preconizada pela EC nº 95/2016 a partir do exercício financeiro de 2018 (Receita de Impostos arrecadada em 2017 acrescida do IPCA nos exercícios seguintes).

Ano	Receita de impostos da união destinada ao financiamento das despesas com MDE Regra antiga [a] 18% receita anual impostos	Receita de impostos da união destinada ao financiamento das despesas com MDE Regra nova: EC nº 95/2016 [b] 18% receita de impostos de 2017 acrescida da variação anual da inflação (IPCA)	Diferença (R\$) [a]-[b]
2018	331.830.947.086	310.866.919.121	- 20.964.027.965
2019	344.501.469.645	312.836.939.177	- 31.664.530.468
2020	315.467.748.165	313.317.220.623	- 2.150.527.542
Δ 2013-2020	-11,92%	-12,59%	

Nota: Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2021(IPCA). Fonte: Brasil (2020c).

Em 2018, a receita de impostos totalizou R\$ 1,844 trilhão e o mínimo a ser destinado ao financiamento das despesas com MDE seria R\$ 331,831 bilhões, de acordo com a regra vigente antes da EC nº 95/2016 (18% de receita de impostos arrecadada em 2018). Porém, em razão da Emenda Constitucional, o mínimo da receita de impostos destinada ao financiamento da educação totalizou R\$ 310,867 bilhões, R\$ 20,964 bilhões a menos que a regra antiga, adotada antes da vigência da EC nº 95/2016 (Tabela 1). Em 3 anos de vigência da Emenda Constitucional (2018-2020), a educação perdeu R\$ 54,779 bilhões do mínimo de receita sobre o qual deveria ser destinado pelos menos 18% para o financiamento das despesas com MDE.

Nas Tabela 2 e 3 estão incluídos o percentual da receita de impostos destinado às despesas com MDE, de acordo com as regras vigentes antes e depois da EC nº 95/2016.

Os valores apresentados na Tabela 2 revelam que no período de 2013 a 2016 o percentual da receita de impostos destinado às despesas com MDE apresentou uma trajetória ascendente: de 22,54% para 25,77%. Porém, a partir de 2017 até 2019, antes da eclosão da pandemia, o percentual da receita de impostos para o financiamento da educação declinou de 25,77%, em 2016, para 19,56% em 2019, de acordo com a regra vigente antes da EC nº 95/2016. Se considerarmos a sistemática de cálculo que era adotada antes da vigência da EC nº 95/2016, no ano de 2020 ocorreu um pequeno aumento percentual das despesas com MDE: de 19,56% em 2019 para 22,97% em 2020.

**Tabela 2.** Despesas da União com MDE como percentual da Receita de Impostos no período de 2013 a 2020, de acordo com a regra vigente antes da implantação da EC nº 95/2016.

Ano	Receita de impostos da união destinada ao financiamento das despesas com MDE:	Despesas com MDE	% da receita de impostos destinado às despesas com MDE [D]
	Regra antiga [A]	[B]	Regra antiga [B]/[A]
2013	358.460.573.504	80.802.246.526	22,54
2014	346.222.718.274	80.109.533.933	23,14
2015	334.430.935.080	76.781.297.810	22,96
2016	307.808.963.694	79.325.318.205	25,77
2017	312.874.078.187	72.663.455.568	23,22
2018	331.830.947.086	71.460.688.216	21,54
2019	344.501.469.645	67.385.914.079	19,56
2020	315.467.748.165	72.452.303.252	22,97

Nota: Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2021(IPCA). Fonte: Brasil (2020c).

Até 2018, no Demonstrativo das Receitas e Despesas com MDE, publicado pela Secretaria do Tesouro Nacional (Ministério da Fazenda), para apurar o percentual da receita de impostos destinado às despesas com MDE era adotado o seguinte procedimento: o total das despesas com ações típicas de MDE era dividido pelo total da receita líquida de impostos (18% da receita total de impostos vinculada ao financiamento da educação). No ano de 2017, por exemplo, as despesas com ações típicas de MDE totalizou R\$ 72,663 bilhões e a receita líquida de impostos totalizou R\$ 312,874 bilhões. Nesse ano, a União destinou 23,22% da receita total de impostos para o financiamento das despesas com MDE.

A partir do ano de 2018, por conta da vigência da EC nº 95/2016, o critério para verificação do cumprimento do valor mínimo da receita de impostos para o financiamento das despesas com MDE foi alterado. A receita de impostos destinadas às despesas com MDE deixou de ser os 18% da receita total de impostos arrecadada no ano de 2018. A receita mínima de impostos para o ano de 2018 passou a ser a receita líquida de impostos arrecadada em 2017 acrescida da variação da inflação (IPCA) durante o ano de 2017. De acordo com essa nova forma de cálculo, no ano de 2018, as despesas com ações típicas de MDE deveriam no final do ano ser maior que 100% do mínimo de 18% da receita de impostos arrecadada no ano anterior (2017), corrigida pelo IPCA, conforme apresentado na Tabela 3.

**Tabela 3.** Despesas da União com MDE como percentual da Receita de Impostos no período de 2018 a 2020, de acordo com a regra vigente após a implantação da EC nº 95/2016.

Ano	Receita de impostos da união destinada ao financiamento das despesas com MDE	18% da receita líquida de impostos do ano anterior corrigido pelo IPCA	Despesas com MDE [C]	% aplicado despesas com MDE: Regra nova
	Regra nova EC Nº 95/2016 [A]	Regra nova EC Nº 95/2016 [B] = 18% DE [A]		EC Nº 95/2016 [C]/[B]
2018	310.866.919.121	55.956.045.442	71.460.688.216	127,71%
2019	312.836.939.177	56.310.649.052	67.385.914.079	119,67%
2020	313.317.220.623	56.397.099.712	72.452.303.252	128,47%

Nota: Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2021(IPCA). Fonte: Elaborada pelos autores (Brasil, 2020c).

De acordo com a nova regra, prescrita pela EC nº 95/2016, no ano de 2018 o cálculo sobre o mínimo a ser destinado às despesas com MDE foi realizado da seguinte forma: a receita mínima de impostos (18% do total da receita de imposto vinculada) arrecadada no ano de 2017 acrescida da inflação apurada em 2017 (IPCA). Tal cálculo resultou numa receita mínima que totalizou R\$ 55,956 bilhões. Essa receita mínima foi dividida pelo total das despesas com ações típicas de educação executadas no ano de 2018. De acordo com essa nova

fórmula do cálculo, a União destinou 127,71% em relação ao mínimo da receita líquida de impostos para o financiamento das despesas com MDE. Sendo assim, conforme determinou a EC nº 95/2016, a União cumpriu o limite mínimo a ser investido em educação, ou seja, pelo menos 100% da receita líquida de impostos, vinculada ao financiamento da educação, arrecadada no ano de 2017, acrescida da variação do IPCA. Em 2019, a União destinou 119,67% em relação ao limite mínimo a ser investido em educação.

O ano de 2020 foi um ano atípico. Em razão da Pandemia, a crise econômica se aprofundou acarretando uma redução da arrecadação tributária. Em 2020, se comparado com o ano de 2019, ocorreu uma queda de 8,43% das receitas de impostos que, de acordo com a regra vigente antes da EC nº 95/2016, deveria ser destinada ao financiamento da educação: de R\$ 344,501 bilhões em 2019 para R\$ 315,468 bilhões em 2020, conforme apresentado na Tabela 2 anteriormente demonstrada. Quanto às despesas com a MDE, verificou-se um aumento de 7,52%: de R\$ 67,386 bilhões para R\$ 74,452 bilhões.

Entretanto, passada a pandemia, se a receita de impostos retomar uma trajetória de crescimento, a sistemática de financiamento das despesas com MDE prescrita pela EC nº 95/2016 irá resultar numa significativa redução dos recursos destinados ao financiamento da educação, conforme observado nos três anos de vigência da EC nº 95/2016, especialmente nos anos de 2018 e 2019, antes da eclosão da pandemia.

Se considerarmos o período de 2016 a 2019, as despesas com MDE foram reduzidas em 15,05%: de R\$ 79,325 bilhões, em 2016, para R\$ 67,386 bilhões em 2019 (Tabela 2). Se tomarmos como referência os percentuais da receita de impostos destinados às despesas com MDE, de acordo com a regra vigente antes da EC nº 95/2016, houve uma redução de 25,77%, em 2016, para 19,56%, em 2019. Tais números comprovam nossa hipótese de que a EC nº 95/2016 tem resultado numa restrição dos recursos públicos destinados à MDE e inviabilizarão a possibilidade do cumprimento da Meta 20 do PNE (2014-2024).

## Considerações finais

A EC nº 95/2016 aprofunda a política de austeridade que já vinha sendo adotada pelo governo federal há algum tempo. A imposição, por 20 anos, de um limite para as despesas não financeiras do Poder Executivo, visa a garantir o pagamento das despesas com a dívida pública e resultará na drástica redução dos recursos destinados ao financiamento das políticas públicas, como já demonstrou Amaral (2017):

O movimento de recursos orçamentários em direção ao capital, em detrimento do social, se explicitou fortemente no próprio enunciado das PECs 241 e 55, que se transformou na EC 95, ao não estipular nenhum limite ao pagamento de juros, encargos e amortização da dívida, o que se materializou, depois, na LOA 2017 ao elevar substancialmente, 60,2%, o valor possível para essa despesa em relação ao executado em 2016 (Amaral, 2017, p. 24).

De 2016 a 2019, os recursos destinados pela União para o pagamento somente de juros, encargos e amortização da dívida apresentaram um crescimento de 5,85%: evoluíram de 566,464 bilhões em 2016 para R\$ 599,615 bilhões em 2019, em valores atualizados pelo IPCA de janeiro de 2021. Esse crescimento foi expressivo tendo em vista que, no mesmo período, as despesas da União com MDE apresentaram um decréscimo de 15,05%: de 79,325 bilhões em 2016 para R\$ 67,385 bilhões em 2019. No período de 2016 a 2019, antes da eclosão da pandemia, a União destinou, cumulativamente, R\$ 2,446 trilhões para o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública, 8,4 vezes mais que os recursos destinados à MDE (R\$ 290,835 bilhões).

Em linhas gerais, o aprofundamento da política de austeridade como sendo a única e mais viável alternativa apresentada pelo governo federal para a superação da crise fiscal e econômica vivenciada no Brasil vai ao encontro, especialmente, dos interesses do mercado financeiro.

Conforme mencionado no decorrer do texto, todo esse rigor e ausência de flexibilidade revelam o paradoxo da EC nº 95/2016: um país em crise deveria fomentar investimentos em diversas áreas - especialmente nas políticas sociais - para viabilizar a retomada da economia, a geração de empregos e a ampliação do consumo, necessários à superação da crise. Contudo, a Emenda atua em sentido contrário, congelando gastos e reduzindo o financiamento das políticas sociais. A Emenda também inviabiliza a efetivação do PNE, pois o estabelecimento de um limite para a destinação de recursos nesta área contraria a proposta, contida na Meta 20, de ampliar os investimentos em educação no país e já irá inviabilizar a tragédia que será a marca da EC nº 95/2016 sobre as políticas sociais, em particular para a educação, como afirma Amaral:

A análise da execução orçamentária do Poder Executivo no período 1995-2016 e do orçamento aprovado na LOA de 2017 nos permite afirmar que o cumprimento das metas contidas no PNE (2014-2024) no contexto da EC 95, que perdurará até o ano de 2036, abarcando também o próximo PNE decenal, é uma tarefa praticamente impossível, e pode-se afirmar que a EC 95 determinou a 'morte' do PNE (2014-2024) (Amaral, 2017, p. 28, grifo do autor).

Como consequência da implementação da Emenda, serviços essenciais à população, como a educação e a saúde, são drasticamente afetados pela diminuição de recursos aportados pelo Governo Federal, comprometendo a qualidade e até mesmo a garantia de sua oferta, fragilizando toda a rede de proteção social e configurando-se como um retrocesso em matéria de direitos formalmente previstos no Art. 6º da aclamada Constituição Cidadã de 1988. Ademais, essa política de austeridade, ao restringir os recursos destinados ao financiamento das políticas sociais, aprofunda a grave crise social com o aumento do desemprego e ampliação do número de pobres e miseráveis no Brasil. Por conta da EC nº 95/2016, nos anos de 2018 e 2019, a saúde perdeu R\$ 18,935 bilhões, o equivalente a 7,27% dos recursos destinados pela União nesses dois anos.

Como visto anteriormente, no período de 2016 a 2019, as despesas com MDE foram reduzidas em 15,05%: de R\$ 79,325 bilhões, em 2016, para R\$ 67,386 bilhões em 2019. Ao ser examinada estas despesas e ao tomar como referência os percentuais da receita de impostos destinados às despesas com MDE, de acordo com a regra vigente antes da EC nº 95/2016, houve uma redução de 25,77%, em 2016, para 19,56%, em 2019. Dado o exposto, na seção 5 deste artigo, conclui-se que a Meta 20 do PNE não poderá ser efetivada. Afinal, não há como aumentar a destinação de recursos para a educação diante de uma determinação constitucional de limitar por 20 anos o crescimento das despesas primárias da União. Lamentavelmente, entre a possibilidade de viabilizar algumas ações (PNE) e retrocessos (EC nº 95/2016), a educação como direito de todos se vê inviabilizada no Brasil nos próximos anos, aprofundando o crônico processo de descaso em relação aos direitos sociais e ao aprimoramento científico, cultural e educacional da população brasileira.

## Referências

- Amaral, N. C. (2017). Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? *Revista Brasileira de Educação*, 22(71), 1-30. DOI: <https://doi.org/10.1590/S1413-24782017227145>
- Brasil. (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Supremo Tribunal Federal, Secretaria de Documentação. Recuperado de <https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/legislacaoConstituicao/anexo/CF.pdf>
- Brasil. (1996). *Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional*. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70320/65.pdf>
- Brasil. (1997). *Decreto nº 2.264, de 27 de junho de 1997. Regulamenta a Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, no âmbito federal, e dá outras providências*. Brasília, DF: Presidência da República. Recuperado de [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/D2264.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2264.htm)
- Brasil. (2016a). *Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016*. Brasília, DF. Recuperado de [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm)
- Brasil. (2016b). *Exposição de motivos nº 00083/2016 MFDG*. Recuperado de <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>
- Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2016c). *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE: biênio 2014-2016*. Brasília, DF: Inep. Recuperado de [https://download.inep.gov.br/outras\\_acoes/estudos\\_pne/2016/relatorio\\_pne\\_2014\\_a\\_2016.pdf](https://download.inep.gov.br/outras_acoes/estudos_pne/2016/relatorio_pne_2014_a_2016.pdf)
- Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2019a). *Relatório do 2º Ciclo de monitoramento das metas do plano nacional de educação – 2018*. Brasília, DF: Inep. Recuperado de <https://bitily.me/hkYur>
- Brasil. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (2020b). *Relatório do 3º ciclo de monitoramento das metas do plano nacional de educação - 2020*. Brasília, DF: Inep. Recuperado de [https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano\\_nacional\\_de\\_educacao/relatorio\\_do\\_terceiro\\_ciclo\\_de\\_monitoramento\\_das\\_metas\\_do\\_plano\\_nacional\\_de\\_educacao.pdf](https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_terceiro_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf)
- Brasil. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. (2020a). Brasil. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. (2020a). Recuperado de <https://bitily.me/ytkZs>
- Brasil. Ministério da Economia. Secretaria do Tesouro Nacional. (2020c). *Relatório resumido da execução orçamentária. demonstrativo das receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino – MDE (2013-2020)*. Brasília, DF: Ministério da Economia. Recuperado de [https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9\\_ID\\_PUBLICACAO:37123](https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9:::9:P9_ID_PUBLICACAO:37123)
- Brasil. Ministério da Educação e Cultura. (2014). *Plano nacional de educação – lei nº 13.005/2014*. Recuperado de <https://bitily.me/tFpbA>

- Brasil. Ministério da Educação e Cultura. (2020d). *Novo Fundeb - fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação - Cartilha*. Recuperado de <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/CartilhaNovoFundeb2021.pdf>
- Brasil. Ministério da Educação e Cultura. (2021). *Novo Fundeb - Fundo de manutenção e desenvolvimento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação - manual de orientação*. Recuperado de <https://www.gov.br/fnde/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/financiamento/fundeb/ManualNovoFundeb2021.pdf>
- Brasil. Ministério da Educação. (2007). *Fundef - fundo de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental e de valorização do magistério - manual de orientação*. Recuperado de <http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/mo.pdf>
- Brasil. Ministério da Educação. (2018). *Fundeb – apresentação*. Recuperado de <http://portal.mec.gov.br/fundeb>
- Brasil. Senado Federal. (2019b). *Proposta de emenda à constituição nº 188 de 5 de novembro de 2019*. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Brasília, DF. Recuperado de <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/139704>
- Carneiro, M. L. F., & Ávila, R. V. (2009). *A dívida e as privatizações*. Recuperado de <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/09/A-Divida-e-as-Privatizacoes.pdf>
- Dutra, N. L. L., & Brisolla, L. S. (2020). Impactos e rupturas na educação superior brasileira após a emenda constitucional 95/2016: o caso dos institutos federais. *Revista Fineduca*, 10(7), 1-17. DOI: <http://dx.doi.org/10.22491/fineduca-2236-5907-v10-79581>
- Fattorelli, M. L. (2012). *Má distribuição compromete políticas sociais*. Recuperado de <https://www.auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2012/11/ArtigoMariaLuciaCarosAmigos.pdf>
- Fernandes, F. C. (2009). O Fundeb como política pública de financiamento da educação básica. *Retratos da Escola*, 3(4), 23-38. DOI: <https://doi.org/10.22420/rde.v3i4.99>
- Fernandes, F. C. (2020). *Do Fundef ao Fundeb: mudança e avanço*. Recuperado de [http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/textosecr/fundef\\_ao\\_fundeb.pdf](http://portal.mec.gov.br/seb/arquivos/pdf/textosecr/fundef_ao_fundeb.pdf)
- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE]. (2020). *Variação acumulada no ano durante o Plano Real (%), dezembro 1995 - dezembro 2019*. Recuperado de <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/economicas/precos-e-custos/9256-indice-nacional-de-precos-ao-consumidoramplo.html?edicao=20932&t=series-historicas>
- Lima, L. H. (2021). *O que é o 'pacto federativo'*. Recuperado de <http://genjuridico.com.br/2021/02/22/o-que-e-pacto-federativo/>
- Loureiro, W. N. (2016). *O financiamento da educação no Brasil: contextualização*. Recuperado de [https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/248/o/3\\_LOUREIRO\\_\\_Walderes\\_Nunes.pdf](https://files.cercomp.ufg.br/weby/up/248/o/3_LOUREIRO__Walderes_Nunes.pdf)
- Lourenço, L. (Ed) (2016). Retrospectiva: veja o que aconteceu na economia em 2016. *Agência Brasil*, 2016. Recuperado de <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/-12/ajuste-fiscal-crise-nos-estados-infla%C3%A7%C3%A3o-veja-o-que-marcou-a-economia-em-2016>
- Lucena, C., Lucena, L., & Previtali, F. S. (2016). A resistência petroleira e a privatização no pré-sal no Brasil. *História & Perspectivas*, 29(55), 79-100. Recuperado de <http://www.seer.ufu.br/index.php/historiaperspectivas/article/view/35780/18910>
- Paraná. (2018). Austeridade permanente como gestão do conflito sociodistributivo. Resenha do livro *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*, de Mark Blyth. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 33(97), 1-6. DOI: <https://doi.org/10.1590/339718/2018>
- Pinto, J. M. R. (2018). O financiamento da educação na Constituição Federal de 1988: 30 anos de mobilização social. *Educação & Sociedade*, 39(145), 846-869. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018203235>
- Rossi, P., Oliveira, A. L. M., Arantes, F., & Dweck, E (2019). Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. *Educação & Sociedade*, 40(1), e0223456. DOI: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019223456>
- Sant'Ana, J. (2019, março 14). O que é o projeto que virou obsessão de Paulo Guedes e por que pode não funcionar. *Gazeta do Povo*, Política. Recuperado de <https://bitily.me/tMeoO>

- Silva, D. C. (2005). Subsídio literário: um imposto para educar no 'período das luzes'. In *Anais do XXIII Simpósio Nacional de História* (p. 1-8). Londrina, PR. Recuperado de [https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548206371\\_873b507dfc88c3eaf4b5031b21464822.pdf](https://anpuh.org.br/uploads/anais-simposios/pdf/2019-01/1548206371_873b507dfc88c3eaf4b5031b21464822.pdf)
- Tavares, F., & Silva, G. (2020). A ciência política brasileira diante do novo regime fiscal: para uma agenda de pesquisas sobre democracia e austeridade. *Dados*, 63(2), 1-39.

### INFORMAÇÕES SOBRE OS AUTORES

**Michele Aparecida Martins:** Graduação em Pedagogia pela Universidade Estadual do Oeste do Paraná – Unioeste.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-0501-3743>  
E-mail: michele.2017martins@hotmail.com

**Roberto Antonio Deitos:** Doutor em Educação pela Unicamp. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Unioeste.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-9150-6354>  
E-mail: rdeitos@uol.com.br

**Luiz Fernando Reis:** Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana pela UERJ. Professor do Programa de Pós-Graduação em Educação, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná - Unioeste.  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2982-1163>  
E-mail: reisluzfernando@gmail.com

#### Nota:

A autora Michele Aparecida Martins foi responsável pela concepção do artigo, redação do manuscrito, revisão crítica do conteúdo e aprovação da versão final a ser publicada. O autor Roberto Antonio Deitos foi responsável pela concepção, delineamento, redação do manuscrito e revisão da versão final a ser publicada. O autor Luiz Fernando Reis foi responsável pela análise e interpretação dos dados relativos às receitas e despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE), redação e revisão do manuscrito, bem como pela aprovação final da versão a ser publicada.