



Universidade de Brasília

Faculdade de Direito

Pedro Santana Gomes

**PEC 241: UMA ANÁLISE DOS POTENCIAIS IMPACTOS DO
NOVO REGIME FISCAL SOBRE O DIREITO À EDUCAÇÃO**

Brasília

2016

Universidade de Brasília
Faculdade de Direito
Curso de Graduação em Direito

Pedro Santana Gomes

**PEC 241: UMA ANÁLISE DOS POTENCIAIS IMPACTOS DO
NOVO REGIME FISCAL SOBRE O DIREITO À EDUCAÇÃO**

Monografia apresentada como requisito parcial
para a obtenção do título de bacharel em Direito
pela Universidade de Brasília – UnB

Orientador: Professor Dr. Valcir Gassen

Brasília

2016

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

Nome: GOMES, Pedro Santana.

Título: PEC 241: uma análise dos potenciais impactos do Novo Regime Fiscal sobre o direito à educação.

Monografia apresentada como requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em Direito pela Universidade de Brasília – UnB.

Data da defesa:

Resultado: _____

BANCA EXAMINADORA

Professor Dr. Valcir Gassen (Orientador)

Professor Ms. Guilherme Pereira Dolabella Bicalho

Professor Ms. Pedro Júlio Sales D'Araújo

Amanda de Sales Lima

RESUMO

A Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016 objetiva instituir o denominado Novo Regime Fiscal, para limitar o crescimento em termos reais da despesa primária da União, por um período de 20 anos. Incluídas nesse limite estarão as despesas federais da área educacional, destinadas a efetivar os mandamentos constitucionais e legais que determinam a garantia de educação pública com qualidade e isonomia. Dentre as últimas, destaca-se o Plano Nacional de Educação para o decênio 2014-2024, que estabeleceu 20 metas para todos os entes da federação, referentes a todos os níveis e modalidades do ensino. Na medida em que se configura um aparente paradoxo a proposta de se impedir o crescimento em termos reais da despesa primária da União quando se afigura necessária a expansão das ações desse ente na garantia do direito à educação, este trabalho investigou os potenciais impactos que a aprovação dessa PEC terá sobre as despesas federais na área educacional.

Palavras-chave: Direito Financeiro – direito à educação – PEC 241 – Plano Nacional de Educação – despesa primária da União – despesas com ações de educação – manutenção e desenvolvimento do ensino.

ABSTRACT

The Proposed Amendment to the Constitution No. 241/2016 aims to institute the so-called New Tax Regime to limit the growth in real terms of the Union's primary expenditure for a period of 20 years. Included in this limit will be the federal expenses of the educational area, destined to carry out the constitutional and legal mandates that determine the guarantee of public education with quality and isonomy. Among the latter, the National Education Plan for the decade 2014-2024 stands out, which established 20 goals for all entities of the federation, referring to all levels and modalities of education. Given the apparent paradox of the proposal to prevent growth in real terms of the Union's primary expenditure when it seems necessary to expand its actions in guaranteeing the right to education, this work investigated the potential impacts that the approval of this PEC will have on federal spending on education.

Key words: Budget Law – right to education – PEC 241 – National Education Plan – Union's primary expenditure – education expenditure – education's maintenance and development

Lista de abreviaturas e siglas

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
CAQ	Custo aluno qualidade
CAQi	Custo aluno qualidade inicial
CF/88	Constituição Federal de 1988
CONOF/CD	Comissão de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados
EAD	Ensino à Distância
EC	Emenda Constitucional
FIES	Fundo de Financiamento Estudantil
FPE	Fundo de Participação dos Estados
FPM	Fundo de Participação dos Municípios
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação
IES	Instituições de Ensino Superior
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação
LDO	Lei de Diretrizes Orçamentárias
LRF	Lei de Responsabilidade Fiscal
MDE	Manutenção e desenvolvimento do ensino
MEC	Ministério da Educação

MPU	Ministério Público da União
NRF	Novo Regime Fiscal
PEC	Proposta de Emenda à Constituição
PIB	Produto Interno Bruto
PNE	Plano Nacional de Educação
RCL	Receita Corrente Líquida
RLI	Receita Líquida de Impostos
TBM	Taxa Bruta de Matrícula
TLE	Taxa Líquida de Escolaridade
TLM	Taxa Líquida de Matrícula
TPSP	Taxa de Participação do Segmento Público

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO

1. O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

1.1. DIREITO À EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL

1.2. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS ENTES FEDERADOS

1.3. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

2. REGIME FINANCEIRO DO DIREITO À EDUCAÇÃO E PEC 241

2.1. NORMAS DE DIREITO ORÇAMENTÁRIO PERTINENTES AO DIREITO À EDUCAÇÃO

2.1.1. Aplicações mínimas em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino

2.1.2. Contribuição do salário-educação

2.1.3. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

2.1.4. Fundo social

2.2. PEC 241

2.2.1. Da proposta enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo

2.2.2. Do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados

3. POTENCIAIS IMPACTOS DO NOVO REGIME FISCAL SOBRE O DIREITO À EDUCAÇÃO

3.1. GASTO PÚBLICO FEDERAL NA ÁREA EDUCACIONAL

3.2. APLICAÇÕES MÍNIMAS EM AÇÕES DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

3.3. LIMITE INDIVIDUALIZADO DO PODER EXECUTIVO

3.3.1. Pressão das demais obrigatórias

3.3.2. Composição das despesas obrigatórias e discricionárias da área educacional

3.4. METAS DO PNE

3.4.1. Meta 12

3.4.2. Meta 13

3.4.3. Meta 14

3.4.4. Meta 20

INTRODUÇÃO

Diversas são as acepções da palavra educação. Quando se fala em *direito* à educação, o entendimento mais corrente é o de educação enquanto ensino, enquanto processo de aprendizagem a partir do qual há a absorção de conhecimentos e desenvolvimento de competências.

O direito à educação do qual trata a Constituição Federal é lido a partir de tal perspectiva. Enquanto direito público, trata-se da faculdade atribuída ao particular de demandar o Estado para obter prestações tendentes à efetivação desse direito.

Na medida em que a educação é fundamental não apenas para o reconhecimento dos indivíduos enquanto tais, por meio da formação de consciência de si e do mundo, mas também para o exercício profissional, e, portanto, entendida como etapa a qualificar os cidadãos para o trabalho, elevadas têm sido as demandas sociais no sentido da garantia desse direito. Diversas iniciativas foram tomadas nos últimos anos, em especial no período pós-democratização, para a expansão das ações dos entes públicos na área educacional, com a finalidade de universalizar o atendimento dessa necessidade da população.

Nesse contexto, foi apresentada pelo Presidente da República ao Congresso Nacional, em junho de 2016, a Proposta de Emenda à Constituição nº 241, cujo escopo é instituir o denominado Novo Regime Fiscal, no qual o crescimento da despesa primária da União será limitado a cada exercício financeiro, em termos nominais, à inflação apurada em período anterior de 12 meses. Após instalação de Comissão Especial para a apreciação da proposta, nos termos do Regimento Interno da Câmara dos Deputados¹, foi aprovado o substitutivo PEC 241-A, por sua vez aprovado, em dois turnos, pelo Plenário dessa Casa Legislativa.

Tal proposta encontra-se sob apreciação do Senado Federal, agora com o número 55. Para os fins deste trabalho, referir-se-á a essa PEC pela sua numeração da Câmara dos Deputados, considerando-se que se popularizou com essa denominação.

¹ Art. 202, § 2º.

O NRF proposto pela PEC 241-A tem levantado diversas dúvidas, e preocupações, acerca de seus efeitos sobre a capacidade da União de expandir, ou ao menos manter, suas ações na área educacional.

Este trabalho procura examinar essa questão, para avaliar os potenciais impactos do NRF sobre as despesas primárias da União com ações de educação, dialogando com diversos outros trabalhos produzidos sobre o tema, oficiais e acadêmicos.

Assim, o primeiro capítulo é dedicado a um exame do direito à educação conforme consta da CF/88. São abordadas as categorias de direitos fundamentais e direitos sociais, inserindo-se o direito à educação nesse contexto, bem como quais são as implicações do reconhecimento do direito à educação como pertencente a essas classificações. Ato contínuo, foi feita uma breve exposição das normas constitucionais relativas ao direito à educação, com enfoque nas relativas à repartição de competências entre os entes federados. Finalmente, foi examinado o Plano Nacional de Educação, a partir da experiência do plano anterior, delimitando-se suas metas e as ferramentas disponíveis para que sejam alcançadas.

O segundo capítulo é dedicado ao exame de normas de direito financeiro. Desse modo, trata tanto de diversas dessas normas relativas ao direito à educação, destacadas as fontes de receitas para as ações de educação, quanto da PEC 241. Neste ponto, buscou-se analisar de forma algo pormenorizada suas disposições, comparando-se o texto da proposta apresentada pelo Poder Executivo Federal e o resultante do parecer aprovado pela Comissão Especial na Câmara dos Deputados, de modo a traçar um panorama geral de como a instituição do NRF afetará o processo de elaboração dos orçamentos da União durante sua vigência.

Finalmente, o terceiro capítulo cuidou da análise dos efeitos que se poderão fazer sentir na programação orçamentária da educação uma vez aprovada a PEC 241. Partiu-se do atual quadro de gasto público federal na área para projeções de cenários possíveis para as despesas primárias da União, gerais e com educação, nos próximos anos. Assim, foram examinadas as alterações nas regras para apuração das aplicações mínimas em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, bem como a tendência de composição das despesas obrigatórias e discricionárias constantes do orçamento federal, tanto no agregado deste quanto, especificamente, na área educacional. Por fim, buscou-se demonstrar quais das 20 metas fixadas pelo PNE poderão ser afetadas pelas disposições do NRF.

1. O DIREITO À EDUCAÇÃO NA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

1.1. DIREITO À EDUCAÇÃO COMO DIREITO SOCIAL

A Constituição Federal de 1988 atribui à educação o *status* de direito. Além das disposições constantes da Seção I, capítulo III, Título VIII, inteiramente dedicada a ele, o art. 6º, que enuncia um rol de direitos sociais, também faz referência a um *direito* à educação.

O direito à educação, portanto, é considerado precipuamente um direito social, estando seu conteúdo material mais diretamente ligado à idéia de acesso e permanência nas instituições de ensino². Há, ainda, como reflexo do pluralismo político que é fundamento da República Federativa do Brasil³, bem como do regime democrático⁴, um aspecto de liberdade civil nesse direito⁵, algo corolário às liberdades de consciência e de expressão, de modo que é assegurada a liberdade de aprender e de ensinar (a chamada *liberdade de cátedra*), nesta incluída a divulgação do pensamento. Sobre o tema André Ramos Tavares comenta:

Assim, é possível falar numa dimensão não prestacional do direito à educação, consistente no direito de escolha, livre, sem interferências do Estado, quanto à orientação educacional, conteúdos materiais e opções ideológicas. Nesse sentido, o Estado cumpre e respeita o direito à educação quando deixa de intervir de maneira imperial ditando orientações específicas sobre a educação, como “versões oficiais da História” impostas como únicas admissíveis e verdadeiras, ou com orientações políticas, econômicas ou filosóficas. Também cumpre a referida dimensão deste direito quando admite a pluralidade de conteúdos (não veta determinadas obras ou autores, por questões ideológicas, políticas ou morais).⁶

Tanto a dogmática constitucional quanto as práticas institucionais do Estado Brasileiro reconhecem que os direitos sociais integram a categoria dos direitos fundamentais, aqueles considerados intrínsecos ao princípio ou postulado⁷ da dignidade da pessoa humana⁸,

² Art. 206, I, da CF/88.

³ Art. 1º, V, da CF/88.

⁴ GARCIA, Maria. “Educação, problema básico da Democracia”, in Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais. Flávia Piovesan, Maria Garcia (org.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

⁵ Art. 206, II e III, da CF/88.

⁶ TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 8ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2010, p. 869.

⁷ A literatura especializada tende a diferenciar esses conceitos, que seriam referentes a distintas categorias de normas constitucionais. Tais questões, todavia, não influenciam significativamente no tratamento a ser dado ao objeto do presente trabalho.

incluída no inciso III do art. 1º da CF/88 como um dos fundamentos da República Federativa do Brasil.

Tal consideração se dá, sob a ótica normativa, não apenas pela posição topográfica do capítulo do texto constitucional dedicado aos direitos sociais, o segundo do Título II, que, por sua vez, trata dos direitos e garantias fundamentais, mas principalmente pela relevância que os âmbitos da vida humana tutelados juridicamente por tais direitos assumem nas sociedades modernas. Com efeito, não parece haver maiores dificuldades em se reconhecer que o trabalho, a saúde, a moradia, a educação, dentre diversas outras espécies de direitos sociais, são indispensáveis a uma vida digna.

Já sob uma perspectiva sócio-política, o reconhecimento desses aspectos das interações humanas como direitos, de modo a que comportem tutela jurídica, em maior ou menor grau, é decorrente de longa e ampla trajetória de lutas sociais⁹, cuja gênese pode ser situada junto às transformações engendradas pelas revoluções francesa e industrial nas sociedades civis ocidentais, bem como naquelas mais diretamente influenciadas por elas, como é o caso das civilizações latino-americanas, nos aspectos político-institucionais, culturais e econômicos. Tais processos acentuaram-se ao longo dos anos, sendo seu ápice o período do pós-guerra no qual o mundo praticamente em sua inteireza esteve influenciado pelo conflito político-ideológico denominado “guerra fria”¹⁰; atualmente, no contexto de globalização da economia mundial, associado ao avanço de políticas de cunho neoliberal em diversos países, fortes e cada vez mais freqüentes são as iniciativas voltadas à limitação da efetividade e abrangência dos direitos sociais.

Na doutrina constitucional majoritária, os direitos sociais são referidos como direitos de 2ª geração, não apenas por seu reconhecimento nos ordenamentos jurídicos, de modo geral, ter sido posterior ao dos chamados direitos de 1ª geração, mas também pelas distintas conseqüências jurídicas advindas de suas inclusões nos textos constitucionais.

⁸ CLÈVE, Clémerson Merlin. *A eficácia dos direitos fundamentais sociais*, in *Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais*. Flávia Piovesan, Maria Garcia (org.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

⁹ Como também o foram os direitos fundamentais individuais, ou de 1ª geração, cujas mais incipientes manifestações a doutrina comumente localiza na Carta Magna Inglesa de 1215. (TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 8ª ed. rev. atul. São Paulo: Saraiva, 2010)

¹⁰ VELTRONI, Alexandre Lucas. *O direito à educação no Brasil*, in *Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais*. Flávia Piovesan, Maria Garcia (org.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

Os direitos de 1ª geração, como o direito de propriedade e as liberdades de contratar, de ir e vir, de expressão, de consciência, de associação para fins lícitos, dentre outros, dizem, precipuamente, com a liberdade do cidadão em face do Estado. Desse modo, exigiriam, no mais das vezes, uma postura de contenção do ente político, podendo ser exercidos diretamente por seus titulares¹¹.

A intervenção estatal *positiva* para a tutela desses direitos seria devida, portanto, apenas nas situações de ameaça ou de efetiva violação deles. Teria um caráter extraordinário, pontual, enquanto a conduta estatal ordinariamente esperada no que tange a esses direitos é a abstenção.

Já os direitos de 2ª geração, por outro lado, por sua natureza demandariam uma atuação estatal ordinária *positiva*, na medida em que garantidos por meio da ação legislativa infraconstitucional, para a regulamentação das diversas categorias desses direitos, bem como pelas respectivas prestações de serviços públicos¹².

É intrínseca ao reconhecimento dos direitos sociais nos ordenamentos jurídicos nacionais, desse modo, a expansão dos orçamentos públicos, necessária para custear as despesas inevitavelmente oriundas da criação de novas ações estatais voltadas a prover as condições materiais para que sejam efetivados esses direitos. Nesse sentido, pode-se citar a criação de pastas ou departamentos estatais especificamente destinados à atuação nessas áreas, investimentos na construção de unidades de saúde e de ensino e formação de quadros de pessoal para a oferta dos serviços correlatos ou fiscalização das normas protetivas do trabalho, da previdência social, dentre outras.

É certo que a inclusão de direitos sociais no ordenamento jurídico, seja na constituição ou na legislação, pode se dar de maneira meramente retórica, esvaziando-os de significado concreto. E, de fato, não são poucos os exemplos, na história brasileira, de iniciativas voltadas à efetivação de direitos sociais cujos resultados se situam substancialmente abaixo do esperado ou mesmo do necessário¹³.

¹¹ CLÈVE, Clémerson Merlin. *A eficácia dos direitos fundamentais sociais*, in *Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais*. Flávia Piovesan, Maria Garcia (org.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

¹² *Idem*.

¹³ Nesse sentido, tem-se o caso do PNE aprovado pela Lei nº 10.172/2001. Ver ponto 1.3.

Todavia, um compromisso estatal sério com direitos sociais exige esforço contínuo na criação e no fortalecimento de políticas públicas para seu implemento a contento. Por isso, reconhecer e dar efetividade a esses direitos é um processo permeado por tensões sociais, na medida em que implicam acentuada ação do Poder Público na redistribuição da renda nacional¹⁴, pois é, precipuamente, por meio da tributação que o Estado arrecada recursos para financiar suas ações na tutela de direitos sociais.

Sob a estrita ótica do dispêndio de recursos públicos para se proporcionar efetividade a direitos, a diferenciação entre direitos fundamentais de 1ª e de 2ª geração pode ser mais aparente que efetiva. Afinal, a eficácia dos direitos individuais é sustentada menos pela repreensão estatal, pontual, a atos tendentes à sua ameaça ou violação que pela existência de todo um aparato estatal ordinariamente voltado a assegurar-lhes higidez. É na possibilidade, constantemente garantida pelas instituições incumbidas dessa missão, de se acionar o Poder Público para sanar agressões a direitos individuais que reside a eficácia destes, e não no ato singular de rejeição de tais agressões.

E, por óbvio, o ordinário funcionamento das agências estatais às quais cabe a garantia de direitos individuais, como as polícias e os tribunais, exige o ordinário dispêndio de recursos públicos. A real diferença entre as duas categorias de direitos fundamentais parece estar menos ligada à circunstância de os direitos de 2ª geração demandarem gasto público mais acentuado, pois imprecisa tal hipótese, que à disparidade dos estratos sociais que mais diretamente se beneficiam da eficácia garantida pelo Estado a direitos individuais e aos sociais.

Ante as características da universalidade e da indivisibilidade dos direitos fundamentais, há doutrina que rejeita a categorização destes em direitos de 1ª e de 2ª geração (posição extensível aos de 3ª geração), entendendo que subjacente a tal classificação há indevida hierarquização de direitos aos quais deve o Estado prestar isonômica assistência¹⁵.

Não obstante, é recorrente o argumento de que a garantia pelo Estado de direitos sociais demanda uma extraordinária expansão do orçamento público, com o correlato

¹⁴ Para que essa redistribuição se verifique, na prática, é necessário que a matriz tributária de um país seja progressiva, de modo a que a capacidade contributiva dos diferentes atores sociais seja considerada quando da fixação das normas de direito tributário.

¹⁵ VELTRONI, Alexandre Lucas. *O direito à educação no Brasil*, in *Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais*. Flávia Piovesan, Maria Garcia (org.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

aumento em termos absolutos da tributação, e de que tal processo pode engendrar distorções econômicas cujos resultados potenciais incluem a redução do bem-estar social, no lugar de seu incremento. Essas críticas são direcionadas tanto à atividade legislativa, nas situações em que o sistema jurídico permite a supressão ou, quando existentes restrições a esta hipótese¹⁶, o racionamento das prestações materiais normativamente prescritas, quanto à efetiva oferta de serviços públicos, e tornam-se particularmente presentes nos debates político-institucionais em situações de crise fiscal do setor público, nas quais diversos atores sociais advogam pela redução de despesas, em especial as que financiam ações tendentes à garantia de direitos sociais.

Tais análises, quando acompanhadas de ações estatais concretas por elas orientadas, tendem a fragilizar a efetivação dos direitos sociais, a qual deve ser entendida enquanto processo contínuo de promoção de políticas públicas especificamente voltadas à garantia desses direitos¹⁷. É fato que a ação estatal implementada com vistas a atender demandas populares pertinentes aos direitos sociais tem por contrapartida a controversa questão do aumento da arrecadação tributária – cuja incidência sobre os diversos substratos sociais pode se dar de forma mais ou menos isonômica –, que deve ser adequadamente balanceada pelos diversos atores envolvidos na elaboração dos orçamentos públicos. Todavia, tal tensão definitivamente não serve enquanto argumento genérico para a limitação da eficácia de direitos sociais cuja observância é imposta ao Estado Brasileiro pela CF/88¹⁸.

A partir dessas considerações, passa-se ao exame da organização do ensino público no Brasil, conforme a distribuição de competências engendrada pela CF/88, e dos instrumentos legais que determinam as prioridades de atuação para a gradual satisfação das diretrizes relativas à universalização do ensino básico e à garantia de uma educação pública isonômica e com qualidade – dentre os quais se destaca o Plano Nacional de Educação.

1.2. REPARTIÇÃO DE COMPETÊNCIAS ENTRE OS ENTES FEDERADOS

¹⁶ Como é o caso da Constituição Brasileira, que dispõe, no art. 59, sobre as denominadas *cláusulas pétreas*, as que não comportam alteração pelo Poder Constituinte Derivado.

¹⁷ CLÈVE, Clémerson Merlin. *A eficácia dos direitos fundamentais sociais*, in *Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais*. Flávia Piovesan, Maria Garcia (org.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

¹⁸ *Idem.*

Como já mencionado, a Seção I (“DA EDUCAÇÃO”), capítulo III (“DA EDUCAÇÃO, DA CULTURA E DO DESPORTO”), Título VIII (“DA ORDEM SOCIAL”) da CF/88 compila dispositivos constitucionais que versam sobre o direito à educação, enunciando princípios do ensino no Brasil e certas regras de repartição de competências dos entes federados na área, fontes de financiamento da educação pública¹⁹ e algumas condições para a atuação do setor privado²⁰.

Os princípios do ensino, conforme disposto no art. 206 da CF/88, são os aspectos mais gerais a partir dos quais deve ser concebida a educação no país, e dizem com a isonômica oferta de oportunidades no acesso e permanência na escola, sendo a ela correlata a gratuidade nos estabelecimentos oficiais; com o examinado aspecto de liberdade civil da educação, do qual é decorrente o pluralismo de idéias e concepções pedagógicas, implicando ainda a possibilidade de oferta de ensino por instituições privadas; com a valorização dos profissionais da educação escolar²¹, aos quais é garantido piso salarial profissional nacional; e, finalmente, com a garantia da gestão democrática e da qualidade do ensino público.

A oferta de serviços públicos de educação é competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, sendo a competência legislativa concorrente, conforme dispõem os arts. 23, V, e 24, IX, da CF/88, de modo que à União cabe a fixação de normas gerais referentes ao ensino. É em atendimento a essas determinações constitucionais, bem como àquela constante do art. 214, que a União edita leis como as que instituem os Planos Nacionais de Educação.

A União exerce competência semelhante no tocante à organização dos sistemas de ensino – que devem ser organizados, por cada ente federado, em regime de colaboração²² –, na medida em que lhe incumbe, além da organização dos sistemas de ensino dos Territórios e de seu próprio – o qual deve se voltar, prioritariamente, à educação superior –, função supletiva e redistributiva na assistência técnica e financeira aos demais entes federados, para garantir isonomia e qualidade na prestação dos serviços em todo o território nacional.

¹⁹ Ver ponto 2.1.

²⁰ Art. 209. O ensino é livre à iniciativa privada, atendidas as seguintes condições:
I - cumprimento das normas gerais da educação nacional;
II - autorização e avaliação de qualidade pelo Poder Público.

²¹ Ver ponto 2.1.3.

²² Ver ponto 1.3, sobre a previsão do PNE acerca da instituição de um Sistema Nacional de Ensino.

Na organização de seus respectivos sistemas de ensino, os Estados e o Distrito Federal devem atuar prioritariamente nos ensinos fundamental e médio, enquanto a atuação precípua dos Municípios deve ser no ensino fundamental e na educação infantil.

A CF/88 determina também um conteúdo mínimo das prestações a que se obriga o Poder Público, no art. 208, nas quais se incluem a obrigatoriedade da educação básica – composta da educação infantil e dos ensinos fundamental e médio²³ – dos quatro aos 17 anos de idade, sem prejuízo de prestação posterior, a ser atingida com a progressiva universalização do ensino médio. Assegura também a assistência ao educando mediante suplementação de material didático-escolar, transporte, alimentação e saúde, bem como a educação infantil até os cinco anos, o atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino – à qual deve a educação básica atender prioritariamente – e ainda a oferta de ensino regular noturno.

O acesso ao ensino obrigatório e gratuito público, particularmente relevante no sistema assegurador do direito à educação instituído pela CF/88, recebeu o *status* de direito público subjetivo, que, portanto, pode ser exercido de pleno direito.

O art. 22, XXIV, da CF/88 estabelece que é competência privativa da União legislar sobre diretrizes e bases da educação nacional. Nesse sentido, foi editada a Lei nº 9.394/1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, que revogou a antiga norma que regulava a matéria, a Lei nº 4.024/1961.

Essa norma disciplina em maior nível de detalhamento as competências atribuídas aos entes federados pela Constituição na organização da educação nacional, os níveis e modalidades do ensino, inclusive com fixação de carga horária, áreas do conhecimento e atuação profissional, formas de ingresso e habilitação para os níveis mais elevados do ensino, contendo disposições também sobre os profissionais da educação pública e o financiamento desta.

Instrumentais à organização das atribuições dos diversos entes federados na área educacional são as leis que instituem os Planos Nacionais de Educação, normas de caráter transitório que fixam diretrizes, objetivos e metas para o paulatino fortalecimento da atuação estatal, com vistas a universalizar o acesso e permanência na educação pública, e garantir a qualidade na prestação desse serviço à população.

²³ Art. 21, I, da LDB.

1.3. PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

A elaboração de um Plano Nacional de Educação é previsão do texto originário da Constituição Federal, em seu art. 212, § 3º²⁴, e no art. 214, *caput*²⁵. Há referência a ele também na LDB, notadamente no art. 9º, I²⁶, e no art. 87, § 1º²⁷. A ideia de instituir um plano que abrangesse a educação no país de forma generalizada, para todas as unidades da federação e níveis de ensino, contudo, é bem mais antiga. Já na Carta Constitucional de 1934 há a previsão de um plano nacional de educação, cuja elaboração foi cometida à União. Diretrizes semelhantes, em maior ou menor grau de detalhamento, constam de todas as Constituições Federais promulgadas desde então, excetuada a de 1937²⁸.

Sempre se vislumbrou no PNE instrumento voltado ao planejamento de longo prazo das ações de todas as esferas federativas para a promoção, de forma coordenada, da educação no país, embora seu implemento efetivo tenha sido tardio.

O primeiro PNE revestido da forma legal foi o instituído pela Lei nº 10.172/2001, com vigência definida para o período de 2001 a 2010. Esse plano tinha objetivos centrais, de caráter algo genérico, consistentes em elevar o nível de ensino geral da população, melhorar a qualidade desse ensino, reduzir disparidades sócio-regionais no acesso e permanência e garantir a gestão democrática do ensino público²⁹. Contava também com cinco prioridades, a serem observadas por todas as esferas federativas:

²⁴ Art. 212. [...]

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, nos termos do plano nacional de educação.

²⁵ Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração plurianual, visando à articulação e ao desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e à integração das ações do Poder Público que conduzam à:
[...]

²⁶ Art. 9º A União incumbir-se-á de:

I - elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios;
[...]

²⁷ Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

§ 1º A União, no prazo de um ano a partir da publicação desta Lei, encaminhará, ao Congresso Nacional, o Plano Nacional de Educação, com diretrizes e metas para os dez anos seguintes, em sintonia com a Declaração Mundial sobre Educação para Todos.

²⁸ BRASIL. Lei nº 10.172/2001. *Plano Nacional de Educação: decênio 2001-2010*. Brasília, 2001.

²⁹ *Idem*.

1. Garantia de ensino fundamental obrigatório de oito anos a todas as crianças de 7 a 14 anos, assegurando o seu ingresso e permanência na escola e a conclusão desse ensino
2. Garantia de ensino fundamental a todos os que a ele não tiveram acesso na idade própria ou que não o concluíram
3. Ampliação do atendimento nos demais níveis de ensino
4. Valorização dos profissionais da educação
5. Desenvolvimento de sistemas de informação e de avaliação em todos os níveis e modalidades de ensino.³⁰

Além dos objetivos e dessas prioridades, estabelecia metas específicas para os diversos níveis de ensino, quais sejam, a educação básica, na qual se incluem a infantil e os ensinos fundamental e médio, e a educação superior, bem como para modalidades específicas de ensino, como a educação de jovens e adultos, a educação à distância, a educação tecnológica e profissional, a educação especial e a educação indígena, e ainda para as ações de formação e valorização dos profissionais da educação. Havia, portanto, um somatório de mais de 200 metas³¹.

Desde o momento em que aprovada a Lei nº 10.172/2001, a literatura especializada vislumbrou como improvável que parcela significativa das metas fixadas fossem atingidas, tanto pela ausência de coordenação entre elas, quanto, e em especial, pela desatenção do texto final do PNE à questão do financiamento, muito por decorrência de vetos presidenciais à versão aprovada pelo Congresso Nacional³².

Ao final da vigência desse primeiro PNE, a despeito de algum dissenso quanto ao seu grau de êxito, identificam-se alguns graves entraves para a sua execução e avaliação: a ausência de normas eficientes para a articulação das ações dos diversos entes federados aos quais incumbidas competências na promoção da educação pública; a carência de indicadores para aferir o cumprimento das metas e prioridades estabelecidas no texto do plano, aos quais ele deveria fazer referência, ou, ao menos, elencar instituições responsáveis por produzi-los; e, finalmente, a falta de indicação de formas e fontes de financiamento, que tornasse factível seu implemento satisfatório³³.

³⁰ BRASIL. Lei nº 10.172/2001. *Plano Nacional de Educação: decênio 2001-2010*. Brasília, 2001.

³¹ *Idem*.

³² SOUSA, Donaldo Bello. *Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024*, in *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 25, n. 59. São Paulo: FCC, 2014. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1942/1942.pdf>>.

³³ *Idem*.

Ademais, um dos principais aprendizados institucionais decorrentes da elaboração, aprovação e execução desse primeiro PNE é a importância de incluir a sociedade civil nesse processo, para fins de que o plano aprovado seja compatível com as reais demandas da sociedade pertinentes³⁴. Ademais, é necessário se atribuir legitimidade democrática a documento que tem, cada vez mais, centralidade para a determinação das ações estatais na garantia do direito à educação. Essa necessária adequação social da lei que institui o PNE, definitivamente, não se encerra em sua mera elaboração por representantes eleitos, mas exige abertura para que os diversos segmentos sociais possam influenciar na redação final do plano³⁵, o qual, ao menos idealmente, deve refletir as diversas demandas da população no que é pertinente à prestação de serviços públicos na área educacional.

O argumento a favor da participação popular nas discussões legislativas atinentes ao PNE há de ser entendido como corolário do princípio da gestão democrática do ensino público, conforme previsto no art. 206, VI³⁶, da CF/88. E é por meio da inclusão da sociedade nesse processo que se garante que o plano poderá, efetivamente, servir como instrumento para o planejamento da atuação estatal de longo prazo, a partir de diagnóstico adequado das carências de políticas públicas nos diversos níveis e modalidades de ensino.

Em 2010, último ano de vigência do PNE instituído pela Lei nº 10.172/2001, houve duas iniciativas distintas para a produção de um novo PNE.

Uma foi oriunda da realização da Conferência Nacional de Educação – CONAE, organizada por uma comissão instituída pelo MEC, com a participação de representantes de secretarias desse ministério, bem como das Casas do Congresso Nacional e de entidades representativas de dirigentes estaduais, municipais e federais da educação. Dessa conferência resultou um Documento Final³⁷, que definiu eixos centrais para a atuação do Estado na promoção do direito à educação, dentre os quais se incluem a qualidade do ensino, a

³⁴ AGUIAR, Márcia Angela da S. Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão, in Educação e Sociedade, vol. 31, n. 112. Campinas: 2010. Disponível em: <<http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87315815004>>

³⁵ Ainda que essa participação não seja tão abrangente, envolvendo primordialmente órgãos da Administração Pública com competências na área, associações civis e entidades representativas de classe.

³⁶ Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:

[...]

VI - gestão democrática do ensino público, na forma da lei;

³⁷ Disponível em: <http://conae.mec.gov.br/images/stories/pdf/pdf/documentos/documento_final_sl.pdf>

democratização da gestão, do acesso e da permanência, a formação e valorização dos profissionais da educação, o financiamento e o alinhamento da educação com os valores da justiça social e do trabalho³⁸.

Embora houvesse certa expectativa no sentido de que esse documento servisse de base para a produção de projeto de lei destinado à instituição de um novo PNE, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional o PL 8.035/2010, que não contou, ao menos diretamente e em um primeiro momento, com as contribuições do Documento Final resultado da CONAE³⁹.

Após uma longa tramitação, esse projeto foi convertido na Lei 13.005/2014, que instituiu o PNE para o decênio de 2014-2024. Durante os debates legislativos, foram realizadas 37 audiências públicas, e a ele foram ofertadas milhares de emendas parlamentares, o que demonstra, ao menos em certa medida, uma maior atenção ao PNE tanto por parte do Poder Público quanto da sociedade civil.

O art. 2º da Lei fixa as diretrizes do PNE⁴⁰, de caráter genérico e programático, enquanto o Anexo contém 20 metas, cada uma especificada por estratégias pertinentes. Na tabela a seguir organiza-se cada uma dessas metas.

TABELA 1: METAS DO PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO

Meta 1	universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a
--------	---

³⁸ SOUSA, Donaldo Bello. *Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024*, in Estudos em Avaliação Educacional, v. 25, n. 59. São Paulo: FCC, 2014. Disponível em: < <http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1942/1942.pdf>>.

³⁹ *Idem*.

⁴⁰ Art. 2º São diretrizes do PNE:

I - erradicação do analfabetismo;

II - universalização do atendimento escolar;

III - superação das desigualdades educacionais, com ênfase na promoção da cidadania e na erradicação de todas as formas de discriminação;

IV - melhoria da qualidade da educação;

V - formação para o trabalho e para a cidadania, com ênfase nos valores morais e éticos em que se fundamenta a sociedade;

VI - promoção do princípio da gestão democrática da educação pública;

VII - promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País;

VIII - 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;

IX - valorização dos (as) profissionais da educação;

X - promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental.

	atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE.																				
Meta 2	universalizar o ensino fundamental de 9 (nove) anos para toda a população de 6 (seis) a 14 (quatorze) anos e garantir que pelo menos 95% (noventa e cinco por cento) dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.																				
Meta 3	universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento).																				
Meta 4	universalizar, para a população de 4 (quatro) a 17 (dezesete) anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino, com a garantia de sistema educacional inclusivo, de salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, públicos ou conveniados.																				
Meta 5	alfabetizar todas as crianças, no máximo, até o final do 3º (terceiro) ano do ensino fundamental.																				
Meta 6	oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% (vinte e cinco por cento) dos (as) alunos (as) da educação básica.																				
Meta 7	fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb: <table border="1" data-bbox="448 875 1433 1128"> <thead> <tr> <th>IDEB</th> <th>2015</th> <th>2017</th> <th>2019</th> <th>2021</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td>Anos iniciais do ensino fundamental</td> <td>5,2</td> <td>5,5</td> <td>5,7</td> <td>6,0</td> </tr> <tr> <td>Anos finais do ensino fundamental</td> <td>4,7</td> <td>5,0</td> <td>5,2</td> <td>5,5</td> </tr> <tr> <td>Ensino médio</td> <td>4,3</td> <td>4,7</td> <td>5,0</td> <td>5,2</td> </tr> </tbody> </table>	IDEB	2015	2017	2019	2021	Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0	Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5	Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2
IDEB	2015	2017	2019	2021																	
Anos iniciais do ensino fundamental	5,2	5,5	5,7	6,0																	
Anos finais do ensino fundamental	4,7	5,0	5,2	5,5																	
Ensino médio	4,3	4,7	5,0	5,2																	
Meta 8	elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.																				
Meta 9	elevar a taxa de alfabetização da população com 15 (quinze) anos ou mais para 93,5% (noventa e três inteiros e cinco décimos por cento) até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% (cinquenta por cento) a taxa de analfabetismo funcional.																				
Meta 10	oferecer, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional.																				
Meta 11	triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% (cinquenta por cento) da expansão no segmento público.																				
Meta 12	elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.																				
Meta 13	elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento) doutores.																				
Meta 14	elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação <i>stricto sensu</i> , de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.																				
Meta 15	garantir, em regime de colaboração entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, no prazo de 1 (um) ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do caput do art. 61 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, assegurado que todos os professores e as professoras da educação básica possuam formação específica de nível superior, obtida em curso de																				

	licenciatura na área de conhecimento em que atuam.
Meta 16	formar, em nível de pós-graduação, 50% (cinquenta por cento) dos professores da educação básica, até o último ano de vigência deste PNE, e garantir a todos (as) os (as) profissionais da educação básica formação continuada em sua área de atuação, considerando as necessidades, demandas e contextualizações dos sistemas de ensino.
Meta 17	valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.
Meta 18	assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de Carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de Carreira dos (as) profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.
Meta 19	assegurar condições, no prazo de 2 (dois) anos, para a efetivação da gestão democrática da educação, associada a critérios técnicos de mérito e desempenho e à consulta pública à comunidade escolar, no âmbito das escolas públicas, prevendo recursos e apoio técnico da União para tanto.
Meta 20	ampliar o 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 e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

Elaboração própria. Fonte: Lei 13.005/2014.

Há uma maior preocupação com a exequibilidade dessas metas, na medida em que se procurou enunciá-las de modo a que sejam quantificáveis, ao mesmo tempo em que se atribuiu a diversas instâncias o acompanhamento da execução do plano (arts. 4º e 5º), como o MEC, comissões das Casas do Congresso Nacional e o Fórum Nacional de Educação (instituído pelo PNE, no âmbito do MEC), havendo ainda determinações específicas ao INEP para a produção de informações estatísticas e estudos para aferir o cumprimento das metas, propondo, quando for o caso, políticas públicas com esse viés.

A coordenação das diversas esferas federativas na promoção de políticas públicas educacionais é objeto central do PNE.

Há a previsão de estabelecimento de instância permanente para a cooperação e negociação entre todos os entes federativos (art. 7º, *caput* e § 5º), bem como de instituição de um Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, voltado à produção de indicadores de rendimento escolar e de avaliação institucional nesse nível do ensino (art. 11).

No âmbito dos entes subnacionais, há determinação (art. 8º) para que os Estados, o Distrito Federal e os Municípios elaborem, em suas áreas de atuação, planos de educação – ou adaptem os já existentes às disposições do PNE – e leis específicas para disciplinar a gestão democrática de seus sistemas de ensino respectivos (art. 9º).

A principal dessas medidas está contida no art. 13, que determina a instituição de um Sistema Nacional de Ensino, em lei específica, voltado à articulação dos sistemas de ensino,

em caráter colaborativo, fixando para tanto o prazo de dois anos contados da publicação da Lei⁴¹.

Um último ponto de destaque do PNE é o concernente à questão do financiamento, que, como se viu, foi uma das maiores fragilidades do PNE anterior.

A meta 20, especificada por 12 estratégias, tem por objeto ampliar o investimento público em educação pública como proporção do PIB, para atingir, no mínimo, 7% até o 5º ano de vigência do PNE, e 10% até o final do decênio.

Dentre as estratégias previstas para o alcance da meta referentes a fontes de financiamento da educação pública há referências ao FUNDEB, à contribuição do salário-educação e à parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural e outros recursos⁴² – em acréscimo aos recursos previstos no art. 212, *caput*, da CF/88.

Quanto à mensuração dos recursos necessários para financiar as ações destinadas ao implemento das demais metas, determina-se a apuração do Custo Aluno Qualidade, a ser instituído em até três anos e permanentemente ajustado, definido como:

parâmetro para o financiamento da educação de todas etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;⁴³

Trata-se, portanto, de indicador do volume de recursos necessário, por aluno, em cada um dos níveis e das modalidades de ensino, para o alcance das outras 19 metas estabelecidas pelo plano. Como etapa preliminar para a plena implementação desse indicador, o PNE determina a definição do Custo Aluno Qualidade Inicial, em até dois anos.

À União foi atribuída a complementação de recursos, em benefício de todos os entes federativos subnacionais, que não atingirem com verbas próprias o CAQi e, subsequentemente, o CAQ.

⁴¹ Tal sistema ainda não foi instituído. O PLP 413/2014, da Câmara dos Deputados, trata desse tema.

⁴² Ver ponto 2.1.4.

⁴³ BRASIL. Lei nº 13.005/2014. *Plano Nacional de Educação: decênio 2014-2024*. Brasília, 2014.

2. REGIME FINANCEIRO DO DIREITO À EDUCAÇÃO E PEC 241

2.1. NORMAS DE DIREITO ORÇAMENTÁRIO PERTINENTES AO DIREITO À EDUCAÇÃO

A Constituição Federal e a legislação infraconstitucional prescrevem uma série de normas de cunho financeiro que guardam pertinência direta com o direito à educação. Essas disposições normativas orientam, em certa medida, a elaboração dos orçamentos dos entes federados, e têm por escopo garantir recursos para a área educacional a despeito da discricionariedade atribuída aos governos para a priorização das despesas mais diretamente compatíveis com seus projetos políticos.

Essa limitação do juízo de oportunidade do administrador quanto à alocação de recursos para a efetivação do direito à educação se dá ante a relevância dada a essa área pela CF/88, considerada fundamental e imprescindível para a construção de uma sociedade pautada pela cidadania e pela dignidade da pessoa humana.

Reconhecendo a centralidade das ações tendentes a concretizar o direito à educação, a Lei nº 13.249/2016, que instituiu o Plano Plurianual para o quadriênio 2016-2019, estabeleceu como prioridade para a Administração Pública Federal, no período por ele abrangido, as metas inscritas no Plano Nacional de Educação⁴⁴⁴⁵.

Portanto, a garantia da oferta pública de ensino, em seus diversos níveis, nos termos dos regramentos pertinentes (como a LDB e o PNE), não é considerada política pública sujeita ao escrutínio das majorias ocasionais que compõe os governos, mas política de Estado, de observância obrigatória por todos os entes federados, nos limites de suas respectivas competências na área. E diversos são os instrumentos previstos tanto na CF/88 quanto na

⁴⁴ Art. 3º São prioridades da administração pública federal para o período 2016- 2019:
I - as metas inscritas no Plano Nacional de Educação (Lei no 13.005, de 25 de junho de 2014);
[...]

⁴⁵ TANNON, Cláudio Riyudi. *Nota Técnica nº 05/2016 – Adequação das metas constantes do Plano Plurianual 2016-2019 com as metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024*. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2016a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/nt-05-2016-adequacao-das-metas-constantes-do-plano-plurianual-2016-2019-com-as-metas-do-plano-nacional-de-educacao-2014-24>>

legislação infraconstitucional cujo escopo é assegurar um nível mínimo de aplicação de recursos nas ações da área educacional.

2.1.1. Aplicações mínimas em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino

Das mais relevantes normas constitucionais que determinam a elaboração dos orçamentos públicos é a disposta no art. 212 da CF/88⁴⁶, ao estabelecer a vinculação de parcela da receita líquida de impostos de competência da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino.

A receita líquida de impostos é conceito jurídico deduzido da articulação do *caput* do art. 212 com seu parágrafo primeiro. É o seguinte seu método de apuração: toma-se o montante total de impostos arrecadados pelo ente federativo, nessa etapa incluídos os valores provenientes de transferências recebidas, deduzindo-se da quantia resultante as importâncias relativas às transferências constitucionais da União aos Estados e Distrito Federal e aos Municípios, e dos Estados aos respectivos Municípios.

Já a definição do que são as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino está contida na LDB. O *caput* do art. 70 desse diploma legal estabelece regra geral determinando que sejam consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas “*realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis*”, enumerando em seus incisos as seguintes hipóteses:

- 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;

⁴⁶ Art. 212. 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.

§ 1º A parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.

§ 2º Para efeito do cumprimento do disposto no "caput" deste artigo, serão considerados os sistemas de ensino federal, estadual e municipal e os recursos aplicados na forma do art. 213.

§ 3º A distribuição dos recursos públicos assegurará prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, no que se refere a universalização, garantia de padrão de qualidade e equidade, nos termos do plano nacional de educação. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

[...]

- 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.

A vinculação de parcela da receita líquida de impostos às despesas com ações de manutenção e desenvolvimento do ensino tem por objetivo, portanto, assegurar patamar mínimo de aplicação de recursos, por parte de todos os entes federados, nas ações mais básicas da área educacional, aquelas relativas ao regular funcionamento das instituições de ensino, em todos os seus níveis.

Conforme a distribuição de funções entre os Poderes da República que compõe cada uma das esferas federativas⁴⁷, ao Poder Executivo cabe, precipuamente, a prestação de serviços públicos, dentre os quais se incluem as políticas públicas na área educacional. Desse modo, no momento da elaboração da proposta orçamentária para um dado exercício, etapa do processo orçamentário que fica a cargo desse Poder, parcela da RLI prevista, que será de 18%, no caso da União, e de 25%, no caso dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, deverá obrigatoriamente custear despesas com ações de MDE.

Essa vinculação também deve ser observada pelo Poder Legislativo ao qual incumbe apreciar e aprovar a Lei Orçamentária, de modo que eventuais modificações na previsão para a RLI deverá refletir na revisão da aplicação mínima em ações de MDE, a qual se dará por meio das emendas parlamentares ao Projeto de Lei Orçamentária.

As aplicações mínimas em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino não esgotam as possibilidades de alocação de recursos para o custeio dessas despesas ou dos demais gastos circunscritos à área educacional como um todo. Além da existência de outras fontes de recursos que devem ser obrigatoriamente aplicadas em educação, é possível que o Poder Executivo destine à área recursos de impostos ou de outras fontes em caráter suplementar às despesas obrigatórias⁴⁸.

⁴⁷ Exceção feita aos Municípios, que não compreendem um Poder Judiciário próprio.

⁴⁸ Com efeito, assim tem sido na programação orçamentária e na execução financeira dos últimos anos, conforme se depreende da análise efetuada no capítulo 3.

2.1.2. Contribuição do salário-educação

A CF/88 dispõe, nos §§ 4º e 5º do art. 212⁴⁹, sobre a contribuição social do salário-educação, fonte adicional de financiamento da educação básica pública, que deve ser distribuída em cotas entre os entes federados. Para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, as cotas devidas a cada ente devem ser proporcionais à quantidade de alunos matriculados nas respectivas redes públicas de ensino no nível da educação ao qual a contribuição é afetada.

A contribuição social do salário-educação foi instituída pela Lei nº 4.440/1964, destinada a suplementar as despesas públicas com a educação elementar (correspondente ao atual ensino fundamental), representando então o custo do ensino primário dos filhos dos empregados das empresas sujeitas à Previdência Social. Desde então, diversas foram as modificações na alíquota de recolhimento da contribuição e nos seus critérios de arrecadação, repartição e distribuição⁵⁰.

Atualmente, o art. 15 da Lei 9.424/1996 determina a alíquota de recolhimento e a hipótese de incidência da contribuição, que será calculada no valor de 2,5% sobre o total das remunerações pagas ou creditadas aos empregados das empresas vinculadas à Seguridade Social⁵¹.

⁴⁹ Art. 212.

[...]

§ 5º A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

§ 6º As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

⁵⁰ Informações colhidas no texto “Entendendo o Salário-Educação”, do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação. Disponível em <<http://www.fnnde.gov.br/financiamento/salario-educacao/salario-educacao-entendendo-o>>. Último acesso em 06/11/2016.

⁵¹ As pessoas jurídicas isentas do recolhimento da contribuição do salário-educação estão elencadas na Lei nº 9.766/1998:

Art. 1º.

[...]

§ 1º Estão isentas do recolhimento da contribuição social do Salário-Educação:

- I - a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, bem como suas respectivas autarquias e fundações;
- II - as instituições públicas de ensino de qualquer grau;

A distribuição dos recursos recolhidos segue, grosso modo, a sistemática estabelecida pelo § 1º do mesmo art. 15, cuja redação é a seguinte:

§ 1º O montante da arrecadação do Salário-Educação, após a dedução de 1% (um por cento) em favor do Instituto Nacional do Seguro Social - INSS, calculado sobre o valor por ele arrecadado, será distribuído pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação - FNDE, observada, em 90% (noventa por cento) de seu valor, a arrecadação realizada em cada Estado e no Distrito Federal, em quotas, da seguinte forma: (Redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003)

I - Quota Federal, correspondente a um terço do montante de recursos, que será destinada ao FNDE e aplicada no financiamento de programas e projetos voltados para a universalização do ensino fundamental, de forma a propiciar a redução dos desníveis sócio-educacionais existentes entre Municípios, Estados, Distrito Federal e regiões brasileiras;

II – Quota Estadual e Municipal, correspondente a 2/3 (dois terços) do montante de recursos, que será creditada mensal e automaticamente em favor das Secretarias de Educação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios para financiamento de programas, projetos e ações do ensino fundamental. (Redação dada pela Lei nº 10.832, de 29.12.2003)

Cumprir observar que o Instituto Nacional do Seguro Social não mais participa do recolhimento da contribuição⁵². Assim, os 10% remanescentes do valor arrecadado são, junto à cota federal de que trata o inciso I, destinados ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação⁵³.

2.1.3. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação

Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação é uma designação comum para fundos instituídos no âmbito de cada um dos Estados e do Distrito Federal, de natureza contábil, destinados ao financiamento da educação básica.

III - as escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, devidamente registradas e reconhecidas pelo competente órgão de educação, e que atendam ao disposto no inciso II do art. 55 da Lei nº 8.212, de 24 de julho de 1991;

IV - as organizações de fins culturais que, para este fim, vierem a ser definidas em regulamento;

V - as organizações hospitalares e de assistência social, desde que atendam, cumulativamente, aos requisitos estabelecidos nos incisos I a V do art. 55 da Lei no 8.212, de 1991.

⁵² V. nota de rodapé 48.

⁵³ O Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação é uma autarquia federal, sujeita à supervisão do MEC, e é competente para a execução de políticas públicas educacionais.

Esses fundos foram criados pela Emenda Constitucional nº 53/2006, que dentre outras providências deu nova redação ao art. 60 do ADCT, substituindo o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização dos Profissionais do Magistério, cuja vigência se encerrou em 2006. A regulamentação dos fundos foi feita pela Lei nº 11.494/2007 e pelo Decreto nº 6.253/2007.

São complexas as normas que determinam a composição dos fundos e a distribuição dos recursos administrados em seus âmbitos, de modo que um exame aprofundado do funcionamento do FUNDEB foge ao escopo do presente trabalho. Assim, analisar-se-á apenas as disposições relevantes para fins de avaliar os potenciais impactos do NRF sobre as aplicações da União na área educacional.

O FUNDEB é formado por receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, consoante o disposto no inciso II do art. 60 do ADCT e no art. 3º da Lei nº 11.494/2007, com complementação da União sempre que o valor médio ponderado por aluno dos fundos individualmente considerados não alcançar um mínimo definido nacionalmente, segundo metodologia constante do Anexo da Lei nº 11.494/2007. Nos anos iniciais de vigência do FUNDEB, os valores mínimos de complementação da União eram previstos, em termos absolutos, no art. 60, VII, *a*, *b* e *c*, do ADCT. Desde o quarto ano em que vigentes os fundos, a complementação é equivalente a, pelo menos, 10% das receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios que os compõe, nos termos do art. 60, II, do ADCT.

O art. 60, VIII, do ADCT autoriza, para a composição da complementação da União ao FUNDEB, o uso de até 30% do montante relativo às aplicações mínimas em ações de MDE, enquanto o inciso V do mesmo artigo veda, para o mesmo fim, a utilização dos recursos oriundos da arrecadação da contribuição social do salário-educação.

Atualmente, recebem recursos da União para a complementação do FUNDEB os Estados de Alagoas, Amazonas, Bahia, Ceará, Maranhão, Pará, Paraíba, Pernambuco e Piauí⁵⁴.

2.1.4. Fundo social

⁵⁴ Informações disponíveis em: < <http://www.fnde.gov.br/financiamento/fundeb/fundeb-dados-estatisticos>>

A Lei nº 12.351/2012, alterada em certos pontos pela posterior Lei nº 12.734/2012, foi a responsável pela introdução, no marco regulatório do setor petrolífero nacional, da exploração em regime de partilha, fixando regras para a distribuição da compensação financeira pelo resultado da produção (royalties). Essa lei instituiu o Fundo Social, de natureza contábil e financeira, formado por frações das receitas auferidas a partir da exploração petrolífera e destinado à promoção do desenvolvimento social e regional nas áreas da educação, cultura, esporte, saúde pública, ciência e tecnologia, meio ambiente e mitigação e adaptação às mudanças climáticas⁵⁵.

Esse fundo foi inicialmente concebido para a constituição de poupança de longo prazo, uma vez que, segundo as diretrizes para as aplicações previstas no art. 50 e seguintes da Lei nº 12.351/2012, somente o resultado do retorno sobre o capital constituinte do fundo deveria ser utilizado nos programas e projetos pertinentes à sua finalidade. Tal caráter foi, no plano normativo, alterado com o advento da Lei nº 12.858/2013.

Essa Lei disciplinou a destinação de parcela dos recursos oriundos do resultado e dos royalties devidos pela exploração de petróleo e gás natural ao financiamento das áreas de saúde e, principalmente, educação, priorizando-se a educação básica. Além disso, determinou a aplicação de 50% dos recursos recebidos pelo Fundo Social, vinculando-a ao cumprimento das metas estabelecidas no PNE.

Todavia, ainda não há conseqüências fáticas advindas desse arranjo normativo, por conta dos efeitos de decisão liminar exarada na Ação direta de Inconstitucionalidade nº 4.917/DF, que suspendeu a eficácia de diversas alterações promovidas pela Lei 12.734/2012 na Lei 12.351/2012 relativas à distribuição dos royalties e das participações especiais.

Exposto um panorama geral das normas de direito financeiro atinentes ao financiamento das ações estatais voltadas à efetivação do direito à educação, passa-se ao exame das disposições da PEC 241, que se insere num contexto de elevada preocupação sócio-institucional advinda da crise econômica em curso no país. Serão abordadas, além do objeto e das características do NRF, conforme constam da proposta enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, as alterações veiculadas pelo substitutivo PEC 241-A, aprovado em Comissão Especial da Câmara dos Deputados.

⁵⁵ Art. 47 da Lei nº 12.351/2012.

2.2. PEC 241

O então Presidente Interino da República enviou ao Congresso Nacional, em junho de 2016, Proposta de Emenda à Constituição, que recebeu na Câmara dos Deputados o número 241. Tal proposta tem por objeto a instituição do denominado “Novo Regime Fiscal”, cujo propósito é, em linhas gerais, valer como instrumento normativo para endereçar a crise econômica na qual se encontra o país, causada, segundo o diagnóstico do governo, pelo acelerado crescimento do endividamento do governo central como proporção do PIB (PIB)⁵⁶⁵⁷.

A responsabilidade fiscal, um dos eixos do denominado “tripé macroeconômico” – sendo os demais os regimes de metas para a inflação e câmbio flutuante – caracteriza-se pela política de obtenção de superávits primários, os quais, por sua vez, consistem no resultado

⁵⁶ BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Exposição de Motivos Interministerial nº 00083/2016 MF MPDG*. Brasília, 2016d. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=Tramitacao-PEC+241/2016>

⁵⁷ Foge ao objeto do presente trabalho efetuar um diagnóstico das causas da atual crise econômica e discutir o mérito do NRF como instrumental fiscal para endereçá-la. Não obstante, cabe apontar que não é unânime a avaliação do governo no sentido de que a crise foi causada, principalmente, por um choque de expectativas dos agentes econômicos ante o acelerado crescimento do endividamento público como proporção do PIB. Menos consenso ainda há quanto à efetividade de um ajuste fiscal de longo prazo como receituário para a recuperação econômica. Felipe Rezende, em entrevista ao portal eletrônico *infomoney* (“O governo discute o remédio para a crise errada”, diz economista”; disponível em <<http://www.infomoney.com.br/mercados/noticia/5608808/governo-discute-remedio-para-crise-errada-diz-economista>>), defende que uma das causas para a queda do PIB desde 2014 seria o elevado endividamento privado do país, tanto das empresas quanto das famílias, processo agravado pelo mais recente ciclo de aperto monetário engendrado para combater o processo inflacionário que se acentuou em 2015 (ano no qual a variação do IPCA foi de 10,67%), muito por conta do “desrepressamento” dos preços administrados e da desvalorização do câmbio no período. De acordo com essa visão, uma proposta que limita a expansão da despesa primária da União não apenas pouco contribui para a retomada do crescimento econômico, por não atacar a mais significativa causa de sua redução, como pode mesmo o comprometer, ao retirar do Estado a capacidade de, numa atuação anticíclica, induzir a demanda agregada em momento no qual a fragilidade financeira do setor privado o impediria de fazê-lo. Nesse sentido, setores sociais advogam que a atuação do Estado no combate à crise deveria se dar, pela ótica do gasto, por meio da expansão da despesa pública, em especial para elevar a taxa de investimento como proporção do PIB, o que implicaria no médio prazo a redução da inflação, da taxa de juros básica da economia, e, em decorrência de tais processos, dos endividamentos privado e público. Pela ótica da receita, a ação estatal deveria se orientar a promover uma profunda reforma que atribuísse à matriz tributária brasileira caráter progressivo, de modo a elevar a renda dos setores mais empobrecidos da população, fortalecendo sua propensão marginal ao consumo e, via de conseqüência, os incentivos ao investimento dos agentes privados. Assim, sustenta-se, é o caminho para combater a crise e garantir justiça social, nos termos positivados pela CF/88. Para uma melhor explanação desses argumentos, ver: BRASIL. *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. 2016.

positivo da composição entre as despesas e as receitas primárias. A classificação que segrega as receitas e despesas públicas em primárias e financeiras, portanto, é instrumental à política fiscal de contenção do endividamento público⁵⁸. O Manual Técnico do Orçamento assim trata do resultado primário:

O resultado primário mede o comportamento fiscal (arrecadação/gasto) do Governo, representado pela diferença entre a arrecadação de impostos, taxas, contribuições e outras receitas inerentes à função arrecadadora do Estado, excluindo-se as receitas de aplicações financeiras, e as despesas orçamentárias, excluídas as despesas com amortização, juros e encargos da dívida, bem como as despesas com concessão de empréstimos. Em síntese, o cálculo do resultado primário é uma forma de avaliar se o Governo está ou não operando dentro de seus limites orçamentários, ou seja, se está ocorrendo redução ou elevação do endividamento do setor público, o que justifica a importância do seu monitoramento contínuo.⁵⁹

Nesse sentido, o escopo do regime fiscal proposto é permitir que o crescimento nominal da despesa primária da União se dê de forma linear e controlada, para que, de um lado, haja previsibilidade desse crescimento e, de outro, que ele seja limitado, de modo a não afetar de forma exacerbada o endividamento público. Para que tais objetivos sejam atingidos, propõe-se a fixação de um limite para o crescimento da despesa primária da União⁶⁰, de que decorre a alcunha popular “PEC do teto dos gastos”.

Depois de emitido parecer pela constitucionalidade da proposta pela Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania, foi instalada Comissão Especial para seu exame, que aprovou o substitutivo PEC 241-A, por sua vez aprovado pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em dois turnos, e pela Comissão de Constituição e Justiça do Senado Federal (nessa Casa Legislativa com a numeração 55).

⁵⁸ Decorrente de acordos firmados entre o Brasil e o Fundo Monetário Internacional: “o conceito de receita financeira surgiu com a adoção pelo Brasil da metodologia de apuração do resultado primário, oriundo de acordos com o Fundo Monetário Internacional (FMI). Desse modo, passou-se a denominar como receitas financeiras aquelas receitas que não são consideradas na apuração do resultado primário, como as derivadas de aplicações no mercado financeiro ou da rolagem e emissão de títulos públicos, assim como as provenientes de privatizações, entre outras” (Manual Técnico de Orçamento. Versão 2008 *apud* FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de direito financeiro*. 2. ed. ver. ampl. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010, p. 110)

⁵⁹ BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento – Edição 2017*. Brasília: 2016g, pp 93-94. Disponível em: <http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf>

⁶⁰ BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Exposição de Motivos Interministerial nº 00083/2016 MF MPDG*. Brasília, 2016d. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=Tramitacao-PEC+241/2016>

2.2.1. Da proposta enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo

Conforme exposto, a PEC 241 tem por objeto instituir regime fiscal, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, segundo o qual será limitado o crescimento da despesa primária da União.

O cálculo desse limite vem expresso na redação proposta para o § 3º do art. 102 do ADCT. Para o orçamento de 2017, o limite é o montante da despesa primária executada no exercício de 2016, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, medido pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que o substituir, de janeiro a dezembro de 2016. Para os exercícios posteriores, o limite equivalerá àquele aplicável ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA nesse período.

Conforme consta da redação proposta para os §§ 4º e 5º do art. 102 do ADCT, os limites apurados na forma descrita acima devem orientar o processo legislativo orçamentário, na medida em que constarão das Leis de Diretrizes Orçamentárias a serem aprovadas sob a égide do NRF. Nelas, bem como nos respectivos Projetos de Lei Orçamentária Anual, haverá uma previsão, elaborada pelo Poder Executivo, da variação do IPCA para o período imediatamente anterior ao que se referem. Uma vez iniciado o exercício de referência, a previsão da variação do IPCA, que compõe o método para se apurar o limite referente ao exercício, será atualizada para corresponder ao índice divulgado pelo IBGE, ajustando-se a programação orçamentária respectiva.

Na medida em que é pensado para servir como instrumento de longo prazo para o gerenciamento da despesa pública e do endividamento do governo central, a duração proposta para o regime é consideravelmente longa: sua vigência será de 20 exercícios financeiros. Aprovada a PEC em 2016, o NRF ficará em vigência até 2036, período no qual será das mais importantes normas jurídicas a reger o planejamento e a execução das ações estatais, em sua dimensão orçamentária.

Reconhecendo que, dada a dimensão do prazo fixado para a vigência do NRF, a fórmula proposta para o cálculo dos limites poderá se tornar obsoleta no futuro⁶¹, a PEC, na

⁶¹ *Idem.*

redação proposta para o art. 102, § 7º, do ADCT, faculta ao Chefe do Poder Executivo, a partir do 10º ano de sua vigência, apresentar ao Congresso Nacional (vedada a adoção de medida provisória) projeto de lei para alterar a metodologia de cálculo do limite.

Por ter como escopo o controle do crescimento da despesa primária da União em escala acentuadamente larga, a abrangência do regime é vasta. Conforme a redação proposta para o *caput* do art. 102 do ADCT, o NRF é aplicável, de forma individualizada, às Administrações Diretas e Indiretas, Fundos e Fundações instituídos e mantidos pelo Poder Público e às empresas estatais dependentes dos três Poderes da União, incluído junto ao Poder Legislativo o Tribunal de Contas da União, e também ao Ministério Público da União e à Defensoria Pública da União. A fórmula de cálculo dos limites exposta acima se aplica indistintamente a cada um dos Poderes e aos citados órgãos que gozam de autonomia orçamentária e financeira.

A redação proposta para o § 6º do art. 102 do ADCT dispõe sobre as despesas excetuadas do limite. Tais despesas, portanto, não serão computadas na despesa primária da União quando da verificação do cumprimento do NRF pelos governos que atuarão sob vigência da PEC. Algumas das exceções não configuram propriamente despesas da União, como é o caso das transferências constitucionais elencadas. Outras apresentarem caráter ou transitório, de modo que não seria adequado impedir sua expansão para além do quanto executado no exercício financeiro de 2016, ou então imprevisível, o que também revela a inadequação de submetê-las ao limite proposto⁶². As exceções previstas são as seguintes:

a) as transferências constitucionais relativas: à participação de Estados, do Distrito Federal, dos Municípios e de órgãos da Administração Pública Direta da União no resultado da exploração de petróleo e gás natural, recursos hídricos para geração de energia elétrica e outros recursos minerais (art. 20, § 1º); ao FPE e ao FPM (arts. 157 a 159); e às cotas estaduais, distritais e municipais da contribuição social do salário-educação (art. 212, § 6º);

b) as despesas relativas ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, instituído para organizar e manter as polícias civil e militar, o corpo de bombeiros militar, bem como para garantir assistência financeira para a prestação de serviços públicos nas áreas de saúde e educação desse ente federado (art. 21, XIV, e Lei 10.633/2002);

c) a complementação da União ao FUNDEB (art. 60, V, do ADCT);

⁶² *Idem.*

- d) as despesas financiadas com créditos extraordinários (art. 167, § 3º);
- e) as despesas incorridas com a realização de eleições pela Justiça Eleitoral;
- f) despesas com a capitalização de empresas estatais não-dependentes;

g) nos termos da redação proposta para o art. 102, § 6º, IV, do ADCT, “outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receita vinculadas”.

As medidas contidas na proposta para equalizar os casos nos quais o limite individualizado seja descumprido consistem em vedações impostas a qualquer Poder ou órgão autônomo que o descumprir, no exercício seguinte àquele no qual se der o descumprimento. Tais vedações, previstas na redação proposta para o art. 103 do ADCT, dizem respeito, basicamente, às despesas com pessoal, e aplicam-se à: concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a servidores públicos, incluindo o disposto no inciso X do art. 37 da CF/88⁶³, excetuados os derivados de decisão judicial ou de leis aprovadas anteriormente à adoção do NRF (inciso I); criação de cargo, emprego ou função e alteração de estrutura de carreira que implique em aumento de despesa com pessoal (incisos II e III); admissão ou contratação de pessoal, excetuadas as reposições de cargos de chefia e direção que não impliquem aumento de despesa e as decorrentes de vacância de cargos efetivos (inciso IV); e realização de concurso público (inciso V).

Caso o descumprimento do limite individualizado se dê no âmbito do Poder Executivo, fica a esse vedada também o aumento de despesa com subsídios ou subvenções econômicas relativamente ao exercício anterior e a concessão ou ampliação de benefícios ou incentivos de natureza tributária de que decorram renúncia de receita.

O NRF traz também importantes inovações para as áreas de saúde e educação. Ele muda o método de apuração das aplicações mínimas previstas na Constituição para as ações e serviços públicos de saúde (art. 198, § 2º, I) e para as ações de manutenção e desenvolvimento do ensino (art. 212, *caput*).

A nova metodologia para o cálculo dessas aplicações está contida na redação proposta para o art. 104 do ADCT: o valor mínimo para as aplicações nas ações de saúde e de MDE

⁶³ No ponto referente à revisão geral anual das remunerações percebidas pelos servidores e dos subsídios recebidos por membro de Poder, detentor de mandato eletivo, pelos Ministros de Estado e pelos Secretários Estaduais e Municipais.

corresponderá, no exercício de 2017, ao mínimo referente ao exercício de 2016, corrigido pela variação do IPCA no período. Para os exercícios seguintes, será equivalente ao mínimo do exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA no período. Desse modo, durante a vigência do NRF, tais valores de aplicações mínimas não mais serão apurados em função de percentuais da receita corrente líquida (saúde) ou da receita líquida de impostos (MDE), mas corresponderão ao valor real do mínimo referente a tais áreas no exercício de 2016.

A última disposição do texto proposto para o NRF estabelece que as vedações nele contidas não constituam obrigações futuras de pagamento ou direitos de terceiros sobre o erário. Assim, desobriga a União de eventuais passivos decorrentes do descumprimento de condições previamente acordadas quando não as puder adimplir por conta das vedações previstas no art. 103⁶⁴.

Finalmente, o art. 2º da PEC revoga o art. 2º da EC 86/2015, que estabelece cronograma para a evolução das aplicações anuais mínimas nas ações de saúde como proporção da RCL até que se atinjam os 15% desta conforme prevê o art. 198, § 2º, I, da CF/88, ante sua incompatibilidade com as disposições do NRF.

2.2.2. Do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados

O substitutivo aprovado pela Comissão Especial instalada para a apreciação da PEC 241, bem como pelo Plenário da Câmara dos Deputados, em dois turnos, preserva em grande medida o conteúdo da proposta enviada ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, ressalvadas certas emendas de redação, destinadas ao aperfeiçoamento da proposta, de modo a evitar dubiedade de interpretações jurídicas acerca de suas disposições, e algumas alterações de mérito, especificadas a seguir.

Na redação proposta para o art. 102 do ADCT, há, no âmbito dos Poderes Judiciário (inciso II) e Legislativo (III) e do MPU (IV), a atribuição aos órgãos orçamentários que os

⁶⁴ BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Exposição de Motivos Interministerial nº 00083/2016 MF MPDG*. Brasília, 2016d. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=Tramitacao-PEC+241/2016>

compõe de limites individualizados para as respectivas despesas primárias. Desse modo, a Câmara dos Deputados, o Senado Federal e o Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo, o Supremo Tribunal Federal, o Superior Tribunal de Justiça, o Conselho Nacional de Justiça, a Justiça do Trabalho, a Justiça Federal, a Justiça Militar da União, a Justiça Eleitoral e a Justiça do Distrito Federal e dos Territórios, no âmbito do Poder Judiciário, o Ministério Público da União e o Conselho Nacional do Ministério Público e a Defensoria Pública da União passam a contar, cada um, com um limite respectivo.

Essa modificação da proposta original objetiva, por um lado, adequar o NRF ao processo orçamentário tal como concebido atualmente, pois cada um desses órgãos tem autorizações específicas de despesas na LOA⁶⁵.

Ademais, a nova técnica pode evitar a ocorrência de conflitos entre tais órgãos no momento da elaboração das propostas orçamentárias correlatas para os exercícios financeiros vindouros, na medida em que não há hierarquia entre eles e, sendo autônomos, não deveriam ter de submeterem-se uns aos outros para acomodar suas necessidades orçamentárias ao teto individualizado aplicável a cada Poder e ao MPU, conforme a redação original da PEC.

A despeito disso, foi incluída regra que faculta, por meio da LDO, a compensação entre os limites individualizados aplicáveis a cada órgão orçamentário previstos nos incisos da redação proposta para o *caput* do art. 102, respeitado o somatório dos limites dos Poderes Legislativo e Judiciário e do Ministério Público da União.

Há a introdução de uma regra que permite que, nos três primeiros exercícios de vigência da PEC, o Executivo compense com até 0,25% de seu próprio limite o excesso de despesa dos demais Poderes e órgãos sujeitos ao limite global. Ante a constatação de que, em função de compromissos assumidos pelo Poder Público no ano de 2016, que implicam no crescimento da despesa com pessoal desses Poderes e órgãos, o cumprimento dos limites respectivos ficará comprometido, faculta-se ao Poder Executivo compensar o montante dessas despesas que eventualmente os extrapolem⁶⁶.

⁶⁵ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer do Relator nº 2 – PEC 241/2016*. Brasília, 2016a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1496691&filename=Tramitacao-PEC+241/2016>

⁶⁶ *Idem.*

Intenciona-se, assim, evitar a imposição das restrições agora previstas na redação proposta para o art. 104 do ADCT logo nos anos iniciais de vigência da PEC, por circunstâncias previsíveis já em sua tramitação legislativa.

Houve também alteração no método de apuração dos limites para cada exercício financeiro. Isso se deu ante a consideração de que a fórmula da proposta originária, pela qual uma previsão para a variação do IPCA orientaria a elaboração e aprovação da LDO e da LOA, poderia gerar inconvenientes no momento do ajuste a ser feito pelo Poder Executivo na programação orçamentária, e o novo modelo proposto evitaria tais problemas sem qualquer prejuízo à proposta⁶⁷.

Conforme a sistemática do substitutivo, para o exercício de 2017 o limite individualizado de cada órgão orçamentário previsto na redação proposta para os incisos I a V do art. 102 equivalerá à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos restos a pagar e quaisquer despesas que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2%, valor projetado⁶⁸ para a variação do IPCA no ano de 2016.

Para os exercícios posteriores, os limites serão determinados a partir dos limites aplicáveis ao exercício imediatamente anterior, corrigidos pela variação do IPCA apurada para o período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior ao qual se referir a lei orçamentária. Apenas a título de exemplificação, os limites referentes ao exercício de 2018 adotarão por base os aplicáveis ao exercício de 2017, corrigidos pela variação do IPCA de julho de 2016 a junho de 2017.

No intuito de facilitar a compatibilização das disposições do NRF com o atual regime jurídico que normatiza o processo orçamentário, a redação proposta para o § 3º do art. 102 do ADCT prevê que a mensagem do Poder Executivo que encaminhar o PLOA ao Congresso Nacional deverá explicitar os limites individualizados apurados segundo a metodologia acima descrita, correspondentes aos valores máximos para a programação dos órgãos orçamentários respectivos.

⁶⁷ *Idem.*

⁶⁸ Desde a aprovação do substitutivo na Comissão Especial, essa previsão tem sido sistematicamente revista para baixo no relatório *focus*, compilado pelo Banco Central do Brasil, de modo que a despesa fixada para o exercício de 2017 possivelmente apresentará pequeno crescimento real quando comparada à referente ao exercício de 2016.

Outras inovações trazidas pelo substitutivo cujo escopo é a incorporação da observância ao NRF no processo orçamentário ou compatibilização de suas disposições às normas de direito financeiro atualmente em vigor estão nas redações propostas para os arts. 107, II, 108 e 109 do ADCT.

O primeiro explicita que o NRF não revoga ou suspende a eficácia de normas constitucionais ou legais que disponham acerca de metas fiscais ou limites máximos de despesas específicas (como os limites para a despesa com pessoal como proporção da RCL previstos na LRF).

Já o segundo determina que quaisquer proposições legislativas que impliquem na criação ou alteração de despesa obrigatória ou em renúncia de receita devem ser acompanhadas de estimativa do impacto orçamentário e financeiro. Trata-se de norma congênere às veiculadas pelos arts. 14, *caput*, e 16, I e II, da LRF, a despeito da mais acentuada especificidade das de natureza infraconstitucional.

O terceiro institui a possibilidade de suspensão de qualquer proposição legislativa⁶⁹ de que decorra aumento de despesa ou renúncia de receita, ressalvadas as medidas provisórias, a partir do requerimento de 1/5 dos membros de qualquer uma das Casas Legislativas, por até 20 dias, para o exame da adequação da proposta ou projeto às disposições do NRF.

O substitutivo corrige defeito observado na proposta originária, ao ampliar o rol das transferências constitucionais que não se submetem ao NRF. Como, a rigor, sequer devem ser consideradas despesas orçamentárias, a explicitação de que não se submetem aos limites individualizados as demais transferências previstas na Constituição evita problemas futuros decorrentes da dubiedade do texto, o que permitiria interpretações divergentes da norma, algumas não adequadas à natureza do NRF.

Foram explicitadas como não componentes da base de cálculo ou sujeitas ao cumprimento dos limites individualizados, portanto, as transferências relativas: à parcela devida aos demais entes federados decorrente da arrecadação unificada de impostos e

⁶⁹ Art. 59. O processo legislativo compreende a elaboração de:

- I - emendas à Constituição;
- II - leis complementares;
- III - leis ordinárias;
- IV - leis delegadas;
- V - medidas provisórias;
- VI - decretos legislativos;
- VII - resoluções.

contribuições do regime diferenciado aplicável às microempresas e às empresas de pequeno porte, nos termos do art. 146, parágrafo único, III, da CF/88; e ao montante devido aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios da arrecadação do Imposto sobre Operações Financeiras incidente sobre o ouro (“IOF-ouro”), conforme art. 153, § 5º, da CF/88.

Ainda quanto às despesas excluídas da apuração do cumprimento dos limites individualizados, foi retirada a previsão acerca das “outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receita vinculadas”, consoante a redação proposta pelo substitutivo para o art. 102, § 6º, do ADCT⁷⁰.

Incluiu-se autorização, na redação proposta para o § 11 do art. 102 do ADCT, para que eventuais excessos de resultado primário, configurados pela diferença entre o resultado primário efetivo e a meta prevista na LDO para o exercício, sejam utilizados para o pagamento de restos a pagar inscritos até 31 de janeiro de 2015, sem que tais despesas sejam computadas para a apuração dos limites individualizados. Procura-se, assim, endereçar a problemática consistente nesses passivos flutuantes, que causam distorções no orçamento ao elevar a dificuldade de se mensurar o montante dos compromissos efetivamente assumidos pela União a cada exercício financeiro⁷¹.

Quanto à faculdade atribuída ao Chefe do Poder Executivo para propor projeto de lei destinado a modificar o método de apuração dos limites individualizados, a partir do 10º exercício de vigência do NRF, o substitutivo exige, na redação proposta para o art. 103, *caput* e parágrafo único, do ADCT, que as modificações se dêem por lei complementar, permitindo uma única alteração efetiva a cada mandato presidencial.

O substitutivo promoveu significativas alterações no dispositivo que trata das vedações a que fica sujeito o Poder ou órgão que descumprir o respectivo limite individualizado.

A redação proposta para o *caput* do art. 104 do ADCT determina que as vedações não se restrinjam ao exercício seguinte àquele no qual o órgão orçamentário descumprir o

⁷⁰ Essa supressão terá impactos sobre a programação orçamentária da área educacional. Ver ponto 3.4.4.

⁷¹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer do Relator nº 2 – PEC 241/2016*. Brasília, 2016a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1496691&filename=Tramitacao-PEC+241/2016>

respectivo limite individualizado, mas se apliquem até que as despesas primárias do órgão retornem ao limite a ele imposto.

Além disso, há a ampliação do conteúdo material das vedações, tanto dos atos que impliquem em aumento da despesa com pessoal e dos agentes públicos a que se referem, quanto com a inclusão de dispositivo que veda, em caráter geral, a criação de despesa obrigatória. As vedações passam a ser aplicáveis também a quaisquer proposições legislativas, não apenas àquelas de iniciativa do Poder ou órgão que descumprir o limite respectivo, consoante a redação proposta para o § 4º do art. 104. Os incisos I a VIII do art. 104, nos quais contidas as hipóteses de vedações aplicáveis indistintamente a qualquer Poder ou órgão orçamentário que incorrer no descumprimento dos limites individualizados, receberam a seguinte proposta de redação:

- I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;
- II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;
- III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;
- IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;
- V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;
- VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;
- VII - criação de despesa obrigatória; e
- VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.

As vedações dos incisos I, III e VI aplicam-se a todo o Poder (ou ao MPU e ao CNMP, conjuntamente) composto pelo órgão orçamentário que descumprir o limite individualizado, ante a potencial homogeneidade das carreiras que integram os quadros de pessoal respectivos, o que inviabilizaria a aplicação pontual dessas vedações⁷² (§ 1º do art. 104).

Também é vedada a concessão da revisão geral anual das remunerações percebidas pelos servidores e dos subsídios recebidos por membro de Poder, detentor de mandato eletivo, pelos Ministros de Estado e pelos Secretários Estaduais e Municipais, nos termos do art. 37, X, da CF/88, caso descumprido qualquer dos limites individualizados. O motivo para a indiscriminada incidência dessa vedação é o mesmo exposto no parágrafo anterior: a

⁷² *Idem.*

impossibilidade de sua aplicação pontual ao órgão orçamentário que descumprir o respectivo limite (§ 3º do art. 104).

Finalmente, se o Poder Executivo descumprir o limite individualizado a ele aplicável, fica vedada ainda a “criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções”, bem como “a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária” (§ 2º do art. 104).

No que tange às aplicações mínimas em ações de saúde e manutenção e desenvolvimento do ensino, o substitutivo posterga para o exercício de 2017 a mudança na fórmula de cálculo desses valores. Desse modo, no exercício de 2017 tais mínimos ainda serão apurados na forma disposta nos arts. 198, § 2º, I, e 212, *caput*, ambos da CF/88. Os patamares mínimos de aplicações nos exercícios posteriores serão determinados segundo o método estabelecido para a atualização dos limites individualizados, ou seja, consistirão no resultado da correção dos mínimos referentes ao exercício imediatamente anterior pela variação do IPCA para o período de 12 meses encerrado em junho do ano-base.

Por fim, o substitutivo determina, a partir do exercício de 2018, a apuração de um valor mínimo de aplicações também para as emendas parlamentares impositivas, cujo método de cálculo será igual ao das ações de saúde e MDE.

3. POTENCIAIS IMPACTOS DO NOVO REGIME FISCAL SOBRE O DIREITO À EDUCAÇÃO

3.1. GASTO PÚBLICO FEDERAL NA ÁREA EDUCACIONAL

É observável, no passado recente do país, a ampliação da atuação do Estado Brasileiro, cada vez mais incisiva em todas as suas esferas federativas, na busca pela concretização das diversas disposições de caráter dirigente estabelecidas pela CF/88, em especial no que toca à garantia dos direitos fundamentais do espectro social⁷³. Nesse contexto, o direito à educação ganha acentuado destaque tanto no ideário popular relativo às funções do Poder Público quanto, em decorrência disso, no discurso político corrente. São conseqüências da importância então dada à educação pública, de um lado, o reconhecimento de sua centralidade para a construção de uma sociedade pautada pela cidadania e, de outro, a expansão das políticas públicas voltadas à efetivação desse direito⁷⁴.

Nesse sentido, observa-se que o investimento público em educação como proporção do PIB partiu de 3,8% em 1990⁷⁵, para 6,2% em 2013⁷⁶, e continua em trajetória ascendente.

Esse incremento no investimento público em educação, também observável na esfera federal, foi fundamental para custear a criação de novos programas na área educacional ou a expansão de programas já existentes, mas ainda distantes das metas de universalização de sua cobertura.

⁷³ A amplitude concreta desse processo, todavia, é questionável. Conquanto o discurso no universo político e, em especial, no seio do mundo jurídico tenha decisivamente se voltado a questões de democracia e de observância séria dos direitos fundamentais, a prática cotidiana das instituições não permite que se conclua que tais questões, de fato, tenham se tornado centrais na esfera pública do país.

⁷⁴ OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de. GUSSO, Divonzir Arthur. *Trajetória e desafios da educação básica no Brasil*, in *Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

⁷⁵ *Idem*.

⁷⁶ TANNO, Cláudio Riyudi. *Nota Técnica nº 05/2016 – Adequação das metas constantes do Plano Plurianual 2016-2019 com as metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024*. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2016a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/nt-05-2016-adequacao-das-metas-constantes-do-plano-plurianual-2016-2019-com-as-metas-do-plano-nacional-de-educacao-2014-24>>

É amplo o espectro das despesas da União com ações na área educacional. Apesar da relevância de todas essas despesas, o ordenamento jurídico atribui caráter de centralidade às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, aquelas consideradas fundamentais para a instituição e financiamento das instituições educacionais.

O crescimento dos gastos federais com educação, particularmente das ações de MDE, deu-se em contexto de crescimento da despesa primária da União em termos globais. Na tabela a seguir, relaciona-se a despesa primária executada da União, de 2010 a 2015, com os gastos relativos às ações de MDE.

TABELA 2: CRESCIMENTO DA DESPESA PRIMÁRIA DA UNIÃO E DE SUAS APLICAÇÕES EM AÇÕES DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

Ano de referência	Despesa primária total da União (a)	Valores aproximados em R\$ milhões	
		Despesa com ações de MDE (b)	$\Delta\%$ (b/a*100)
2010	700	38,380	5,4
2011	724	46,532	6,4
2012	805	64,476	8
2013	914	62,505	6,8
2014	1.031	70,047	6,7
2015	1.150	77,901	6,7

Elaboração própria

Fonte: Tesouro Nacional – Relatório Resumido da Execução Orçamentária 2010-2015

Observa-se, nos três primeiros exercícios analisados, uma contínua expansão da despesa com as ações de MDE, tanto em termos absolutos quanto como proporção da despesa primária da União. Na segunda metade do período há uma acomodação desse crescimento percentual, na casa dos 6,7.

A mera análise comparativa do crescimento da despesa primária da União e o das despesas com ações de MDE não permite inferir que haja correlação entre ambos. Um cenário no qual a despesa com a área educacional cresce independentemente da expansão do gasto primário total de um dado ente é não apenas possível, mas desejável, ante a relevância que têm as políticas educacionais para qualquer sociedade considerada.

Com efeito, o nível de gasto público na área educacional não deveria ficar sujeito a imperativos de controle da expansão ou de redução de despesas públicas em cenários de ajuste fiscal. Os retornos sociais de tais gastos são significativamente elevados, seja sob a ótica coletiva ou dos sujeitos individualmente considerados, e restrições nessas aplicações, muitas vezes determinadas por preocupações pontuais com o equilíbrio das contas públicas, tendem a reduzir a efetividade dessas ações, cujos resultados só são perceptíveis no longo prazo⁷⁷.

Assim, reduzir os recursos disponíveis para aplicação na área educacional, ou limitar seu crescimento quando não se encontram ainda em patamar adequado, pode acabar por comprometer os benefícios advindos do esforço fiscal considerado.

A despeito de tais considerações, um exame mais atento da composição do orçamento da União demonstra que, de fato, a expansão da despesa primária total federal foi condição necessária para o crescimento dos gastos na área educacional observado nos últimos anos.

Em decorrência de uma série de vinculações de receitas a despesas específicas, engendradas tanto pela Constituição Federal quanto pela legislação infraconstitucional, bem como pelo caráter obrigatório de diversas outras despesas, é limitada a discricionariedade do Poder Público na elaboração do orçamento⁷⁸. Como consequência do crescimento de diversas dessas despesas⁷⁹, bem como da expansão dos gastos com a área educacional, a despesa primária da União inevitavelmente acompanhou esse movimento.

Ressalta-se, ainda, que as ações de MDE, a despeito de sua centralidade na programação financeira da área educacional federal, não encerram todas as aplicações da União na área. A elas se acrescentam as transferências constitucionais e legais aos demais entes federados, os recursos destinados ao Fundo de Financiamento Estudantil e um rol de

⁷⁷ BRASIL. *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. 2016.

⁷⁸ Há diversas exceções no texto constitucional ao princípio orçamentário da não-vinculação de impostos, como as transferências compulsórias ao FPE e ao FPM e as previstas nos arts. 165, § 8º e 167, § 4º, além das relativas às aplicações mínimas em ações de saúde e de MDE. Quanto às demais espécies tributárias, a lei ordinária pode promover a vinculação, situação que se verifica na maior parte delas (FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de direito financeiro*. 2. ed. ver. ampl. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010, pp 82-85).

⁷⁹ Ver ponto 3.3.1.

despesas, primárias e financeiras, custeadas por recursos sob a supervisão do MEC que não se classificam como de manutenção e desenvolvimento do ensino⁸⁰⁸¹.

A sustentabilidade desse crescimento do dispêndio federal com educação tende a ser ameaçada, conforme se depreende da análise efetuada nos tópicos que seguem.

3.2. APLICAÇÕES MÍNIMAS EM AÇÕES DE MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO

O substitutivo PEC 241-A, aprovado pela Câmara dos Deputados e ora sob apreciação do Senado Federal (com nova numeração: PEC 55), como exposto no capítulo 2, alterou em alguns pontos a proposta original do Poder Executivo, fixando o exercício de 2017 como ano-base para aplicação da fórmula de atualização dos valores mínimos de aplicação em ações de MDE para os exercícios nos quais vigente o NRF.

A despeito disso, mantém-se o propósito da alteração constitucional, que é desvincular as aplicações mínimas em ações de MDE de percentual da RLI. Segundo o argumento favorável à proposta, essa fórmula atribui caráter anticíclico a esse patamar mínimo de

⁸⁰ Em grande medida por determinação legal. O art. 71 da LDB tem a seguinte redação:

Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com:

I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;

II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural;

III - formação de quadros especiais para a administração pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos;

IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social;

V - obras de infra-estrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar;

VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino.

⁸¹ TANNO, Cláudio Riyudi. *Estudo Técnico nº 22/2016 – Orçamento da educação: risco de compressão das despesas não asseguradas pela PEC nº 241/2016*. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/et22-2016-orcamento-da-educacao-riscos-de-compressao-das-despesas-nao-asseguradas-pela-pec-no-241-2016>>

aplicação, que deixará de estar sujeito a flutuações acentuadas decorrentes do desempenho da arrecadação⁸².

Assim, defende-se que a maior previsibilidade dessa despesa obrigatória, conforme concebida no NRF, poderá auxiliar os gestores públicos a buscar uma prestação mais eficiente dos serviços correlatos⁸³.

Não obstante, o novo método de fixação das aplicações mínimas em ações de MDE, despesa obrigatória da área educacional, em contexto de limitação do crescimento da despesa primária global da União, levanta questionamentos acerca da potencial redução da disponibilidade orçamentária para expansão dos gastos federais com essas ações.

Conquanto as aplicações mínimas nas ações de MDE não encerrem o dispêndio federal na área, é relevante mensurar o impacto material do NRF sobre elas, ainda que potencial, pois apenas as despesas componentes desse patamar de aplicação, dentre as sujeitas ao limite individualizado aplicável ao Poder Executivo, estarão resguardadas durante a vigência do NRF.

Nesse sentido, o estudo técnico nº 12/2016 – CONOF/CD simulou a evolução dos valores para aplicações mínimas em ações de MDE ao longo do tempo, comparando os resultantes da regra inscrita no *caput* do art. 212 da CF/88 com os decorrentes da aplicação da fórmula constante da proposta original do Poder Executivo. Resgata-se, a seguir, tais simulações, expressas na Tabela 8⁸⁴, que traça um comparativo retrospectivo dos mínimos, e na Tabela 9, na qual se lhes propõe cenário prospectivo⁸⁵.

⁸² BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Exposição de Motivos Interministerial nº 00083/2016 MF MPDG*. Brasília, 2016d. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=Tramitacao-PEC+241/2016>

⁸³ *Idem*.

⁸⁴ Os valores constantes da tabela para a aplicação total em ações de MDE incluem apenas as despesas custeadas com receitas de impostos, mas não representam efetivamente todas as aplicações em MDE, que recebem recursos também de outras fontes. Na Tabela 1 deste estudo é possível consultar o valor total de aplicações em MDE de 2010 a 2015.

⁸⁵ VOLPE, Ricardo Alberto (org). *Estudo Técnico nº 12/2016 – Impactos do “Novo Regime Fiscal” – subsídios à análise da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 241/2016*. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2016, pp 37-38. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago_publicado.pdf>

Tabela 8 - MDE - Piso CF x PEC 241/16 - Simulação 2010 a 2016

Ano	Receita Líq. de Impostos (RLI)	Piso Atual (18% da RLI) (a)	Piso PEC (IPCA) (b)	Valores em bilhões de reais.	
				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

Elaboração: CONOF/CD em 30-jun-2016

Fonte: Tesouro Nacional - Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) de 2010 a 2015

Estatísticas consolidadas /mediana junho/2016) PIB real: BACEN e CONOF/CD

(1) RIL em 2010 foi acrescida da dedução da DRU (R\$ 14,0 bi) para permitir comparação equânime com os demais exercícios, uma vez que, a partir de 2011, a DRU deixou de incidir sobre recursos destinados à educação. Por conseguinte, também foram ajustados os valores da aplicação mínima (18% sobre a RLI sem a DRU) e a aplicação em MDE executada na mesma proporção constante do RRE (19,4 % da RLI sem a DRU).

(2) RLI estimada para 2016 com base no decreto de limitação de empenho (Decreto nº 8.784 de 7/6/2016). Já a estimativa do MDE executado em 2016 foi de 23% da RLI, com base na média dos 2 últimos exercícios.

Tabela 9 - MDE x PEC 241/16 - Projeção 2016 a 2025

Ano	Receita Líq. de Impostos (RLI)(1)	Piso CF (18% da RLI) (a)	Piso PEC (b)	Diferença Pisos (c=b-a)
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

Elaboração: CONOF/CD

Fonte: Projeção 2017 a 2025 variação PIB real e IPCA. IPCA Expectativa mercado séries históricas-Bacen; PIB real e IPCA (projeção): Relatório Focus-Bacen (até 2020) e Conof/CD com base Focus-Bacen (2012 a 2025).

(1) RLI estimada para 2016 com base no decreto de limitação de empenho (Decreto nº 8.784 de 7/6/2016). Para os demais exercícios, estimou-se pela variação projetada do PIB real e inflação pelo IPCA

Sintetizando-se os dados organizados nas tabelas, conclui-se que, se o NRF (conforme proposto pelo Poder Executivo) estivesse em vigor desde 2010, as aplicações mínimas em ações de MDE teriam sido R\$ 23,5 bilhões inferiores às apuradas segundo a regra atual. No caso do cenário prospectivo, as perdas seriam, até 2025, de R\$ 45,2 bilhões⁸⁶.

Todavia, mais importante que procurar quantificar, em termos absolutos, as perdas de recursos para as aplicações mínimas em ações de MDE decorrentes do NRF no cenário prospectivo é identificar a tendência por ele instaurada para a evolução desses patamares. Isso porque a simulação da trajetória futura desses valores exige a fixação de certas variáveis macroeconômicas, como a variação da inflação medida pelo IPCA e o crescimento anual do PIB, cuja previsibilidade é limitada. Tal fragilidade dos cenários prospectivos acentua-se conforme se alonga o prazo de análise, de modo que há pouca valia na tentativa de projetar a evolução das aplicações mínimas em ações de MDE, conforme a regra atual ou a da PEC, para períodos de 10 ou 20 anos.

Embora não seja inteiramente adequada a quantificação de como as aplicações mínimas em ações de MDE comportar-se-ão ao longo do tempo, na medida em que influenciadas pela evolução de variáveis macroeconômicas de difícil (ou mesmo impossível) mensuração, é possível determinar como o comportamento da economia conforma a trajetória dos mínimos, ainda que não de forma absolutamente precisa.

Articulando-se ambos os cenários, retrospectivo e prospectivo, tem-se que, em períodos de crescimento econômico que acarretem no aumento da arrecadação, a fórmula do NRF, conforme a proposta originária do Poder Executivo, garantiria menos recursos para as ações de MDE.

Salienta-se, contudo, que o substitutivo mudou a forma de apuração das aplicações mínimas em MDE para o período no qual vigente o NRF. A tabela a seguir traça comparativo retrospectivo dessas aplicações para os anos de 2010 a 2016, elencando seus valores segundo a regra atual, os decorrentes da fórmula contida na proposta do Poder Executivo e aqueles apurados pelas disposições do substitutivo.

⁸⁶ VOLPE, Ricardo Alberto (org). *Estudo Técnico nº 12/2016 – Impactos do “Novo Regime Fiscal” – subsídios à análise da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 241/2016*. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago_publicado.pdf>

TABELA 3: DESPESAS COM MDE NA PROPOSTA DO EXECUTIVO E NO SUBSTITUTIVO – CENÁRIO RETROSPECTIVO

Ano	Piso regra atual (18% da RLI) (a)	Piso proposta do Executivo (b)	Piso Substitutivo (c)	Valores em R\$ bilhões	
				Diferença pisos 1 (d=c- a)	Diferença pisos 2 (e=c- b)
2010	31,2	31,2	31,2		
2011	37,0	33,0	32,7	-4,3	-0,3
2012	39,4	35,2	34,9	-4,5	-0,3
2013	43,0	37,2	36,6	-6,4	-0,6
2014	44,2	39,4	39	-5,2	-0,4
2015	46,5	42,0	41,6	-4,9	-0,4
2016(1)	48,1	46,5	45,3	-2,8	-1,2

Elaboração própria

Fonte: Estudo técnico nº 12 CONOF/CD e variação IPCA 2010 a 2016.

(1) RLI estimada para 2016 com base no Relatório Resumido da Execução Orçamentária de set/2016

O método proposto pelo substitutivo, portanto, não altera a tendência de que a inovação trazida pelo NRF para a fixação das aplicações mínimas em ações de MDE implicará na redução dos valores correspondentes. Observa-se, ainda, que para o período simulado a regra do substitutivo significaria perdas de recursos mesmo quando comparada à regra constante da proposta originária do Poder Executivo.

Isso se deve ao fato de que a simulação abrangeu período no qual a trajetória inflacionária foi crescente. No modelo proposto pelo Executivo, a atualização dos mínimos referentes a cada exercício seria feita pela variação do IPCA de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior. Já a regra do substitutivo adota a variação do IPCA para o período de 12 meses encerrado em junho do exercício anterior ao de referência. Portanto, o modelo proposto pelo substitutivo atrasa o repasse inflacionário quando comparado à fórmula da proposta original.

Para os exercícios de 2018 e seguintes, com o processo deflacionário em curso na economia do país, é provável que a regra do substitutivo mostre-se mais benéfica na garantia de recursos em montante mais elevado para as aplicações mínimas em ações de MDE relativamente ao modelo da proposta do Poder Executivo. Todavia, permanece sendo desfavorável quando contraposta à regra atual caso o PIB apresente crescimento positivo nos anos vindouros.

Uma vez identificada a tendência para a evolução dos mínimos conforme a regra do substitutivo, deixa-se de elaborar cenário prospectivo para a trajetória dos valores absolutos dessas aplicações. Além da já ressaltada pouca utilidade dessa simulação, há elemento de ordem prática que dificulta sobremaneira esse exercício, que é a inexistência de indicadores de aceitação generalizada, como são os do relatório *focus* compilado pelo Banco Central do Brasil, voltados à previsão da variação do IPCA para períodos de 12 meses encerrados em junho de cada ano, uma vez que essas previsões consideram o “ano cheio”, ou seja, o período de 12 meses iniciado em janeiro e encerrado em dezembro.

Conclui-se que as alterações promovidas na forma de apuração dos valores para aplicações mínimas em ações de MDE tenderão a reduzi-los caso a evolução do PIB ano a ano apresente trajetória ascendente. Sendo possível – e provável, como se demonstrará no tópico subsequente – que a limitação do crescimento da despesa primária total da União resulte na redução da discricionariedade do Poder Executivo para alocar recursos na área educacional, a desvinculação das aplicações mínimas em MDE do percentual da RLI previsto no art. 212, *caput*, da CF/88 tenderá a fragilizar a manutenção do atual nível de gasto, com severos impactos sobre a efetividade do direito à educação conforme previsto na Constituição Federal.

3.3. LIMITE INDIVIDUALIZADO DO PODER EXECUTIVO

3.3.1. Pressão das demais despesas obrigatórias

Os debates públicos que se desenvolveram em torno dos efeitos do NRF, em especial sobre a limitação por ele engendrada à capacidade da União de expandir suas ações destinadas à garantia dos direitos fundamentais assegurados pela CF/88, tiveram o direito à educação no centro das preocupações⁸⁷. Destaca-se, nesse sentido, o, ao menos aparente, paradoxo

⁸⁷ Sintomático nesse sentido é o fato de que, das 22 emendas parlamentares apresentadas na Comissão Especial instalada para a apreciação da PEC 241, 6 eram relativas à alteração das regras previstas para as ações de MDE, na maior parte dos casos excetuando-as da base de cálculo para apuração dos limites. (BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer do Relator nº 2 – PEC 241/2016*. Brasília, 2016a, p. 28. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1496691&filename=Tramitacao-PEC+241/2016>)

representado pelo reconhecimento, a partir da aprovação do PNE, da necessidade de aumentar a atuação desse ente federativo na efetivação do direito à educação, e de se propor impedir o crescimento da despesa primária da União em termos reais por duas décadas.

O Poder Executivo defende que a PEC não representará retrocesso na garantia do direito à educação, aduzindo, ao tratar da alteração das regras que dispõe sobre as aplicações mínimas em ações de MDE:

Note-se que estamos tratando aqui de limite mínimo de gastos, o que não impede a sociedade, por meio de seus representantes, de definir despesa mais elevada para saúde e educação; desde que consistentes com o limite total de gastos.⁸⁸

A Câmara dos Deputados, na forma do parecer aprovado pela Comissão Especial instalada para a apreciação da PEC 241, mostra-se também refratária à tese de que o NRF implicará na redução de recursos disponíveis para a área educacional:

A propósito, quero desde já deixar bem claro que o Novo Regime Fiscal não cortará recursos para a educação e a saúde públicas; pelo contrário, vai corrigir omissões e erros passados, como o cometido na Emenda Constitucional 86/2015. O novo regime melhora a base de cálculo dos recursos destinados a esses dois setores prioritários, deslocando-a de receita corrente líquida, que como sabemos está caindo, para correção pela inflação (IPCA). Ademais, na educação, estão fora do Novo Regime Fiscal, portanto preservados, os recursos do Fundeb e do Salário-Educação, que são as principais fontes de recursos federais para estados e municípios. Além disso, o Fies, Fundo de Financiamento Estudantil, não será afetado.⁸⁹

O crescimento do gasto federal na área educacional, ou em qualquer outra, uma vez vigente o NRF, seria dependente de equivalente redução de despesas em outras áreas. Nesse sentido, diversas categorias de despesas obrigatórias têm apresentado crescimento em ritmo mais acelerado que o da inflação anual, situação que, a princípio, repetir-se-á nos próximos anos, constituindo fator de pressão sobre a parcela da despesa primária discricionária da União.

Assim, aferir a plausibilidade da hipótese de que o atual nível de gasto com ações de educação não será afetado, podendo mesmo ser ampliado, exige a verificação da trajetória

⁸⁸ BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Exposição de Motivos Interministerial n° 00083/2016 MF MPDG*. Brasília, 2016d. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=Tramitacao-PEC+241/2016>

⁸⁹ BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer do Relator n° 2 – PEC 241/2016*. Brasília, 2016a, p. 28. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1496691&filename=Tramitacao-PEC+241/2016>

dessas despesas obrigatórias, a fim de se avaliar em que medida o gasto com despesas discricionárias será afetado.

Para esse exercício, adota-se metodologia utilizada no Estudo Técnico nº 12/2016 – CONOF/CD, que segregou as despesas primárias da União em quatro grandes agregados, representados pelas despesas com pessoal e encargos sociais, com o Regime Geral de Previdência Social, demais obrigatórias – dentre as quais se incluem as despesas da assistência social – e discricionárias⁹⁰.

Em decorrência de fatores como o crescimento vegetativo e as políticas de valorização do salário-mínimo e, principalmente, de desonerações fiscais⁹¹, as despesas com a previdência e a assistência sociais tendem a crescer, ano a ano, em ritmo superior ao da inflação. As despesas com pessoal e encargos apresentam a mesma tendência, sustentada por reajustes remuneratórios deferidos este ano, e também pelo crescimento vegetativo⁹².

Desse modo, a simulação da trajetória de crescimento desses agregados deu-se a partir desses parâmetros:

A estimativa do IPCA tomou como base para os próximos três anos os dados do Boletim Focus de 24/06/2016, e, nos anos subsequentes, o valor de 4,5% a.a.. Para as despesas com pessoal e encargos, foram considerados os reajustes da remuneração do servidor recentemente aprovados, em média de 6,0% a.a. até 2019, e crescimento vegetativo de 3,0% a.a.. No caso dos benefícios previdenciários, levou-se em conta a variação de despesa constante do anexo IV.6 do PLDO 2017, que trata das projeções atuariais do RGPS. Quanto aos benefícios da LOAS, foram considerados dos dados constantes do anexo IV.9 do PLDO 2017, até o exercício de

⁹⁰ VOLPE, Ricardo Alberto (org). *Estudo Técnico nº 12/2016 – Impactos do “Novo Regime Fiscal” – subsídios à análise da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 241/2016*. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago_publicado.pdf>

⁹¹ Foge ao escopo do presente trabalho a discussão acerca da evolução das despesas previdenciárias da União. A literatura sobre o tema, nada consensual, aponta diversas causas para esse fenômeno, desde o sistemático descumprimento pelo governo federal de regras de contabilidade pública, até a inadequação das normas que regem a concessão dos benefícios. As políticas de concessão de benefícios, incentivos e isenções fiscais também são apontadas como fator determinante nesse processo (NERY, Pedro Fernando. *A Previdência tem déficit ou superávit? Considerações em tempo de “CPMF da Previdência”*, in *Boletim Legislativo nº 37*. Brasília: Senado Federal, 2015.). Para os fins do presente trabalho, todavia, cabe tomar a evolução dessas despesas como dado da realidade, na medida em que é assim que serão consideradas pelos tomadores de decisão para a elaboração dos orçamentos referentes aos exercícios financeiros vindouros.

⁹² VOLPE, Ricardo Alberto (org). *Estudo Técnico nº 12/2016 – Impactos do “Novo Regime Fiscal” – subsídios à análise da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 241/2016*. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago_publicado.pdf>

2019. A partir daí, a evolução das despesas foi estimada com base na variação média dos benefícios entre 2016 e 2019.⁹³

Analisando-se os percentuais que esses agregados de despesas representam da despesa primária total da União, conforme prevista no orçamento de 2016, tem-se que as despesas previdenciárias, atualmente no patamar de 41,37%, tendem a atingir 49,19%, em 2020, e 58,47%, em 2025. Já as despesas com pessoal e encargos sociais, hoje de 17,84%, podem chegar a 19,16%, em 2020, já em trajetória descendente, e recuar a 17,82%, em 2025. As despesas com os benefícios da assistência social, por sua vez, que hoje representam 3,87%, poderão alcançar 4,58%, em 2020, e 5,45%, em 2025⁹⁴.

Nesse cenário, o percentual da despesa primária da União disponível para as demais despesas obrigatórias e discricionárias, nas quais se incluem as parcelas mais relevantes das despesas com educação⁹⁵, tende a ser severamente pressionada. Atualmente, essa participação é de 32,69%, e a tendência é de que atinja 22,83% em 2020 e apenas 14,02% em 2025⁹⁶.

Ainda que tais previsões não se confirmem totalmente, na esteira de esperadas alterações nos marcos regulatórios da previdência e da assistência sociais, as vislumbradas implicações de médio prazo, como até o ano de 2020, são prováveis, mesmo que não no ritmo considerado. Isso porque eventuais modificações no regime jurídico de concessão e pagamento de benefícios previdenciários e assistenciais só produzirão efeitos significativos no longo prazo.

A tal constatação deve-se acrescentar que essa simulação não exclui a possibilidade de que despesas obrigatórias de outras áreas também demonstrem expansão em termos reais. É o caso da saúde, cujas despesas, exceto as com pessoal e encargos sociais, encontram-se comprimidas na cifra das demais obrigatórias e discricionárias. Com a revogação da EC 86/2015, as aplicações nessa área, que serão de 13,2% da RCL no exercício de 2016, passarão

⁹³ *Idem*, p. 27.

⁹⁴ *Idem*.

⁹⁵ Excluindo-se as despesas com pessoal e encargos sociais da área educacional, pois já computadas anteriormente, conforme a sistemática do art. 18 da Lei Complementar nº 101/2001.

⁹⁶ VOLPE, Ricardo Alberto (org). *Estudo Técnico nº 12/2016 – Impactos do “Novo Regime Fiscal” – subsídios à análise da Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 241/2016*. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/EstudoTcnicon122016versao21ago_publicado.pdf>

automaticamente a 15% da RCL no exercício de 2017, patamar assegurado, em termos reais, durante a vigência do NRF.

Nesse cenário, a expansão das ações na área educacional significaria outro fator de pressão sobre todas as demais ações do Poder Executivo Federal, que já sofrerão reduções acentuadas para comportar, no limite individualizado a ele aplicável, os crescimentos das despesas supra-analisadas. Portanto, é altamente improvável que, durante a vigência do NRF, principalmente em seus primeiros anos, observe-se incremento no dispêndio federal com ações de educação. Mesmo a manutenção do atual patamar de gastos poderá revelar-se um desafio, na medida em que surgirem demandas dos mais variados setores sociais para que o governo federal priorize determinadas áreas em detrimento da educacional.

Passa-se, portanto, a um exame da composição orçamentária da área educacional, a fim de identificar as tendências para a evolução de suas diversas categorias de despesas sob a vigência do NRF.

3.3.2. Composição das despesas obrigatórias e discricionárias da área educacional

Conforme discutido na seção anterior, é pouco plausível o discurso dos setores sociais que apóiam a PEC, em especial os organizados junto ao Estado Brasileiro, no sentido de que o NRF não implicará na redução dos recursos disponíveis para aplicações na área educacional. Menos crível ainda são os apontamentos de que os gastos na área podem aumentar, a depender de como se organizem os arranjos político-institucionais para a elaboração das leis orçamentárias referentes ao período abrangido pelo NRF.

A pressão exercida pelos agregados de despesas obrigatórias examinados, como os componentes da seguridade social e com pessoal, em um contexto de vedação do crescimento em termos reais da despesa primária global, no âmbito dos orçamentos fiscal e da seguridade social, não só limita as possibilidades de expansão da despesa na área educacional como faz com que sequer fique garantido o atual nível de gastos, cuja manutenção poderá restar comprometida nos próximos anos.

Foi demonstrado nos pontos 3.1 e 3.2 que as aplicações da União na área educacional, mesmo as circunscritas às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino, têm se situado

sistematicamente acima do nível mínimo de gasto determinado pelo art. 212, *caput*, da CF/88. Tal circunstância é, mais do que esperada, exigível diante da histórica deficiência da atuação do Estado Brasileiro na garantia do direito social à educação, principalmente quando se considera o compromisso firmado junto à sociedade por esse ente político quando da promulgação do vigente Texto Constitucional⁹⁷.

A despeito dessa constatação, o NRF exigirá a acomodação do crescimento em termos reais das despesas obrigatórias estudadas na seção anterior dentro do limite global estabelecido para a expansão da despesa primária da União. E, dentre as despesas discricionárias de elevado montante financeiro constantes dos orçamentos fiscal e da seguridade social do governo central, não apenas sujeitas mas tendentes à redução para fins de cumprimento do limite individualizado aplicável ao Poder Executivo, incluem-se as com manutenção e desenvolvimento do ensino e aquelas que, não pertencentes a tal categoria, são custeadas por recursos sob a supervisão do Ministério da Educação.

O Estudo Técnico nº 22/2016 – CONOF/CD foi produzido com vistas a especificar, tomando por base o Projeto de Lei Orçamentária para 2017, as despesas com MDE e as demais constantes da programação do MEC sujeitas à compressão, uma vez estabelecido o NRF⁹⁸. A análise que segue tomará por subsídios algumas das conclusões desse estudo, em especial no que é pertinente à tensão que se observa entre as despesas obrigatórias e as discricionárias da área educacional para cumprimento das aplicações mínimas em ações de MDE previstas no art. 212 da CF/88, a serem regidas, a partir do exercício financeiro de 2018, pela redação proposta para o art. 105 do ADCT.

A avaliação dos potenciais impactos do NRF sobre a programação financeira da área educacional deve se iniciar pela delimitação das despesas que serão asseguradas pelas aplicações mínimas em ações de MDE.

⁹⁷ Panoramas quantitativos e qualitativos da educação pública no Brasil podem ser consultados nos seguintes estudos e artigos:

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE : biênio 2014- 2016*. Brasília : Inep, 2016b. Disponível em: <<http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/2105>>

OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de. GUSSO, Divonzir Arthur. *Trajetória e desafios da educação básica no Brasil*, in *Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

⁹⁸ TANNO, Cláudio Riyudi. *Estudo Técnico nº 22/2016 – Orçamento da educação: risco de compressão das despesas não asseguradas pela PEC nº 241/2016*. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/et22-2016-orcamento-da-educacao-riscos-de-compressao-das-despesas-nao-asseguradas-pela-pec-no-241-2016>>

Consoante a redação proposta para o art. 105 do ADCT, a regra estabelecida no art. 212, *caput*, da CF/88 será utilizada para a fixação do patamar mínimo de aplicação em ações de MDE no exercício de 2017. Desse modo, a previsão é de que fiquem garantidos, para ele e os exercícios financeiros de 2018 a 2036⁹⁹, em valores constantes, R\$ 51,6 bilhões, correspondentes a 18% da receita líquida de impostos prevista para o exercício, de uma despesa total com MDE fixada da ordem de R\$ 83,7 bilhões, na qual se incluem gastos sujeitos ou não ao limite global¹⁰⁰.

A tabela a seguir, coletada no estudo suprarreferido, relaciona as despesas com MDE, segregando-as em obrigatórias, financeiras e discricionárias, para demonstrar como o Poder Executivo pode articulá-las para fins de cumprimento das aplicações mínimas constitucionalmente determinadas¹⁰¹.

TABELA 4: MANUTENÇÃO E DESENVOLVIMENTO DO ENSINO (PLOA 2017) ATENDIMENTO DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL COM DESPESAS OBRIGATÓRIAS E FINANCEIRAS

Valores em R\$		
RECEITA LÍQUIDA DE IMPOSTOS	286.440.365.308	100,0%
APLICAÇÕES MÍNIMAS	51.559.265.755	18,0%
DESPESAS OBRIGATÓRIAS	43.871.643.372	15,3%
<i>FUNDEB Complementação (30%)</i>	4.114.754.710	1,4%
<i>FCDF - Serviços Públicos de Educação</i>	2.578.491.254	0,9%
<i>Pessoal e Encargos Sociais da União</i>	31.929.239.401	11,1%
<i>Outras Despesas Correntes</i>	4.770.665.010	1,7%
<i>Demais Despesas Obrigatórias</i>	478.492.997	0,2%
DESPESAS FINANCEIRAS	6.052.098.667	2,1%
<i>Pessoal e Encargos Sociais da União</i>	6.046.356.523	2,1%
<i>Demais Despesas Financeiras</i>	5.742.144	0,0%
DESPESAS DISCRICIONÁRIAS	24.071.836.787	8,4%
<i>Despesas Correntes</i>	19.571.994.586	6,8%
<i>Investimentos</i>	4.492.032.201	1,6%
<i>Demais Despesas Discricionárias</i>	7.810.000	0,0%

⁹⁹ A faculdade atribuída ao Chefe do Poder Executivo para propor Lei Complementar com o objetivo de alterar o método de correção a que se refere a redação proposta para o art. 102, § 1º, II, do ADCT, limitada a uma única alteração efetiva por mandato presidencial, não abrange a modificação do índice de atualização do piso constitucional para as ações de MDE.

¹⁰⁰ TANNO, Cláudio Riyudi. *Estudo Técnico nº 22/2016 – Orçamento da educação: risco de compressão das despesas não asseguradas pela PEC nº 241/2016*. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/et22-2016-orcamento-da-educacao-riscos-de-compressao-das-despesas-nao-asseguradas-pela-pec-no-241-2016>

¹⁰¹ *Idem*, p. 6.

DESPESA EXCLUÍDA DA APURAÇÃO	9.794.391.974	
<i>FUNDEB Complementação (70%)</i>	9.794.391.974	
TOTAL	83.789.970.800	
<i>MDE - despesas discricionárias necessárias para o cumprimento do</i>	1.635.523.716	0,6%

Fonte: PLOA 2017. Elaborado pela CONOF/CD.

Como se pode observar, há diversas categorias de despesas que não estão sujeitas ao limite global estabelecido pelo NRF, mas, por serem classificadas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, poderão ser computadas para fins de cumprimento da exigência constitucional de aplicações mínimas nessas ações.

É o caso de 30% dos recursos despendidos pela União para complementação ao Fundeb, nos termos do art. 60, VII, do ADCT, bem como da assistência financeira para execução de serviços públicos de educação no Distrito Federal, por meio de aportes ao Fundo Constitucional do Distrito Federal, e das demais despesas financeiras consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino, na forma do art. 70, VII, da LDB.

Em um contexto de restrição da discricionariedade do administrador na alocação de recursos orçamentários, decorrente do crescimento em termos reais de diversos agregados de despesa que ocupam parcela relevante do orçamento federal, essa interpretação pode vir a comprometer a já limitada capacidade governamental de prestação de serviços públicos na área educacional. Afinal, sua adoção deixa sem cobertura uma gama de despesas relevantes para a concretização do direito à educação, conforme formulado na CF/88 e no PNE, privilegiando despesas que sequer estarão submetidas ao limite global imposto para o crescimento da despesa primária da União.

Não obstante, é uma leitura factível do NRF, que poderá ser efetuada pelos governos para a limitação do dispêndio com ações de MDE, ante a necessidade de cumprimento do limite global.

Além das despesas elencadas na tabela, que representam o PLOA 2017 conforme encaminhado ao Congresso Nacional pelo Poder Executivo, inserem-se nas despesas obrigatórias com ações de MDE as oriundas das emendas parlamentares impositivas apresentadas durante o processo de apreciação e aprovação da Lei Orçamentária Anual. O

estudo técnico nº 22/2016 – CONOF estimou essas emendas, para o PLOA 2017, no montante aproximado de R\$ 583 milhões¹⁰².

Considerando-se as demais despesas fixadas na área educacional sujeitas ao limite global para o crescimento da despesa primária da União, incluindo as que não são classificadas como de MDE, mas custeadas com recursos sob a supervisão do MDE, o referido estudo apresenta a seguinte conclusão:

Dessa forma, dos R\$ 51,6 bilhões assegurados pela PEC 241/2016, R\$ 50,5 bilhões podem ser cumpridos com despesas de natureza obrigatória, financeira ou impositiva. Nessa configuração, seriam necessários R\$ 1,1 bilhões de execução de despesas discricionárias para que se atinja piso constitucional. As demais despesas discricionárias, relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino ou alocadas no Ministério da Educação, inclusive recursos sob sua supervisão, somam R\$ 25,5 bilhões.¹⁰³

Nesse cenário, cerca de 17,6% da RLI, fração destinada a custear as aplicações mínimas em ações de MDE no exercício de 2017, fica comprometida com despesas obrigatórias¹⁰⁴, nas quais se incluem as decorrentes de emendas parlamentares impositivas, e financeiras (que sequer estarão submetidas ao limite global). Desse modo, apenas 0,4% da RLI deverá ser obrigatoriamente destinada ao custeio de despesas discricionárias com ações de MDE, conforme fixadas no PLOA 2017.

Disso não se pode concluir que a aplicação dessa parcela da RLI nas despesas discricionárias com ações de MDE estará assegurada durante a vigência da PEC.

Parcela das despesas obrigatórias com ações de MDE, de modo similar a outras despesas obrigatórias, algumas examinadas no tópico 3.3.1, tendem a se expandir em ritmo mais acelerado que o da inflação medida pela variação do IPCA para dado período de 12 meses. Desse modo, as aplicações discricionárias em ações de MDE e as demais decorrentes de recursos sob supervisão do MEC estarão sujeitas, sistematicamente, à redução para acomodação do crescimento das despesas obrigatórias alocadas nesse órgão orçamentário.

Para ilustrar a pressão exercida pelo crescimento das despesas obrigatórias sobre as discricionárias da área educacional, sejam com ações de MDE ou não, coleta-se do estudo técnico nº 22/2016 – CONOF a seguinte tabela, que compara certos grupos de natureza da

¹⁰² *Idem*.

¹⁰³ *Idem*, p. 12.

¹⁰⁴ Das quais parcela relevante é composta pela complementação ao Fundeb, a qual, na linha das despesas financeiras, sequer estará submetida ao limite global, e pelos gastos com pessoal e encargos sociais.

despesa conforme estabelecidos no PLOA 2016 (incluindo coluna na qual há a correção dos valores segundo a metodologia prevista na redação proposta para o art. 102, § 1º, I, do ADCT) e no PLOA 2017, cuja opção se deu “para que se refiram a uma base comparável: o momento do encaminhamento da proposta pelo Poder Executivo, portanto anterior à apreciação pelo Congresso Nacional”¹⁰⁵.

**TABELA 7: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E RECURSOS SOB SUA SUPERVISÃO
DESPESAS PRIMÁRIAS (PLOA 2017)**

Valores em R\$

GND	PLOA 2016	PLOA 2016 IPCA (A)	PLOA 2017 (B)	B/A
1 - Pessoal e Encargos Sociais	42.235.418.086	45.276.368.188	49.188.095.400	8,6%
3 - Outras Despesas Correntes	44.097.580.319	47.272.606.102	44.504.622.761	-5,9%
<i>FUNDEB complementação</i>	12.544.724.675	13.447.944.852	13.909.146.684	3,4%
<i>Demais obrigatórias</i>	8.517.793.625	9.131.074.766	8.759.489.345	-4,1%
<i>Discricionárias</i>	23.035.062.019	24.693.586.484	21.835.986.732	-11,6%
4 – Investimentos	4.982.826.875	5.341.590.410	5.020.496.234	-6,0%
<i>Obrigatórias</i>	200.000.000	214.400.000	477.903.162	122,9%
<i>Discricionárias</i>	4.782.826.875	5.127.190.410	4.542.593.072	-11,4%
5 - Inversões Financeiras	483.609.463	518.429.344	84.104.836	-83,8%
<i>Obrigatórias</i>	143.606.463	153.946.128	589.835	-99,6%
<i>Discricionárias</i>	340.003.000	364.483.216	83.515.001	-77,1%
TOTAL	91.799.434.743	98.408.994.044	98.797.319.231	0,4%
TOTAL excluído FUNDEB complementação	79.254.710.068	84.961.049.193	84.888.172.547	-0,1%
Obrigatórias	51.096.818.174	54.775.789.083	58.426.077.742	6,7%
<i>Ações de MDE</i>			37.178.397.408	
<i>Demais ações</i>			21.247.680.334	
Discricionárias	28.157.891.894	30.185.260.110	26.462.094.805	-12,3%
<i>Ações de MDE</i>			23.943.660.035	
<i>Demais ações</i>			2.518.434.770	

Fonte: PLOA 2017. Elaborado pela CONOF/CD.

Excetuando-se as despesas com pessoal e encargos sociais – e muito por conta do crescimento delas – todos os demais grupos de natureza da despesa apresentam decréscimo em seus valores constantes da programação orçamentária.

¹⁰⁵ TANNO, Cláudio Riyudi. *Estudo Técnico nº 22/2016 – Orçamento da educação: risco de compressão das despesas não asseguradas pela PEC nº 241/2016*. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2016, pp. 9-10. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/et22-2016-orcamento-da-educacao-riscos-de-compressao-das-despesas-nao-asseguradas-pela-pec-no-241-2016>>

Contraopondo-se as despesas obrigatórias com as discricionárias em cada grupo de natureza da despesa, percebe-se a pressão das primeiras sobre as últimas. Conquanto as despesas correntes obrigatórias – excluídas as com pessoal e encargos sociais e as com a complementação do FUNDEB – apresentem contração de 4,1%, a redução nas discricionárias fixadas é de 11,6%. A mesma tensão é observável nos investimentos (grupo de natureza da despesa no qual as obrigatórias apresentaram crescimento na comparação de um exercício com o outro) e nas inversões financeiras.

Dentre as despesas discricionárias que, paulatinamente, deixarão de estar resguardadas pelas aplicações mínimas em ações de MDE, incluem-se as que financiam a expansão, reestruturação e o funcionamento das Instituições de Ensino Superior Federais e dos Institutos Federais de Educação Profissional e Tecnológica e a concessão de bolsas de estudo à educação básica e ao ensino superior¹⁰⁶. Desse modo, além do risco a que tais despesas, dentre diversas outras discricionárias qualificadas como de MDE, sejam canceladas ou restringidas para fins de cumprimento do NRF, uma provável conseqüência será a redução, ou mesmo a reversão, do processo de expansão da oferta de matrículas nas IES federais, marcado sobremaneira por determinações legais no sentido da interiorização da educação superior¹⁰⁷. Conter esse processo poderá ser resultado de estratégia direcionada a evitar a criação de novas despesas obrigatórias na área educacional.

Além disso, a tendência para a composição das despesas obrigatórias e discricionárias ameaça sobremaneira as despesas do MEC, pertencentes à última categoria, que não se classificam como de MDE. A tabela a seguir, também coletada no estudo técnico nº 22/2016 – CONOF, enumera essas despesas¹⁰⁸.

TABELA 8: MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO E RECURSOS SOB SUA SUPERVISÃO DESPESAS PRIMÁRIAS DISCRICIONÁRIAS NÃO CLASSIFICADAS COMO DE MDE (PLOA 2017)

		Valores em R\$
AÇÃO		PLOA 2017
4002	ASSISTÊNCIA AO ESTUDANTE DE ENSINO SUPERIOR	987.384.620

¹⁰⁶ *Idem.*

¹⁰⁷ Nesse sentido são as estratégias 12.1 e 12.2 do PNE.

¹⁰⁸ TANNO, Cláudio Riyudi. *Estudo Técnico nº 22/2016 – Orçamento da educação: risco de compressão das despesas não asseguradas pela PEC nº 241/2016*. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2016, p. 10. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/et22-2016-orcamento-da-educacao-riscos-de-compressao-das-despesas-nao-asseguradas-pela-pec-no-241-2016>>

20RZ	ADMINISTRAÇÃO DO FINANCIAMENTO ESTUDANTIL – FIES	793.800.000
2994	ASSISTÊNCIA AOS ESTUDANTES DAS INSTITUIÇÕES FEDERAIS DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA	453.256.867
0A12	CONCESSÃO DE BOLSA-PERMANÊNCIA NO ENSINO SUPERIOR	186.176.400
00M2	INTEGRALIZAÇÃO DE COTAS DO FUNDO DE GARANTIA DE OPERAÇÕES DE CRÉDITO EDUCATIVO – FGEDUC	73.705.001
148G	CONSTRUÇÃO DE PRÉDIOS DO HOSPITAL DE CLÍNICAS DE PORTO ALEGRE	7.511.597
00PW	CONTRIBUIÇÕES A ENTIDADES NACIONAIS SEM EXIGÊNCIA DE PROGRAMAÇÃO ESPECÍFICA	6.500.095
00OQ	CONTRIBUIÇÕES A ORGANISMOS INTERNACIONAIS SEM EXIGÊNCIA DE PROGRAMAÇÃO ESPECÍFICA	5.576.696
0EA0	PARTICIPAÇÃO EM CAPITAL SOCIAL - EBSEH SUBSIDIÁRIAS – NACIONAL	2.000.000
216H	AJUDA DE CUSTO PARA MORADIA OU AUXÍLIO-MORADIA A AGENTES PÚBLICOS	1.827.526
2522	PRODUÇÃO DE FÁRMACOS, MEDICAMENTOS E FITOTERÁPICOS	695.968
TOTAL		2.518.434.770

Fonte: PLOA 2017. Elaborado pela CONOF/CD.

Tais ações, embora não sejam de MDE, não podem ser consideradas irrelevantes. Algumas delas, com efeito, são fundamentais para a efetivação do direito à educação às parcelas hipossuficientes da população, as mais dependentes da atuação do Estado para que seus direitos sejam assegurados.

Nesse sentido, a potencial redução – talvez drástica, a se confirmar nos anos vindouros a tendência de crescimento acelerado das despesas obrigatórias com ações na área educacional, a ser compensado com a proporcional redução das discricionárias – do dispêndio com as ações de assistência ao estudante de ensino superior e das instituições federais de educação profissional e tecnológica, bem como com a concessão de bolsa-permanência no ensino superior, pode inviabilizar a conclusão dos estudos por parte dos beneficiários de tais ações. Estudantes de baixa renda, aqueles aos quais esses auxílios são destinados, em grande medida dependem dessas políticas públicas de transferência de renda para manterem suas matrículas nas universidades e nos institutos federais.

Forte argumento para o reconhecimento da importância de se garantir o acesso ao ensino superior com equidade está na Lei nº 12.711/2012, que reserva, no mínimo, 25% das vagas nas instituições federais de ensino superior vinculadas ao MEC a estudantes que tenham cursado a integralidade do ensino médio em escolas públicas e cujas famílias tenham renda

per capita igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo¹⁰⁹. Conforme o art. 8º¹¹⁰ dessa Lei, o ano de 2016 é aquele no qual deverá se implementar, de forma plena, essa reserva de vagas, cuja observância será obrigatória, no mínimo, até 2022, nos termos do art. 7º¹¹¹.

É contraditório, portanto, que o Estado reconheça, em determinado momento, a necessidade de atuar *positivamente* para assegurar o acesso de estudantes em situação de hipossuficiência econômica ao ensino superior, mas posteriormente adote medidas de cunho fiscal que fragilizam os instrumentos disponíveis para auxiliar a permanência deles nas instituições correlatas.

Assim, o NRF tende a não apenas limitar a possibilidade de crescimento, em termos reais, da despesa da União com ações na área educacional, mas é acentuado o risco de que haja redução dessas aplicações, cenário no qual as despesas discricionárias seriam mais severamente afetadas. Ante a composição das despesas obrigatórias e discricionárias, e por conta da centralidade atribuída pela legislação e pela prática administrativa às ações de MDE, políticas especificamente voltadas aos estudantes hipossuficientes, como as de transferência de renda (assistências e bolsa-permanência), poderão ceder espaço a outras categorias de despesa para fins de cumprimento do limite global, ainda que em detrimento da efetivação equitativa do direito à educação.

Na sequência, examinar-se-á os potenciais reflexos da aprovação da PEC 241, ante as conclusões até aqui obtidas sobre seus impactos na programação orçamentária da área educacional da União, sobre o alcance das metas estabelecidas pelo PNE.

3.4. METAS DO PNE

¹⁰⁹ Art. 1º As instituições federais de educação superior vinculadas ao Ministério da Educação reservarão, em cada concurso seletivo para ingresso nos cursos de graduação, por curso e turno, no mínimo 50% (cinquenta por cento) de suas vagas para estudantes que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas. Parágrafo único. No preenchimento das vagas de que trata o caput deste artigo, 50% (cinquenta por cento) deverão ser reservados aos estudantes oriundos de famílias com renda igual ou inferior a 1,5 salário-mínimo (um salário-mínimo e meio) per capita.

¹¹⁰ Art. 8º As instituições de que trata o art. 1º desta Lei deverão implementar, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da reserva de vagas prevista nesta Lei, a cada ano, e terão o prazo máximo de 4 (quatro) anos, a partir da data de sua publicação, para o cumprimento integral do disposto nesta Lei.

¹¹¹ Art. 7º O Poder Executivo promoverá, no prazo de 10 (dez) anos, a contar da publicação desta Lei, a revisão do programa especial para o acesso de estudantes pretos, pardos e indígenas, bem como daqueles que tenham cursado integralmente o ensino médio em escolas públicas, às instituições de educação superior.

Caso seja promulgada a PEC 241, o NRF valerá por todo o período coberto pelo atual PNE, e influenciará, em maior ou menor grau, o alcance das metas por este estipuladas. Embora seja possível identificar quais as metas estabelecidas pelo PNE que mais serão afetadas pelo NRF, as ações mensuradas pela meta 20, relativa ao financiamento da educação pública e que, como será examinado a seguir, tende a ser impactada por reflexos do NRF, são relevantes para o alcance de todas as demais metas do plano.

Portanto, é razoável considerar que o NRF tem o potencial de afetar a execução do PNE como um todo, embora não necessariamente comprometa a maior parte de suas 20 metas.

Na medida em que o NRF só será aplicável à União, e não alcançará, como visto, todas as despesas primárias dela com ações da área educacional, as metas do PNE que mais diretamente serão afetadas por ele são as relativas ao ensino superior e as que, de modo geral, dependem do dispêndio de recursos federais.

As metas 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 15, 16, 17 e 18¹¹² do PNE são as menos sujeitas a perceber os reflexos do NRF, por dizerem respeito à educação básica, em seus diversos níveis e modalidades, e à formação e valorização de seus profissionais. Assim, têm pertinência maior com as ações de competência dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, dando-se a atuação federal, majoritariamente, com a assistência financeira a esses entes por meio do FUNDEB, além de diversas outras transferências constitucionais excluídas da apuração do cumprimento do limite individualizado aplicável à União.

Identificam-se, num primeiro momento, as metas 12, 13, 14, 19 e 20 do PNE como aquelas com o maior potencial de comprometimento face às disposições do NRF, na medida em que relativas à educação superior ou dependentes do dispêndio federal para serem atingidas. Cabe, assim, examiná-las individualmente, a fim de verificar se de fato o NRF se apresenta enquanto ameaça ao seu implemento.

Para esse exercício, no que tange às metas 12, 13, 14 e 20, foram identificadas as tendências de evolução dos indicadores correlatos, conforme mensurados no 1º Ciclo de

¹¹² A Lei nº 12.772/2012 estruturou o plano de carreiras e cargos de magistério federal, de modo que a União já cumpriu a determinação a ela pertinente quanto à meta 18 do PNE.

Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016¹¹³, publicado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira¹¹⁴. Ato contínuo, procura-se determinar se, e, em caso afirmativo, em qual medida o advento do NRF poderá influenciar o alcance de tais metas.

A meta 19 do PNE dispõe sobre a implementação, em até dois anos, da gestão democrática da educação, havendo determinação para que a União apoie técnica e financeiramente esse processo. A estratégia 19.1 elucida em que sentido deve se dar o apoio da União ao alcance da meta:

priorizar o repasse de transferências voluntárias da União na área da educação para os entes federados que tenham aprovado legislação específica que regulamente a matéria na área de sua abrangência, respeitando-se a legislação nacional, e que considere, conjuntamente, para a nomeação dos diretores e diretoras de escola, critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a participação da comunidade escolar;¹¹⁵

Todavia, ainda não há arranjo normativo para a regulamentação da preferência nas transferências voluntárias da União, o que dificulta o exame de potenciais efeitos do NRF sobre o implemento dessa meta.

3.4.1. Meta 12

A meta 12 do PNE é assim enunciada:

eleva a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público.¹¹⁶

Pode-se desagregá-la em três objetivos distintos, todos relativos à oferta de educação superior na idade considerada adequada, representados pelos seguintes indicadores: a *taxa*

¹¹³ BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE : biênio 2014- 2016*. Brasília : Inep, 2016b. Disponível em: < <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/2105>>

¹¹⁴ Conforme determinação do art. 5º, § 2º, da Lei nº 10.005/2014.

¹¹⁵ BRASIL. Lei nº 13.005/2014. *Plano Nacional de Educação: decênio 2014-2024*. Brasília, 2014.

¹¹⁶ *Idem*.

*bruta de matrícula; a taxa líquida de matrícula – da qual é derivada a taxa líquida de escolarização; e a participação do segmento público na expansão das matrículas da graduação*¹¹⁷.

No período de 2004 a 2014, a TBM, referente à oferta total de matrículas no ensino superior, público e privado, em relação à população total de 18 a 24 anos do país, apresentou evolução constante – mas não linear – de 13,5%, a uma taxa anual média de 1,35%, atingindo, no último ano de referência, 32,1%¹¹⁸. Ainda, o ritmo de expansão desse indicador foi mais acentuado nos últimos anos, sendo a taxa anual média do período de 2012 a 2014 de 1,7%, a qual, projetada para o final da duração do PNE, resultaria numa TBM de 49,4%, praticamente suficiente a que o objetivo para esse indicador, de 50%, seja obtido¹¹⁹.

A TLE, indicador que mede a proporção de pessoas efetivamente matriculadas no ensino superior, ou que o tenham concluído, em relação à população total do país, para a faixa etária de 18 a 24 anos, também apresentou evolução constante entre 2004 e 2014¹²⁰. No somatório do período, o indicador avançou 8,9%, a uma taxa média anual de 0,9%. Assim como observado na TBM, a trajetória do indicador é mais acentuada nos anos mais recentes, tendo este avançado, de 2012 a 2014, 2,4%. Anualizado esse crescimento, tem-se uma taxa de

¹¹⁷ BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE : biênio 2014- 2016*. Brasília : Inep, 2016b. Disponível em: < <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/2105>>

¹¹⁸ Esse percentual não evidencia, todavia, a existência de agudas disparidades regionais na TBM, observada particularmente nas regiões Norte e Nordeste, a despeito da evolução do indicador ter sido mais acentuada nessas duas regiões nos últimos anos que nas demais do país (BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE : biênio 2014- 2016*. Brasília : Inep, 2016b. Disponível em: < <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/2105>>).

¹¹⁹ *Idem*.

¹²⁰ Tal evolução, quando segregada em diferentes grupos populacionais, demonstra que o acesso ao ensino superior ainda se dá de forma não igualitária entre os diversos substratos sociais. Particularmente notáveis são as diferenças de raça e renda, a despeito de avanços no período considerado, no qual a razão entre as taxas de matrículas de pessoas autodeclaradas brancas e negras foi de 3,4 para 2,2, ao passo que a referente ao acesso dos 20% da população com maior e menor renda familiar *per capita* saiu de 72 para 11 (BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE : biênio 2014- 2016*. Brasília : Inep, 2016b. Disponível em: < <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/2105>>). Tal realidade é um dos principais fatores que determinaram a edição da Lei 12.711/2012.

1,2%, a qual, projetada para o último ano de vigência do PNE, colocaria a TLE no patamar de 33,1%, satisfazendo esse objetivo da meta¹²¹.

O indicador TPSP é ligado ao terceiro objetivo da meta, e se refere à fração da oferta total de novas matrículas no ensino superior ocupada pelo segmento público, o qual apresentou desempenho distinto dos outros dois indicadores analisados. Para o período de 10 anos, a evolução do indicador é errática, não se podendo apreender tendência definida. Houve períodos nos quais se verificou incremento no indicador, ano a ano, alternados por outros nos quais a participação do segmento público nas novas matrículas caiu. Nos últimos anos de análise (2012 a 2014), a trajetória do indicador foi descendente, indo de 13,1%, em 2013, para 8,1% em 2014, significativamente distante do objetivo de 40% para o final da vigência do PNE¹²².

Articulando-se as informações relativas aos três objetivos da meta 12, nota-se que a oferta de ensino superior pelo setor privado tem se expandido em ritmo bem mais acelerado que o observado no setor público, sendo tal disparidade o motivo para a discrepância entre os dois primeiros e o último indicador.

Fator relevante para a configuração dessa disparidade é o aumento da oferta de Ensino à Distância pelo setor privado, responsável por 32,7% da expansão total de matrículas na graduação para o período de 2004 a 2014. No mesmo período, a oferta de EAD pelo segmento público representou apenas 2,9% do total de novas matrículas, sendo negativa nos anos mais recentes – -5,3% entre 2012 e 2014¹²³.

Quanto ao incremento na oferta presencial de novas matrículas, ainda a principal modalidade de ensino superior no país, o setor privado teve participação de 46,6% na oferta total de novas matrículas no período de 2004 a 2014, ao passo que o percentual do setor público nessa expansão foi de 17,8%, majoritariamente concentrada na rede federal, cuja participação foi 14,1%¹²⁴. Portanto, também na modalidade de ensino presencial o setor privado lidera a expansão da oferta de vagas na educação superior, embora nessa modalidade

¹²¹ BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE : biênio 2014- 2016*. Brasília : Inep, 2016b. Disponível em: < <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/2105>>

¹²² *Idem*.

¹²³ *Idem*.

¹²⁴ *Idem*.

a diferença entre a participação de ambos os segmentos não seja tão acentuada quanto na EAD.

Em certa medida, esse processo foi, e continua sendo, fomentado pela própria União, a partir das modificações engendradas no FIES em 2010, que levaram os contratos firmados no âmbito do fundo de 76 mil naquele ano para 2,18 milhões em 2015. No ano de 2014, dos cerca de 4,6 milhões de matrículas na rede privada de ensino superior, na modalidade presencial, 1,9 milhões eram de beneficiários do FIES¹²⁵.

Nesse cenário, considerando que as despesas com os contratos firmados no âmbito do FIES não se sujeitam ao limite individualizado imposto pelo NRF ao Poder Executivo, identifica-se forte incentivo para que a União priorize essa modalidade de investimento na área educacional, fomentando o segmento privado de ensino para fins de cumprimento dos objetivos mensurados pela TBM e pela TLE referentes à meta 12 do PNE.

Por outro lado, como a expansão da oferta de matrículas no segmento público, quantificada pela TPSP, é majoritariamente concentrada na rede federal, é pouco plausível que, até o fim do PNE, o objetivo referente a esse indicador (40%), componente da meta 12, seja atingido. A capacidade da União para garantir trajetória positiva à TPSP será definitivamente afetada pelas disposições do NRF, que limitará o espaço para a contratação de despesas discricionárias – as quais, por sua vez, ensejariam a criação de outras, obrigatórias – voltadas à expansão da rede federal de ensino superior. Desse modo, a tendência identificada, no período de 2012 a 2014, de crescimento da oferta privada de novas matrículas em ritmo superior àquela do setor público deve se acentuar até o final da vigência do PNE.

3.4.2. Meta 13

A redação da meta 13 do PNE é a seguinte:

Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior

¹²⁵ BRASIL. Ministério da Educação. Secretaria de Educação Superior. Fundo de Financiamento Estudantil. *Prestação de contas ordinárias anual – relatório de gestão do exercício de 2015*. Brasília, 2016c. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49921-rg-fies-2015-pdf&category_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192>

para 75% (setenta e cinco por cento), sendo, do total, no mínimo, 35% (trinta e cinco por cento).¹²⁶

Dois são os indicadores componentes dessa meta: o *percentual de docentes com mestrado ou doutorado na educação superior* e o *percentual de docentes com doutorado na educação superior*¹²⁷.

Em 2014, a proporção de docentes no ensino superior com pós graduação *stricto sensu* era de 73,4%, portanto bastante próxima do objetivo relativo ao indicador, que já havia sido atingido nas regiões Sul e Sudeste. Quanto às demais regiões do país, a tendência é de que o indicador também supere o objetivo contido na meta 13 em cada uma delas, mantida a taxa média anual calculada para o período de 2009 a 2014¹²⁸.

Já o objetivo associado ao percentual de docentes na educação superior com doutorado já foi atingido, situando-se o indicador em 35,5% no ano de 2014¹²⁹.

O alcance da meta 13 do PNE, portanto, não se revela desafio particularmente sujeito a ser comprometido pelo NRF. No processo de desagregação dos dados disponíveis para a verificação do cumprimento da meta¹³⁰, as IES federais já alcançaram os objetivos nela contidos, de modo que a atuação da União deve se dar principalmente na oferta de cursos de pós graduação *stricto sensu* para a formação dos docentes do ensino superior, o que será examinado a seguir.

3.4.3. Meta 14

A redação da meta 14 do PNE é:

¹²⁶ BRASIL. Lei nº 13.005/2014. *Plano Nacional de Educação: decênio 2014-2024*. Brasília, 2014.

¹²⁷ BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE : biênio 2014- 2016*. Brasília : Inep, 2016b. Disponível em: < <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/2105>>

¹²⁸ *Idem*.

¹²⁹ *Idem*.

¹³⁰ *Idem*.

Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação *stricto sensu*, de modo a atingir a titulação anual de 60.000 (sessenta mil) mestres e 25.000 (vinte e cinco mil) doutores.¹³¹

Os indicadores correlatos são: *títulos de mestrado concedidos anualmente e títulos de doutorado concedidos anualmente*¹³².

No período de 2004 a 2014, o primeiro indicador apresentou evolução de quase 100%, em trajetória constante, chegando a 51.527 títulos no último ano de análise, dentre mestrados acadêmicos e profissionais, e, portanto, próximo à meta a ser alcançada ao final da vigência do PNE. Desse total, a rede federal do ensino superior foi responsável por mais de 56%, titulando 29.094 mestres em 2014¹³³.

Quanto ao número em termos absolutos de títulos de doutorado concedidos anualmente, observa-se evolução similar ao indicador anterior, de mais de 100% no período de 2004 a 2014, atingindo-se 17.048 em 2014. Mais da metade desses títulos foi concedida pela rede federal, que alcançou, no último ano de referência, o patamar de 9.643¹³⁴. Diversamente do que se constata ao examinar o indicador relativo às titulações de mestrado, todavia, este indicador encontra-se ainda distante do objetivo de 25.000 titulações anuais de doutorado, conforme estipulado pela meta 14.

Levando a conta a posição central que as IES federais ocupam na titulação de mestres e doutores, tem-se que será necessária a atuação da União na expansão da oferta de vagas na pós graduação *stricto sensu* para que a meta 14 do PNE seja atendida.

Com relação à titulação de mestres, o atual patamar anual não se encontra distante do objetivo previsto para o final da vigência do PNE, de modo que é razoável projetar que o aproveitamento da estrutura atualmente existente das IES federais para a ampliação da oferta de pós graduação, reforçada por incrementos na eficiência da gestão dos recursos disponíveis, garanta o alcance da meta. Paralelamente, essas ações também influenciariam o cumprimento da meta 13 do PNE, quanto ao objetivo de elevar para 75% o percentual de docentes da educação superior com pós graduação *stricto sensu*.

¹³¹ BRASIL. Lei nº 13.005/2014. *Plano Nacional de Educação: decênio 2014-2024*. Brasília, 2014.

¹³² BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE : biênio 2014- 2016*. Brasília : Inep, 2016b. Disponível em: < <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/2105>>

¹³³ *Idem*.

¹³⁴ *Idem*.

Quanto à titulação de doutores, o desafio revela-se maior, na medida em que o nível do indicador, em 2014, ainda estava distante daquele proposto pelo objetivo correlato. Nesse sentido, a limitação para a expansão das ações da União na área educacional engendradas pelo NRF tende a obstar o alcance da meta, nesse ponto, principalmente ao se considerar a seguinte observação constante do 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016:

Sublinha-se que, no caso dos programas de doutorado, a expansão que ocorre no ingresso e nas matrículas transforma-se mais lentamente em títulos concedidos que no caso dos programas de mestrado. Isso se dá em virtude do maior tempo necessário para a formação de doutores. Essa temporalidade distinta precisa ser levada em conta pelos formuladores das políticas de expansão da pós-graduação: os doutores que se titularão em 2024, ao final do PNE, provavelmente precisarão ser selecionados para ingressar nos programas de doutorado em 2019 ou, no máximo, em 2020, ou seja, o prazo para uma ação mais incisiva do poder público a fim de atingir o objetivo do PNE para a expansão dos títulos de doutores vence em 2020, em apenas quatro anos.¹³⁵

Tal período coincide com aquele no qual se identificou probabilidade de que as despesas federais na área educacional sejam pressionadas – possivelmente de forma severa – pelo crescimento de outros agregados de despesas obrigatórias, no qual, conforme demonstrado no ponto 3.3, será limitada a discricionariedade do Poder Executivo para ampliar as ações na área educacional. Nesse sentido, uma alternativa de atuação disponível à União seria, na esteira da vislumbrada quanto à meta 12, fomentar o setor privado com o uso do FIES, conforme a estratégia 14.3¹³⁶ do PNE. Todavia, considerando que, atualmente, as IES privadas respondem por apenas cerca de 10% da titulação anual de doutores¹³⁷, parece pouco plausível que esse segmento seja capaz de, no prazo assinalado, compensar o provável arrefecimento do crescimento da oferta federal.

Por isso, no cenário em que vigente o NRF, a expansão da oferta de vagas de doutorado nas IES federais poderá se dar em nível inferior ao necessário para que a meta 14 do PNE seja atendida.

3.4.4. Meta 20

¹³⁵ *Idem*, p. 342.

¹³⁶ “expandir o financiamento estudantil por meio do Fies à pós-graduação stricto sensu”.

¹³⁷ *Idem*.

Assim é redigida a meta 20 do PNE:

ampliar o 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 e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.¹³⁸

A despeito da meta enunciar o *investimento público em educação pública*, o art. 5º, § 4º da Lei nº 13.005/2014 determina o cômputo nessa cifra de repasses ao setor privado, inclusive isenções fiscais e subsídios referentes a financiamento estudantil.

No período de 2004 a 2014, o indicador *investimento público total em educação* apresentou evolução, em termos reais, da ordem de 130%, indo de 4,5% do PIB, no primeiro ano de referência, a cerca de 6%, no último. Em valores absolutos e constantes de 2014, o investimento público total em educação atingiu R\$ 343,8 bilhões¹³⁹.

O 1º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE: Biênio 2014-2016 calculou que, para o alcance da meta 20 do PNE, considerando o volume do PIB de 2014 (R\$ 5,7 trilhões), o investimento público total em educação exigiria aporte adicional de R\$ 54 bilhões, até 2019, e de R\$ 225 bilhões até o fim da vigência do PNE¹⁴⁰. Tal estimativa, todavia, não considera a evolução do PIB até 2019 e 2024.

De 2014 até este ano de 2016, por exemplo, muito possivelmente o indicador apresentará evolução, menos pelo incremento das aplicações dos entes federados em educação que pela redução do denominador, consistente no crescimento negativo em termos reais do PIB no período. No entanto, essa trajetória não representa o cenário dominante nas previsões para a expansão da economia nos próximos anos. Ainda que, como já se afirmou anteriormente nesse trabalho¹⁴¹, exercícios de projeção de variáveis macroeconômicas devam ser tomados com parcimônia, a experiência demonstra que, especialmente para períodos de tempo mais dilatados, é razoável a expectativa de que o PIB de um país apresente crescimento positivo, em especial dos classificados como de economia em desenvolvimento, por meio do aproveitamento do PIB potencial.

¹³⁸ BRASIL. Lei nº 13.005/2014. *Plano Nacional de Educação: decênio 2014-2024*. Brasília, 2014.

¹³⁹ BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE : biênio 2014- 2016*. Brasília : Inep, 2016b. Disponível em: < <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/2105>>

¹⁴⁰ *Idem*.

¹⁴¹ Ver ponto 3.2.

Desse modo, o incremento do dispêndio pelos entes federados na área educacional, provavelmente, terá de ser maior que o da previsão examinada para que a meta 20 do PNE seja atendida.

No exercício de 2014, o gasto da União na área educacional, excluídas as transferências para a educação básica¹⁴² e incluídas as despesas sobre a administração do FIES, totalizaram cerca de R\$ 83,5 bilhões¹⁴³. Desse modo, o gasto federal representou, em 2014, aproximadamente 24% do investimento público total em educação.

Considerando-se que, desse total, R\$ 12,2 bilhões são referentes ao FIES, despesas que não se sujeitam ao limite individualizado aplicável ao Poder Executivo, tem-se que, numa primeira avaliação, o NRF não teria impactos determinantes para o alcance da meta 20 do PNE. As aplicações da União, embora possam ser, individualmente, a parcela mais representativa do investimento público total em educação, não configuram a parte majoritária desse montante.

Deve-se ressaltar, contudo, que de acordo com a estratégia 20.3 do PNE, parcela dos recursos obtidos com o resultado e os royalties da exploração do petróleo, gás natural e demais recursos, na forma da Lei 12.858/2013, deveriam ser destinados ao financiamento da educação pública. A parte desses recursos que cabe à União, todavia, não está excepcionada do limite individualizado aplicável ao Poder Executivo.

A PEC 241, conforme proposta originária do Poder Executivo, ensejava interpretação no sentido de que a aplicação desses recursos não estaria sujeita ao limite imposto pelo NRF. Isso porque, dentre as exceções previstas na redação proposta para o art. 102, § 6º, do ADCT, estava a do inciso IV, que era “outras despesas obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receita vinculadas”. Todavia, essa previsão foi eliminada do substitutivo aprovado pela Câmara dos Deputados.

Desse modo, mesmo que ocorra um aumento extraordinário das receitas federais advindas da exploração petrolífera nos próximos anos, tais recursos não poderão ser livremente empregados na educação pública, pois estarão sujeitos às disposições do NRF.

¹⁴² Para evitar a dupla contagem, uma vez que, recebidas pelos entes beneficiários, esses valores incorporam-se aos seus patrimônios, e constam dos balanços respectivos utilizados para o cálculo do investimento público total em educação.

¹⁴³ BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária: dez/2014*. Brasília: STN, 2015.

Nessa leitura, ainda que não seja adequado tomar o NRF por condição suficiente para que a meta 20 não seja alcançada, seus reflexos sobre ela tendem a ser significativos, caso se configure um cenário de acentuado crescimento de receitas advindas dos royalties da exploração do petróleo e gás natural na faixa do pré-sal.

CONCLUSÃO

Com a aprovação da Proposta de Emenda à Constituição nº 241, na Câmara dos Deputados, e 55, no Senado Federal, entrará em vigor o NRF, pelo prazo de 20 anos. Trata-se de novo marco jurídico para o processo orçamentário durante o período em que estiver em vigência, na medida em que derroga a lógica tradicional da elaboração do orçamento, consistente na fixação de despesas precedida da estimativa de receitas.

Com o advento do NRF, as despesas não poderão ser livremente fixadas, mas deverão observar o regramento para o crescimento da despesa primária da União. Pretende-se, assim que a despesa do governo central adquira caráter anticíclico, entendido como necessário para se endereçar a crise econômica que aflige o país.

Dentre as despesas primárias da União incluem-se as despesas na área educacional, que – excetuadas algumas hipóteses expressamente previstas no texto do NRF – também estarão submetidas ao cumprimento do limite individualizado aplicável ao Poder Executivo. A trajetória dessas despesas, que de acordo com o atual regime jurídico relativo ao orçamento público é conformada pelo nível de aplicação mínima em ações de MDE, pelo desempenho da arrecadação e pela discricionariedade do administrador, entrará em atrito com a execução das demais despesas primárias, obrigatórias e discricionárias, que compõe o orçamento da União e estarão sujeitas às disposições do NRF.

Esse arranjo normativo que se propõe tem o potencial de reduzir a intensidade ou mesmo encerrar, durante boa parte de sua vigência, o paulatino processo de incremento da atuação dos governos federais na ampliação da oferta de serviços públicos na área educacional. Trata-se não apenas de uma priorização da área a partir da discricionariedade dos administradores, mas efetiva exigência da Constituição Federal, que atribui aos direitos sociais o caráter de direitos fundamentais, aqueles a que o Estado deve, prioritariamente, voltar sua atenção.

Dessa constatação da relevância geral dos direitos sociais, deve ser destacada a centralidade do direito à educação. A educação é um dos principais fatores de inserção do indivíduo no mundo, que o faz reconhecer-se enquanto tal, e o habilita para o exercício da cidadania e para o trabalho.

Reconhecendo-se a necessidade de ampliar a atuação do Estado nessa seara, foi editada a Lei nº 13.005/2014, que instituiu o PNE para o período de 2014 a 2024. As metas previstas nesse plano são ambiciosas, mas representam o compromisso assumido com a garantia do direito à educação pelo Estado e, também, pelos setores sociais que nele se organizam, a título de representantes do povo.

Não é possível determinar, peremptoriamente, quais categorias de despesas da área educacional serão afetadas pelo NRF, ou mesmo se o serão. O que se procurou identificar foram as tendências para a evolução do gasto federal com educação nos próximos anos, as quais poderão, inclusive, não se confirmar, a depender do tipo de compromisso político assumido pelas gestões que se sucederem no comando do Poder Executivo Federal nos próximos anos. Esse, todavia, definitivamente não é o cenário mais provável caso seja aprovada e entre em vigor a PEC 241.

Procurou-se mensurar nesse trabalho, portanto, em que medida as disposições do NRF, em especial as que modificam o método de apuração das aplicações mínimas em ações de MDE e as que impõe limite para o crescimento da despesa primária total da União, tendem a afetar a execução orçamentária da área educacional, tanto em termos mais gerais de volume de gastos, quanto, de modo mais específico, no pertinente ao implemento das metas do PNE mais diretamente vinculadas às ações da União.

A desvinculação das aplicações mínimas em ações de MDE fará com que os valores decorrentes da nova regra sejam inferiores aos que se verificariam a partir da regra antiga, em um possível cenário de aumento da arrecadação futura. Na medida em que o gasto federal efetivo com ações de MDE é, atualmente, significativamente superior ao mínimo assegurado constitucionalmente, essa circunstância não é, por si só, relevante. Não obstante, tem-se que poderá haver reflexos dessa alteração caso o NRF acabe por comprometer sobremaneira o atual nível de gasto federal com educação, aproximando-o do patamar das aplicações mínimas nos próximos anos.

Preocupação maior se observa quanto à preservação das aplicações da União sujeitas ao NRF conforme se apresentam atualmente. A limitação do crescimento em termos reais da despesa primária desse ente federado, associada à acelerada expansão de certas categorias de despesas, como as previdenciárias, as assistenciais e as com pessoal e encargos sociais, tendem a exercer elevada pressão sobre as demais despesas, nas quais se incluem a maior parte dos gastos com educação.

Além disso, é observável tensão também no interior da parcela do orçamento federal destinada à educação, consistente no crescimento das despesas obrigatórias, majoritariamente representado pela expansão das despesas com pessoal e encargos sociais, que implica na correspondente redução das discricionárias.

A associação entre esses dois fenômenos poderá causar impactos sobretudo na expansão da oferta de vagas na educação superior, correlata à interiorização desse nível de ensino, como estratégia que, a um só tempo, reduz o dispêndio de recursos com despesas discricionárias e evita a criação de novas despesas obrigatórias.

Também restam ameaçadas ante as disposições do NRF as despesas na área educacional não classificadas como de MDE. Dentre elas incluem-se as relativas a programas de transferência de renda com escopo de fomento à permanência no ensino superior, o que poderá ocasionar graves retrocessos na garantia da equidade no acesso e permanência na educação pública superior.

Quanto às metas do PNE que guardam maior pertinência temática com as competências da União na organização da educação pública nacional, identificou-se que o NRF tende a afetar de forma relevante aquelas dependentes da expansão da oferta de matrículas no ensino superior no segmento público, ou por expressa previsão do PNE (meta 12) ou pela baixa representatividade do setor privado (meta 14).

Ao se agregar as tendências identificadas para o comportamento das despesas primárias da União na área educacional, conclui-se que o NRF representará fortes incentivos a que esse ente federado fomente a educação privada, por meio do FIES e de outras modalidades de repasse de recursos financeiros excluídas da apuração do cumprimento do limite individualizado aplicável ao Poder Executivo, em detrimento da expansão da rede pública de ensino superior.

Paralelamente a esse processo, há severa ameaça à garantia do direito à educação com equidade, representada pela potencial redução do dispêndio com ações de assistência estudantil e outras modalidades de aplicação de recursos correlatas.

O NRF dificilmente configurará instrumento para a gestão das finanças públicas harmônico ao arranjo normativo aplicável ao direito à educação. A análise empreendida no presente trabalho e as conclusões a que se chegou não permitem aduzir – mesmo porque não foi esse seu objeto –, sob uma perspectiva estritamente jurídica, uma suposta ilegitimidade em

termos gerais da PEC 241. Todavia, sua proposição demonstra pouca preocupação com a efetivação do direito à educação pública no Brasil, em particular com a garantia do ensino superior de qualidade e equitativo.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AGUIAR, Márcia Angela da S. *Avaliação do Plano Nacional de Educação 2001-2009: questões para reflexão*, in *Educação e Sociedade*, vol. 31, n. 112. Campinas: 2010. Disponível em: < <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87315815004>>

BRASIL. *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. 2016.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Parecer do Relator nº 2 – PEC 241/2016*. Brasília, 2016a. Disponível em: < http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1496691&filename=Tramitacao-PEC+241/2016>

BRASIL. Lei nº 10.172/2001. *Plano Nacional de Educação: decênio 2001-2010*. Brasília, 2001.

BRASIL. Lei nº 13.005/2014. *Plano Nacional de Educação: decênio 2014-2024*. Brasília, 2014.

BRASIL. Ministério da Educação. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. *Relatório do 1º ciclo de monitoramento das metas do PNE : biênio 2014-2016*. Brasília : Inep, 2016b. Disponível em: < <http://www.publicacoes.inep.gov.br/portal/download/2105>>

_____. Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. *Planejando a próxima década – conhecendo as 20 metas do Plano Nacional de Educação*. Brasília, 2014a. Disponível em: < http://pne.mec.gov.br/images/pdf/pne_conhecendo_20_metas.pdf>

_____. Secretaria de Educação Superior. Fundo de Financiamento Estudantil. *Prestação de contas ordinárias anual – relatório de gestão do exercício de 2015*. Brasília, 2016c. Disponível em: < http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&view=download&alias=49921-rg-fies-2015-pdf&category_slug=outubro-2016-pdf&Itemid=30192>

BRASIL. Ministério da Fazenda. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. *Exposição de Motivos Interministerial nº 00083/2016 MF MPDG*. Brasília, 2016d. Disponível em: <
http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1468431&filename=Tramitacao-PEC+241/2016>

BRASIL. Ministério da Fazenda. Secretaria do Tesouro Nacional. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária: dez/2010*. Brasília: STN, 2011.

_____. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária: dez/2011*. Brasília: STN, 2012.

_____. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária: dez/2012*. Brasília: STN, 2013.

_____. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária: dez/2013*. Brasília: STN, 2014b.

_____. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária: dez/2014*. Brasília: STN, 2015.

_____. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária: dez/2015*. Brasília: STN, 2016e.

_____. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária: set/2016*. Brasília: STN, 2016f.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. Secretaria de Orçamento Federal. *Manual técnico de orçamento – Edição 2017*. Brasília: 2016g. Disponível em: <
http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/mto_2017-1a-edicao-versao-de-06-07-16.pdf>

CLÈVE, Clémerson Merlin. *A eficácia dos direitos fundamentais sociais*, in *Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais*. Flávia Piovesan, Maria Garcia (org.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

FURTADO, J. R. Caldas. *Elementos de direito financeiro*. 2. ed. ver. ampl. atual. Belo Horizonte: Fórum, 2010.

GARCIA, Maria. “Educação, problema básico da Democracia”, in *Direitos econômicos, sociais, culturais e ambientais*. Flávia Piovesan, Maria Garcia (org.). São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2011.

NERY, Pedro Fernando. *A Previdência tem déficit ou superávit? Considerações em tempo de “CPMF da Previdência”*, in *Boletim Legislativo nº 37*. Brasília: Senado Federal, 2015.

OLIVEIRA, Luís Felipe Batista de. GUSSO, Divonzir Arthur. *Trajetória e desafios da educação básica no Brasil*, in *Brasil em desenvolvimento 2014: estado, planejamento e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2014.

SOUSA, Donaldo Bello. *Avaliações finais sobre o PNE 2001-2010 e preliminares do PNE 2014-2024*, in *Estudos em Avaliação Educacional*, v. 25, n. 59. São Paulo: FCC, 2014. Disponível em: <<http://www.fcc.org.br/pesquisa/publicacoes/eae/arquivos/1942/1942.pdf>>.

TANNO, Cláudio Riyudi. *Estudo Técnico nº 22/2016 – Orçamento da educação: risco de compressão das despesas não asseguradas pela PEC nº 241/2016*. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2016. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/et22-2016-orcamento-da-educacao-riscos-de-compressao-das-despesas-nao-asseguradas-pela-pec-no-241-2016>>

_____. *Nota Técnica nº 05/2016 – Adequação das metas constantes do Plano Plurianual 2016-2019 com as metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024*. Brasília: Câmara dos Deputados – Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira, 2016a. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/orcamentobrasil/estudos/2016/nt-05-2016-adequacao-das-metas-constantes-do-plano-plurianual-2016-2019-com-as-metas-do-plano-nacional-de-educacao-2014-24>>

TAVARES, André Ramos. *Curso de direito constitucional*. 8ª ed. rev. atual. São Paulo: Saraiva, 2010.