



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

**Impactos da Emenda Constitucional n. 95 de 2016 no cumprimento das  
metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024**

Eduarda Guerra Alencar Falleiros de Almeida

Brasília – DF

Fevereiro/2025



Universidade de Brasília

Instituto de Ciência Política

**Impactos da Emenda Constitucional n. 95 de 2016 no cumprimento das  
metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024**

Eduarda Guerra Alencar Falleiros de Almeida

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação do professor Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon.

Brasília – DF

*Dedico este trabalho a todos que me apoiaram e acreditaram no meu potencial durante essa etapa tão significativa da minha vida acadêmica. Um especial obrigada aos meus orientadores, Prof. Dr. Paulo Carlos Du Pin Calmon e Prof. Dr. Jales Dantas da Costa, pelo constante apoio, pelas valiosas correções e por todo o aprendizado compartilhado. Por fim, mas de forma igualmente importante, agradeço à minha família, aos meus amigos e ao meu namorado, pelo auxílio incondicional e pelo carinho durante toda a jornada.*

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>5</b>
<b>1. Caracterização da trajetória recente da política de austeridade .....</b>	<b>9</b>
<b>2. O Plano Nacional de Educação 2014-2024 e suas metas .....</b>	<b>17</b>
<b>3. O financiamento da educação e a influência da EC 95/2016 .....</b>	<b>23</b>
<b>4. O debate recente sobre austeridade e política educacional .....</b>	<b>30</b>
<b>5. Análise do impacto da austeridade fiscal na política educacional brasileira .....</b>	<b>38</b>
<b>6. Conclusão .....</b>	<b>51</b>
<b>Referências bibliográficas:.....</b>	<b>55</b>

## RESUMO

Este trabalho tem como objetivo central analisar os efeitos da Emenda Constitucional n. 95 de 15 de dezembro de 2016 – Novo Regime Fiscal – sobre o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação 2014-2024. A emenda, ao congelar as despesas primárias por 20 anos, impõe a necessidade de discussão acerca da escolha dessa opção em detrimento de uma reforma estrutural, tanto no âmbito tributário, de maneira a garantir uma tributação justa e progressiva sobre a renda, quanto no âmbito financeiro, de forma a dirimir o potencial que a dívida pública atualmente exerce na perpetuação da acumulação de capital na esfera financeira. Assim, busca-se compreender como a medida adotada Novo Regime Fiscal favoreceu a financeirização no Brasil, em detrimento da superação dos entraves estruturais para o desenvolvimento do país. Também será investigada a reconfiguração dos gastos públicos ao longo dos anos, com ênfase na área da educação, a fim de verificar como a educação foi priorizada nesse contexto. Além disso, em vista da magnitude e da relevância do PNE, a observação do resultado do alcance de suas metas, por meio dos relatórios divulgados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, será fundamental. Por fim, considerando a Emenda como um reflexo das novas políticas de austeridade adotadas no Brasil, especialmente a partir de 2016, este trabalho buscará compreender de que maneira essas políticas podem contribuir para a redução ou insuficiência do Estado em garantir direitos fundamentais, como o direito à educação.

**Palavras-chave:** EC 95/2016; PNE; Educação; Austeridade; Financeirização.

## **Introdução**

O financiamento da educação no Brasil está diretamente relacionado às escolhas macroeconômicas do Estado, que, sobretudo desde a década de 1990, têm priorizado o pagamento de juros e encargos da dívida pública. A implementação do Novo Regime Fiscal (NRF), pelo governo Temer, acentuou essa dinâmica ao congelar as despesas primárias, limitando investimentos públicos e ampliando os desafios para a educação, uma área que depende fortemente de recursos orçamentários para sua manutenção e desenvolvimento. A partir dessa dinâmica, percebe-se a consolidação da dívida pública como um dos principais instrumentos de acumulação de capital na esfera financeira, o que reflete em impactos significativos sobre a garantia de direitos fundamentais, como o direito à educação.

Em vista disso, o presente trabalho visa compreender, considerando-se a relevância dos estudos acerca dos efeitos das políticas econômicas neoliberais sobre o avanço das conquistas sociais, de que maneira a adoção da austeridade, mais especificamente a partir de 2016, com a vigência da Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC 95/16) — também conhecida como Novo Regime Fiscal (NRF) — afetou o financiamento da educação e, conseqüentemente, a garantia de sua qualidade. Para tanto, a avaliação do cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024 norteará de que forma a política educacional foi atingida nesse contexto. A relevância do tema está atrelada não apenas à discussão sobre o direito à educação, mas também ao debate mais amplo sobre o papel do Estado no combate às desigualdades sociais e na promoção do desenvolvimento nacional.

A escolha da EC 95/2016 como marco político e econômico se deve ao fato de que representou uma grande mudança na condução da austeridade no Brasil. Isso porque, ao instituir um Novo Regime Fiscal que congela, em termos reais, as despesas primárias do governo por vinte exercícios financeiros, simultaneamente, a Emenda decretou uma política de redução

relativa do gasto público. A instituição de uma regra para os dispêndios públicos, tal como estabelecida pela EC 95/2016, foi, portanto, inédita, tanto nacional, quanto internacionalmente. Assim, o entendimento do por quê foi esse o modelo escolhido, das implicações gerais do modelo e de quais são as alternativas possíveis a esse modelo se faz fundamental. Pretende-se, ademais, tendo em vista as diversas críticas direcionadas à execução do orçamento público e levando em conta que as despesas financeiras não foram afetadas pela EC 95/2016, indagar como têm sido priorizados os gastos do Estado.

A análise sobre o contexto, bem como sobre a justificativa que assentou a aprovação da EC 95/2016 passa, portanto, pela compreensão da mudança que vem se consolidando, sobretudo a partir de 2016, acerca da visão sobre o fundo público. Isto é, a visão de que o gasto público é o principal responsável pelas dificuldades econômicas enfrentadas no país. Segundo essa perspectiva, pressupõe-se que o enrijecimento da execução orçamentária é instrumento fundamental para a solução do problema, ao passo em que as discussões sobre aumento da financeirização, justiça tributária e redistributiva, autonomia do Banco Central e desenvolvimento industrial nacional, por exemplo, são postas de lado ou consideradas irrelevantes nesse debate. Pretende-se, desse modo, desvendar os impactos gerados pelo apontamento dos gastos primários como causador central do desequilíbrio econômico enfrentado pelo Brasil.

Nesse sentido, o enfoque dado à política educacional é imprescindível ao passo que é um dos pilares da política social para todos os governos e que é especialmente sensível, por depender de recursos públicos para seu financiamento, a qualquer tipo de austeridade fiscal. O entendimento de que a desigualdade em educação é uma das principais perpetuadoras da pobreza e das dinâmicas de exclusão (CAMPELLO et al, 2018) evidencia a importância do investimento público na área. Em vista disso, o PNE foi escolhido como indicador estratégico, na medida em que suas metas, estratégias, diretrizes e objetivos oferecem um panorama

abrangente das demandas educacionais do Brasil. É, portanto, um guia bastante completo para a educação brasileira e, por meio da avaliação do cumprimento de suas 20 metas durante esse decênio, é possível traçar os fatores que tiveram influência nesse processo.

Este trabalho tem, portanto, como objetivo principal verificar os impactos da EC 95/2016 sobre o financiamento da educação e o cumprimento das metas do PNE 2014-24. Além disso, busca-se definir austeridade e compreender o papel do Estado na economia, particularmente no contexto das políticas sociais. As perguntas que orientam esta pesquisa são, desse modo: o que dispõe a EC 95/2016 e quais foram as motivações para sua aprovação? Como o rearranjo dos gastos públicos, a partir da vigência da Emenda, afetou a educação? De que maneira o fortalecimento das políticas de austeridade afetou o cumprimento do PNE?

Por meio de pesquisa exploratória, de natureza qualitativa, considerando-se este tema um estudo de caso específico, o desenvolvimento do trabalho se dará a partir do levantamento bibliográfico e documental acerca dessa temática, isto é, será feita uma análise documental. Grande parte dos artigos utilizados para a revisão da literatura sobre o tema foram encontrados por meio de pesquisas na plataforma Google Scholar, onde foram priorizados artigos recentes e com significativas citações recebidas. Com relação às informações disponíveis sobre o PNE e o cumprimento de suas metas, serão considerados primordiais para esse trabalho os relatórios de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação elaborados pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), que têm como intuito aferir, conforme estabelece a Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014, a evolução do cumprimento das metas.

A monografia está estruturada em seis capítulos. O primeiro capítulo é referente à caracterização da trajetória recente da política de austeridade, considerando-se a apresentação da EC 95/2016. O segundo capítulo dedica-se à apresentação do Plano Nacional de Educação



2014-24 e suas metas. O terceiro delinea um breve histórico do alocamento de recursos para a educação no Brasil e busca compreender a influência da EC 95/2016 sobre o financiamento da educação. No quarto capítulo, a partir da revisão de literatura, são evidenciados os fundamentos por trás da justificativa da Emenda, bem como a definição e a origem da austeridade. O quinto capítulo trata do impacto da austeridade fiscal na política educacional brasileira, a partir da combinação da análise sobre austeridade com a análise da política fiscal. Finalmente, no último capítulo são expostas as considerações finais, respondendo às perguntas de pesquisa e analisando os resultados encontrados.

## **1. Caracterização da trajetória recente da política de austeridade**

Este capítulo será dedicado à caracterização de um dos objetos centrais de pesquisa, isto é, o conteúdo da Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC 95/2016). Para isso, será realizada uma análise referente ao contexto anterior à sua apresentação, à narrativa apontada para sua justificativa e às críticas que indicam a urgência pela retomada de um projeto neoliberal no Brasil como principal motivo para a aprovação do texto.

Em vista disso, cabe destacar que o início do governo Temer foi marcado pela apresentação, em 15 de junho de 2016, da Proposta de Emenda à Constituição n. 241 (PEC 241/2016), que institui o Novo Regime Fiscal. A proposta teve sua tramitação iniciada na Câmara dos Deputados, onde foi aprovada em 25 de outubro do mesmo ano. Em seguida, foi enviada para tramitação no Senado Federal, onde tramitou como PEC 55/2016. No final do ano, em 15 de dezembro, foi transformada na EC 95/2016. Esta seção se dedicará, pois, a compreender, por um lado, o conteúdo estabelecido pelo texto, seus impactos, bem como a justificativa para sua necessidade. Por outro lado, será discutido o contexto por trás da apresentação e da aprovação da proposta, o que requer uma breve compreensão das circunstâncias que rodearam o fim do governo imediatamente anterior, isto é, do governo Dilma.

Assim, o que estabeleceu o Novo Regime Fiscal foi a fixação de um limite individualizado às despesas primárias do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, do Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União. A limitação exclusiva para as despesas primárias significa que o teto de gastos é referente não à totalidade dos gastos públicos, mas aos gastos destinados à oferta de bens e serviços públicos e à manutenção da máquina pública. Dessa forma, despesas financeiras – como despesas com política monetária, política cambial, política de crédito e juros da dívida pública – não foram incluídas nessa limitação.

No que tange à possibilidade de elevação das despesas, ficou definido que esta só poderia se dar ao nível da inflação do ano imediatamente anterior, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Ou seja, as despesas foram congeladas em termos reais e não acompanhariam o crescimento do PIB, da população ou da receita. Dessa maneira, independentemente dos resultados na economia e de demais variáveis que atingem a arena econômica, as despesas aludidas mantêm-se subordinadas ao indicador definido. Ainda, tendo em vista a eficácia da norma por 20 (vinte) exercícios financeiros – ou seja, até o ano de 2036 –, estabeleceu-se que apenas 10 (dez) anos decorridos da vigência da emenda – em 2026, portanto – é que o então Presidente da República poderia propor uma alteração no método de correção dos limites.

Vale observar, no entanto, que, durante o governo Lula III, foi publicada a Lei Complementar n. 200, de 30 de agosto de 2023 (LC 200/2023), que instituiu o chamado Regime Fiscal Sustentável – ou Novo Arcabouço Fiscal – e revogou o antigo Teto de Gastos, justificando-se pela necessidade de garantir estabilidade macroeconômica e crescimento socioeconômico. Determinou-se, então, que, além do IPCA, outros indicadores econômicos – tais como o resultado primário do exercício anterior – seriam considerados para uma regra de correção das despesas primárias da União. Assim, embora tenha revogado o Teto de Gastos, manteve a limitação individualizada de crescimento das despesas da União. Esta é uma observação necessária, embora não venha a impactar fortemente o objeto de estudo deste trabalho, ao passo em que as mudanças ocorridas se deram somente nos últimos meses de validade do PNE.

De volta ao estudo do objeto central, com relação à justificativa para a apresentação da PEC, conforme exposto por Henrique de Campos Meirelles e Dyogo Henrique de Oliveira – então ministros da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, respectivamente –, esta esteve fundamentada na necessidade de reversão do que se entendeu como um “agudo

desequilíbrio fiscal” (BRASIL, 2016) em que se encontrava o governo federal. Os ministros argumentaram que a Dívida Bruta do Governo alcançou 67,5% do PIB em 2016 e que, diante disso, considerando-se a possibilidade de um crescimento ainda maior desse montante, era necessário estabelecer medidas que garantissem a sustentabilidade dos gastos e a contenção da dívida. Para isso, as despesas públicas primárias foram apontadas como as principais responsáveis pelo problema fiscal do governo, uma vez que estariam crescendo em ritmos aquém do crescimento do PIB. Nesse sentido, expuseram que a vigência da Emenda implicaria, dentre outros, na reversão da tendência de aumento real do gasto público, no fortalecimento da confiança do mercado e no aumento da capacidade de geração de empregos e renda.

O que esse trabalho pretende demonstrar, entretanto, é que a apresentação e a aprovação da PEC não se justificaram pela necessidade de contenção de uma crise estrutural, mas sim pela defesa da ordem do capital. Sendo, portanto, uma esfera de representação de como a hegemonia neoliberal voltou a se fazer presente e atuante no país, torna-se coerente compreender que a justificativa para a permanência e para a aceitação das medidas estabelecidas pela PEC – não se esquecendo, contudo, das demais políticas e propostas decorrentes do governo Temer, tais como a reforma trabalhista e da previdência – se deu pela subserviência da austeridade ao grande capital. A fim de validar essa perspectiva, serão contestados os argumentos referentes às causas da crise de 2016, bem como serão expostos os motivos pelos quais a PEC foi, dentre outras coisas, um meio de facilitar a contenção da participação social no orçamento e do papel do Estado na esfera social.

Diante dessa perspectiva, cabe apresentar o cenário antecedente da crise econômica e política do país em 2016, que culminou no *impeachment* de Dilma Rousseff e na ocupação do cargo de Presidente da República por seu vice, Michel Temer. Assim, embora não se planeje esgotar as discussões sobre os motivos e as razões que resultaram no *impeachment* de Dilma, é essencial pontuar, ainda que brevemente, o contexto que circundou sua queda, considerando-se

que a apresentação da PEC 241/2016, com pouco mais de um mês de governo Temer, esteve, pois, essencialmente relacionada à garantia dos interesses políticos postos em jogo à época.

Partindo-se dessa perspectiva, o início do primeiro mandato de Dilma, em 2011, foi marcado pela tentativa de alcançar um objetivo audacioso, isto é, dirimir a acumulação de capital pelo rentismo, essencialmente, com a dívida pública, a partir da determinação das taxas de juros. A expectativa era que, conquistada essa meta, haveria o aumento do investimento produtivo e em infraestrutura. Para isso, foram aplicadas, no que ficou conhecido como a “Nova Matriz Econômica”, medidas tipicamente intervencionistas, dentre as quais vale destacar: políticas de redução da taxa de juros, desonerações, investimentos em infraestrutura, protagonização do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), desvalorização do real, políticas protecionistas, incentivo à reindustrialização e controle de capitais. Assim, diferentemente do ocorrido nos dois primeiros governos Lula que a antecederam, Dilma traçou caminhos mais ousados, que exigiam o confronto com o setor financeiro, com o grande núcleo do capital (BASTOS, 2017; SINGER, 2015).

Tendo em vista a sujeição do governo às regras neoliberais que limitam a discricionariedade na política macroeconômica – por meio do constrangimento e da pressão pela execução de políticas refletoras do compromisso com essa correlação de forças –, compreende-se que o sucesso de um plano como o de Dilma só poderia se dar na medida em que estivesse respaldada por amplo apoio e conscientização pública a respeito dos objetivos do governo. Não foi o que aconteceu. Isso porque o que Bastos (2017, p. 8) chama de “poder estrutural do capital financeiro”, no momento em que se vê ameaçado – seja pela frustração da expectativa quanto à elevação da taxa de juros de acordo com as metas de inflação, seja pelo inalcançe do superávit primário –, reage ofensivamente, amparado ideologicamente pelos meios de comunicação, de forma a minar a popularidade e a governabilidade de um representante.

Concernente ao posicionamento do governo diante da população, o que se observou, então, foi um tímido anúncio acerca de seus planos futuros, de maneira que nem o objetivo final nem as estratégias utilizadas foram esclarecidas completamente. Embebida na expectativa de uma realidade não mais existente, qual seja, a herança do governo Lula de uma base de apoio composta por empresários e industriais nacionais que amparasse seus ousados propósitos, Dilma esqueceu-se de calcular que o clima político e a base de sustentação do governo eram, sobretudo a partir de 2013, muito diferentes dos experienciados em 2003. Somou-se a esse cenário, ainda, a agudização da crise financeira no plano internacional em 2008, que veio a atingir com maior efeito o Brasil somente durante o governo Dilma (BASTOS, 2017).

Após um início de governo sem maiores confrontos, segue-se, em abril de 2013, a volta da elevação da taxa de juros pelo Banco Central, sinalizando o retorno do controle da política econômica pelo mercado financeiro. Da mesma maneira, aumentam as críticas – advindas especialmente de bancos, corporações multinacionais e instituições de controle econômico – aos gastos entendidos como descontrolados do governo. Verificam-se, ainda, as pressões pelo recuo da intervenção estatal, pelos cortes nas aposentadorias, pela reforma trabalhista e pelo aumento das privatizações, para citar somente algumas das discordâncias suscitadas. Não somente, a unificação da oposição estendeu-se às manifestações de junho de 2013 – às quais foram transplantadas, inesperadamente, motivações ideológicas conservadoras –, bem como serviu-se da espetacularização midiática sobre o desenrolar da Operação Lava-Jato para enfraquecer o partido da presidente. Resumidamente, a reação do capital frente à ameaça da perda de seu poder foi a esperada: a utilização da mídia tradicional para, reduzindo-se a um debate meramente técnico, taxar o governo de irresponsável e populista. Ainda assim, dada a capacidade de manter níveis consideráveis de emprego e salários elevados, foi possível garantir a reeleição de Rousseff em 2014, ainda que apertada (SINGER, 2015).

Não obstante, embora conquistada a vitória da reeleição, Dilma enfrenta, a partir de 2014, a desaceleração da economia, decorrente, por exemplo, da diminuição do consumo, do ciclo de elevação das taxas de juros, da deterioração do mercado de trabalho, da diminuição das exportações e da desaceleração dos investimentos em infraestrutura e construção civil. Esse fator foi crucial para a escolha do governo em recuar diante dos interesses opositores, por meio da frenagem de suas políticas “desenvolvimentistas” e da concessão progressiva, a partir de um ajuste fiscal e monetário, à pressão neoliberal que a atingia. A decisão por mudar a política econômica levada até o momento, cuja finalidade era de amenizar a insatisfação de seus opositores, teve, entretanto, efeitos inesperados: não apenas não foi capaz de superar as dificuldades com os insatisfeitos, como gerou descredibilidade em sua própria base, a qual enxergou os movimentos como uma forma de traição eleitoral. Nessa perspectiva, a permeabilidade do discurso desenvolvimentista de Dilma à pressão neoliberal, o inalcançe da meta fiscal em 2014 e a desmobilização da tradicional base de apoio serviram como tripé para o fortalecimento da oposição, formada pelo mercado financeiro, por entidades industriais, por um poderoso Congresso e por uma classe média revoltada (BASTOS, 2017; SINGER, 2015).

Durante mais um longo ano de dificuldades, segue-se, no final de 2015, a apresentação do documento “Uma ponte para o futuro” pelo PMDB, partido do então vice-presidente Michel Temer, que sistematiza tanto os motivos para a crise econômica brasileira, quanto as soluções a serem empenhadas em seu enfrentamento (PMDB, 2015). Resumidamente, o documento compreende a crise de 2014 como estrutural e acusa benefícios previdenciários, despesas primárias e rigidez institucional do orçamento como responsáveis pela crise fiscal do Estado. São, portanto, proclamadas como imprescindíveis para a reestruturação econômica do país quatro mudanças elementares. A primeira é a reforma da sistemática orçamentária, fundamentada na crítica à rigidez nas despesas, às vinculações constitucionais, à indexação dos gastos públicos e ao crescimento das despesas públicas acima do PIB. A segunda é a execução

de uma reforma da previdência que pudesse ampliar a idade mínima para a aposentadoria e eliminar a indexação de benefícios previdenciários ao salário mínimo. A terceira é a realização de uma reforma fiscal que garantisse o alcance do superávit primário. Por fim, é apontado o crescimento sustentado da economia, a partir de reformas legislativas, para a correção de disfuncionalidades. Assim, embora constrangida a aceitar as medidas propostas, a presidente decide pela não adoção.

Finalmente, em 2016, o cenário político e econômico está montado para a retirada da presidente do poder. No final de 2015, Eduardo Cunha, então presidente da Câmara dos Deputados, acolhe um dos pedidos de *impeachment* e dá início à deposição de Dilma, que é afastada da presidência por 180 dias, em maio de 2016. O polêmico e turbulento processo termina em 31 de agosto de 2016, quando o Senado Federal, por fim, decide pela cassação do mandato, sob a acusação de cometimento de crime de responsabilidade. Não obstante a desconsideração das críticas à abertura e ao resultado do processo, firmadas na alegação de que o fim do governo Dilma não passou de uma manobra política para a instauração de uma nova ordem político-econômica, o futuro corroborou, de fato, para a veracidade das críticas. Em reunião no Conselho das Américas, no dia 21 de setembro de 2016, Temer afirma que a deposição da presidente esteve atrelada à não concordância com o prosseguimento do programa “Ponte para o futuro”, assumindo o caráter golpista do processo de *impeachment* (VIEIRA, 2016; PAULANI, 2024).

Ainda durante a ocupação provisória do cargo de presidente, enquanto o processo de *impeachment* não havia sido finalizado, Temer apresentou a PEC do teto de gastos, em consonância com o projeto neoliberal arquitetado no documento do PMDB mencionado. Apesar da anterior existência, na Constituição Federal, de mecanismos de controle para as contas públicas – a exemplo da chamada “regra de ouro”, no art. 167, que veda a realização de operação de crédito em montante superior às despesas de capital –, a proposta do novo presidente é



assumida como um meio de viabilizar o desenvolvimento do país e preservar sua economia. A partir de então, a condução do país começa a se moldar de forma a garantir os interesses de uma agenda neoliberal, não hesitando em empenhar esforços austeros para alcançá-los.

É claro que a pressão pela perpetuação de uma agenda neoliberal é anterior a toda a situação exposta até então. Especialmente a partir de 1999, diante da justificativa de controle da dívida pública, o país insere-se numa nova lógica, cuja adoção do sistema de metas de inflação, em conjunto com a mudança para o regime de câmbio flutuante e com o alcance de elevados e crescentes superávits primários passam a orientar a política fiscal e apresentam-se, sucessivamente, como um compromisso sagrado a ser respeitado. Nesse sentido, o financiamento de algumas políticas torna-se secundário à orientação do arranjo dos orçamentos seguintes, de maneira tal que, não somente é atacada a necessidade de vinculação de receitas às áreas como saúde, educação e seguridade social, como também são entendidos como essenciais os cortes com despesas discricionárias (OLIVEIRA, 2018).

Frente a essa perspectiva orientadora que, embora não extinta, mas amenizada durante os governos Lula e Dilma, e logo reforçada no governo Temer, é possível compreender em que medida a justificativa para a EC 95/2016 se fundamenta no argumento da austeridade – isto é, uma das expressões do neoliberalismo. A própria justificativa apresentada na exposição de motivos expõe a priorização do pagamento da dívida e da “sustentabilidade dos gastos” em detrimento da garantia de qualidade na dimensão social. Na sessão específica sobre o financiamento da educação e no capítulo que contém os resultados dessa pesquisa, será melhor esclarecido como o social foi afetado, bem como será demonstrada a pouca efetividade da EC no combate aos principais problemas econômicos enfrentados no país.

## **2. O Plano Nacional de Educação 2014-2024 e suas metas**

Neste capítulo, pretende-se detalhar as metas do PNE 2014-2024, incluindo a definição do próprio PNE. De início, portanto, salienta-se que, na Constituição Federal de 1988, são reservados um capítulo e uma seção próprios para a educação, onde são estabelecidos, do art. 205 ao art. 214, os principais parâmetros, deveres, conceitos e objetivos concernentes ao tema. Nesse sentido, considerando-se firmada a educação como um direito social, foi determinado que todos os entes federativos teriam responsabilidade sobre o cumprimento de ações para o desenvolvimento da educação no país, de acordo com áreas de atuação específicas para cada um. Ainda, no art. 214, prevê-se a criação de um Plano Nacional de Educação (PNE), com vistas à articulação do sistema nacional de educação, em regime colaborativo, para atingir objetivos específicos (BRASIL, 1988).

Seguida da previsão constitucional, a Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996, mais conhecida como Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), incluiu detalhes sobre a regulamentação do PNE (BRASIL, 1996). Nesse sentido, a União deveria, em colaboração com Estados, Municípios e Distrito Federal, apresentar ao Congresso Nacional, um ano após a publicação desta lei, o Plano Nacional de Educação. Dessa maneira, o plano seria parte do que a lei definiu como a “Década da Educação”, bem como deveria estar em sintonia com o plano de ação aprovado pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos (1990), cuja proclamação central recaiu na primordialidade de satisfação das necessidades básicas de aprendizagem.

Embora um ano decorrido da publicação da LDB o plano não tenha sido apresentado, em 2001, sob o governo de Fernando Henrique Cardoso, foi aprovado o primeiro PNE, na forma da Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001, que vigorou até 2010 (BRASIL, 2001). Nele, foram traçados os novos rumos para as políticas educacionais, a partir de diagnósticos dos níveis de ensino que culminaram na determinação de diretrizes, objetivos e metas. Em que pese o avanço

advindo da elaboração de um plano nacional, este não foi capaz, seja pela superposição de políticas e fracas articulações institucionais, seja pela falta de recursos e empenhos requeridos, de atingir o cumprimento da maioria de suas metas, nem de se estabelecer, conseqüentemente, como um marco da priorização da educação enquanto política de Estado.

Em vista da experiência e dos resultados obtidos pelo primeiro plano, a Emenda Constitucional n. 59, de 11 de novembro de 2009 (EC 59/2009) estabeleceu a duração decenal do plano nacional de educação, bem como, dentre outros, buscou o fortalecimento do compromisso do Estado com a educação. As novas responsabilidades podem ser vistas, especialmente, no que se refere à inserção da meta de aplicação de recursos em educação como proporção do PIB como meta do PNE; à diminuição da incidência da Desvinculação de Receitas da União sobre os recursos destinados à educação, e à ampliação da prioridade dada à educação básica como um todo, não mais se limitando ao ensino fundamental.

Alguns anos depois, foi aprovado, sob a forma da Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014 (BRASIL, 2014), o PNE 2014-2024, que definiu diretrizes, metas e estratégias para assegurar a manutenção e o desenvolvimento do ensino (MDE), a fim de cumprir o disposto no art. 214 da Constituição Federal de 1988. Dentre as diretrizes estabelecidas pelo plano, constam a erradicação do analfabetismo, a universalização do atendimento escolar, a melhoria da qualidade do ensino, a superação das desigualdades educacionais e o estabelecimento de metas para o financiamento adequado da educação. Com o propósito de garantir e auxiliar o alcance de todos os objetivos dentro do prazo de vigência do plano – isto é, até 2024 –, foram estabelecidas metas e suas respectivas estratégias para garantir seu alcance. De forma mais específica, as 20 (vinte) metas previstas no plano são:

1. A universalização, até 2016, da educação infantil, com cobertura de pelo menos 50% das crianças até 3 anos;

2. A universalização do ensino fundamental e a garantia de que, pelo menos, 95% dos alunos o conclua na idade recomendada;
3. A universalização, até 2016, do atendimento escolar para a população de 15 a 17 anos e a elevação da taxa média de matrícula para o ensino médio para 85%;
4. A universalização, para a população de 4 a 17 anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, do acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, preferencialmente na rede regular de ensino;
5. A alfabetização de todas as crianças, no máximo até o final do 3º ano do ensino fundamental;
6. O oferecimento de educação em tempo integral (ETI) em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica;
7. O fomento da qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades;
8. A elevação da escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de no mínimo 12 anos de estudo, para as populações do campo de menor escolaridade no país e dos 25% mais pobres, e a equiparação da escolaridade média entre negros e não negros;
9. A elevação da taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015; a erradicação do analfabetismo absoluto; e a redução em 50% da taxa de analfabetismo funcional;
10. A oferta de, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos (EJA), nos ensinos fundamental e médio, na forma integrada à educação profissional;
11. A triplicação das matrículas da Educação Profissional Técnica (EPT) de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% da expansão do segmento público;

12. A elevação da taxa bruta de matrícula (TBM) na educação superior para 50% e da taxa líquida de escolarização (TLE) para 33% da população de 18 a 24 anos, com expansão para, pelo menos, 40% das novas matrículas no segmento público;
13. A elevação da qualidade da educação superior e a ampliação da proporção de mestres e doutores do corpo docente para 75%, com no mínimo 35% de doutores;
14. A elevação gradual do número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, para atingir 60 mil títulos por ano no mestrado e 25 mil por ano no doutorado;
15. A garantia, em regime de colaboração dos entes federativos, de que os professores de educação básica possuam formação específica de nível superior;
16. A formação, em nível de pós-graduação, de 50% dos professores da educação básica e a garantia de formação continuada para 100%;
17. A valorização dos profissionais das redes públicas de educação básica, com equiparação do rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente até 2020;
18. O asseguramento, em dois anos, dos planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior públicas;
19. O asseguramento, em dois anos, das condições para uma gestão democrática da educação nas escolas públicas, e
20. A ampliação do investimento em educação pública para o mínimo de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do país no quinto ano da lei e para 10% no final do decênio.

No que se refere à governança, foi ainda estabelecido que o alcance das metas e a implementação das estratégias traçadas seriam objetivos colaborativos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, de maneira tal que medidas adicionais às definidas pela lei poderiam ser aplicadas para garantir que os resultados fossem obtidos. Também o Ministério da Educação, a Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, a Comissão de Educação,

Cultura e Esporte do Senado Federal, o Conselho Nacional de Educação e o Fórum Nacional de Educação foram indicados como os responsáveis pelo monitoramento contínuo e pela avaliação periódica da execução do PNE e de suas metas. Além disso, coube a essas autoridades a divulgação dos resultados do monitoramento e das avaliações, a proposição de políticas públicas visando ao cumprimento das metas e a revisão, se necessário, dos percentuais definidos para o investimento público em educação.

Ademais, a fim de subsidiar o monitoramento, o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep) foi designado para, a cada 2 (dois) anos, avaliar o cumprimento das metas por meio de estudos e pesquisas relevantes. Estabeleceu-se ainda que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Saeb) seria auxiliador nesse processo, ao fornecer informações referentes à qualidade da educação básica e ao orientar políticas públicas para a educação básica, por meio da produção, em conjunto com o Inep, de indicadores de rendimento escolar e de avaliação institucional, o que permite um retrato da efetividade da aprendizagem nas diversas instâncias, em diferentes níveis e em cada instituição.

Sobre o financiamento da educação, o PNE prevê a necessidade de o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios assegurarem dotações suficientes para viabilizar a execução das diretrizes, metas e estratégias elencadas nos respectivos planos. Em consonância, a meta 20 – que trata da ampliação do investimento para 7% do PIB no 5º ano de vigência, e para 10% ao final do decênio – materializa-se como uma das mais importantes do plano, na medida em que garante as fontes de financiamento para sua devida concretização e, consequentemente, em que se percebe como desencadeadora das demais metas. Além disso, esclarece que uma parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural deve ser destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, juntamente com os recursos já previstos em lei.

A meta também prevê, em suas estratégias, a implementação, 2 (dois) anos após a vigência do plano, do Custo Aluno-Qualidade inicial (CAQi), que estabelece o investimento mínimo necessário, por aluno, em cada etapa e modalidade da Educação Básica, a fim de garantir os padrões e os insumos mínimos para o processo de ensino e aprendizagem. Partindo-se do CAQi, o Custo Aluno-Qualidade (CAQ), por sua vez, deve servir como parâmetro para o financiamento da Educação Básica, considerando todos os gastos relativos à qualificação e remuneração dos docentes, e à aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações, equipamentos, materiais, alimentação e transporte. A essencialidade da definição do CAQi e do CAQ assenta-se, por isso, na constituição de padrões objetivos de valor/aluno que correspondam à efetividade da qualidade da educação. A seção seguinte discorre com mais detalhes sobre como evoluiu o financiamento da educação.

### **3. O financiamento da educação e a influência da EC 95/2016**

Nesta seção, abordaremos o breve histórico do financiamento da educação no Brasil, de maneira a demonstrar as principais mudanças realizadas nos arranjos jurídicos adotados ao longo do tempo e, conseqüentemente, as diferentes prioridades dadas à prestação do direito à educação. Em seguida, discutiremos os impactos que a vigência da EC 95/2016 teve sobre o financiamento da educação, a fim de possibilitar, posteriormente, a compreensão de seus efeitos sobre o cumprimento das metas do PNE 2014-2024.

Os debates sobre os arranjos jurídicos adotados para garantir o financiamento da educação no Brasil tomaram diferentes formas ao longo do tempo. Dessa forma, a fim de elucidar como os diversos arranjos jurídicos e as formas de financiamento refletem a priorização dada ao direito à educação, parte-se do entendimento de que o orçamento materializa o resultado da disputa dos diferentes interesses das diversas classes em uma sociedade. Nessa perspectiva, cabe destacar que, independentemente das mudanças realizadas ao longo do tempo, essa disputa esteve associada aos arranjos e às regras orçamentárias, os quais expressam prioridades, limitam a discricionariedade dos governantes até certo ponto e afastam, de acordo com sua complexidade, a compreensão mais geral da sociedade acerca do tema. Em outros termos, o orçamento define o montante a ser transferido para o Estado e expressa, portanto, como seus gastos beneficiam os diferentes setores da sociedade. Considerando-se, contudo, que o Estado capitalista representa os interesses de classe, isto é, não é um espaço neutro de poder, nada menos surpreendente que esperar desequilíbrios nessa representação de relações de forças sociais. Compreende-se, pois, a alocação estratégica do fundo público como de extrema relevância para a sustentabilidade do capital (POULANTZAS apud BASTOS, 2017; OLIVEIRA, 2018; SOUZA e SOARES, 2019; PERES e SANTOS, 2020; FREIXO e COSTA, 2021).



Conferidas essas primeiras considerações, aponta-se que, durante a Primeira República, não foram realizadas grandes reformas no campo educacional, de tal forma que vale destacar somente o fato de que o governo central possuía mera competência normativa e oferecia suporte financeiro em ocasiões específicas. A partir da década de 1920, porém, fomentam-se os debates sobre a importância da educação, sobretudo considerando-se sua capacidade de atribuir identidade ao país, ao mesmo tempo em que se discute sobre vinculação de receitas e obrigatoriedade da educação. Em 1925, portanto, é prevista, pela primeira vez, por meio de decreto, a vinculação de recursos para a educação e, a partir daí, observa-se o início do firmamento da educação como um direito social. Na Constituição de 1934, são observadas duas inovações importantes: a reserva de um capítulo específico à educação e a previsão de vinculação de 10% da receita de impostos da União e dos Municípios, e de 20% dos Estados para manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos (NUNES, 2017).

Não obstante, observa-se que, nos períodos de maior autoritarismo, as constituições então vigentes não dispõem sobre a vinculação de receitas. Na chamada “Constituição Polaca”, outorgada após o golpe de 1937, além de não prever a vinculação de recursos, trata a educação como dever dos pais, enquanto o papel do Estado seria subsidiário. Nos anos que se seguiram até o início do regime militar, vale destacar a criação, em 1942, por decreto, do Fundo Nacional do Ensino Primário – para garantir melhorias e ampliação dos sistemas educacionais – e a volta, em 1946, da vinculação de recursos – 10% da renda dos impostos da União e 20% dos Estados, DF e Municípios para manutenção e desenvolvimento do ensino –, embora não tratasse das formas de controle, distribuição e fiscalização dos recursos (NUNES, 2017).

Com o golpe de 1964, aumentam-se as prerrogativas e atribuições do Poder Executivo e observa-se, na Carta de 1967, no que tange à educação, o silenciamento quanto à vinculação de recursos, ainda que tivesse sido consagrada a educação como direito de todos. Além disso, vale notar que, não obstante o aumento da arrecadação tributária, não foi observado o aumento

de gastos na educação, que se manteve abaixo de 3% do PIB. Poucos anos depois é outorgada a Emenda Constitucional n. 1, de 1969 – considerada por muitos uma nova Constituição – a qual, embora não previsse a vinculação, determinou a aplicação de, ao menos, 20% da receita dos Municípios no ensino primário. Em seguida, é apresentada uma Proposta de Emenda à Constituição (PEC) pelo Senador João Calmon, ligado à ARENA, que estabeleceu a aplicação de 13% da receita de impostos da União e de 25% dos Estados e Municípios para a educação – quando de sua aprovação, em 1983, a proposta ficou conhecida como “Emenda Calmon” (NUNES, 2017).

Findo o regime militar, o retorno à democracia foi marcado pela cooperação federalista e pela vinculação e subvinculação de recursos, não obstante os percalços encontrados durante o caminho. De maneira geral, a Constituição de 1988 estabeleceu um sistema de planejamento orçamentário composto por três peças principais: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA). O PPA, com uma perspectiva de médio prazo, delineia as diretrizes, objetivos e metas. A LDO, servindo de elo entre o PPA e a LOA, orienta a elaboração dessa última. Finalmente, a LOA representa o orçamento propriamente dito, prevendo a arrecadação de receita e a fixação de despesas. Ademais, além da reserva de um capítulo e de uma seção próprios para a educação, como já mencionado no tópico sobre o PNE, a Constituição estabeleceu, no artigo 212, a vinculação de 18%, no mínimo, da receita de impostos da União e de 25%, ao menos, dos Estados, DF e Municípios para aplicação na manutenção e desenvolvimento do ensino (PERES e SANTOS, 2020).

Além disso, um dos grandes passos dados foi observado com a aprovação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), em 1996, na medida em que, dentre outros, visou à garantia de um padrão mínimo de qualidade de ensino, apresentou os recursos públicos destinados à educação, reforçou o investimento de percentuais mínimo na manutenção e desenvolvimento do ensino e detalhou medidas para assegurar a transparência na aplicação dos

recursos. Finalmente, o último destaque dentre os avanços nesse período foi a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) em 1998, posteriormente substituído pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) em 2007, os quais, simplificada e, eram fundos de financiamento que especificaram como seriam gastos pelo gestor público os recursos de impostos – agora subvinculados – destinados à valorização dos professores e ao desenvolvimento e à manutenção da educação. O Novo Fundeb, aprovado mais recentemente, em 2020, não somente tornou-se um instrumento permanente de financiamento da educação, como também contou com o aumento de recursos a serem distribuídos a cada ente de acordo com o número de matriculados nas respectivas redes, etapas e modalidades de ensino (BRASIL, 2020a; NUNES, 2017).

Contudo, ainda que conquistados esses avanços, que importaram em maior contemplação das demandas de grupos até então invisibilizados e ignorados, o financiamento e as garantias para o desenvolvimento da educação sofreram com alguns obstáculos. O primeiro deles foi o estabelecimento de um sistema tributário que, dentre outros problemas, resultou na distribuição desproporcional da tributação sobre produção e consumo, em detrimento da tributação progressiva da renda e do patrimônio. O segundo pode ser compreendido por meio dos variados artifícios utilizados, até 2011, que resultaram na flexibilização do custeio de despesas sociais. Em outras palavras, estes artifícios sacrificaram parte fundamental do importante avanço constitucional conquistado pela vinculação da receita de impostos (FREIXO e COSTA, 2021).

Em 1994, por meio de Emenda Constitucional de Revisão, foi criado o Fundo Social de Emergência (FSE), por meio do qual se determinou a desvinculação, até 1996, da parcela de 20% das receitas de impostos e das contribuições da União, sob a justificativa de saneamento financeiro e estabilização econômica. Com o final de sua vigência, a desvinculação é

prorrogada, agora sob a denominação de Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), até 1997 e, novamente, até 1999. Em seguida, a Emenda Constitucional n. 27, de 21 de março de 2000 desvinculou a arrecadação de impostos e contribuições sociais da União entre 2000 e 2003, ao que Davies (2012) entendeu como uma continuidade do FEF. O uso de artifícios legais para permitir a desvinculação dos recursos seguiu até 2011, quando, por meio da aprovação de outras duas emendas constitucionais – a Emenda Constitucional n. 42, de 19 de dezembro de 2003 e a Emenda Constitucional n. 56, de 20 de dezembro de 2007 –, foi prorrogada a DRU. Somente em 2011, após a aprovação da EC 59/2009, que determinou a redução gradativa do percentual desvinculado até chegar a zero por cento em 2011, é que a União voltaria a aplicar de forma integral os 18% de sua receita de impostos na educação, conforme previsto no art. 212 da Constituição. Assim, a estimativa é que, durante esses anos, dezenas de bilhões de reais tenham sido utilizados para outros fins que não os de, como previsto inicialmente na Constituição, servir ao desenvolvimento da educação – bem como ao desenvolvimento da saúde, previdência e assistência social, outras áreas afetadas pela desvinculação (TAVARES, 2019).

Importante observar que, durante os anos nos quais vigeu a DRU, a aplicação dessa medida foi orientada pela perspectiva de atingir crescentes superávits primários e justificada como meio para garantir a solução de problemas, tais como a instabilidade monetária e o endividamento externo e interno, exacerbados a partir da década de 1990. Para além dessa narrativa justificadora da necessidade de não vinculação de receitas, entretanto, fica claro que, em verdade, foi uma providência para perpetuar os interesses das classes e/ou dos setores com maior controle sobre o Estado, ao passo em que possibilita maior discricionariedade para a alocação de recursos nas áreas consideradas prioritárias por essas classes e/ou setores. Da mesma forma, a EC 95/2016, implementada nos anos seguintes, reflete idêntico compromisso com as demandas do mercado em detrimento das necessárias alterações no sistema tributário e

da permanência da redistribuição do gasto público para o favorecimento dos mais pobres (OLIVEIRA, 2018).

A partir de vigência da EC 95/2016, com a imposição de um teto constitucional para as despesas primárias, tornou-se inevitável a redução das despesas públicas como proporção do PIB, bem como do valor per capita para as políticas públicas. Além disso, quanto às despesas não vinculadas, abriu-se caminho para a redução em seu valor real. Souza e Soares (2019) mostram que, ao contrário do apresentado na exposição de motivos da PEC que deu origem ao Teto de Gastos, o argumento de que havia uma desproporção dos gastos sociais em relação à arrecadação pública é falacioso, uma vez que não considera as diversas renúncias tributárias, o refinanciamento de dívidas do setor empresarial e os gastos com juros e amortizações da dívida realizados. Assim, a limitação de gastos sociais, consoante à ampliação dos recursos para o pagamento da dívida, permite-nos entender que a EC promove a financeirização dos recursos do fundo público (SOUZA e SOARES, 2019). Da mesma forma, Tavares (2019) demonstra que, a partir da vigência da EC 95/2016, os recursos destinados à Manutenção e Desenvolvimento do Ensino não mais são calculados com base na receita de impostos, conforme o art. 212. O teto de gastos forçou a definição desses recursos com base no valor dos recursos aplicados no ano anterior, corrigidos pelo IPCA, não mais representando os 18% da receita líquida de impostos. Sendo assim, considerando os novos cálculos a partir da EC, para o ano de 2018, por exemplo, estimou-se uma perda da receita para MDE de mais de R\$ 3 bilhões.

Em vista disso, deduz-se que a implementação dos efeitos da EC 95/2016 desconsiderou, pois, importantes noções sobre o Estado e sobre os gastos públicos. Em primeiro lugar, o fato de que os gastos estatais devem servir às políticas que satisfaçam as necessidades coletivas, de maneira a corrigir desigualdades e a assegurar, no mínimo, acesso a serviços essenciais – como saúde e educação – de qualidade. Em segundo, ignoram três pontos basilares:

(1) os governos podem definir seu orçamento, a partir, por exemplo, da arrecadação de impostos e da escolha por tributar bens e atividades supérfluos; (2) os gastos com políticas de estímulo irão retornar na forma de impostos e, portanto, de receita para o governo; e (3) os governos podem definir a taxa de juros das dívidas que pagam (ROSSI et al, 2019). Em terceiro lugar, desconsidera o fato de que a vinculação de determinadas receitas, previstas constitucionalmente, serve ao propósito de garantir tanto a efetivação de direitos sociais como de impedir, exatamente como defendido na aprovação da Emenda, o sacrifício de despesas essenciais em épocas de crise, conforme a discricionariedade estatal. No que se refere a esse ponto, é imprescindível evidenciar que a previsão constitucional de vinculação de receitas, embora não revogada pela Emenda, é afastada, na medida em que os recursos disponíveis são vinculados a percentuais da arrecadação, ou seja, o gasto mínimo pode ser menor que o valor previsto originalmente na Constituição (DE GOUVÊA MELO; COSTA, 2021).

#### **4. O debate recente sobre austeridade e política educacional**

No capítulo anterior, foram mencionados o cenário antecedente da aprovação da EC 95/2016 e as justificativas que sustentaram sua apresentação. A partir da revisão de literatura, busca-se, neste capítulo, entender os fundamentos por trás das justificativas, ao mesmo tempo em que se pretende definir como se enquadra a Emenda e suas consequências, especialmente para a área da educação. Nessa perspectiva, compreender os ideais e as políticas que inspiraram a adoção dessa medida é fundamental.

Inicialmente, conceber por que o processo de instituição de um regime fiscal que atribui um limite aos gastos públicos é uma política de austeridade requer a compreensão de como surgiu a austeridade, de como ela se manifesta e de como se justifica. Para Rossi, Dweck e Luíza, (2018), o termo teria sido originado pela filosofia moral e, posteriormente, utilizado no vocabulário econômico, propositalmente, de forma a endossar a origem moral e, conseqüentemente, as ideias de rigor, disciplina e sacrifício associadas ao termo. Por outro lado, a defesa de que o uso de austeridade acompanha o desenvolvimento do capitalismo aparece no trabalho de Mattei (2022), que discorre sobre como a aplicação das políticas austeras foi repetidamente realizada, a fim de superar as crises intrínsecas ao funcionamento desse sistema. Nesse sentido, a austeridade tende a aparecer de maneira mais expressiva, embora não se limite somente a esses casos, em momentos de ameaça à ordem capitalista, os quais podem ser exemplificados a partir das greves e da agitação social após a Primeira Guerra Mundial.

Ainda, Clarke e Newman (2012) trazem um enfoque mais recente acerca do significado adotado a partir do final da primeira década do século XXI, com o advento da crise de 2008. A principal transformação, então, reflete-se no fato de que se torna o objetivo exigido e não mais o meio para atingir o objetivo, que antes estaria associado à estabilização macroeconômica. Ademais, sua reformulação quanto à questão ideológica do problema é também fundamental, na medida em que deixa de ser um problema econômico para se tornar um problema político,

isto é, mais preocupado em encontrar culpados e responsáveis pela crise em vez de restaurar a estabilidade do mercado.

Ademais, a literatura aponta que essa abordagem é apresentada como uma solução para conter o déficit orçamentário, reduzir o endividamento público e evitar o colapso das receitas fiscais de um governo. Para alcançar esse objetivo, os governos recorrem à consolidação fiscal, frequentemente por meio de cortes de gastos e aumento de impostos, entre outras medidas. Além disso, a austeridade fundamenta-se na narrativa de que a responsabilidade fiscal reforça a credibilidade do governo perante os agentes econômicos. Em síntese, a fórmula da austeridade parte do pressuposto de que políticas fiscais restritivas, como as mencionadas, são capazes de promover o crescimento econômico e equilibrar as contas públicas (ALESINA; PEROTTI, 1995; JABKO, 2013; ROSSI; DWECK; LUÍZA, 2018; RUSHTON, 2018).

Entretanto, os artigos indicam que a adoção de políticas de austeridade, além de ser pouco ou nada eficaz para alcançar os objetivos a que se propõe, também gera efeitos adversos, especialmente para a população social e economicamente mais vulnerável. O que se observa, na prática, é uma contração da demanda devido à redução dos gastos públicos, acompanhada pelo aumento do desemprego, da vulnerabilidade e da desigualdade social (MATTEI, 2022; ROSSI; DWECK; LUÍZA, 2018). As justificativas que embasam a adoção da austeridade ajudam a entender por que, apesar de seus efeitos negativos, ela continua sendo implementada. Por um lado, encontra-se o entendimento de que a austeridade é uma “boa ideologia” (BLYTH *apud* JABKO, 2013) em virtude, principalmente, de duas características: a primeira é que a simplicidade na intuição de que crises implicam a rigidez nas contas públicas gera identificação; a segunda é que a busca por uma agenda conservadora encontra solidez na austeridade, seja por governos conservadores ou progressistas. Por outro lado, Clarke e Newman (2012) entendem que há uma poderosa estrutura que garante a permanência da austeridade. A começar pela influência doutrinária e política que entidades como o FMI e o Banco Mundial exercem, seja



pelo poder de empréstimo, pela definição das taxas de juros ou pela imposição de agendas e programas que favorecem algumas economias em detrimento de outras.

Ao mesmo tempo, a defesa da austeridade está relacionada a dois aspectos falaciosos centrais. O primeiro, como sustentado por Giavazzi e Pagano (1990), é a ideia de que políticas austeras são a solução para gerar confiança dos agentes privados e, conseqüentemente, estimular o crescimento econômico. Essa visão, entretanto, desconsidera que são a demanda e a perspectiva de lucro que incentivam os investimentos, independentemente da existência de um ajuste fiscal (ROSSI; DWECK; LUÍZA, 2018). O segundo aspecto é a comparação equivocada entre o orçamento público e o doméstico, com base na presunção de que um governo não pode gastar mais do que arrecada. Rossi, Dweck e Luíza (2018) demonstram, porém, que essa perspectiva ignora que os governos têm a capacidade de moldar seu orçamento, a partir, por exemplo, da arrecadação de impostos, da escolha por tributar importações de bens supérfluos e da capacidade de emissão de moeda e títulos em sua própria moeda. Além disso, os gastos com políticas de estímulo retornam na forma de impostos e, portanto, de receita para o governo. Por fim, os governos também podem controlar a taxa de juros das dívidas que contraem, o que lhes confere maior flexibilidade financeira.

Ainda, a proteção da austeridade passa pela proteção do próprio sistema capitalista, uma vez que se propõe a aumentar a eficiência das economias e a incapacitar alternativas a esse sistema. Para tanto, sua persistência requer que haja a defesa e a promoção dos supostos benefícios dessa política. Por um lado, conforme Jabko (2013), utiliza-se o discurso austero para alcançar reconhecimento internacional, de forma a destacar a responsabilidade fiscal por parte de nações credoras. Por outro lado, segundo Mattei (2022), sua legitimação baseia-se em um conjunto de teorias econômicas que a dissocia da política, conferindo-lhe uma aparência de neutralidade. Essa separação entre o econômico e o político seria, portanto, chave para a compreensão de como essas políticas apresentam-se enquanto neutras e desvinculadas de

quaisquer relações sociais de dominação. A seguir, considerando a aplicação prática da EC 95/2016, discute-se o sofisma por trás da tentativa de emplacar a dissociação do político e do econômico.

Anteriormente ao aprofundamento acerca dos efeitos da EC 95/2016 em si, faz-se necessário debruçar-se sobre o contexto político, social e econômico da época de aprovação da Emenda. O que se verifica, então, é o início do governo Temer, após o turbulento e controverso processo de impeachment de Dilma Rousseff, dando origem a uma significativa mudança de condução política e econômica do país, evidentemente neoliberal. Em linhas gerais, a crise do capital enfrentada no Brasil, que se deu em termos políticos, econômicos e sociais, abriu as portas para o avanço mais significativo do neoliberalismo, cuja disputa se fortalece cada vez mais em função da preservação da sociedade capitalista e do processo de unificação da lógica da economia competitiva. Nessa perspectiva, a orientação do Estado se dá a partir da ideia de que se deve enxugar a máquina estatal e torná-la eficiente, bem como a partir da defesa da privatização, da terceirização, da redução de direitos trabalhistas, da ampliação da concorrência internacional e do aumento da participação da iniciativa privada. Ainda, quanto às soluções para a crise, é apresentado como necessário o combate aos mal-administrados recursos públicos e, portanto, a busca pelo equilíbrio orçamentário e pelo ajuste fiscal (AMARAL; DE OLIVEIRA, 2023). É nesse contexto que o Poder Executivo apresenta a PEC n. 241 em junho de 2016, que institui o Novo Regime Fiscal (NRF) e que é aprovada em dezembro do mesmo ano, dando origem à EC 95/2016 (BRASIL, 2016).

Tal como apresentado, à época, pelo então ministro da Fazenda, Henrique de Campos Meirelles, e pelo então ministro do Planejamento e Orçamento, Dyogo Henrique de Oliveira, na exposição de motivos, a PEC “[...] visa reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal” e, por isso, seria “[...] necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, como

instrumento para conter a expansão da dívida pública” (BRASIL, 2016). Essas são algumas das razões expostas para justificar a relevância e necessidade da aprovação da PEC. São igualmente cruciais para demonstrar como, de fato, estiveram de acordo com os princípios fundamentais da austeridade, previamente caracterizados. Em outros termos, expuseram a priorização do pagamento da dívida e da “sustentabilidade dos gastos” em detrimento da garantia de qualidade na dimensão social, ou, conforme Rossi et al (2019), buscaram dissociar a dimensão macroeconômica da dimensão social.

Considerando o caráter inédito da medida, bem como o formato legal de sua apresentação – a escolha por uma proposta de emenda à constituição –, muito se discutiu sobre a razoabilidade e sobre a própria constitucionalidade do projeto. Nesse sentido, em oposição à justificativa que sustentou sua aprovação, a Emenda foi repetidamente considerada irrazoável para o combate à crise econômica, primeiramente, por atacar exclusivamente os gastos primários, ao passo que deixa os gastos financeiros livres de qualquer constrangimento. Azevedo (2016, p. 9) percebe como claro interesse da medida a livre “transferência de rendas para os interesses financeiros no país”, o que é revelado pelo comprometimento de mais de 40% do orçamento em função do sistema da dívida pública, por meio de juros e amortizações – compondo o chamado gasto financeiro. Ao mesmo tempo, a Emenda não considerou dinâmicas demográficas e econômicas – como a possibilidade de crescimento econômico ou de aumento de expectativa de vida – que podem diretamente afetar políticas sociais, especialmente em áreas como saúde e educação (AZEVEDO, 2016; ROZNAI; KREUZ, 2018).

Quanto à sua inconstitucionalidade, autores entendem que o Novo Regime Fiscal (NRF) interfere tanto na independência quanto na autonomia financeira dos Poderes, isto é, ao retirar a possibilidade de rediscussão do limite das despesas por vinte anos – incluindo a limitação da quantidade de vezes que poderá ser alterada pelo Presidente da República –, atinge o princípio da separação de Poderes. Ao mesmo tempo, ao não assegurar a prioridade, a uniformidade ou

a coerência indispensáveis à execução eficaz das políticas públicas, por meio do congelamento dos gastos, o NRF trouxe consigo o aumento do risco de insegurança jurídica e a violação ao princípio da vedação ao retrocesso social (SENA, 2017; VIEIRA JUNIOR, 2016).

Todos os aspectos mencionados apontam para o que Cardoso Jr. (2023) classifica como o processo de financeirização e privatização das finanças públicas. Parte-se do entendimento de que o fundo público é o conjunto de tributos arrecadados pelo Estado, em adição aos recursos potenciais obtidos a partir da política monetária e fiscal – como emissão de moeda e de dívida pública –, que se convertem no custeio da máquina pública, no financiamento de políticas, gastos e investimentos públicos, e na rolagem e amortização da dívida pública. A gestão desses recursos, porém, sobretudo desde o Plano Real, tem sido orientada, segundo o pretexto de transparência das contas e responsabilização dos agentes, para a estabilização monetária. Mais especificamente, um dos produtos resultantes dessa mudança na condução da gestão macroeconômica foi a institucionalização da política de geração de superávits fiscais primários permanentes. Assim, embora sustentado pela contrapartida à exigência do FMI para auxílio na liquidez da dívida, aos poucos revelou-se um instrumento de inibição aos gastos públicos (TAVARES, 2019).

Concomitantemente, seguiu-se a esse processo a manutenção quase ininterrupta de elevadas taxas de juros, garantindo ao Brasil as primeiras posições no ranking dos países com as maiores taxas de juros reais de todo o mundo (ARAUJO, 2024). A perpetuação dessa política econômica foi, dessa maneira, um dos pilares para o fortalecimento da financeirização e para o enriquecimento dos principais credores do Estado – que incluem bancos, empresas privadas, agentes rentistas, corretoras, dentre outros. Nesse sentido, o uso de instrumentos normativos, como a EC 95/2016, que prioriza a proteção do sistema financeiro a punições, em detrimento dos constantes ataques ao gasto público primário – que não inclui, portanto, gastos financeiros como pagamento da dívida, por exemplo –, explicita que o caráter técnico e neutro o qual se

buscou atribuir à medida mascara, na verdade, o desigual processo de concentração de riqueza financeira. Simultaneamente, o passar dos anos fortaleceu os argumentos contrários ao Novo Regime Fiscal, à medida que as taxas de crescimento da economia brasileira apresentaram redução tendencial, isto é, explicitou que o problema brasileiro não podia ser reduzido à questão fiscal do Estado (CARDOSO JR, 2023; VIEIRA; MAGALHÃES, 2024).

Em termos gerais, os artigos apontaram para o fato de que a questão fiscal debatida incessantemente pela PEC teve como grande contribuinte o componente financeiro, que, por sua vez, molda a dinâmica da dívida. Nesse contexto, o desequilíbrio que se buscou combater com a PEC não poderia ser superado sem considerar mecanismos essenciais para o desenvolvimento do país. Dentre eles, destacam-se: a reforma do sistema tributário, visando assegurar uma tributação justa e progressiva; a luta pela redução das taxas de juros e, conseqüentemente, a oposição à autonomia do Banco Central e à visão tecnicista que se busca emplacar; o combate à liberalização financeira; e a defesa dos gastos e investimentos públicos, especialmente em educação, saúde, ciência e tecnologia, como caminhos viáveis para superar a dependência e o subdesenvolvimento (BASTOS, 2017; BREITKREITZ; DA SILVA, 2023; CARDOSO JR, 2023; PERES; SANTOS, 2020).

Ademais, ao contrário do que propõem as teorias neoliberais, especialmente no que tange ao desenvolvimento e à industrialização de economias periféricas – como é o caso do Brasil –, é fundamental a presença de um Estado forte e indutor, no âmbito econômico e social. Convém, portanto, ressaltar que, em Rossi et al (2019), é corroborada a importância de conciliar a dimensão macroeconômica com a dimensão social, a fim de que a primeira garanta as alocações e as distribuições da melhor maneira possível para a sociedade. Ainda, em vista da primordialidade do enfoque na educação para este trabalho, a literatura (SICSU, 2009; FURTADO, 2003; CAMPELLO et al, 2018) aponta para a inegável associação entre o fato de que a prestação do direito educacional, de qualidade e gratuito, pelo Estado, requer,

necessariamente, o gasto de recursos orçamentários. Além disso, o arranjo jurídico adotado para o financiamento desse direito é capaz de exprimir o quão prioritária será essa agenda para o governo, na medida em que a viabilização para a prestação do direito à educação pleiteia dispêndio de capital e, portanto, a reorganização e disponibilidade de recursos demonstra também o compromisso com a pauta (NUNES, 2017).

No que se refere ao PNE, tal qual destacado no capítulo anterior, a viabilidade do Plano como um todo depende do alcance da meta 20 – ampliação do investimento em educação pública em proporção ao PIB –, a fim de que as condições de qualidade necessárias sejam alcançadas. Por sua vez, caso garantida a adoção do CAQ, seria possível assegurar o financiamento indispensável à universalização e à equidade no ensino de qualidade. Nesse sentido, somando-se a todos os argumentos apresentados até então com relação ao NRF, diversos artigos, prévia e posteriormente à aprovação da Emenda, apresentaram estudos, simulações e evidências que indicam a fragilidade para os gastos sociais como um todo, sendo a educação, uma das áreas atingidas. Assim, não apenas esteve em risco a garantia da vinculação dos recursos para MDE conforme o art. 212 da Constituição, como também a proporção de recursos para a educação com relação ao PIB (meta 20 do PNE) foi afetada, uma vez que, congelando-se os gastos públicos ao patamar de 2017, ano a ano, houve a impossibilidade de os recursos destinados à educação alcançarem aumento proporcional em relação às receitas e ao PIB. O não cumprimento da grande maioria das metas do PNE – como será visto no próximo capítulo – comprova-se, pois, como diretamente afetado pela vigência da EC 95/2016 (CARA; PELLANDA, 2018; OLIVEIRA; CARVALHO, 2021; ROSSI et al, 2019; OLIVEIRA; SILVA, 2018; BREITKREITZ;c DA SILVA, 2023).

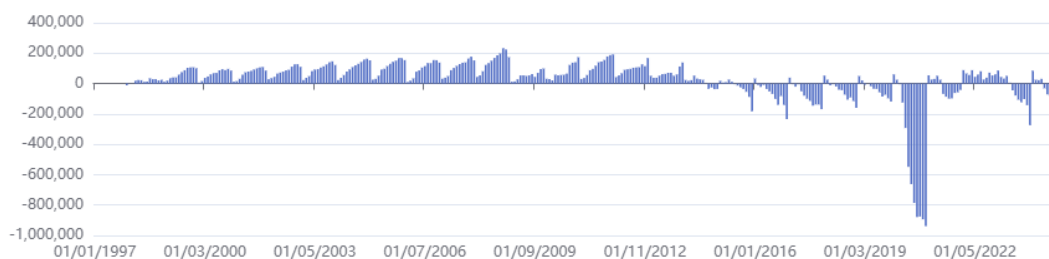
## **5. Análise do impacto da austeridade fiscal na política educacional brasileira**

Inicialmente, este capítulo será dedicado a verificar a fundamentação das justificativas que sustentaram a aprovação da EC 95/2016, no que se refere ao cenário econômico em que se encontrava o país, à sua alegada imprescindibilidade na superação da crise e à sua motivação como um todo. Em seguida, aprofundando-se no tema do PNE e considerando a importância estratégica do alcance da meta 20 para a viabilização das demais metas, serão examinadas as mudanças no financiamento da educação após a implementação da Emenda. Por fim, serão analisados, com base no Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2024, os resultados alcançados no cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação.

A partir dessa perspectiva inicial, identificam-se diversos aspectos contrários ao Novo Regime Fiscal que permitem esclarecer os equívocos presentes em sua fundamentação. Entre esses aspectos, destacam-se o erro de caracterizar a crise iniciada em 2014 como estrutural e a escolha da Dívida Bruta do Governo Geral (DBGG) como principal indicador de descontrole governamental. Nunes Filho (2016), durante a tramitação da PEC, demonstrou que o Brasil apresentou superávits primários de 1998 a 2013 e que, somente em 2014, apresentou déficit primário (Gráfico 1). Por outro lado, o resultado nominal (Gráfico 2) foi negativo durante todo o período, fato a que o autor atribui às exorbitantes taxas de juros pagas pelo Tesouro, bem acima de todo o resto do mundo. A implementação das altas taxas de juros no Brasil, sobretudo a partir de 1994, foi uma medida tanto para combater a inflação quanto para atrair capital externo. No entanto, seu efeito principal foi o aumento do déficit do governo, da dívida pública e da vulnerabilidade externa da economia brasileira (CARDOSO JR, 2023; FREIXO e COSTA, 2021; TAVARES, 2019). Assim, os déficits observados em 2014 e em 2015 que contribuíram para o aumento da dívida foram, acima de tudo, conjunturais, decorrentes da recessão enfrentada pelo país. Além do mais, o simples fato de o país apresentar déficit em seu resultado primário não é razão suficiente para despertar alarme – na medida em que os gastos públicos

podem ter efeito anticíclico –, como inclusive a evolução da dívida em 2014 foi inferior ao aumento examinado entre 1998 e 1999, por exemplo (NUNES FILHO, 2016; SICSU, 2009; BASTOS, 2017).

Gráfico 1 – Resultado primário do Governo Central em valores reais (IPCA)



Fonte: Banco Central do Brasil

Gráfico 2: Resultado nominal do Governo Central em valores reais (IPCA)



Fonte: Banco Central do Brasil

No que se refere ao endividamento mencionado na exposição de motivos da PEC, este não se baseou no principal indicador utilizado internacionalmente, qual seja, a Dívida Líquida do Governo Geral (DLGG). Esta, por sua vez, indica que, até 2013, as despesas primárias cresciam proporcionalmente à Receita Líquida, relação que só se desajustou em 2014 – reforçando o argumento de que a crise era conjuntural. A partir disso, considerando que a exposição de motivos aponta preocupação central com a obtenção de resultados primários positivos, a determinação da correção das despesas primárias pela inflação do ano anterior



revela-se medida desproporcional, uma vez que diminuirá anualmente as despesas em relação ao PIB, à população e à Receita Líquida (NUNES FILHO, 2016). Ao mesmo tempo, o controle do endividamento desconsiderou que, além da geração de superávit, fatores como as taxas de juros e o crescimento do PIB também influenciam significativamente a evolução da dívida (PERES e SANTOS, 2020). Destaca-se, ainda, que mesmo após a vigência da Emenda, tanto a DBGG quanto a DLGG seguiram crescendo – como observado no gráfico 3 a seguir –, o que, mais uma vez, reforça a ineficácia da medida.

Gráfico 3 – Dívida Pública Líquida em % do PIB

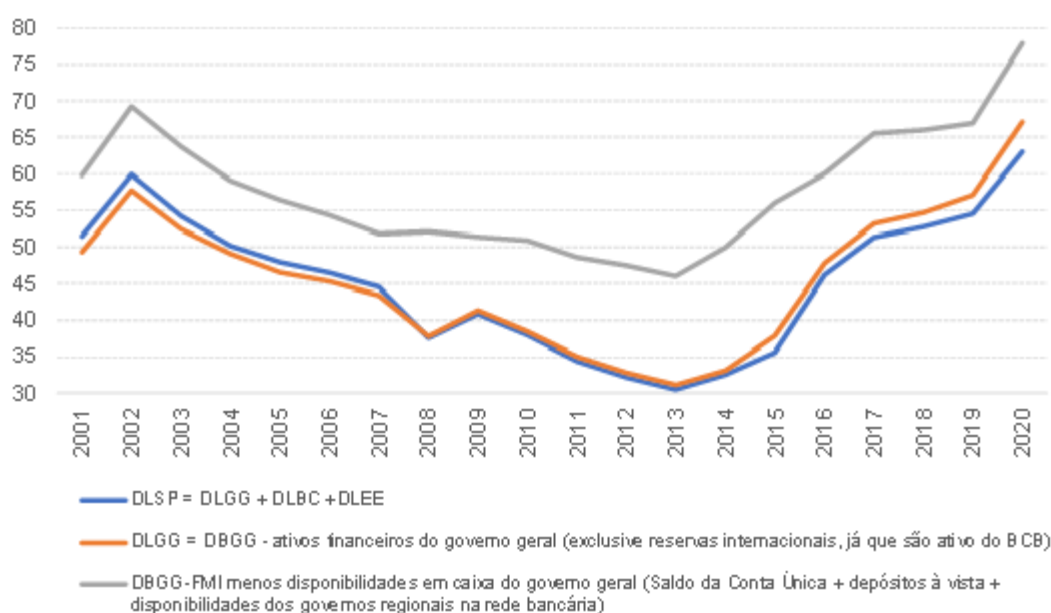


Gráfico 3: Banco Central do Brasil. Dados modificados por Borges (2021)

Nesse sentido, a afirmação de que a EC 95/2016 seria indispensável para superar a crise fiscal revela-se falaciosa, ao simplificar o problema econômico brasileiro e adotar um diagnóstico parcial que desconsidera fatores estruturais mais amplos. Assim sendo, a opção pelo congelamento dos gastos primários não só sacrificou áreas estratégicas para o desenvolvimento, como saúde, educação e infraestrutura, mas também revelou uma motivação subjacente: garantir a financeirização dos recursos do fundo público em benefício de interesses privados, em especial aqueles ligados ao sistema financeiro e a setores econômicos

privilegiados pelas políticas de renúncia fiscal e incentivos governamentais (SOUZA; SOARES, 2019; VIEIRA; MAGALHÃES, 2024).

Considerando o fortalecimento da financeirização como um dos efeitos diretos do NRF, cabe, portanto, apresentar os impactos desse processo para o país. Dourado (2019) destaca que a dinâmica de redirecionamento dos recursos empresariais para atividades financeiras, em detrimento do investimento em capacidade produtiva, enfraquece a expansão industrial e limita a geração de empregos de qualidade. Da mesma maneira, a redução do capital produtivo e a priorização de retorno financeiro imediato reforçam a desindustrialização e a estagnação econômica de longo prazo. Além disso, o benefício à pequena elite econômica priorizada pelo modelo financeiro sacrifica políticas e investimentos públicos, agravando a concentração de renda e a perpetuação de desigualdades históricas (SOUZA; SOARES, 2019).

Dessa forma, a superação desse cenário exigia a implementação de medidas estruturais, como uma reforma tributária progressiva e justa, capaz de reduzir a concentração de renda e aumentar a arrecadação. Além disso, apresentavam-se essenciais a redução das taxas de juros, que aliviam o custo do serviço da dívida pública, e o direcionamento de recursos para bens e serviços públicos essenciais, como instrumento anticíclico de combate à crise. Contudo, ao optar por uma política de austeridade radical, o NRF aprofundou esse ciclo vicioso, comprimindo os investimentos públicos e restringindo a capacidade do Estado de estimular a economia e de reduzir desigualdades sociais.

Ademais, a estratégia da EC 95/2016 também explicitou um movimento ideológico de desmonte do papel social do Estado. Sob o argumento de ajuste fiscal, direitos sociais foram tratados como desperdícios, alimentando um estigma sobre políticas públicas essenciais e naturalizando o desfinanciamento de setores como educação e saúde. Os dados evidenciam que, enquanto os gastos primários foram congelados, despesas com pagamento de juros, renúncias

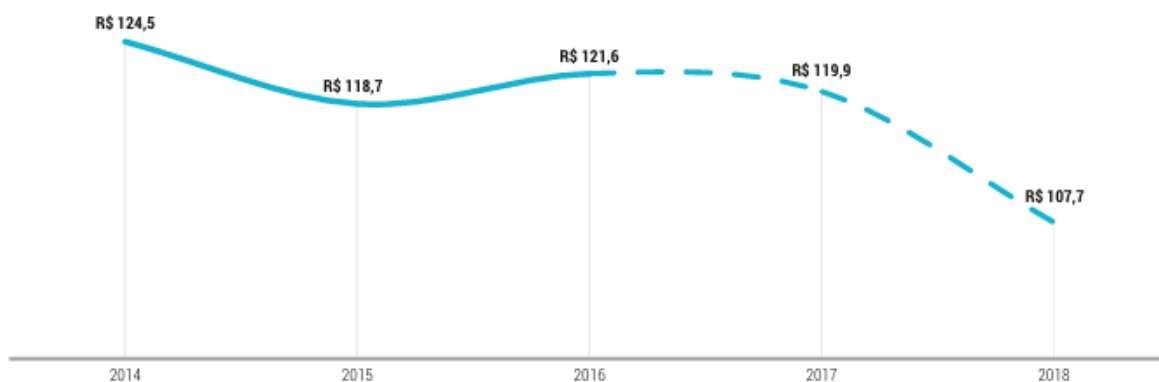
fiscais e subsídios ao setor privado continuaram a crescer, consumindo grande parte do orçamento federal. Conforme publicado pelo Jornal O Globo (MARTELLO, 2017), por exemplo, os valores concedidos em benefícios financeiros e creditícios (R\$ 121 bilhões) em conjunto com as renúncias tributárias (R\$ 284 bilhões), no ano de 2017, superaram todos os investimentos em saúde, educação e assistência social combinados (R\$ 317 bilhões). Ainda, a matéria enfatizou que a previsão do Ministério do Planejamento era de que as renúncias de arrecadação equivaleriam a cerca de 32% de todas as receitas do governo em 2017. Entende-se, dessa forma, que o ajuste promovido pela Emenda não visava equilibrar as contas públicas de forma equitativa, mas sim preservar privilégios financeiros e consolidar a hegemonia do capital financeiro em detrimento dos recursos públicos, ao mesmo tempo em que reduzia o escopo de atuação do Estado na promoção da justiça social e do desenvolvimento econômico.

À vista disso, no que se refere ao financiamento da educação após a Emenda, a partir dos dados extraídos do portal do SIGA Brasil, foi realizada uma análise, pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2020), da execução orçamentária do Ministério da Educação (MEC), da Função Educação e de suas respectivas Subfunções no Governo Federal, no período entre 2014 e 2018. Os resultados apresentados mostram que houve um declínio de 8,8% nos recursos destinados ao MEC, correspondente ao valor de R\$ 10.677.724.114,94. Para as subfunções Educação Básica, Educação Infantil, Ensino Profissional, Educação de Jovens e Adultos, e Ensino Superior os declínios de seus orçamentos foram de, respectivamente, 54,5% (ou R\$ 5.624.360.360,87), 96,8% (ou R\$ 2.439.333.671,50), 26,2% (ou R\$ 4.237.481.889,61), 93,8% (ou R\$ 859.796.173,63) e 13,5% (ou R\$ 5.205.295.363,28). Já na função Educação, o decréscimo da execução orçamentária foi de 13,6%, correspondente a R\$ 16.887.217.013,01. Entre 2019 e 2021, o que se observa, porém, é que, embora garantido um pequeno crescimento em 2019 e em 2021, as despesas executadas na função Educação mantiveram-se aquém das despesas executadas entre 2014 e 2018. Somente em 2022 e em 2023, é que a execução

orçamentária finalmente torna-se superior a do ano de 2014 (R\$ 124,5 bilhões), quando, respectivamente, alcançam R\$ 128,2 bilhões e R\$ 151,1 bilhões. Abaixo, seguem os gráficos 5 e 6 referentes, respectivamente, aos períodos de 2014 a 2018, e de 2019 a 2024.

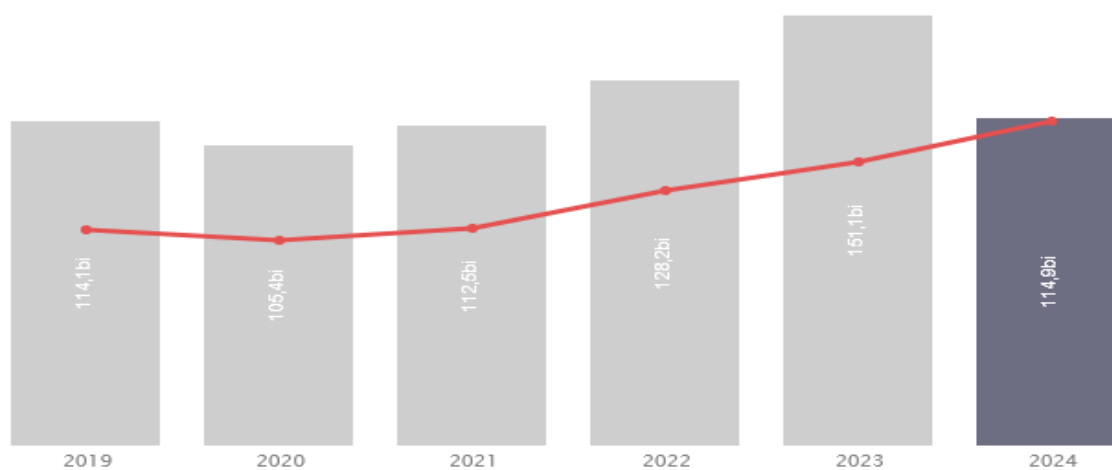
Gráfico 5 – Investimentos em Educação pelo Governo Federal 2014-18.

(Deflator: IPCA, a preços de agosto de 2019, em bilhões de R\$)



Fonte: SIGA Brasil. Elaboração: CEDECA Ceará.

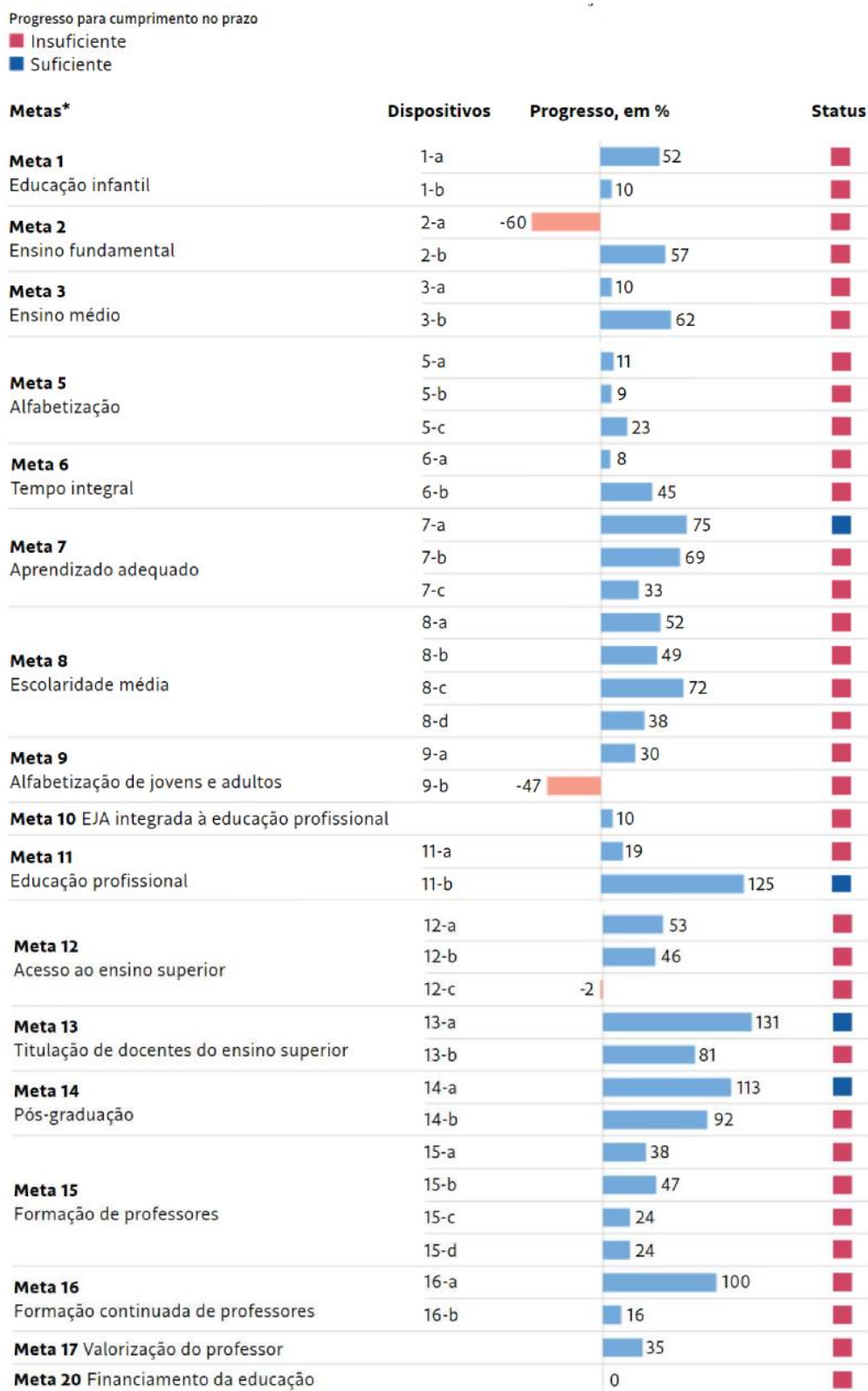
Gráfico 6 – Investimentos em Educação pelo Governo Federal 2019-24



Fonte: SIGA Brasil

Dadas essas considerações introdutórias, por fim, é possível verificar a situação das metas do PNE, o que será possível a partir das publicações periódicas disponibilizadas pelo Inep referentes a seu monitoramento. A fim de observar os resultados mais recentes, a análise se fundamentará no Relatório do 5º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2024 (BRASIL, 2024). Assim, as primeiras observações são referentes ao fato de que, na maioria das metas, refletiram-se significativas diferenças, sobretudo por renda, por cor ou raça e por região, explicitando as desigualdades e os obstáculos a serem ainda superados. De maneira geral, os resultados revelam avanços tímidos em algumas áreas, enquanto persistem desafios estruturais significativos. Alarmanamente, o relatório indicou que somente quatro das vinte metas foram, ainda que parcialmente, alcançadas – o desempenho das metas pode ser verificado no gráfico 7 a seguir.

Gráfico 7 – Ritmo das metas do PNE



\* As metas 4, 18 e 19 não foram incluídas por não possuírem indicadores com os requisitos de cálculo  
Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação

Com relação à meta 1, na educação infantil, apesar do progresso na cobertura, não foi atingida a meta de 50% de matrículas para crianças de 0 a 3 anos, uma vez que a taxa de cobertura atingiu somente 37,3% em 2022. Já para a faixa de 4 a 5 anos, a taxa de cobertura alcançou, em 2022, 93% do atendimento. No que se refere ao monitoramento da meta 2, foram observados expressivos impactos da pandemia do covid-19, estimando-se um recuo de cerca de 10 anos no indicador para a população de 6 a 14 anos que frequenta ou já concluiu o ensino fundamental. Dessa forma, nem a universalização do ensino fundamental foi atingida (alcance de 95,7% em 2023), nem a conclusão de pelo menos 95% dos alunos na idade recomendada (alcance de somente 84,3% em 2023). Semelhante inalcanço foi observado na meta 3, com apenas 94% dos jovens de 15 a 17 anos com acesso à escola em 2023 (meta 100%) e com somente 76,9% de jovens que frequentavam ou haviam concluído a educação básica (meta 85%).

Para o monitoramento da meta 4, foram destacados alguns obstáculos metodológicos a seu exato aferimento, referentes à defasagem temporal da coleta de dados do Censo e à divergência conceitual em relação ao público da meta, o que pode refletir em resultados limitados. Assim, até 2010 – último ano de coleta dos dados e de sua respectiva divulgação para a elaboração do relatório –, frequentavam a creche ou a escola apenas 82,5% de crianças e adolescentes de 4 a 17 anos com deficiência. Por sua vez, foram registradas 95% das matrículas de educação básica em classes comuns de alunos nessa faixa etária com deficiência, TGD, altas habilidades ou superdotação.

Efeitos expressivos da pandemia foram sentidos na meta 5, que, em 2019, apresentou 60,3% dos estudantes alfabetizados até o 2º ano do EF, mas teve o percentual reduzido para 43,6% em 2021. No que se refere ao cumprimento da meta 6, de oferecimento de educação em tempo integral, os resultados também indicam que as metas ainda estão longe de serem atingidas. Além disso, referente à meta 7, em nenhuma das etapas de ensino foi observado o

alcance das metas de melhoria da qualidade da educação básica. O relatório indicou que, sem as devidas políticas, estratégias e ações que possibilitem a recuperação, a melhoria e o enfrentamento às desigualdades, o país manter-se-á longe de assegurar os devidos direitos e objetivos de aprendizagem.

Até 2023, a média de escolaridade da população de 18 a 29 anos foi de 11,8 anos, aquém do estimado pela meta 8, que previa a elevação para 12 anos de estudo. Para a população rural de 18 a 29 anos, a escolaridade média foi de 10,4 anos de estudo, frente aos já alcançados 12 anos de estudo para a população urbana. Entre os 25% mais pobres da população de 18 a 29 anos a média era de 10,3 anos, enquanto os 25% mais ricos alcançaram 13,5 anos. Finalmente, também não se alcançou o objetivo de equiparação da escolaridade média entre negros e não negros, cujas médias foram, respectivamente, de 11,4 e de 12,4 anos.

Quanto à meta 9, a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais, embora não atingida em 2015, alcançou os 94,6% em 2023. Não houve, ademais, a erradicação do analfabetismo absoluto ou a redução em 50% da taxa de analfabetismo. Para a meta 10, somente foram atingidos 4,7% de matrículas da educação de jovens e adultos (EJA) na forma integrada à educação profissional em 2023, sendo 2,4% no ensino fundamental e 8,2% no ensino médio. A meta 11 foi parcialmente atingida, pois, por um lado, as matrículas em educação profissional técnica de nível médio cresceram somente 41,7% até 2023 – ou seja,  $\frac{1}{2}$  do estipulado – e, por outro lado, a expansão do segmento público foi de, pelo menos, 50%. Por sua vez, a elevação da taxa bruta de matrícula (TBM) na educação superior e da taxa líquida de escolarização (TLE), bem como da expansão das novas matrículas no segmento público, tal qual traçado na meta 12, não alcançaram os devidos percentuais.

Os resultados mais promissores foram percebidos na educação superior. Assim, a meta 13, que previa a elevação da qualidade da educação superior e a ampliação da proporção de



mestres e doutores do corpo docente, foi alcançada bem antes do final do PNE. A meta 14, embora em 2022, não tenha atingido os 60.000 títulos por ano no mestrado, havia alcançado o valor em 2017, 2018, 2019, 2020 e 2021. O número de títulos de doutorado, no entanto, não chegou a alcançar os pretendidos 25.000, sendo o maior valor observado de 24.432 títulos, em 2019.

Os resultados das metas 15 e 16, referentes à formação específica de nível superior de professores e à formação continuada dos professores, apesar de apresentarem crescimento, permanecem inferiores ao que se pretendia alcançar. Já o apuramento da valorização dos profissionais das redes públicas de educação básica, conforme a meta 17, indica avanço, embora ainda longe da meta. Quanto ao asseguramento dos planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior públicas, e das condições para uma gestão democrática da educação nas escolas públicas, observou-se o alcance da meta 18, em 2021, e o não cumprimento da meta 19.

Finalmente, no que diz respeito ao financiamento da educação, o relatório evidencia que os recursos investidos não foram suficientes para garantir o cumprimento das metas propostas. Mais especificamente, entre 2015 e 2022, o gasto público federal com educação refletiu um crescimento de 25,4%, passando de R\$ 135,0 bilhões para R\$ 169,3 bilhões. Desse período, no entanto, entre 2016 e 2020, os gastos apresentaram uma queda constante, o que evidencia que o crescimento geral do período foi em decorrência dos incrementos de 10,2% em 2021 e de 26,4% em 2022. Assim, em resumo, grande parte do período foi marcado pela diminuição dos recursos públicos destinados para a área.

Com relação ao PIB, o que se verificou foi que, durante todo o período, o gasto público com educação pública se manteve estável, em torno de 5% de participação. Destaque-se que, em termos de distribuição dos gastos públicos em educação pública, os municípios passaram a

ser responsáveis por uma parcela maior, representando cerca de 45% dos gastos em 2022, enquanto a participação dos estados e do governo federal diminuiu. A União, por exemplo, viu sua contribuição cair de 25,9% em 2015 para 22,9% em 2022. Referente ao gasto público com educação – aqui são considerados os gastos com educação pública e privada –, esse manteve-se próximo de 5,4% do PIB, e atingiu 5,9% em 2022. Nesse caso, vale mencionar que, considerando o crescimento de gastos públicos em educação privada, a União apresentou participação maior e crescente. Em síntese, por um lado, no que tange aos gastos públicos em educação pública, os municípios apresentaram a maior participação, em detrimento da diminuição da participação de Estados e União. Por outro lado, referente aos gastos públicos em educação – que incluem, portanto, os gastos com educação privada –, a participação da União demonstrou-se crescente, o que evidencia, em certa medida, um preterimento da educação pública.

Assim, não obstante todos os regressos e efeitos da pandemia de covid-19 no processo de ensino e aprendizagem, cabe destacar que a possibilidade de alcance das metas permanecia distante, mesmo antes do início da pandemia, em março de 2020. Depreende-se, pois, que, apesar de os impactos indiretos do covid-19 terem dificultado ainda mais a garantia de melhores resultados, os esforços empenhados até então eram insuficientes para o alcance da maioria das metas. Esse entendimento deriva dos apontamentos do Relatório do 3º Ciclo de Monitoramento das Metas do PNE 2014-24 (BRASIL, 2020b) – publicado previamente à iminência da pandemia – acerca das dificuldades de se atingir parte das metas, revelando que, de 37 indicadores das metas, 31 haviam apresentado valor de execução menor que o esperado para o 6º ano, 6 haviam retrocedido e somente 4 haviam atingido 100% de execução.

Embora as externalidades experienciadas tenham agravado as dificuldades no cumprimento do PNE, a insuficiência de esforços e de vontade política se destaca como um dos principais obstáculos, sendo a EC 95/2016 uma de suas expressões mais evidentes. Apesar dos

apontamentos prévios referentes à incompatibilidade da Emenda ao cumprimento das metas do PNE, sua aprovação enfim refletiu a desconexão com as necessidades de financiamento para alcançar as metas do Plano. Essa restrição orçamentária contribuiu, pois, para o lento avanço ou, em alguns casos, para o retrocesso de indicadores educacionais. Portanto, os resultados demonstram que a Emenda não apenas fracassou em alcançar seus objetivos macroeconômicos, como também aprofundou os desafios estruturais enfrentados pela educação brasileira, perpetuando desigualdades regionais, sociais, econômicas e raciais – refletidas na maioria das metas do PNE – que comprometem o desenvolvimento do país.

## 6. Conclusão

A presente pesquisa teve como objetivo principal analisar os impactos da Emenda Constitucional n. 95, de 15 de dezembro de 2016 (EC 95/2016) sobre o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação (PNE) 2014-2024, especialmente no que tange à meta 20, que prevê o aumento progressivo do financiamento da educação pública. Para tanto, investigaram-se as motivações que fundamentaram a aprovação da EC 95/2016, as características e metas do PNE, e o arranjo dos gastos públicos com educação após a implementação do Novo Regime Fiscal.

Inicialmente, verificou-se que as justificativas para a aprovação da EC 95/2016, centradas no combate à crise econômica de 2014 e ao descontrole fiscal, são questionáveis. Estudos indicaram que a crise fiscal era conjuntural, fruto de fatores temporários, como a recessão e as elevadas taxas de juros, e não estrutural, como alegado. A adoção do teto de gastos foi, nesse sentido, desproporcional para o alcance dos objetivos aos quais se propunha, evidenciando uma escolha política alinhada ao paradigma da austeridade. Foram priorizados os interesses financeiros e o desmonte do papel social do Estado, em detrimento do enfrentamento às desigualdades e do desenvolvimento de áreas essenciais, como saúde e educação.

Procurou-se demonstrar, ademais, que os gastos públicos, longe de serem apenas despesas, têm papel central na dinamização econômica e na redução de desigualdades regionais e sociais. Diferentemente da iniciativa privada, que direciona seus investimentos pela expectativa de maximização de lucro, os investimentos públicos respondem a demandas estruturais. Ao estimular setores produtivos, reduzir desigualdades regionais, proporcionar redução do custo de vida das famílias por transferência de renda e criar demanda para o setor empresarial, o investimento público não apenas promove equidade, mas também acelera o investimento privado. No entanto, o modelo fiscal adotado nos últimos anos restringiu esse

potencial, comprometendo a capacidade do Estado de propor um projeto de desenvolvimento mais inclusivo.

No que se refere aos efeitos da EC 95/2016 sobre os investimentos em educação, constatou-se uma redução significativa nos recursos destinados ao setor, afetando diretamente a capacidade de alcançar as metas do PNE. Entre 2014 e 2018, houve um declínio de 8,8% no orçamento do Ministério da Educação, com reduções mais acentuadas em subfunções essenciais, como Educação Básica e Ensino Profissional. Embora tenha ocorrido um leve aumento no orçamento a partir de 2021, os valores executados permaneceram insuficientes para compensar os déficits acumulados nos anos anteriores.

Em relação ao desempenho das metas do PNE, os resultados mostram avanços tímidos em algumas áreas, mas indicam, de forma geral, desafios estruturais significativos. Apenas quatro das vinte metas foram alcançadas, e a maioria apresentou retrocessos ou desempenhos aquém do esperado. Metas cruciais, como a universalização do ensino fundamental e a expansão da educação em tempo integral, permanecem distantes de sua realização. Especialmente a falta de atenção e de esforços empenhada à consecução da meta 20 evidenciam a grande dificuldade de alcance de todas as demais metas. Outrossim, apesar de a pandemia de covid-19 ter intensificado os desafios educacionais e imposto alguns retrocessos, as dificuldades em alcançar as metas já eram observadas desde antes de 2020, demonstrando a insuficiência de afinco e de prioridade política para o setor. Assim sendo, esses achados destacam o impacto negativo da EC 95/2016 sobre o cumprimento das metas do PNE, incluindo o aprofundamento e/ou a manutenção de desigualdades sociais, econômicas e regionais previamente existentes.

Além disso, frente à pesquisa realizada e diante da substituição do Novo Regime Fiscal pelo Novo Arcabouço Fiscal – transformado na Lei Complementar n. 200, de 30 de agosto de

2023 (LCP 200/2023) –, emerge a necessidade de aprofundar os debates sobre os limites e as possibilidades do atual regime em relação ao financiamento das políticas sociais, especialmente na educação. Da mesma forma que o NRF, a LCP 200/2023 objetiva assegurar a sustentabilidade das contas públicas a longo prazo e controlar o endividamento do país, por meio de um sistema de crescimento controlado das despesas públicas. Isto é, ainda que proponha maior flexibilidade no uso de recursos públicos em comparação com o que era possível pelo NRF, o Novo Arcabouço reflete o deslocamento do discurso político para um campo mais liberal e conservador, com a naturalização da ideia de que deveria haver limites rígidos para as despesas públicas.

À vista disso, levantam-se questões a serem respondidas futuramente acerca da capacidade de a LCP 200/2023 assegurar os pisos constitucionais de saúde e educação, de viabilizar o cumprimento das metas do próximo Plano Nacional de Educação e de oferecer condições mais favoráveis para a ampliação do investimento educacional em comparação à EC 95/2016. Além disso, investigar estratégias alternativas para conciliar desenvolvimento nacional, responsabilidade fiscal e ampliação de investimentos sociais pode contribuir para a formulação de políticas públicas mais inclusivas e eficazes.

Cabe ainda ressaltar que, embora este trabalho evidencie uma relação causal entre a EC 95/2016 e o desempenho deficitário das metas do PNE, a análise não se propõe a esgotar o tema. Aspectos como a interação de políticas públicas, a colaboração entre os entes, a superação de desigualdades e os aspectos fundamentais para o desenvolvimento demandam estudos complementares. Além disso, compreende-se a limitação do trabalho em isolar completamente os efeitos da EC 95/2016 de outros fatores conjunturais, como a pandemia de covid-19, no cumprimento das metas do PNE. Da mesma forma, a escolha por uma análise macro e pelo uso de poucas fontes podem ter limitado o alcance de diferentes perspectivas. Ainda assim, os

resultados aqui apresentados fornecem subsídios para repensar o financiamento da educação e a necessidade de um modelo fiscal que priorize o desenvolvimento social e educacional.

Dessa forma, conclui-se que a EC 95/2016 não apenas falhou em seus objetivos macroeconômicos, como também comprometeu o avanço das metas educacionais, perpetuando desigualdades e limitando o desenvolvimento adequado do país. Ao mesmo tempo, marcou o início de uma nova perspectiva, em que se tornou rara e pouco visível a defesa de uma política sem limites fiscais, orientada pelas demandas sociais e pelos objetivos de desenvolvimento nacional. O contexto atual exige, portanto, a revisão do modelo fiscal vigente, rompendo com o paradigma da austeridade, de forma a garantir a sustentabilidade de políticas fiscais alternativas, focadas, por exemplo, na tributação de renda e patrimônio e nas despesas financeiras. Além disso, verifica-se essencial a formulação de políticas públicas robustas e sustentáveis, interessadas na redução das disparidades educacionais e na garantia de um financiamento adequado e contínuo para a educação. É igualmente urgente revisar as estratégias adotadas, fortalecer a articulação entre os entes federativos e priorizar ações que promovam a inclusão e a equidade no sistema educacional.

### Referências bibliográficas:

ALESINA, A.; PEROTTI, R. *Fiscal Expansions and Fiscal Adjustments in OECD Countries*. Economic Policy, Volume 10, Issue 21, Pages 205–248, 1995. <<http://doi.org/10.3386/w5214>>

AMARAL, Nelson Cardoso; DE OLIVEIRA, João Ferreira. *O Financiamento da Educação no PNE (2014-2024) no contexto do pós golpe de 2016: balanço crítico*. Revista Exitus, v. 13, p. e023042-e023042, 2023.

ARAUJO, Maria Luiza. *Brasil tem o 3º maior juro real do mundo após Selic subir para 11,25%; veja ranking*. CNN Brasil, 2024. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/economia/macroeconomia/brasil-tem-o-3o-maior-juro-real-do-mundo-apos-selic-subir-para-1125-veja-ranking/#:~:text=Com%20juros%20reais%20de%208%2C08%25%2C%20o%20pa%C3%A Ds%20fica,colocada%20com%2012%2C19%25>>. Acesso em 12 dez 2024.

AZEVEDO, Mário Luiz Neves de. *O novo regime fiscal: a retórica da intransigência, o constrangimento da oferta de bens públicos e o comprometimento do PNE 2014-2024*. Tópicos Educacionais. Recife, v.22, n.1, jan/jun. 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufpe.br/revistas/topicoseducacionais/article/view/22442>> Acesso em: 10 dez. 2024.

BASTOS, P. P. Z.. *Ascensão e Crise do Governo Dilma Rousseff e o Golpe de 2016: Poder Estrutural, Contradição e Ideologia*. Revista de Economia Contemporânea, v. 21, n. 2, p. e172129, maio 2017. <<https://doi.org/10.1590/198055272129>>

BORGES, Bráulio. *E a dívida líquida?* Blog do IBRE, 2 fev. 2021. Disponível em: <<https://blogdoibre.fgv.br/posts/e-divida-liquida>> Acesso em 10 nov. 2024

BRASIL. *Proposta de Emenda à Constituição n. 241 de 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Câmara dos Deputados, 2016. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>>. Acesso em: 2 fev. 2024

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Brasília, DF: Presidência da República. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm)> Acesso em: 10 mar. 2024.



BRASIL. *Lei n. 9.394, de 20 de dezembro de 1996*. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 1996. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/19394.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm)> Acesso em: 10 mar. 2024.

BRASIL. *Lei n. 10.172, de 9 de janeiro de 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2001. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/leis\\_2001/110172.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm)> Acesso em: 10 mar. 2024

BRASIL. *Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2014. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)> Acesso em: 10 mar. 2024

BRASIL. *Lei n. 14.113, de 25 de dezembro de 2020*. Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 212-A da Constituição Federal; revoga dispositivos da Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007; e dá outras providências. Brasília, DF: Diário Oficial da União, 2020. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/14113.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/14113.htm)> Acesso em: 15 ago. 2024

BREITKREITZ, Laucir Gerson; DA SILVA, Luís Fernando Santos Corrêa. *Impactos da austeridade fiscal no investimento da União em políticas sociais e nas desigualdades no Brasil de 2012 a 2021*. Tempo da Ciência, v. 30, n. 59, p. 31-31, 2023.

CAMPELLO, T. et al.. *Faces da desigualdade no Brasil: um olhar sobre os que ficam para trás*. Saúde em Debate, v. 42, n. spe3, p. 54–66, nov. 2018.

CARA, D.; PELLANDA, A. Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95. in: ROSSI, P., DWECK, E.; LUÍZA, A (org.). *Economia para poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil*. São Paulo, Autonomia Literária, 2018.

CLARKE, J.; NEWMAN, J. *The alchemy of austerity*. Critical Social Policy, v. 32, n. 3, pp. 299-319, 2012.

CARDOSO JR, J. C. Dominância financeira e privatização das finanças públicas no Brasil: arranjo normativo e nefastas implicações ao desenvolvimento nacional. in: CARDOSO JR, J. C; COUTO, L. F (orgs.). *Ousadia e transformação: apostas para incrementar as capacidades*

*do Estado e o desenvolvimento do Brasil*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo; Contracorrente, 2023.

DE GOUVÊA MÉLO, Luciana Grassano; COSTA, Rafaella Santos. *A Justiça Fiscal na Despesa Pública: Um debate em torno da vinculação de receitas à educação e a desconstrução constitucional de seu custeio promovida pela EC nº 95/2016*. Revista de Direito da Administração Pública, ISSN 2595-5667, a.6, v.1, n.1, Jan/Jun, 2021, p. 220

DAVIES, Nicholas. *Financiamento da educação: novos ou velhos desafios*. Revista Educação On-line PUC-Rio nº 10, p. 31-63, 2012.

DOURADO, F.. Financialization of the Non-Financial Companies in the periphery: the case of Brazil. in: YSI; SOMO; CLACSO. *Financialization and Development in the Global South*. Buenos Aires, Vruue Universiteit Brussel; Centro Cultural de la Cooperación Floreal Gorini, 2019.

FREIXO, A. S.; COSTA, R. *Trajetória da austeridade fiscal no Brasil: a institucionalização do neoliberalismo*. Le Monde Diplomatique Brasil, 2021. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/trajetoria-da-austeridade-fiscal-no-brasil-a-institucionalizacao-do-neoliberalismo/>> Acesso em 20 jul. 2024.

FURTADO, Celso. *Raízes do subdesenvolvimento*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

GIAVAZZI, F.; PAGANO, M. Can Severe Fiscal Contractions Be Expansionary? Tales of Two Small European Countries. In: BLANCHARD, O.; FISCHER, S. *NBER Macroeconomics Annual 1990, Volume 5*. MIT Press, pp. 75-122, 1990. Disponível em: <<http://www.nber.org/chapters/c10973.pdf>> Acesso em: 25 out. 2024

JABKO, Nicolas. *The political appeal of austerity*. Comparative European Politics, v. 11, n. 6, pp. 705-712, 2013.

MARTELLO, Alexandre. *Renúncia fiscal soma R\$ 400 bi em 2017 e supera gastos com saúde e educação*. G1 Notícias, set., 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/economia/noticia/renuncia-fiscal-soma-r-400-bi-em-2017-e-supera-gastos-com-saude-e-educacao.ghtml>>. Acesso em: 30 de jun de 2024

MATTEI, Clara E. *The capital order: How economists invented austerity and paved the way to fascism*. University of Chicago Press, 2022.

NUNES, A. N. F. *Financiamento da educação básica no Brasil: uma análise dos arranjos jurídicos adotados ao longo do período republicano*. RDDA, vol. 4, n. 1, 2017

NUNES FILHO, P. P. *A PEC do Teto dos Gastos Públicos é Necessária? Estudo do Endividamento Federal após o Plano Real*. Brasília: Núcleo de Estudos e Pesquisas, Consultoria Legislativa, Senado Federal, 2016 (Texto para Discussão n. 217). Disponível em: [www.senado.leg.br/estudos](http://www.senado.leg.br/estudos). Acesso em: 10 nov. 2024.

OLIVEIRA, C. de; SILVA, G. *O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação*. Revista Brasileira de Política e Administração da Educação - Periódico científico editado pela ANPAE, [S. l.], v. 34, n. 1, p. 253–269, 2018. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/77586>>. Acesso em: 2 jul. 2024.

OLIVEIRA, Fabrício. *O orçamento como instrumento da democracia e da cidadania: a importância das vinculações*. in: FAGNANI, Eduardo. *A Reforma Tributária Necessária: diagnóstico e premissas*. Brasília: ANFIP: FENAFISCO: São Paulo: Plataforma Política Social, 2018, p. 163-172.

OLIVEIRA, N. L.; CARVALHO, F. A. F. *Financiamento da educação básica de qualidade: os caminhos e descaminhos até o novo Fundeb*. Revista Educação e Políticas em Debate – v. 10, n. 1, p. 207-221, jan./abr. 2021

ONU. *Declaração Mundial de Educação para Todos*. Conferência de Jomtien, Tailândia. UNICEF, 1990.

PARTIDO DO MOVIMENTO DEMOCRÁTICO BRASILEIRO. *Uma ponte para o futuro*. Brasília: Fundação Ulysses Guimarães, 2015. Disponível em: <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3359700/mod\\_resource/content/0/Brasil%20-%20Uma%20ponte%20para%20o%20futuro%20Funda%C3%A7%C3%A3o%20Ulysses%20Guimar%C3%A7es.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/3359700/mod_resource/content/0/Brasil%20-%20Uma%20ponte%20para%20o%20futuro%20Funda%C3%A7%C3%A3o%20Ulysses%20Guimar%C3%A7es.pdf)>. Acesso em: 12 jul. 2024.

PAULANI, L.. *Caminhando sobre gelo fino: O Novo Arcabouço Fiscal do Brasil e seus antecedentes*. Phenomenal World, 2024. Disponível em: <<https://www.phenomenalworld.org/pt-br/analises/caminhando-sobre-gelo-fino/>> Acesso em: 20 jul. 2024.

PERES, U. D.; SANTOS, F. P. *Gasto público e desigualdade Social: o orçamento do governo federal brasileiro entre 1995 e 2016*. Revista Brasileira de Ciências Sociais (on-line), v. 35, p. e35 103 307, 2020.

ROSSI, Pedro, DWECK, Esther & LUÍZA, Ana. Economia Política da Austeridade. In: ROSSI, P., DWECK, E. & LUÍZA, A (org.). *Economia para poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil*. São Paulo, Autonomia Literária, pp. 14-31, 2018.

ROSSI, Pedro, OLIVEIRA, Ana Luíza Mator de, ARANTES, Flávio, & DWECK, Esther. *Austeridade Fiscal e o financiamento da Educação no Brasil*. Educação & Sociedade, Campinas, v. 40, e0223456, 2019.

ROSNAL, Yaniv; KREUS, Leticia Regina Camargo. *Controle de convencionalidade e a Emenda Constitucional 95/2016: Um caso brasileiro de emenda constitucional*. Revista de Investigações Constitucionais. Curitiba, v. 5, n., 2, p. 35-36, mai./ ago. 2018. DOI 10.5380.rinc.v5i2.57577. Disponível em: <<https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/57577>>. Acesso em: 10 dez. 2024.

RUSHTON, Peter. Austerity A Critical History of the Present. In: RUSHTON, P., DONOVAN, C. (eds) *Austerity Policies: Bad Ideas in Practice*. Palgrave Macmillan, Cham, pp. 21-43, 2018.

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

SICSU, João. A Construção de uma Estratégia de Desenvolvimento. in: SICSU, João; CASTELAR, Armando. *Sociedade e economia: estratégias de crescimento e desenvolvimento*. Brasília, Ipea, 2009.

SINGER, A.. *Cutucando onças com varas curtas: o ensaio desenvolvimentista no primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2014)*. Novos Estudos CEBRAP, (102), 39–67, 2015. <<https://doi.org/10.25091/S0101-3300201500020004>>

SOUZA, Giselle; SOARES, Morena Gomes Marques. *Contrarreformas e recuo civilizatório: um breve balanço do governo Temer*. Ser Social, v. 21, n. 44, p. 11-28, 2019.

TAVARES, Darlyng Maria Gomes. *Emenda Constitucional 95/2016: instrumento de retomada da desvinculação das receitas da União sobre a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino*. 2019. 113 f. Dissertação (Mestrado em Educação) - Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2019.

VIEIRA, B. E.; MAGALHÃES, L. C. G. de. *Taxa de juros, serviço da dívida e investimento público: as relações entre a financeirização em condições de dependência e o crescimento econômico no Brasil*. in: 52º ENCONTRO NACIONAL DE ECONOMIA, 2024. Natal: Associação Nacional dos Centros de Pós-Graduação em Economia, 2024. Disponível em: <[https://www.anpec.org.br/encontro/2024/submissao/files\\_I/i2-f197513ff2a99c1e4b3bcf599934631c.pdf](https://www.anpec.org.br/encontro/2024/submissao/files_I/i2-f197513ff2a99c1e4b3bcf599934631c.pdf)>. Acesso em: 15 dez. 2024.

VIEIRA, I.. *Michel Temer diz que impeachment aconteceu porque Dilma rejeitou 'Ponte para o futuro'*. Intercept Brasil, 22 set. 2016. Disponível em: <<https://www.intercept.com.br/2016/09/22/michel-temer-diz-que-impeachment-aconteceu-porque-dilma-rejeitou-ponte-para-o-futuro/>> Acesso em: 20 jul. 2024

VIEIRA JUNIOR., R. J. A. *As inconstitucionalidades do "Novo Regime Fiscal" instituído pela PEC 55 de 2016*. Brasília: Consultoria Legislativa, Senado Federal, 2016 (Boletim Legislativo, n. 53). Disponível em: <<http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/525609>>. Acesso em: 10 dez. 2024.