

UNIVERSIDADE DE PASSO FUNDO
FACULDADE DE EDUCAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO

Harti Nadir Schreiner

**A EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO SOCIAL:
PERSPECTIVA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
PÚBLICA A PARTIR DA EC 95/2016
(NOVO REGIME FISCAL)**

Passo Fundo

2021

Harti Nadir Schreiner

A EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO SOCIAL:
PERSPECTIVA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO
PÚBLICA A PARTIR DA EC 95/2016
(NOVO REGIME FISCAL)

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial e final para obtenção do título de Mestre em Educação sob a orientação da Professora Dra. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani

Passo Fundo

2021

Ficha catalográfica

CIP – Catalogação na Publicação

S378e Schreiner, Harti Nadir

A educação como um direito social [recurso eletrônico] : perspectiva de financiamento da educação pública a partir da EC 95/2016 (novo regimento fiscal) / Harti Nadir Schreiner. – 2021.

1.5 Mb. ; PDF.

Orientadora: Prof^a. Dr^a. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani.

Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade de Passo Fundo, 2021.

1. Educação – Financiamento. 2. Direitos sociais. 3. Direito à educação.
4. Constituição – Emendas. 5. Educação e Estado. I. Esquinsani, Rosimar Serena Siqueira, orientadora. II. Título.

CDU: 37.014.543

Catalogação:

Bibliotecária Schirlei T. da S. Vaz - CRB 10/1364



A Comissão Examinadora, abaixo assinada, aprova a dissertação

“A EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO SOCIAL: PERSPECTIVA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA A PARTIR DA EC 95/2016 (NOVO REGIME FISCAL)”

Elaborada por

HARTI NADIR SCHREINER

Dissertação apresentada no Programa de Pós-Graduação em Educação, do Faculdade de Educação, da Universidade de Passo Fundo, como requisito parcial e final para a obtenção do grau de Mestre em Educação

Aprovada em: 08 de novembro de 2021
Pela Comissão Examinadora

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Rosimar Serena Siqueira Esquinsani
Presidente da Banca Examinadora
Orientadora

Prof. Dr. Almir Paulo dos Santos
Instituto Federal da Fronteira Sul

Prof. Dr. Julio Cesar Godoy Bertolin
Universidade de Passo Fundo

Profa. Dra. Nadia Bogoni
Universidade de Passo Fundo

Prof. Dr. Rafael Pavan
Universidade de Passo Fundo

DEDICO À ILMO MANN, MEU SAUDOSO PAI (IN MEMORIAN).

AGRADECIMENTOS

Não quero correr riscos de deixar fora dos meus agradecimentos pessoas importantes que contribuíram para a realização dessa valiosa etapa da minha vida acadêmica.

Agradeço à Deus pelo dom da vida e por derramar diariamente suas bênçãos sobre mim e minha família, especialmente neste período difícil de pandemia que assola o mundo, nem nos piores pesadelos pensamos em viver algo semelhante. Deus protegeu minha família, estamos todos bem de saúde e não fomos contaminados pelo COVID, agora também vacinados, exceto Bento Joaquim e Bibiana, neto e neta que não possuem idade para a imunização.

Agradecimentos a todos os cientistas do Brasil e do mundo que não mediram esforços para descobrir e produzir as vacinas que neste momento se tornaram a luz vinda do fim do túnel, especialmente agora que estamos gradativamente voltando às atividades presenciais, com todos os cuidados que o momento exige.

Agradeço à minha Orientadora Rosimar pela atenção dedicada, à minha família que é meu porto seguro, aos meus netos Bento Joaquim e Bibiana que participaram ativamente desta dissertação, muitas vezes no colo, ou brincando ao meu lado.

RESUMO

A promulgação da EC 95/2016 estabeleceu o “Novo Regime Fiscal” e instituiu uma regra para as despesas primárias do Governo Federal com duração para 20 anos. Conseqüentemente, essa decisão impactou as receitas tributárias que participam na formação de recursos destinados ao financiamento da Educação. Nesse sentido, o objetivo dessa dissertação é analisar o panorama do orçamento geral da União comparando percentuais gastos em educação e dívida pública a partir da promulgação da EC 95/2016. Como objetivos específicos tem-se: a) caracterizar os Direitos Sociais, estabelecendo a Educação como Direito Social protegido pelo Estado Democrático de Direito, contemplando sua respectiva forma de financiamento; b) apresentar a Emenda Constitucional nº 95/2016 (Novo Regime Fiscal) e sua participação na promoção no financiamento para a Educação pública básica e, c) analisar o financiamento da educação pública básica (MDE) à luz da EC 95/2016 nos 10 maiores municípios do Estado do Rio Grande do Sul no período de 2014 a 2020. Para a consecução dos objetivos propostos, foi realizada uma pesquisa descritiva, com abordagem qualitativa e com a utilização da coleta de dados bibliográfica e documental. Como principais resultados, tem-se que a Educação é um dos direitos sociais básicos estabelecidos no art. 6º da CF/88 e tem o objetivo de encarregar o Estado de diminuir as desigualdades existentes na sociedade brasileira. Contudo, a partir de 2017, com a EC 95/2016 (Novo Regime Fiscal), começou um novo cenário decorrente do estabelecimento do teto dos gastos da União em relação às despesas primárias. A EC 95/2016 atingiu fortemente o investimento em educação pública por parte da União de modo que, mesmo que ocorra aumento da arrecadação de impostos que financiam a educação, não haverá maior investimento no orçamento da União em educação. A razão para esse “congelamento” do investimento em educação reside no fato de que a EC 95/2016 toma por base o valor do orçamento público executado em 2016, aplicando anualmente o IPCA dos últimos 12 meses. A EC 95/2016 limitou os gastos das despesas primárias que financiam os chamados direitos sociais, mas não limitou o valor do pagamento das dívidas, apesar de haver previsão constitucional para sua limitação (art. 48, XIV e 52, VI). Quando analisados os gastos com educação nos 10 maiores municípios do Estado do Rio Grande do Sul, observou-se que eles não refletem os impactos promovidos pela EC 95/2016, uma vez que o limite constitucional de gastos em MDE pelos Municípios continua fixado em 25%. Ou seja, os Municípios continuam tendo que investir esse percentual. No entanto, destaca-se que, embora o texto constitucional de 1988, em seu Art. 212 tenha ampliado o mínimo para os gastos públicos da União com educação para 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI), e mantido a vinculação de 25% de receitas para os estados e municípios, fica evidente que os percentuais em investimentos em educação básica (MDE) acompanham a flutuação econômica do país, pois são constituídos de receitas da união, estados e dos próprios municípios que não estão isentos da oscilação apresentada pela economia. No caso dessa pesquisa, foram analisados os dez maiores municípios do estado do Rio Grande do Sul e convém observar que são municípios que concentram forças regionais e locais, tanto em termos populacionais quanto na geração de riqueza. Portanto, são municípios que possuem uma parcela significativa de arrecadação tributária advinda de receitas próprias, diferentemente da grande maioria dos municípios brasileiros, cujo maior ingresso de recursos provém de transferências da União e dos Estados.

Palavras-chave: Direitos Sociais. Educação. EC n. 95/2016. Impactos nos Municípios.

ABSTRACT

The enactment of EC 95/2016 established the “New Fiscal Regime” and instituted a rule for the Federal Government's primary expenditures with a duration of 20 years. Consequently, impacting on the tax revenues that participate in the formation of resources destined to the financing of Education. In this sense, the objective of this dissertation is to analyze the panorama of the general budget of the Union comparing percentages spent on education and public debt from the enactment of EC 95/2016. The specific objectives are: a) to characterize Social Rights, establishing Education as a Social Right protected by the Democratic State of Law, contemplating its respective form of financing; b) present Constitutional Amendment No. 95/2016 (New Fiscal Regime) and its participation in promoting funding for Basic Public Education; c) analyze the financing of basic public education (MDE) in the light of EC 95/2016 in the 10 largest municipalities in the State of Rio Grande do Sul in the period from 2014 to 2020. To achieve the proposed objectives, descriptive research was carried out, with a qualitative approach, using bibliographic and documentary data collection. The main results are Education is one of the basic social rights established in art. 6 of the CF/88 and aims to charge the State with reducing existing inequalities in Brazilian society. However, from 2017 onwards, a new scenario began, with EC 95/2016 (New Fiscal Regime), which established the ceiling on spending by the Union, in relation to primary expenditure, reaching and investment in public education by the Union. Thus, even if there is an increase in the collection of taxes that finance education, there will be no greater investment in the Union budget in education, considering that it will be based on the value of the public budget executed in 2016, applying the IPCA of the last 12 months annually. EC 95/2016 limited the expenditure of primary expenses that finance the so-called social rights but did not limit the amount of payment of debts, despite the constitutional provision for its limitation (art. 48, XIV and 52, VI). When analyzing spending on education in the 10 largest municipalities in the State of Rio Grande do Sul, it was observed that they do not reflect the impacts promoted by EC 95/2016, since the constitutional limit on spending on MDE by the Municipalities remains set at 25 %. In other words, the Municipalities continue to have to invest this percentage. However, it is noteworthy that, although the Constitutional text of 1988, in its Article 212, has increased the minimum for public spending by the Union on education to 18% of the Net Tax Revenue (RLI) and maintained the linkage of 25 % of revenue for states and municipalities, it is evident that the percentages in investments in basic education (MDE) follow the economic fluctuation of the country, as they are made up of federal, state and municipal revenues that are not exempt from the fluctuation presented by the economy. In the case of this research, the 10 largest municipalities in the state were analyzed and it should be noted that they are municipalities that concentrate regional and local forces, both in terms of population and in terms of wealth generation. Therefore, they are municipalities that have a significant portion of tax collection from their own revenues. Unlike most Brazilian municipalities, whose largest inflow of resources comes from transfers from the Union and States.

Key words: Social Rights. Education. EC n. 95/2016. Impact on Municipalities

LISTA DE SIGLAS

ADCT	Ato das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
CF	Constituição Federal
CNM	Confederação Nacional dos Municípios
EC	Emenda Constitucional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e da Valorização dos Profissionais da Educação
FPE	Fundo de participação dos Estados
FPM	Fundo de participação dos Municípios
ICMS	Imposto sobre operações relativas à circulação de mercadorias e sobre prestações de serviços de transporte interestadual e intermunicipal e de comunicação, ainda que as operações e as prestações se iniciem no exterior
IDESE	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
IGF	Imposto sobre grandes fortunas
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação
IOF	Imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
IPI	Imposto sobre produtos industrializados
IPTU	Imposto sobre propriedade predial e territorial urbana
IPVA	Imposto sobre propriedade de veículos automotores
IR	Imposto de Renda
ISS	Imposto sobre serviços de qualquer natureza
ITBI	Imposto sobre transmissão “ <i>intervivos</i> ” a qualquer título, por ato oneroso, de bens imóveis (compra e venda)
ITCD	Imposto sobre transmissão “ <i>causa mortis</i> ” e doação, de quaisquer bens e direitos
ITR	Imposto sobre propriedade territorial rural
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MDE	Manutenção e Desenvolvimento da Educação
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	<i>Programme for International Student Assessment</i>

PNE	Plano Nacional de Educação
RLI	Receita Líquida de Impostos
TCE	Tribunal de Contas do Estado

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Dados 10 maiores Municípios do Estado do RS.....	23
Tabela 2: Rubricas Orçamentárias Que receberam Recursos Extraordinários em 2020.....	53
Tabela 3: Valores Nominais destinados para rubricas selecionadas com base em dados do Orçamento Federal Executado em 2019, no total de R\$ 2,711 trilhões, e em 2020, no total de R\$ 3,535 trilhões.....	54
Tabela 4: Síntese de Gastos com Dívida Pública, Educação e Transferências a Estados e Municípios no Período de 2015-2020 – União.....	55
Tabela 5: Evolução dos Gastos com MDE- 10 maiores Municípios do RS – Período de 2014 a 2020 – Valores Percentuais (%)	66
Tabela 6: Média de Gastos com MDE e Percentual Excedente – Período de 2014/2020.....	67
Tabela 7: Receita Líquida de Impostos RLI - 10 maiores Municípios do RS – Período de 2014 a 2020 (em R\$ 1.000)	69
Tabela 8: Variação Percentual da RCL - 10 maiores Municípios do RS – Período de 2014 a 2020.....	70

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Financiamento da Educação Pública no Brasil	15
Figura 2: EC n° 95/2016 – Indexação das Despesas Primárias	18
Figura 3: Orçamento Geral da União (executado em 2015) – total R\$ 2,268 trilhões	46
Figura 4: Orçamento Geral da União (2016) – Executado por Função: total R\$ 2,572 trilhões.	47
Figura 5: Orçamento Geral da União (2017) – Executado por Função: total R\$ 2,483 trilhões.	48
Figura 6: Detentores de Títulos da Dívida Interna Federal – fevereiro de 2018.....	49
Figura 7: Orçamento Geral da União (2018) – Executado por Função: total R\$ 2,621 trilhões.	50
Figura 8: Orçamento Geral da União (2019) – Executado por Função: total R\$ 2,711 trilhões.	51
Figura 9: Orçamento Geral da União (2020) – Executado por Função: total R\$ 3,535 trilhões.	52

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Competência Constitucional de Instituir e Cobrar Impostos.....	38
Quadro 2 – Demonstrativo de Financiamento do Ensino por Esfera de Governo.....	39
Quadro 3 - Evolução normativa da política de educação à luz da redação originária da CF/88 e das EC n°s 14/1996, 53/2006, 59/2009 e 95/2016.....	41
Quadro 4: Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADIs) alusivas a EC/95 de 2016	59
Quadro 5: Repartição/Transferências das Receitas Tributárias Constitucionais.....	62
Quadro 6 – Impostos e Repasses que não se incluem na base de cálculo da EC 95/2016.....	65

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	13
1.1 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO	18
1.2 TRAJETÓRIA METODOLÓGICA.....	21
1.2.1 Delineamento da Pesquisa.....	21
1.2.2 População e Amostra.....	23
1.2.3 Coleta de Dados.....	24
1.2.4 Análise de Dados.....	24
1.3 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO	25
2 DIREITOS SOCIAIS	27
2.1 EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO SOCIAL	32
2.2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL.....	35
3 EMENDA CONSTITUCIONAL N ° 95/2016: INSTITUCIONALIZAÇÃO DO NOVO REGIME FISCAL.....	44
3.1 A EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DOS EXERCÍCIOS 2015 A 2020.....	45
3.2 ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL SOB A ÓTICA DO RETROCESSO SOCIAL.....	55
4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA À LUZ DA EC/95 (NOVO REGIME FISCAL): ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS NO MDE PRATICADOS PELOS 10 MAIORES MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL.....	61
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS	72
5.1 SUGESTÕES PARA ESTUDOS FUTUROS.....	77
6 REFERÊNCIAS.....	78

1 INTRODUÇÃO

A presente Dissertação está inserida na Linha de Pesquisa “Políticas Educacionais” do Programa de Mestrado em Educação da Universidade de Passo Fundo/RS, na medida em que o direito a Educação é caracterizado como uma demanda social institucionalizada e reconhecida na Constituição Federal (CF) de 1988 como um direito social (MARTINS, 2010).

A Educação, por ser um direito social, requer, constantemente, a implementação de políticas públicas sociais, as quais visam a promoção de ações que determinam o padrão de proteção social implementado pelo Estado no que concerne à redistribuição dos benefícios sociais, de forma a diminuir as desigualdades estruturais produzidas pelo desenvolvimento socioeconômico (AZEVEDO, 2001).

Segundo Bonavides (2001), o Estado, a partir do seu poder democrático legítimo, tem a capacidade de promover o pacto político, social e econômico. Para Silva (2001), as prestações de benefícios sociais proporcionadas pelo Estado é que caracterizam a dimensão de direitos sociais. A atuação do Estado é tida como fator atenuante de desigualdades, uma vez que na percepção do autor, as ações do Estado servem para libertar os indivíduos das suas necessidades (SILVA, 2001). Na mesma linha, Behring e Boschetti (2007) argumentam que não são os direitos sociais que legitimam as políticas, ao contrário, elas são subordinadas aos direitos, logo, são instrumentos que lhes dão garantia.

No Brasil, o marco de ingresso da concepção de Estado como promotor de direitos sociais, dá-se com a Constituição de 1934 em seu art. 115, quando estabelece que a ordem econômica e social deveria “ser organizada conforme os princípios da justiça e as necessidades da vida nacional, de modo que possibilite a todos existências dignas. Dentro desses limites, é garantida a liberdade econômica” (BRASIL, CF/1934).

De acordo com Behring e Boschetti (2007), o crescimento do Estado na promoção de direitos sociais ganhou destaque a partir da Grande Depressão Econômica, em especial, pós 2ª Guerra Mundial, sobretudo por se considerar o aumento dos investimentos do Estado em políticas públicas como fundamentais para a redução da desigualdade social. Esse crescimento perdurou até a década de 1970, quando agendas de desestatizações promoveram o enfraquecimento das políticas públicas, conseqüentemente, dos direitos sociais.

Entretanto, embora a agenda de desestatizações promovesse pressões pela diminuição de investimentos em políticas públicas (ajuste fiscal), ao longo da década de 1980, o Brasil

presenciou uma efervescência política com grandes mobilizações populares, greves, conflitos e extensos debates públicos que culminaram em um grande acordo político, a CF/88, denominada Constituição Cidadã. Dessa forma, a CF/88 sela um pacto social no Brasil uma vez que oferece ampla garantia dos direitos individuais e coletivos, além do mais completo conjunto de direitos sociais que o país conheceu (ROSSI et al, 2019).

A Constituição Cidadã, estabelece que a República Federativa do Brasil constitui-se em Estado Democrático de Direito (art. 1º), que tem entre seus objetivos fundamentais a construção de uma sociedade livre, justa e solidária; a erradicação da pobreza e da marginalização e a redução das desigualdades sociais e regionais e a promoção do bem-estar de todos, sem quaisquer formas de preconceito ou discriminação (art. 3º) e cuja ordem social tem como objetivo o bem-estar e a justiça social (art. 193) (BRASIL CF/88; MARTINS, 2010).

Nas palavras de Pinto e Ximenes (2018), o Estado Democrático de Direito estabelecido pela CF/88 envolve a preservação de seus objetivos, seus direitos e suas garantias fundamentais, reconhecendo que, dentro de seus marcos jurídicos, há muito a ser implementado, aprimorado e materializado em políticas econômicas, fiscais e sociais. Conforme exposto pelos autores:

A Constituição de 1988 declara que o Brasil é um Estado Democrático de Direito que tem entre os seus fundamentos “os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa” e entre seus objetivos “erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (art. 1º, IV; art. 3º, III e IV, respectivamente), entre outros preceitos fundamentais. Arrola, em seguida, um extenso e aberto conjunto de direitos e deveres individuais e coletivos, com destaque para os direitos sociais (art. 5º e seguintes). Ao tratar dos princípios gerais da ordem econômica, a CF/88 diz que esta tem como finalidade “assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social” (art. 170, caput), pondo lado a lado princípios como propriedade privada, função social da propriedade, livre iniciativa e busca pelo pleno emprego (art. 170, II, III, IV e VIII, respectivamente) (PINTO; XIMENES, 2018, p. 983-984).

O conjunto de direitos sociais estabelecidos na CF/88 estão dispostos no art. 6º e constituídos de direito a educação, a saúde, ao trabalho, a moradia, ao lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e infância e na assistência aos desamparados.

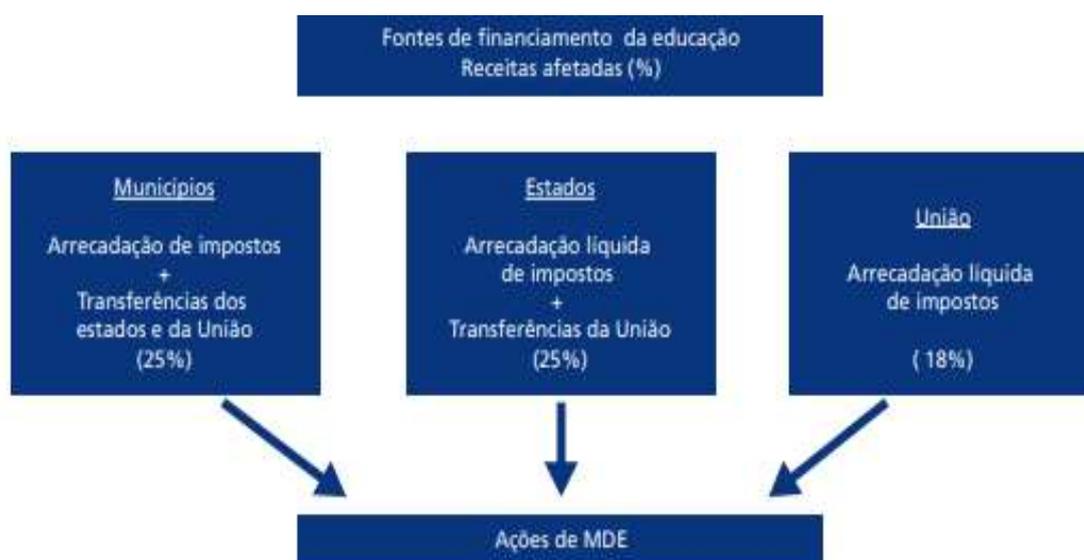
Para essa Dissertação, elegeu-se o direito a Educação como objeto de estudo, uma vez que visa o pleno desenvolvimento da pessoa, conforme estabelecido no art. 205 da CF, o qual determina que a educação, é um direito de todos e dever do Estado e da família, devendo ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (BRASIL CF/88).

Constituindo-se a Educação como um direito social básico, é importante considerar que para a sua concretização há necessidade de recursos públicos para a sua execução, visando a garantia de sustentação desse direito. Soma-se ainda o fato de que a escassez de recursos afeta não apenas as premissas de justiça social, mas também a de liberdades, já que os direitos sociais possuem conteúdo econômico (AZEVEDO, 2001; PINTO; XIMENES, 2018).

Nesse sentido, o financiamento do direito à Educação é considerado uma política pública de caráter socioeconômico pois possibilita que o Estado redistribua benefícios sociais, de forma a colaborar na redução da desigualdade social e promovendo desenvolvimento econômico, contribuindo para a existência digna da pessoa, atendendo um dos objetivos de direitos e garantias assegurados na CF/88 (MARTINS, 2010).

O financiamento da educação pública, focado em ações de manutenção e desenvolvimento da educação (MDE), opera em regime de colaboração (CF/88, art. 212), o que equivale dizer que é suprido por recursos de todos os entes federados. Essa conjunção de recursos é ancorada em afetações tributárias (vinculações sobre receitas de impostos e transferências constitucionais), interpretadas como uma operação compromissada, quando da elaboração do orçamento (BASSI, 2018). De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação - LDB (Lei no 9.394, de 20 de dezembro de 1996), são consideradas no MDE as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, conforme consta na Figura 1 (BRASIL, 1996).

Figura 1: Financiamento da Educação Pública no Brasil



Fonte: Bassi (2018, p. 9).

As ações de financiamento e seus respectivos percentuais, estão compromissadas na CF/88 (art. 212, § 5o), cabendo a União, que possui papel complementar e equalizador, a aplicação anual de pelo menos 18% da arrecadação líquida de impostos nos ensinos básico e superior. Os estados, aos quais competem os ensinos fundamental e médio, devem aplicar pelo menos 25% (arrecadação líquida de impostos, incluindo as transferências da União). Os municípios, aos quais competem os ensinos infantil e fundamental, devem aplicar pelo menos 25% (arrecadação líquida de impostos, inclusive as transferências da União e dos estados) (BASSI, 2018).

Diante dos parâmetros de financiamento constituídos, legalmente, evidencia-se que a arrecadação tributária afeta o volume de recursos destinados à manutenção da educação básica. Consequentemente, o estabelecimento de normativas que constituem novos regimes fiscais podem alterar o padrão do modelo de financiamento da educação pública.

Nesse sentido, surgiu a problematização que norteou essa Dissertação, haja vista a promulgação da EC 95/2016, sancionada em 15 de dezembro de 2016, a qual estabeleceu o “Novo Regime Fiscal” e instituiu uma regra para as despesas primárias do Governo Federal com duração para 20 anos. Contudo, em relação às transferências das receitas tributárias que participam na formação de recursos destinados ao financiamento da Educação pública dos municípios não estão incluídos no teto de gastos (art. 107, § 6, Iº da EC95).

A EC/95 que estabelece o Novo Regime Fiscal, instituiu uma regra para as despesas primárias do Governo Federal com duração para 20 anos e possibilidade de revisão (restrita ao índice de correção em 10 anos). Nessa regra, o gasto primário do governo federal fica limitado por um teto definido pelo montante gasto no ano de 2017 reajustados pela inflação acumulada, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) (ROSSI et al, 2019).

A EC/95 estabelece um novo mínimo para os gastos da União com Saúde e Educação:

Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão: I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, EC 95 de 2016).

Segundo Rossi e Dweck (2016), para o caso da educação, a EC/95 instituiu que o gasto mínimo da União para os próximos 20 anos será 18% da receita líquida de impostos de 2017

reajustado pela inflação. Ou seja, o piso do gasto federal real com educação será congelado no patamar de 2017. Ao comparar a regra antiga com o mínimo estipulado pela EC95, percebe-se que o piso previsto por ela é um piso flutuante. Isto é, ele ficará atrelado a variações de crescimento econômico e de inflação, considerando ainda que o teto de gastos não limitou o crescimento da dívida pública.

A partir do contexto apresentado, a problemática para essa Dissertação é: **a EC 95/2016 (Novo Regime Fiscal) afetou o panorama de financiamento da Educação Básica no Brasil?**

É importante considerar que, em termos operacionais, a EC 95/2016 limitou a ascensão das Despesas Primárias ao IPCA por um período de vinte exercícios financeiros (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT da CF/1988, art. 106), conforme demonstrada na Figura 2.

Figura 2: EC nº 95/2016 – Indexação das Despesas Primárias



Fonte: Bassi (2018 p. 11)

Com o regramento estabelecido na EC 95/2016 é preciso considerar que as receitas tributárias foram afetadas, conseqüentemente, o financiamento da educação a elas vinculadas.

Nesse sentido, para responder ao questionamento proposto, dividiu-se essa dissertação em objetivos. Os objetivos da pesquisa visam indicar os resultados almejados pelo pesquisador, especificando com maior clareza a problemática do estudo (MARCONI; LAKATOS, 2017). Assim, com a finalidade de orientar a realização do estudo, esta pesquisa possui objetivos geral e específicos elencados a seguir:

Objetivo Geral: Analisar o panorama do orçamento geral da União comparando percentuais gastos em educação e dívida pública a partir da promulgação da EC 95/2016.

A partir do objetivo geral, essa pesquisa busca atingir os seguintes objetivos específicos, assim explicitados:

- a) Caracterizar os Direitos Sociais, estabelecendo a Educação como Direito Social protegido pelo Estado Democrático de Direito, contemplando sua respectiva forma de financiamento;
- b) Apresentar a Emenda Constitucional nº 95/2016 (Novo Regime Fiscal) demonstrando seus efeitos na promoção do financiamento para a Educação pública básica;
- c) Analisar o financiamento da educação pública básica (MDE) à luz da EC 95/2016 nos 10 maiores municípios do Estado do Rio Grande do Sul no período de 2014 a 2020.

1.1 JUSTIFICATIVA DO ESTUDO

A relevância dessa pesquisa está pautada na importância de se analisar o panorama de financiamento da educação pública básica (MDE) no âmbito municipal a partir da promulgação da EC 95/2016.

Escolhi o tema da pesquisa em virtude de minha formação jurídica e atuação profissional, tanto como professora quanto atuação como Auditora Pública Externa do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. O TCE/RS tem sido atuante em fiscalizar os investimentos na Educação Básica nos Municípios do Rio Grande do Sul, bem como, em pesquisas relacionadas à educação.

Segundo Oliveira e Silva (2018), desde a CF/1934, o principal mecanismo de financiamento da educação é a vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários que de acordo com Rossi et al (2019), esse mecanismo de financiamento foi interrompido em períodos ditatoriais. O primeiro período, marcado pela CF de 1937 e o segundo período, na CF de 1967, originária de 1964, a qual suprimiu a vinculação constitucional de recursos para a educação, diminuindo os investimentos governamentais nessa área em relação a outros gastos. Para os autores, com a redemocratização, a sociedade escolheu reverter o descaso com o gasto em educação e definiu a área como prioridade.

Com isso, a CF de 1988, em seu art. 212, ampliou o mínimo para os gastos públicos

da União com educação para 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) e manteve a vinculação de 25% de receitas para os estados e municípios. Essa vinculação, que garantiu o crescimento das receitas para a área de educação, é modificada pela EC 95 de 2016.

Na visão de Rossi et al (2019), a EC 95 estabelece regras para as despesas primárias do Governo Federal com duração para 20 anos e possibilidade de revisão — restrita ao índice de correção — em 10 anos. Nessa regra, o gasto primário do governo federal fica limitado por um teto definido pelo montante gasto no ano de 2017 reajustados pela inflação acumulada, medida pelo IPCA. Implica congelamento real das despesas do Governo Federal, o que resulta em redução do gasto público em relação ao PIB e ao número de habitantes, por causa do crescimento da economia e da população ao longo dos anos. Em síntese, os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e da população (ROSSI et al, 2019).

Para Rossi et al (2019), a EC 95 de 2016 propõe retroceder nos próximos 20 anos o que o país avançou nos últimos 20 anos em termos de gastos públicos, fundamentais para a consolidação dos direitos sociais no Brasil. Essa drástica redução da participação do Estado na economia é representativa de outro projeto de país, diferente daquele almejado pela CF de 1988, uma vez que reduz substancialmente os recursos públicos para garantia de direitos sociais como saúde, educação, previdência e assistência social.

Esse cenário é desafiador para o futuro da educação pública no Brasil e mostra-se contraditório com as metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação (PNE), aprovado em 2014, com claro caráter expansionista dos direitos educacionais uma vez que garante o acesso desde a creche (educação infantil) até a pós-graduação (ARAÚJO, 2017).

Segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas em Educação - INEP (2014), o atual paradigma das políticas educacionais pressupõe a expansão contínua dos gastos em educação, em especial da União. Tal realidade decorre de política de Estado estabelecida pela Constituição, a qual assegura a educação como direito social, dever do Estado, a ser ofertado pelo Poder Público de forma obrigatória e gratuita, com vistas à universalização do ensino com qualidade. Dessa forma, para Tanno (2017), cabe à União, no exercício de sua função redistributiva e supletiva, garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios (TANNO, 2017).

Segundo Castioni, Cerqueira e Cardoso (2021, p.272), “apesar da repartição de responsabilidades pela oferta e manutenção da educação escolar entre as diversas instâncias federadas, não se pode perder de vista o caráter nacional da educação brasileira. ” Para os

autores:

Segundo o artigo 211, § 1º da Constituição Federal, recursos da esfera federal são repassados aos entes na função suplementar de forma a garantir a equalização e oportunizar os objetivos educacionais. A função supletiva e redistributiva prevista neste mecanismo busca delinear o papel da União na equalização de proporções regionais. Embora insuficientes, os repasses federais ainda são de suma importância para municípios com baixa capacidade de arrecadação. Entretanto, sem eles, as restrições orçamentárias seriam inegavelmente ainda maiores (CASTIONI; CERQUEIRA; CARDOSO, 2021 p.273).

Nesse sentido, com a promulgação da EC 95/2016 houve mudanças nas regras para o financiamento da Educação pública básica da União, que estabeleceu teto para as despesas primárias, como a Educação Pública, contudo não estabeleceu limites para os gastos com a dívida da União.

Na mesma linha de análise, a EC 95/2016 está pautada pelos limites de crescimentos baseados no IPCA. Ou seja, o montante de investimentos em Educação acompanha as oscilações macroeconômicas de crescimento econômico (PIB) e inflação (BASSI, 2018; ROSSI et al, 2019).

Em relação aos Estados e Municípios a EC 95 apresenta ressalva, quando determina que **não se incluem na base de cálculo do limite de investimentos federais as transferências constitucionais** (art. 107, § 6º, inciso I).

Assim, justifica-se a relevância de se analisar o financiamento da educação pública básica (MDE) praticado pelos 10 maiores Municípios do Estado do Rio Grande do Sul, onde as transferências dos impostos não foram atingidas pelo teto federal e ocorrem pelo montante arrecadado.

Contudo, permanece uma flutuação das receitas transferidas da União para os Municípios, de acordo com o montante arrecadado e investido. Em síntese, se por um lado, de acordo com a EC 95/2016, não há a limitação de gastos em Educação para os Municípios, por outro lado, os limites de gastos da união e a flutuação econômica promovem alterações no montante de recursos transferidos aos Estados e Municípios, de acordo com a arrecadação, mesmo não havendo restrições do teto nas transferências constitucionais.

Diante do exposto, entende-se a relevância da pesquisa por contemplar uma análise dos impactos que a promulgação da EC de 1995 podem trazer na política de financiamento da educação básica, em especial para os Municípios. A relevância também está pautada por estar inserida na Linha de Pesquisa sobre Políticas Educacionais do Mestrado em Educação da Universidade de Passo Fundo/RS.

1.2 TRAJETÓRIA METODOLÓGICA

As pesquisas em qualquer campo do conhecimento ou ciência estão em constante construção e objetivam responder aos diversos questionamentos (problemas) em seus respectivos campos de pesquisas. A evolução e o desenvolvimento da ciência constituem-se da importância de confirmar a relação entre concepções teóricas propostas e os fatos (eventos) encontrados para a construção de diferentes saberes.

A busca do entendimento sobre o método de pesquisa, parte do pressuposto que o conflito de ideias e interpretações contribuem para a construção do conhecimento e que todo conhecimento começa com um problema. Cada problema surge da contradição interna entre o conhecimento do pesquisador e os fatos. O conhecimento científico advém do caráter, da qualidade, da audácia e da originalidade da solução sugerida. Um problema produz a necessidade de novas experiências e permite a utilização de métodos alternativos de investigação dos fatos. No processo de construção do conhecimento científico, o pesquisador respalda-se em correntes teóricas de pensamento para legitimar o método aplicado para explicação e entendimento do problema proposto (NEVES, 2002; ALVES-MAZZOTI; GEWANDSZNAJDER, 2008)

Dessa forma, a escolha metodológica deve levar em consideração as características do fenômeno que se busca compreender, o que requer adaptação e desenvolvimento de métodos que respondam a complexidade dos referenciais teóricos utilizados na pesquisa. Para Gil (2006), o método de pesquisa significa o caminho que irá se utilizar para chegar a um fim. Ou seja, compreende o conjunto de métodos ou etapas a serem seguidas com o intuito de resolver o problema e os objetivos propostos numa pesquisa. Essa dinâmica tem como propósito situar o pesquisador acerca dos procedimentos necessários para a investigação proposta no estudo. Dessa forma, inicia-se com o delineamento da pesquisa, detalhando-se a população e a amostra. Na sequência, expõe-se a maneira como os dados foram coletadas e a análise de dados. Por fim, apresenta-se as principais limitações estabelecidas para este estudo.

1.2.1 Delineamento da Pesquisa

O delineamento da pesquisa demonstra o modo como um problema é construído e colocado em uma estrutura, o qual se torna um guia para a experimentação, a coleta de dados

e, conseqüentemente, para a análise do problema proposto (KERLINGER, 2007).

Nesse contexto, o delineamento proposto para esta dissertação diz respeito a abordagem quanto ao problema de pesquisa, aos objetivos e aos procedimentos. Assim, devido aos seus atributos, esta pesquisa caracteriza-se como sendo descritiva, com coleta de dados bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa.

Dessa forma, com o propósito de responder às questões norteadoras dessa pesquisa, essa dissertação caracteriza-se como uma pesquisa de cunho descritivo, com abordagem qualitativa para compreensão do problema, com a utilização da pesquisa bibliográfica e documental para os procedimentos de coleta de dados.

De acordo com Cervo e Bervian (2007), a pesquisa descritiva caracteriza-se por apresentar, observar, registrar, analisar e correlacionar fatos ou fenômenos sem manipulá-los. Para os autores, esse tipo de pesquisa procura descobrir, com maior precisão, a frequência com que um fenômeno ou fato ocorre, bem como, sua relação e conexão com os outros, sua natureza e características. A partir dessas características, entende-se que a pesquisa descritiva possui a abordagem necessária para dar suporte ao problema proposto nessa dissertação por oportunizar a descrição da EC 95/2016 e seus impactos no financiamento da educação básica, permitindo ainda analisar o comportamento dos investimentos nos Municípios (aplicação de 25% em MDE).

No que tange a coleta de dados, a pesquisa caracteriza-se como bibliográfica e documental. A pesquisa bibliográfica, é o levantamento ou revisão de obras publicadas sobre o tema que irá direcionar o trabalho científico. A pesquisa bibliográfica não é mera repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, chegando a conclusões inovadoras (CERVO; BERVIAN, 2007). Por seu turno, a pesquisa documental contém os procedimentos que reúnem informações e conhecimentos prévios sobre o problema que se pretende investigar. Essa pesquisa documental contempla os materiais que não receberam tratamento analítico, os quais podem ser reelaborados de acordo com os objetivos da pesquisa (RICHARDSON, 2007).

Assim, os procedimentos de coleta de dados documental, utilizados neste estudo, caracterizam-se como coleta de dados secundários. Estes dados são aqueles que já foram coletados por algum objetivo genérico e estão disponíveis para consulta e pesquisa (HAIR et al, 2009). Para o escopo dessa pesquisa foram coletados os dados secundários existentes nas informações publicadas na página do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul.

Em suma, a pesquisa bibliográfica e documental contempla, para essa dissertação, as

bases teóricas que envolvem os temas relativos à educação como direito social, legislação e normativas constitucionais e demais documentos pertinentes ao tema proposto para essa pesquisa.

Por fim, quanto ao delineamento correspondente a abordagem do problema, esta pesquisa caracteriza-se como qualitativa. A pesquisa qualitativa caracteriza-se como sendo uma abordagem que não emprega métodos quantitativos para análise do problema proposto na pesquisa, mas sim se utilizada de uma abordagem qualitativa para explicar a natureza de um fenômeno social (RICHARDSON, 2007).

Nesse sentido, a pesquisa qualitativa deu suporte para a busca de bibliografia capaz de suportar a educação como um direito social, bem como, seu modelo de financiamento e os impactos provocados pela EC 95/2016 Novo Regime Fiscal para os financiamentos em educação básica (MDE), em especial, para os Municípios.

1.2.2 População e Amostra

Para a população dessa pesquisa elegeu-se os municípios do estado do Rio Grande do Sul, os quais constituem-se de 497 Municípios. Por sua vez, a amostra é formada pelos 10 maiores municípios do Estado do Rio Grande do Sul. A justificativa para a escolha desses municípios, dá-se pela representatividade que eles possuem na composição da população e do PIB do Estado do RS, os quais, juntos, compõem 36,96% da população do Estado e contribuem com 38,05% da composição Total do PIB do estado.

Tabela 1: Dados 10 maiores Municípios do Estado do RS

Municípios	População Estimada/2021	PIB Estimado (R\$ 1.000) 2020
1-Porto Alegre	1.492.530	77.134.613
2- Caxias do Sul	523.716	24.678.915
3- Canoas	349.728	19.177.607
4- Pelotas	343.826	8.403.407
5- Gravataí	285.564	11.964.052
6- Santa Maria	285.159	7.793.975.
7-Viamão	257.330	3.743.506
8-Novo Hamburgo	247.303	9.404.444
9-São Leopoldo	240.378	9.002.658
10-Alvorada	212.352	2.701.794

Total Municípios	4.237.886 = (36,96%)	174.004.971 = (38,05%)
TOTAL RS	11.466.630	457.293.957

Fonte: <https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/estado/> e <https://arquivofee.rs.gov.br/perfil-socioeconomico/municipios/>

1.2.3 Coleta de Dados

Nas pesquisas que têm como base a coleta de dados secundários se caracterizam, em sua maioria, como uma coleta *ex post fact*. As pesquisas com esse tipo de coleta, significam que elas ocorrem após a ocorrência dos fatos, sendo que essas variáveis estudadas não estão sob o controle direto do pesquisador, mas são definidas após a ocorrência do evento de seu interesse (THEOBALD, 2002).

No caso desta pesquisa, a coleta dos dados correspondentes aos investimentos em MDE e RCL dos Municípios ocorreu a partir das publicações no site <https://portalnovo.tce.rs.gov.br/fiscalizado/>. No campo “Informação dos Fiscalizados”. O Tribunal de Contas do Estado (TCE) é o órgão responsável pela auditoria realizada nos municípios do Estado. O TCE exerce, conjuntamente ao Poder Legislativo, o controle externo sobre a Administração Pública de acordo com o que rege a CF/1988. A Corte de Contas possui duas atribuições principais, que são a apreciação das contas do Chefe do Poder Executivo através de parecer prévio e o julgamento dos ordenadores de despesa. A coleta de dados ocorreu no período de agosto e setembro de 2021.

1.2.4 Análise de Dados

Com o intuito de atender aos objetivos propostos na dissertação, a coleta de dados para a responder aos objetivos (a) e (b), respectivamente, foram feitos a partir da coleta de informações de livros, artigos, dissertações e teses, Constituição Federal, EC, Leis, Normativas e demais instrumentos que auxiliam na caracterização da Educação como um direito social protegido pelo Estado Democrático de Direito e suas formas de financiamento. Além da caracterização da EC nº 95/2016 (Novo Regime Fiscal) e sua participação na promoção no financiamento para a Educação, bem como, dados que compõem a Dívida Geral da União, os quais foram extraídos do Site da Secretaria do Tesouro Nacional (STN).

Para atender ao objetivo (c), que trata da educação como um direito social na perspectiva de financiamento da educação pública a partir da EC 95/2016, foram analisados os

10 maiores municípios do Estado do RS. Para tanto, primeiramente, foram coletados os dados do Site do TCE-RS para os 10 maiores municípios do Estado do RS para a coleta de dados com os investimentos realizados pelos municípios em MDE. A partir desses dados foram calculados a média de Gastos por Ano de Investimentos em MDE para cada Município, conforme Fórmula 1.

$$M_s = \frac{x_1 + x_2 + x_3 + \dots + x_n}{n} \quad (\text{Fórmula 1})$$

Onde,

M_s : média aritmética simples

$x_1, x_2, x_3, \dots, x_n$: valores dos dados

n : número de dados

Para esse estudo, a M_s = Média Aritmética corresponde a Média de gastos com Educação (MDE) correspondente aos 10 maiores municípios pesquisados. Os valores $x_1, x_2, x_3, \dots, x_n$: correspondem aos percentuais gastos em MDE de cada município no seu respectivo ano (2014 a 2020). Sendo que o “n” corresponde ao número de anos (2014 a 2020 = 7 anos).

Para a composição dos demais dados analisados, foram coletados os dados no Site do TCE, já referenciado anteriormente.

1.3 ORGANIZAÇÃO DO ESTUDO

A estrutura desta Dissertação constitui-se de cinco capítulos. No capítulo introdutório, tem-se a contextualização do tema pesquisado o qual remete ao problema de pesquisa, seus objetivos, justificativa e contribuições da pesquisa, finalizando com a estrutura que compõem a dissertação.

O capítulo dois traz a contextualização sobre os direitos sociais fundamentais estabelecidos pela Constituição Federal, em especial, a educação como um direito social protegido pelo Estado Democrático de Direito. Apresentando ainda o modelo de financiamento da Educação Pública no Brasil.

No capítulo três apresenta-se a Emenda Constitucional nº 95/2016, a qual estabelece o Novo Regime Fiscal e sua contribuição para o financiamento da Educação Básica no Brasil.

O capítulo quatro, traz-se a análise dos financiamentos em Educação Básica (MDE) à luz da EC/95 de 2016 praticados pelos 10 maiores municípios do Estado do Rio Grande do Sul. O capítulo traz uma reflexão sobre a aplicação da EC/95 (Novo Regime Fiscal) e apresenta a evolução dos investimentos ocorridos no período de 2014 a 2020.

Nas considerações finais, apresenta-se as principais considerações obtidas a partir das análises propostas no problema de pesquisa dessa dissertação, bem como, as recomendações para estudos futuros sobre o tema investigado.

2 DIREITOS SOCIAIS

A promulgação da Constituição de 1988 foi precedida de extensos debates sobre direitos fundamentais que deveriam ser institucionalizados na sociedade brasileira. Em especial, os direitos sociais têm ocupado uma posição de destaque nos debates subsequentes à promulgação do texto constitucional.

Dentre os cinco fundamentos do Estado Democrático de Direito previstos no art. 1º da Constituição Federal de 1988, encontram-se a cidadania e a dignidade da pessoa humana e enumerados nos seus incisos II e III.

Segundo Nery Junior e Nery (2019):

O Estado Constitucional impõe o sentido da dimensão dos direitos fundamentais, juntamente com os direitos liberais clássicos. Nele, os direitos sociais passam, também, a ser considerados direitos fundamentais, que possibilitam a exigência de prestações positivas pelo Estado em favor dos cidadãos.

(...)

Dignidade humana constitui a norma fundamental do Estado, porém é mais do que isso: ela fundamenta também a sociedade constituída e eventualmente a ser constituída. Ela gera uma força protetiva pluridimensional de acordo com a situação de perigo que ameaça os bens jurídicos de estrutura constitucional (NERY JUNIOR; NERY, 2019, p.226-227).

A respeito do princípio da dignidade da pessoa humana, Moraes (2005) entende que é um direito individual protetivo em relação ao Estado e aos indivíduos, bem como o dever fundamental de tratamento igualitário.

Neste sentido, o Estado deve proteger as pessoas para que não haja violação da dignidade humana, garantindo-lhes acesso às suas necessidades básicas como educação e saúde públicas. Para Moraes (2005), os direitos e garantias fundamentais existem, com natureza e magnitude constitucional, justamente para que possam ser opostos aos interesses do Estado, qualquer que seja a natureza desse interesse estatal, bem como, opostos aos interesses público e particular. Os direitos sociais têm sido instituídos, desde a Declaração Universal dos Direitos Homem (1789) para dar garantia à sociedade e aos cidadãos contra abusos e arbítrios cometidos pelo Estado. Como no Estado Democrático de Direito não se distingue Estado de sociedade, a proteção dos direitos e garantias fundamentais, existe para opor-se tanto no Estado, como à sociedade e aos particulares (MORAES, 2005).

A respeito dos direitos fundamentais sociais existentes na Constituição Federal, Krell (2000) argumenta como sendo a Constituição concretizada para construindo pontes entre o

público e privado, e assim exposto:

“Os Direitos Fundamentais Sociais não são direitos **contra** o Estado, mas sim direitos **através** do Estado, exigindo do Poder Público certas prestações materiais. O Estado, através de leis, atos administrativos e da criação real de instalações de serviços públicos, deve definir, executar e implementar, conforme as circunstâncias, as chamadas “políticas sociais” (de educação, saúde, assistência, previdência, trabalho, habitação) que facultem o gozo efetivo dos direitos constitucionalmente protegidos.” (KRELL, 2000, p. 27)

Os direitos sociais previstos na Constituição Brasileira estão dispostos no art. 6º e estabelecidos da seguinte forma: o direito a educação, a saúde, ao trabalho, a moradia, ao lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e infância e, na assistência aos desamparados.

Segundo Silva (2020), o texto da Carta Magna apresenta um capítulo específico a respeito da Ordem Social – Título VIII, cujos direitos são tratados nos arts. 190 a 230, fazendo-se necessário estudar o artigo sexto em concordância com o Título VIII. O autor dividiu os direitos sociais em classes: a) relativos ao trabalhador; b) relativos à seguridade social, compreendendo os direitos à saúde, à previdência e assistência social; c) relativos à educação e à cultura; e) relativos à família, criança e adolescente e idoso; f) relativo ao meio ambiente.

Além desta classificação, Silva (2020) também apresentou a categoria dos direitos sociais do homem produtor e do homem consumidor, em que incluem o direito à educação como um direito social do consumidor.

Na categoria dos direitos sociais do homem consumidor entram: os direitos à saúde, à segurança social (segurança material) ao desenvolvimento intelectual, o igual acesso das crianças e adultos à instrução, à formação profissional e à cultura e garantia ao desenvolvimento da família, que são, como se nota, os indicados no art. 6º e desenvolvidos no título da ordem social. (SILVA, 2020, p. 289).

A observância do Estado Social de Direito, tem por escopo melhorar a vida dos hipossuficientes, objetivando a igualdade social, levando em consideração o princípio da dignidade humana previsto no art. 1º, inc. III da CF. Bobbio (1992) na obra *A Era dos Direitos*, faz uma reflexão a respeito do reconhecimento dos direitos, quando este se amplia da esfera das relações interpessoais para as relações de poder, com o nascimento dos direitos públicos subjetivos e classifica o Estado de direito em três categorias:

a) no Estado despótico, os indivíduos singulares só têm deveres e não direitos; b) no Estado absoluto, os indivíduos possuem, em relação ao soberano, direitos privados, e; c) no Estado de direito, o indivíduo tem, em face do Estado, não só direitos privados, mas também direitos públicos. O Estado de direito é o Estado dos cidadãos.

Com a Carta Magna vigente, vive-se num Estado de direito ou o Estado dos cidadãos no entendimento de Bobbio (1992), nesse sentido, o autor também manifesta a preocupação de que os direitos sociais são mais difíceis de proteger do que os direitos de liberdade.

Quando se fala em direitos sociais, nos referimos a justiça social, resguardando um mínimo de dignidade para o hipossuficiente. Nesse contexto, Machiavelli (1983), refere que um chefe de estado deve atentar para dois temores: um de ordem interna – o povo, e outro de ordem externa – as potências estrangeiras (MACHIAVELLI, 1983). O autor entende que a situação interna se resolve pela estabilidade mantendo o povo satisfeito, o chefe do poder deve evitar ser odiado, pois quem conspira nunca está só. Todo o conspirador sente medo, ciúme, ainda, o ódio se adquire tanto pelas boas como pelas más ações. O Estado é um poder político que se exerce sobre um território e um conjunto demográfico que é o povo. Estado é a maior organização política da humanidade, cujos elementos são o Poder Político, o povo e o território.

Para alcançar a tão prestigiada igualdade social e aplicar na prática os direitos sociais, são necessárias à implementação de políticas públicas.

A definição de políticas públicas mais conhecida é a de Laswell – decisões e análises sobre política pública implicam responder às seguintes questões: quem ganha o quê, por que e que diferença faz.

Celina Souza (2006) caracteriza a política pública como sendo os estágios em que governos democráticos traduzem seus propósitos e plataformas eleitorais em programas e ações que produzirão resultados ou mudanças no mundo real.

Nas palavras de Santos (2017), diretor do Instituto Justiça Fiscal e Auditor-Fiscal da Receita Federal do Brasil:

O Estado social inaugurado pela CF 88 estrutura-se na universalização das políticas públicas de proteção social (saúde, assistência e previdência) e de educação, cuja inspiração foi buscada nos Estados de bem-estar europeus, quase todos instituídos no final da década de 1940. Os direitos sociais buscam resolver as questões que identificam desigualdades da sociedade, trazendo um mínimo de qualidade de vida e dignidades aos brasileiros (SANTOS, 2017, p. 13).

A inclusão dos direitos fundamentais na Constituição Federal/88 foi uma grande conquista para a redemocratização do Brasil. No entanto, estamos caminhando a passos lentos em direção aos direitos sociais previstos na Constituição Federal. Considerando ainda que há grupos interessados em tolher os direitos fundamentais conquistados, foi o que ocorreu

recentemente com a PEC 186, denominada PEC Emergencial.

Oreiro (2021), compara a PEC 186 a um “Cavalo de Troia”, considerando que o Governo Federal quer usar a crise humanitária, concedendo no exercício 2021, auxílio emergencial para amenizar a crise econômica causada pela pandemia do Covid 19.

Entretanto, para conceder auxílio emergencial à população que ficou sem rendimentos para suas necessidades básicas, o Executivo Federal quer a quebra da “regra de ouro”, ou seja, durante o exercício de 2021, o limite do teto dos gastos fica suspenso. Para Oreiro (2021), não há dúvidas quanto a unanimidade de entendimento dos economistas da necessidade da concessão do auxílio emergencial e a consequente suspensão dos efeitos da emenda constitucional n. 95, em relação ao teto de gastos primários.

Assim, o problema está na ação do Poder Executivo Federal, o qual oferece uma verba emergencial durante o exercício 2021, mas em contrapartida, havia a intenção de retirar direitos fundamentais da população, fazendo reformas estruturais, conforme manifestação de Oreiro (2021):

Contudo, a PEC vai muito além disso, misturando, deliberadamente, necessárias medidas emergenciais com reformas estruturais cuja utilidade para a retomada do crescimento econômico do Brasil é duvidosa se não negativa; e que, além disso não guardam nenhuma relação com os aspectos sanitário e de assistência social derivados da pandemia e que, portanto, deveriam ser discutidas em outro momento, passando pelo rito legislativo convencional consolidado em nosso Estado Democrático de Direito.

A primeira alteração constitucional trazida pela PEC é a subordinação explícita dos direitos sociais estabelecidos no artigo 6º da Constituição ao que a PEC define como (sic) equilíbrio fiscal intergeracional. Aqui há problemas de duas ordens: primeiramente, não há uma definição econômica precisa do que seja equilíbrio fiscal intergeracional, o que traz enorme incerteza jurídica ao cumprimento do texto constitucional; a segunda ordem de problemas tem a ver com a subordinação principiológica de direitos sociais específicos a uma categoria econômica genérica (OREIRO, 2021).

A primeira parte da PEC 186 refere-se realmente à concessão do auxílio emergencial, entretanto, trazia embutido ataque aos direitos fundamentais como financiamento da educação pública e saúde, de forma permanente, atingindo justamente a população mais necessitada.

O texto da PEC 186 previa desvinculação dos percentuais mínimos previstos no texto constitucional, relativos à educação e saúde públicas. Sob este aspecto, Oreiro (2021) menciona que não há definição econômica sobre o que seja equilíbrio fiscal intergeracional, trazendo incertezas jurídicas e mais há problemas de subordinação a uma categoria econômica.

As alterações serão profundas: atualmente, no caso dos estados, a Constituição obriga a destinação de 12% da receita à saúde e 25% à

educação. Nos municípios, a obrigação é de, respectivamente, 15% e 25%. Já no orçamento do governo federal, os pisos de saúde e educação têm de ser corrigidos pela inflação do ano anterior – conforme regra do teto de gastos aprovada em 2016. Todas essas obrigações são revogadas na PEC emergencial.

Em termos estruturais a versão atual da PEC emergencial tem por objetivo explícito, a redução permanente de recursos orçamentários destinados às áreas da saúde e educação por intermédio da revogação dos pisos constitucionais para esses setores e assim garantir a manutenção da regra fiscal do teto de gastos, a qual estava prestes a ser rompida. Com isso, esse regime fiscal idiossincrático, pois na forma como foi estabelecido só existe no Brasil, ganhará sobrevida para continuar reduzindo a participação do Estado na economia em todas as áreas, com exceção das despesas relativas ao pagamento dos serviços da dívida pública, mantendo assim intactos os interesses e os ganhos do setor financeiro e dos rentistas (OREIRO, 2021).

Vários segmentos sociais e instituições públicas, tais como Tribunais de Contas dos Estados (TCE) e Confederação Nacional dos Municípios (CNM), manifestaram-se contra a desvinculação dos percentuais mínimos para investimento em saúde e educação. As manifestações contrárias das mais variadas instituições foram determinantes para a retirada desta parte, seguindo o trâmite da PEC 186, denominada emergencial.

O Senador Marcio Bittar (MDB/AC) rejeitou a ideia de que o fim das desvinculações orçamentárias para a educação e a saúde fosse um “jabuti” (um dispositivo sem relação com o texto principal) no texto da PEC e afirmou que ainda defende essa iniciativa, mas reconheceu que o debate ainda não está “amadurecido” o suficiente.

É inadequado buscar a imposição de regras rígidas e inflexíveis para toda a federação. Brasília não deve ter o poder de ditar como cada estado e cada município deve alocar seus recursos. Seguimos na compreensão de que o melhor para o país seria a supressão desses pisos do texto constitucional. A PEC viabiliza o auxílio emergencial fora dos limites do teto de gastos para o ano de 2021. Em contrapartida, impõe uma série de medidas de contenção fiscal para compensar o aumento de despesas. No entanto, medidas que teriam efeito imediato — como a desvinculação da educação e da saúde e a possibilidade de corte de salários de servidores públicos — deixaram o texto (AGÊNCIA SENADO, EM 04/03/2021).

Assim, em 15/03/2021, o Congresso Nacional promulgou a Emenda Constitucional 109/2021, oriunda da PEC 186/19, permitindo ao governo pagar novo auxílio emergencial para a população vulnerável atingida pela pandemia. Assim descrita:

Para compensar o gasto com a transferência social, a emenda estabelece que, sempre que a relação entre despesas obrigatórias e receitas de a União atingir o limite de 95%, entrarão em cena uma série de restrições que visam, basicamente, controlar as despesas com funcionalismo público, como a proibição de reajustar salários e promover concursos. Essas restrições são conhecidas como “gatilhos”.

O texto autoriza os estados e municípios a acionarem os mesmos gatilhos que a União se atingirem o limite de 95% nas suas contas. Se optar por não os acionar, ficarão impedidos de obter empréstimos com aval da União ou de renegociar suas dívidas (AGÊNCIA CÂMARA DE NOTÍCIAS, EM 15/03/2021).

As manifestações sociais e institucionais foram fundamentais para a exclusão da flexibilização dos percentuais mínimos aplicados em Educação e Saúde pública. Até o momento, os percentuais previstos no art. 212 da CF permanecem em vigor, cujo assunto será abordado no próximo subitem.

2.1 EDUCAÇÃO COMO UM DIREITO SOCIAL

O direito à educação visa o pleno desenvolvimento da pessoa, por isso o art. 205 da CF determina que a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (CF/88).

Constituição Federal promulgada em 1988, foi um marco para a cidadania, aos princípios democráticos e principalmente para os direitos sociais e fundamentais. A década de 1990 foi marcada pela aprovação de várias leis com intuito de regulamentar princípios constitucionais, entre elas citamos o Estatuto da Criança e Adolescente, o qual veio para regulamentar os direitos concernentes às crianças e adolescentes.

Art. 1º A educação abrange os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais.

§ 1º Esta Lei disciplina a educação escolar, que se desenvolve, predominantemente, por meio do ensino, em instituições próprias.

§ 2º A educação escolar deverá vincular-se ao mundo do trabalho e à prática social.

Art. 2º A educação, dever da família e do Estado, inspirada nos princípios de liberdade e nos ideais de solidariedade humana, tem por finalidade o pleno desenvolvimento do educando, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Considerando que grande parte da sociedade brasileira é composta por famílias de baixa renda, muitas em situação de vulnerabilidade, há necessidade de investimentos públicos na Educação. Afinal, é nas escolas públicas onde estuda a grande massa da população. Aplicando-se os princípios da igualdade de condições e da gratuidade do ensino público consagrados no art. 206 da CF. Quanto à gratuidade existe outra regra expressa para a educação básica, obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade (CF/88, art. 208, I).

Segundo Pinto (2014), o direito à Educação ganha materialidade com a promulgação da CF/88, em especial nos arts. 208 e 211. Segundo o art. 208 da CF/88, o dever do estado com a educação será efetivado mediante as garantias materiais de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino; IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde (CF/88, art. 208).

Tais garantias materiais são, individual e cumulativamente, deveres objetivos e, por isso, oponíveis, do ponto de vista do direito subjetivo do cidadão, a cada ente da federação brasileira, na forma da repartição de competências empreendida pelo art. 211 da CF/88 (PINTO, 2017).

De acordo com o art. 211 da CF/88, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios organizarão em regime de colaboração seus sistemas de ensino, sendo que:

- 1) À União cabe: a) organizar o sistema federal de ensino e o dos Territórios; b) financiar as instituições de ensino públicas federais; e c) exercer, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos estados, ao Distrito Federal e aos municípios;
- 2) Aos municípios é atribuída a atuação prioritária no ensino fundamental e na educação infantil; e
- 3) Aos estados e ao Distrito Federal incumbe a atuação prioritária no ensino fundamental e médio (ART. 208 da CF/88).

Para Pinto (2017), a União detém, entre outras funções materiais, a relevante competência redistributiva e supletiva, integrando a rede pública de sistemas federal, estaduais e municipais de ensino. Já os estados e o Distrito Federal criam e mantêm os fundos educacionais, aos quais a União e os seus municípios se integram para a oferta prioritária da educação básica. De outro lado, enfim, no âmbito dos municípios, pode-se, sistemicamente, considerar que a competência do inc. V do art. 2374 se materializa, no nível local, por meio da competência prevista no inc. VI do art. 3075 e no §2º, do art. 211, da Constituição de 1988.

Ainda de acordo com Pinto (2017), a repartição de competências definida constitucionalmente encontra seu ponto culminante com a fixação no art. 212 do quanto cada ente federativo deve aportar, em termos de patamar mínimo de gasto, no MDE do ensino público. Para evitar abusos ou desvios interpretativos que pudessem tolher faticamente o alcance do montante que cada ente deve aplicar em educação, a LDB cuidou de definir claramente o que poderia ser considerado, ou não, como gasto na manutenção e no

desenvolvimento do ensino, para fins de cumprimento do art. 212 da Constituição. No art. 70 da LDB, é apresentado o elenco taxativo do que se pode afirmativamente reputar gasto em educação:

Art. 70. Considerar-se-ão como de manutenção e desenvolvimento do ensino as despesas realizadas com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais de todos os níveis, compreendendo as que se destinam a: I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III - uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII - aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar (ART. 70 LDB).

Por outro lado, é forte o conteúdo do art. 71 da LDB, ao identificar quais ações não podem ser classificadas como gasto mínimo com MDE básica no Brasil. Senão veja-se:

Art. 71. Não constituirão despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino aquelas realizadas com: I - pesquisa, quando não vinculada às instituições de ensino, ou, quando efetivada fora dos sistemas de ensino, que não vise, precipuamente, ao aprimoramento de sua qualidade ou à sua expansão;
II - subvenção a instituições públicas ou privadas de caráter assistencial, desportivo ou cultural; III - formação de quadros especiais para a Administração Pública, sejam militares ou civis, inclusive diplomáticos; IV - programas suplementares de alimentação, assistência médico-odontológica, farmacêutica e psicológica, e outras formas de assistência social; V - obras de infraestrutura, ainda que realizadas para beneficiar direta ou indiretamente a rede escolar; VI - pessoal docente e demais trabalhadores da educação, quando em desvio de função ou em atividade alheia à manutenção e desenvolvimento do ensino. (ART.71 LDB).

A partir desse contexto, para Pinto (2017), não cabe ao gestor inovar, pois o legislador já definiu o modo pelo qual devem ser cumpridas as competências de que tratam os arts. 208 e 211 e, em especial, o art. 212 da CF/88. Há, portanto, um consistente e sofisticado arranjo constitucional e legal do direito à educação e da sua proteção estatal. Por essa razão é que a repartição cooperativa de competências na manutenção e desenvolvimento do ensino público guarda dupla funcionalidade: é dever e é poder.

Os poderes só podem ser exercidos de forma instrumental em favor dos deveres, o que, em se tratando da garantia material do direito fundamental, revela-se na forma do dever estatal de proteção. Para assegurar o cumprimento de tais deveres-poderes, é que a CF/88 também

operou definindo verdadeiras diretivas positivas com forte conteúdo jurídico para a política pública de educação em todo o território nacional, sob pena de responsabilidade do agente político infrator (SARLET, 2009; PINTO, 2017).

2.2 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

O financiamento da Educação tem sido considerado um meio para a realização de uma política educacional. Assim, ele também pode ser entendido como uma política pública capaz de fortalecer o aperfeiçoamento do controle social (MARTINS, 2010).

Na mesma perspectiva, Azevedo (2001) argumenta que a política educacional é uma política pública social que contribui para a busca da redução das desigualdades, sendo que o financiamento da educação é um importante instrumento para o alcance desse objetivo.

A questão do financiamento da educação ingressou na agenda das políticas públicas pela ação da Escola Nova (Manifesto de março de 1932). Para Azevedo (2001), esse Manifesto propugnava que a Educação é uma função essencialmente pública e reivindicavam autonomia e meios materiais para realizá-la. Por conseguinte, com uma proposta de vinculação de recursos dos impostos e a constituição de fundos educacionais para a consecução dessa função.

Seguindo no contexto histórico do financiamento, a CF de 1934 previa a educação como um direito de todos (art.149) e o financiamento desse direito se daria pela vinculação de recursos à manutenção e desenvolvimento de sistemas educativos (art.156). Previa-se ainda a constituição de fundos por esfera de Federação, constituídos por sobras orçamentárias (art.157) (CF/1934; MARTINS, 2010).

Com o advento da CF de 1946 e da Lei de Diretrizes e Bases de 1961 (Lei n. 4.024/61), novas tentativas de criação de fundos de financiamento foram tentadas, esbarrando sempre na escassez de recursos (MARTINS, 2010). A LDB de 1961 elevou o patamar da União para o financiamento da Educação de 10% para 12% (art.92). Em 1983 foi aprovada a Emenda Calmon que fixava a vinculação mínima de recursos para a manutenção e desenvolvimento do ensino em patamares de 13% para a União e 20% para os estados, Municípios e Distrito Federal (art.176). Com a promulgação da CF de 1988 foi consagrada a vinculação dos recursos no art. 212, com a fixação de novos percentuais tendo em vista a alteração da estrutura tributária: 18% para a União e 25% para os demais entes federativos.

É importante considerar que a CF/88 em seu art. 24 - IX, que compete aos entes

federativos legislar concorrentemente sobre a educação (CF/88; MARTINS, 2010). Para Martins (2010), compete à União organizar o sistema federal de ensino, financiar as instituições públicas federais e exercer as funções redistributivas e supletivas no que tange ao financiamento da educação pública. Aos estados e Distrito Federal cabe atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Sendo que os municípios devem atuar prioritariamente na educação fundamental e na educação infantil (MARTINS, 2010).

Conforme já referendado, a Federação Brasileira compreende a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, que possuem autonomia político-administrativa, estabelecido no art. 18 da Constituição Federal/88. Nesse sentido, o art. 1º da CF também estabelece: a República Federativa do Brasil é formada pela união indissolúvel dos Estados, Municípios e Distrito Federal. Segundo Silva (2019), o texto do art. 18 é repetição do art. 1º, não sendo a melhor metodologia utilizada para a CF de 1988. Para o autor, repetição inútil, mas que não houve jeito de evitar, devido ao apego à tradição formal de fazer constar no art. 1º essa cláusula que vem de constituições anteriores.

A União é a entidade federal que constitui pessoa jurídica de Direito Público Interno, exerce a soberania do Estado brasileiro. O artigo 18, combinado com os art. 25 a 28 da CF/88 asseguram autonomia de auto-organização, auto legislação, autogoverno e autoadministração aos Estados federados. Segundo Moraes (2005, p. 703), quando há competência concorrente, a União regulamenta a matéria de forma geral e os Estados e Distrito Federal de maneira específica.

A competência da União é direcionada somente às normas gerais, sendo flagrante inconstitucionalidade aquilo que delas extrapolar, enquanto a competência do Estado-membro ou do Distrito Federal refere-se às normas específicas, detalhes, minúcias. Assim, uma vez editadas as normas gerais pela União, as normas estaduais deverão ser particularizadas, no sentido de adaptação de princípios, bases, diretrizes a peculiaridades regionais (MORAIS, 2005, p.703).

Portanto, a União não se limita a prescrever competências normativas. Ela prevê, também, a função alocativa ou de financiamento que se desdobra em três funções, segundo Martins (2010):

- a) Função própria: função indicada pela Constituição como de atuação prioritária, e que deve, portanto, ser sustentada com as fontes orçamentárias típicas ou próprias. No caso da Educação, as fontes referentes à manutenção e desenvolvimento do ensino;
- b) Função Supletiva: advém da obrigação da instância federativa com maior

capacidade de recursos financeiros e técnicos de auxiliar a de menor capacidade. Assim, além de ser prevista no art. 211 da CF/88 é também indicada no art. 30, VI, que estabelece como competência de o Município manter com a cooperação técnica e financeira da União e do Estado, programas de Educação pré-escolar e de ensino fundamental (Art.30, VI da CF/88);

- c) Função Redistributiva: corresponde a função de participar da redistribuição de recursos, com o objetivo de equalização, inserindo-se no âmbito da cooperação federativa. Essa função abrange a constituição dos Fundos FUNDEF e FUNDEB, permitindo o fluxo de recursos, inclusive, entre os entes federados.

Quanto aos percentuais constitucionais obrigatórios aplicados pelos três entes federados para manutenção e desenvolvimentos do ensino deverá aplicar referente à receita de impostos de receita própria e de transferência.

Segundo determina o art. 212 da CF, o percentual obrigatório que a União deverá aplicar, cuja receita origina-se dos impostos arrecadados, neste caso precisamos interpretar de acordo com o artigo 153 da CF que estabelece a competência para instituir e cobrar os seguintes impostos: imposto sobre importação de produtos estrangeiros, imposto sobre exportação, para o exterior; de produtos nacionais ou nacionalizados; imposto de renda e proventos de qualquer natureza, imposto sobre produtos industrializados, imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro ou relativas a títulos ou valores mobiliários; impostos sobre propriedade territorial rural e imposto sobre grandes fortuna, nos termos da lei complementar.

A Constituição Federal estabeleceu competência para a União instituir e cobrar sete espécies de impostos, no entanto, salienta-se que há legislação instituindo a cobrança de seis impostos de competência federal. Contudo, o imposto sobre grandes fortunas, apesar dos três projetos de lei tramitando no Congresso Nacional, nenhum avançou, desta forma não há base legal para cobrá-lo.

Com intuito de assegurar o direito ao ensino, a CF/88 determina que é dever da família e do Estado e este deve oferecer meios para que o ensino/educação esteja ao alcance de todos, sendo que a família tem o dever de ensinar aos filhos as regras de sobrevivência e sociabilidade, bem como, deve oferecer condições do ingresso da criança e adolescente na escola.

Os sistemas de ensino atuarão em regime de colaboração mútua: União, Estados, Distrito Federal e Municípios. Os Municípios têm prioridade ao atendimento do ensino fundamental e educação infantil, em sua rede pública; os Estados, Distrito Federal o ensino

fundamental e médio. A União, neste caso, tem caráter redistributivo e supletivo para garantir o equilíbrio das oportunidades de ensino com padrão mínimo de qualidade em todo território nacional, princípio da igualdade de condições.

A Constituição Federal/88 adotou o modelo federativo e cada ente federado deve ter sua arrecadação tributária garantindo receita própria, para tanto, possui competência para instituir tributos conforme as regras constitucionais rígidas e regras gerais estabelecidas pela legislação federal. Em relação ao direito tributário, o art. 24 da CF/88 estabeleceu competência legislativa concorrente, entre União, Estados e Distrito Federal.

Nos artigos 153 a 156 a CF/88, estabeleceu a competência legislativa para a instituição e cobrança de impostos de cada ente federado: União, Estados, Distrito Federal e Municípios, conforme demonstrado no quadro a seguir:

Quadro 1: Competência Constitucional de Instituir e Cobrar Impostos

ESFERA GOVERNAMENTAL	IMPOSTOS DE CADA ENTE FEDERADO
<p align="center">União Art. 153 CF/88</p> <p>Instituídos por Lei Federal Competência exclusiva</p>	II – Imposto de Importação de produtos estrangeiros
	IE – Imp. Exportação, p/ o exterior, de produtos nac. ou nacionalizados
	IR – Imposto de renda e proventos de qualquer natureza
	IPI – Imposto sobre produtos industrializados
	IOF – Imp. Oper. de crédito, câmbio e seguros, títulos ou valores mobiliários
	ITR – Imp. sobre propriedade territorial rural
	IGF – Imposto sobre grandes fortunas (sem regulamentação)
<p align="center">Estados e Distrito Federal Art. 155 CF</p> <p>Inst. por lei estadual e Distrital</p>	ITCD – Imp. <i>Causa mortis</i> e doação, de quaisquer bens e direitos
	ICMS – Imp. Oper. de circulação de mercadorias e prest. de serviços
	IPVA – Imp. sobre propriedade de veículos automotores
<p align="center">Municípios e Distrito Federal Art. 156 CF</p> <p>Lei Municipal e/ou Distrital</p>	IPTU – Imp. sobre propriedade predial e territorial urbana
	ITBI – Imp. de transmissão de bens imóveis
	ISS - Imp. sobre serviços de qualquer natureza

Fonte: Elaborado pela autora com base na Constituição Federal/88.

Dando sequência a apresentação dos aspectos que envolvem o financiamento da educação pública, o Quadro 2 apresenta o demonstrativo de impostos e seus respectivos percentuais para cada Ente Federado. Conforme o Art. 212 da CF/88, de todos os tributos existentes, o que será vinculado diretamente à Educação, são os impostos.

Quadro 2 – Demonstrativo de Financiamento do Ensino por Esfera de Governo

FINANCIAMENTO DO ENSINO	
UNIÃO	
Mínimo de 18% dos Impostos na MDE	
Receita resultante de impostos	<ul style="list-style-type: none"> - II - Imposto sobre Importação - IE - Imposto sobre Exportação - IR - Imposto sobre Rendas e Proventos de Qualquer Natureza - IPI - Imposto sobre Produtos Industrializados - IOF - Imposto sobre Operações Financeiras - ITR - Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
ESTADOS	
Mínimo de 25% dos Impostos e transferências na MDE	
Receita resultante de impostos	<ul style="list-style-type: none"> - ITCD - Impostos s/ Transmissão "causa mortis" e Doação - IPVA - Imposto s/ Propriedade de Veículos Automotores - IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte - ICMS - Imposto s/ Circulação de Mercad. e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação
Transferências	<ul style="list-style-type: none"> - FPE - Fundo de Participação dos Estados e DF - Desoneração ICMS (LC 87/96) - Cota-Parte IPI Exportação - Cota-Parte IOF Ouro
MUNICÍPIOS	
Mínimo de 25% dos Impostos e transferências na MDE	
Receita resultante de impostos	<ul style="list-style-type: none"> - IPTU - Imposto s/ Propriedade Territorial Urbana - ITBI - Imposto s/ Transmissão de Bens "Inter Vivos" - ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte - ITR - Imposto Territorial Rural <p>(Caso tenha optado por fiscalizar e cobrar, conforme CF, art. 153, §4º, III)</p>
Transferências	<ul style="list-style-type: none"> - Cota-Parte ITR (Caso não tenha optado por fiscalizar e cobrar, conforme CF, art. 153, §4º, III) - Cota-Parte IPVA - Cota-Parte IOF Ouro - FPM - Fundo de Participação dos Municípios - Desoneração ICMS (LC 87/96) - Cota-Parte IPI Exportação - Cota-Parte ICMS
DISTRITO FEDERAL	
Mínimo de 25% dos Impostos e transferências na MDE	
Receita resultante de impostos	<ul style="list-style-type: none"> - ITCD - Impostos s/ Transmissão "causa mortis" e Doação - IPVA - Imposto s/ Propriedade de Veículos Automotores - IRRF - Imposto de Renda Retido na Fonte - ICMS - Imposto s/ Circulação de Mercad. e Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação <p>e</p> <ul style="list-style-type: none"> - IPTU - Imposto s/ Propriedade Territorial Urbana - ITBI - Imposto s/ Transmissão de Bens "Inter Vivos" - ISS - Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza - ICMS/ISS – Simples

Transferências	<ul style="list-style-type: none"> - FPE - Fundo de Participação dos Estados e DF - FPM - Fundo de Participação dos Municípios - Desoneração ICMS (LC 87/96) - Cota-Parte IPI Exportação - Cota-Parte ITR (Considerando que o DF não optou por fiscalizar e cobrar, conforme CF, art. 153, §4º, III)
----------------	---

Fonte: STN (2018, p. 256)

A partir da apresentação dos percentuais destinados ao financiamento da educação, a CF de 1988, em seu art. 212, estabelece que a União aplicará, anualmente, nunca menos de 18%, e os estados, o Distrito Federal (DF) e os municípios 25%, no mínimo, da receita líquida de impostos (RLI) na manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) (CF/88). Sendo que para o cálculo da RLI, somam-se, à receita dos entes federados, as transferências constitucionais recebidas e abatem-se as transferidas.

Em relação aos percentuais mínimos estabelecidos na Emenda Calmon, a única alteração foi a ampliação do índice da União, que passou de 13 para 18% (PINTO, 2018). Essa ampliação do índice se deu no sentido de evitar a redução dos recursos federais para o ensino, tendo em vista que, na CF de 1988, houve uma perda relativa da União na divisão do bolo de impostos, de tal forma que os 13% de antes, em termos de recursos, corresponderiam aos 18% estabelecidos pela Emenda Calmon (MELCHIOR, 1997; PINTO, 2018).

Segundo Pinto (2018), a consequência da vinculação dos impostos para o financiamento da educação, por parte da União, foi a busca de mecanismos que permitissem ampliar sua receita tributária sem, com isso, aumentar a receita de impostos. Isso ocorreu por meio da criação e da ampliação de alíquotas das contribuições sociais e econômicas. Cabe salientar que esse tipo de tributo, que inclui, entre outras, as contribuições previdenciárias a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Contribuição Social Sobre o Lucro Líquido, foi uma inovação da CF de 1988, com o objetivo, entre outros, de financiar as políticas de seguridade social, aposentadorias e saúde. No entanto, quando ocorre superávit no sistema, os recursos adicionais acabam entrando no caixa do Tesouro (caixa único) e são utilizados para o pagamento da dívida pública ou outras despesas de interesse do Executivo (PINTO, 2018).

Após a contextualização apresentada no Capítulo 2 sobre a Educação como um Direito Social, bem como, os tributos e percentuais aplicados em Gastos com Educação básica, conforme diretrizes estabelecidas na CF/88v. O Quadro 3 tem como objetivo sintetizar e auxiliar na compreensão dos financiamentos da Educação pública no Brasil e apresentar a sua respectiva evolução normativa da política de educação, à luz da redação originária da Constituição de 1988.

Quadro 3: Evolução normativa da política de educação à luz da redação originária da Constituição de 1988 e das Emendas Constitucionais n°s 14/1996, 53/2006, 59/2009 e 95/2016

Evolução normativa	Redação originária Da CF/1988	EC n° 14/1996	EC n° 53/2006	EC n° 59/2009	EC n° 95/2016
Gasto mínimo por ente da federação: percentual sobre a receita de impostos e transferências.	União: 18%. Estados e municípios 25%.	União: 18%. Estados e municípios 25%.	União: 18%. Estados e municípios 25%.	União: 18%. Estados e municípios 25%.	União: não tem obrigatoriedade de gasto mínimo de 18% até 2036. Estados e municípios permanecem a obrigatoriedade do percentual mínimo de 25%.
Metas financeiras e materiais	Todos os entes devem aplicar, pelo menos, 50% dos percentuais de gasto mínimo para, até 1998, eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental – art. 60 do ADCT.	<ol style="list-style-type: none"> Os estados, DF e municípios devem aplicar, por meio do Fundef, pelo menos, 60% e a União deve aplicar 30% dos percentuais de gasto mínimo para, até 2004, eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental – art. 60 do ADCT alterado; 60%, no mínimo, dos recursos do Fundef devem se destinar ao pagamento dos Professores do ensino fundamental em efetivo exercício no magistério – §5º do art. 60 do ADCT; A União deve complementar financeiramente os Fundefs estaduais, distrital e municipais para assegurar valor por aluno correspondente a um 	<ol style="list-style-type: none"> Até 2020, os estados, DF e municípios devem aplicar, por meio do Fundeb, “parte” (cerca de 80%, na forma do art. 60, II do ADCT) dos recursos mínimos de que trata o art. 212 da CR/1988 à manutenção e desenvolvimento da <i>educação básica</i> e à remuneração condigna dos trabalhadores da educação; 60%, no mínimo, do Fundeb destina-se ao pagamento dos profissionais do magistério da <i>educação básica</i> em efetivo exercício. Além disso, a EC no 53/2006 determinou que o legislador estabelecesse prazo para fixar, em lei 	<ol style="list-style-type: none"> Até 2016, garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria; Dever de prestar atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de <i>programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde</i>; Plano Nacional de Educação, de duração decenal, deve contemplar <i>meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB</i>, entre outros vetores de ações 	<ol style="list-style-type: none"> Estabelece o Novo regime Fiscal e limita as despesas públicas primárias no âmbito federal, pelo prazo de 20 anos (até 2036). Os investimentos em educação no orçamento federal, sempre tomarão por base o valor orçamentário de 2016 e aplicando o IPCA. Desvinculou o percentual mínimo de 18% da arrecadação de impostos, da União para investir em educação. O teto não atingiu estados e municípios. As transferências das receitas constitucionais não estão incluídas no teto (art. 107, § 6º, I).

		<p>padrão mínimo de qualidade de ensino, definido nacionalmente – §§3º e 4º do art. 60 do ADCT.</p>	<p>específica, <i>piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica</i>;</p> <p>3. Patamares mínimos, definidos para a União, de complementação do Fundeb para assegurar o valor nacional <i>per capita</i>, <i>sob pena de crime de responsabilidade</i>, na forma do art. 60, V e VII e XI, do ADCT, com a redação dada pela EC nº 53/2006.</p>	<p><i>integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas</i>;</p> <p>4. <i>Redução gradativa e proporcional da DRU sobre os recursos mínimos em manutenção e desenvolvimento do ensino</i>, até zerar seus efeitos em 2011 (§3º do art.76 do ADCT).</p>	
--	--	---	--	---	--

Fonte: Adaptado pela Autora a partir de Pinto (2017, p.78/79).

Após a apresentação do financiamento da Educação pública no Brasil, em especial, às determinações constantes na CF de 1988 (art. 212). O próximo capítulo traz a EC 95 de 2016, que institui — no âmbito do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) — o denominado Novo Regime Fiscal e seus impactos no montante de recursos destinados ao financiamento da educação.

3 EMENDA CONSTITUCIONAL N ° 95/2016: INSTITUCIONALIZAÇÃO DO NOVO REGIME FISCAL

A Emenda Constitucional (EC) no 95, de 15 de dezembro de 2016, estabeleceu um novo regime fiscal no âmbito da União. Vigorando por vinte exercícios financeiros, definiu um teto às despesas primárias (DPs) – Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) – objetivando uma melhoria gradual dos resultados fiscais (BASSI, 2018).

A EC 95/2016 representa um esforço do Poder Executivo em conter o crescimento do déficit fiscal da União, pois não havia uma legislação reguladora e limitadora das despesas primárias. A EC 95/2016 alterou o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), para instituir o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (art. 106 ADCT).

O Novo Regime Fiscal estabelece o limite das despesas públicas primárias no âmbito federal, pelo prazo de 20 exercícios financeiros, atinge todos os Poderes: Executivo, Legislativo, Judiciário, Ministério Público e Defensoria Pública (art. 107 ADCT).

Para análise da matéria é necessário esclarecer que os Poderes Públicos: federais, estaduais e municipais devem anualmente aprovar sua Lei Orçamentária que será executada no exercício seguinte e dividido basicamente em duas partes: receitas e despesas.

O portal da transparência do governo federal explica, de forma simples e didática para a população o conceito de orçamento público:

Orçamento público é o instrumento utilizado pelo Governo Federal para planejar a utilização do dinheiro arrecadado com os tributos (impostos, taxas, contribuições de melhoria, entre outros). Esse planejamento é essencial para oferecer serviços públicos adequados, além de especificar gastos e investimentos que foram priorizados pelos poderes (PORTAL DA TRANSPARÊNCIA).

Importante mencionar que no orçamento público as receitas e despesas classificam-se em primárias e financeiras:

a) receitas primárias são provenientes da arrecadação dos tributos, concessões públicas, venda de ativos como por exemplo venda de empresas estatais e, receitas financeiras são provenientes dos empréstimos que geram pagamento de juros e encargos;

b) despesas primárias podem ser obrigatórias como os gastos com pagamento a

servidores, folha de pagamento, benefícios da previdência, benefícios assistenciais vinculados ao salário-mínimo (abono salarial, seguro-desemprego, subsídios), políticas públicas como gastos com educação e saúde e, despesas financeiras aquelas que se referem ao pagamento dos juros da dívida externa e interna do país, com os bancos, empresas e governos de outros países.

3.1 EVOLUÇÃO DO ORÇAMENTO GERAL DA UNIÃO DOS EXERCÍCIOS 2015 A 2020

Para a análise da EC 95/2016, realizou-se o levantamento das informações sobre o orçamento geral da União no intuito de apresentar o impacto das receitas e despesas realizadas pela União, as quais promovem o impacto nas despesas primárias. O levantamento de dados ocorreu no Site da Auditoria Cidadã da Dívida, os gráficos são elaborados anualmente por técnicos, utilizando dados do Orçamento Geral da União, constantes no SIAFI.

A Auditoria Cidadã da Dívida é uma associação sem fins lucrativos, aberta à participação de todas as entidades e cidadãos preocupados com o endividamento público, coordenada por Maria Lucia Fattorelli, desde 2000, quando iniciou suas atividades.

Dentre os objetivos da instituição pode-se citar (Auditoria Cidadã da Dívida, 2021):

a) realizar, de forma cidadã, auditoria da dívida pública brasileira, interna e externa, federal, estaduais e municipais;

b) exigir a devida transparência no processo de endividamento brasileiro, de forma que os cidadãos conheçam a natureza da dívida, os montantes recebidos e pagos, a destinação dos recursos e os beneficiários dos pagamentos de juros, amortizações, comissões e demais gastos;

c) exigir a devida transparência do orçamento fiscal, de forma que os cidadãos conheçam detalhadamente todas as fontes de recursos públicos e sua respectiva destinação.

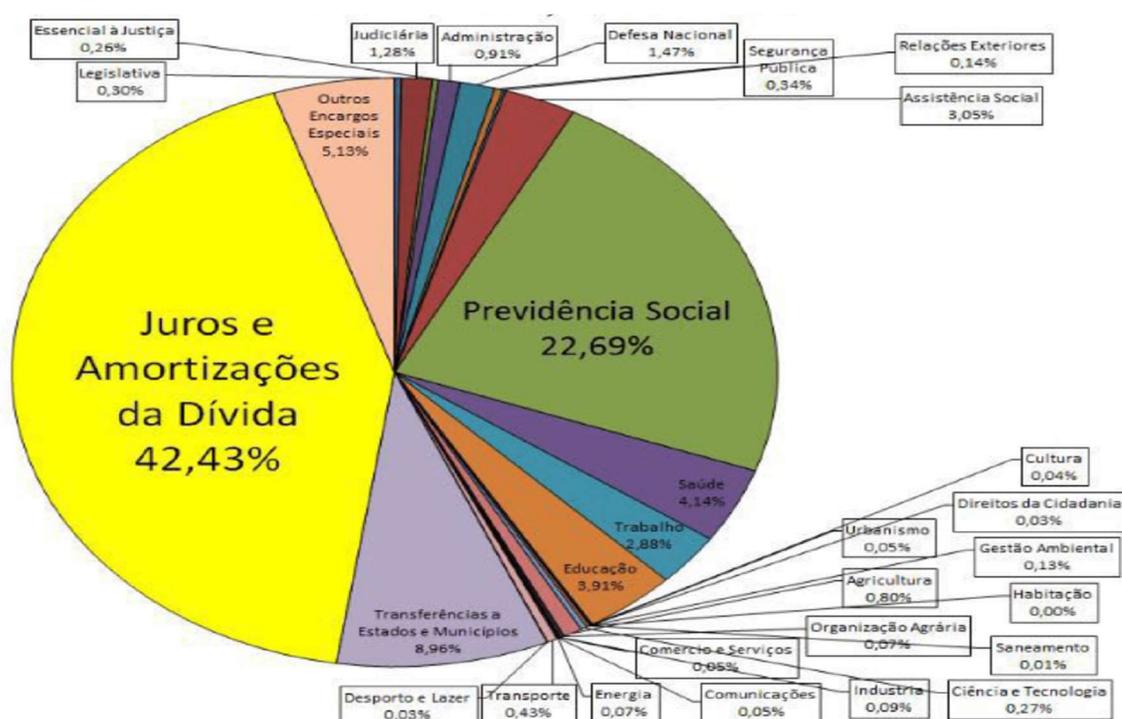
No site da Auditoria Cidadã há possibilidade de consultar os gráficos com o cálculo dos percentuais gastos pela União a partir do exercício de 2011. Neste trabalho, optou-se em apresentar os gráficos a partir do exercício de 2015, considerando que a Emenda Constitucional 95, toma por base os valores constantes no orçamento da união do exercício financeiro 2016, para aplicar a correção pelo IPCA, para os orçamentos nos próximos 20 anos.

O objeto de análise deste estudo é comparar os percentuais investidos pela União no Orçamento Geral Executado no que se refere a dívida pública, transferências a estados e municípios e educação.

No exercício de 2015, o Orçamento Geral da união Executado (R\$

962.210.391.323,00) efetuou pagamento de despesas financeiras na proporção de 42,43%, Transferências a Estados e Municípios 8,96% e Educação (investimento primário) 3,91%, conforme demonstra.

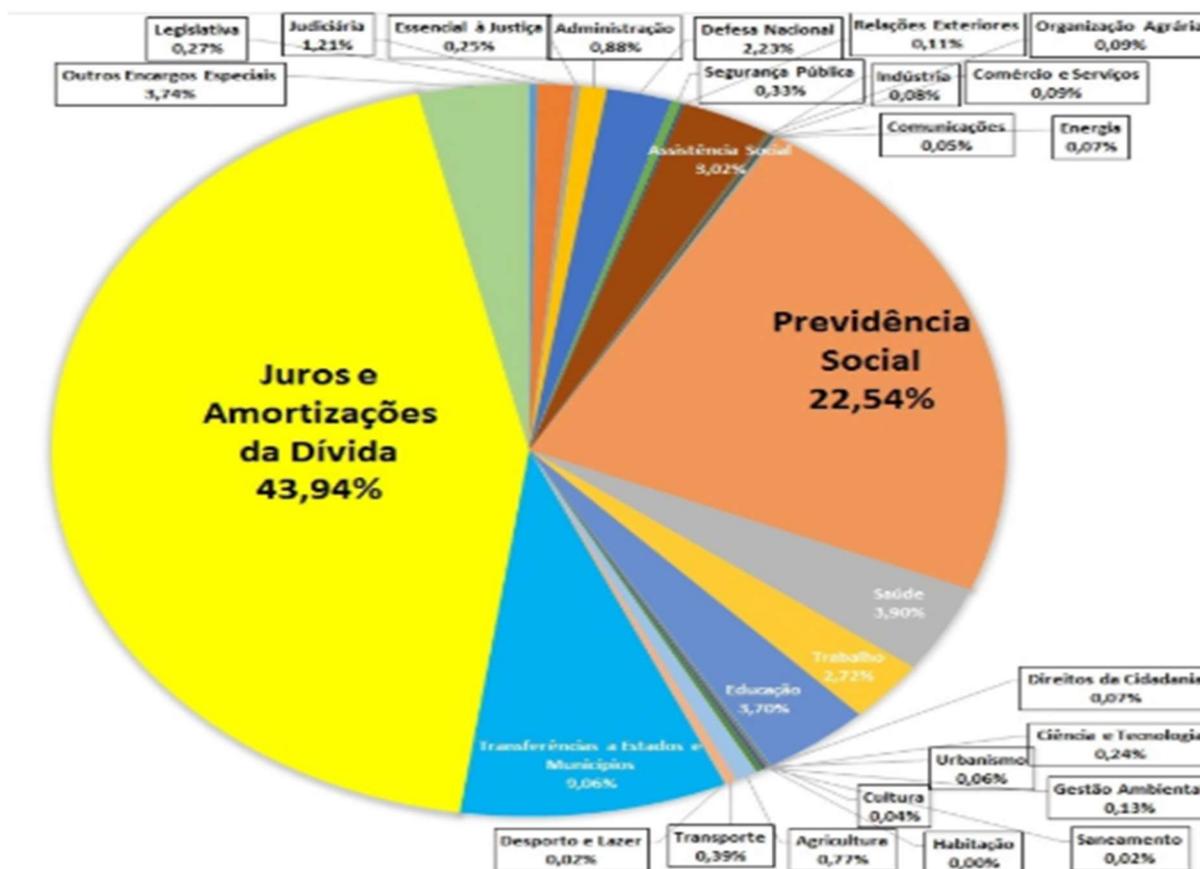
Figura 3: Orçamento Geral da União (executado em 2015) – total R\$ 2,268 trilhões



Fonte: SIAFI Elaboracão: Auditoria Cidadã da Dívida.

Os gráficos demonstram que anualmente quase metade dos recursos do Orçamento Geral da União é destinado para pagar a dívida.

Figura 4: Orçamento Geral da União (2016) – Executado por Função: total R\$ 2,572 trilhões



Fonte: <http://www.camara.gov.br/internet/orcament/bd/exe2016mdb.EXE>

A Auditoria da Dívida critica que não há transparência sobre o montante pagos, conforme informa o site da Auditoria Cidadã da Dívida.

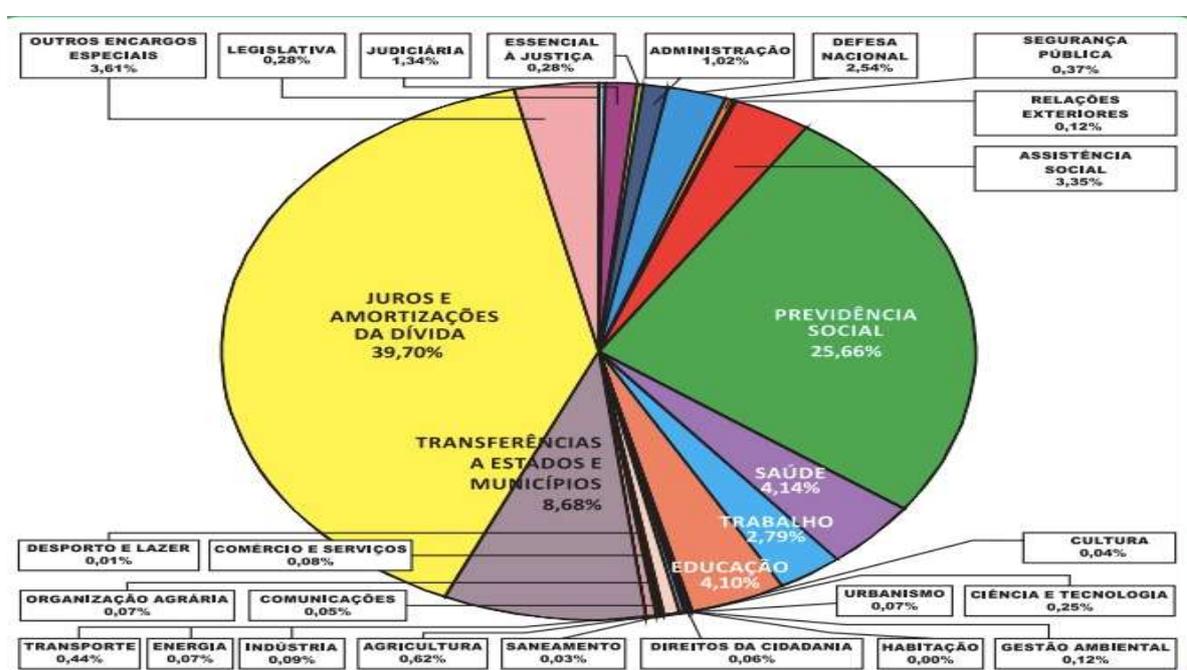
Além do mais, não há transparência sobre o montante de juros pagos, pois a maior parte deles aparece, nos demonstrativos do Tesouro Nacional, misturada ao dado referente ao “refinanciamento” ou “rolagem” da dívida. Em 2017, por exemplo, dos quase R\$ 1 trilhão de gastos com juros e amortizações da dívida pública, o governo alega que R\$ 458 bilhões corresponderam à chamada “rolagem”, enquanto foram pagos de juros apenas R\$ 203 bilhões, mesmo em um ano no qual o custo médio da dívida federal foi de 10,29% ao ano (segundo o Tesouro), incidentes sobre um estoque inicial de R\$ 4,509 trilhões. Isso resultaria em um pagamento de juros próximo à faixa dos R\$ 464 bilhões, e não de apenas R\$ 203 bilhões. Portanto, estimamos que cerca de R\$ 261 bilhões foram retirados da conta de juros e misturados à chamada “rolagem”. Desta forma, eliminando-se esta artimanha contábil, o resultado final se inverte completamente: dos cerca de R\$ 1 trilhão de juros e amortizações da dívida pública, somente R\$ 197 bilhões corresponderiam à chamada “rolagem” (AUDITORIA CIDADÃ, 2021).

A regras da EC 95 passam a ser aplicadas a partir do Orçamento Federal do exercício

financeiro 2017. Para os próximos exercícios até 2036, para as primárias sempre será tomado por base o valor referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Para o exercício de 2017, o orçamento da União tomou por base as despesas primárias no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigidas 7,2%.

Figura 5: Orçamento Geral da União (2017) – Executado por Função: total R\$ 2,483 trilhões



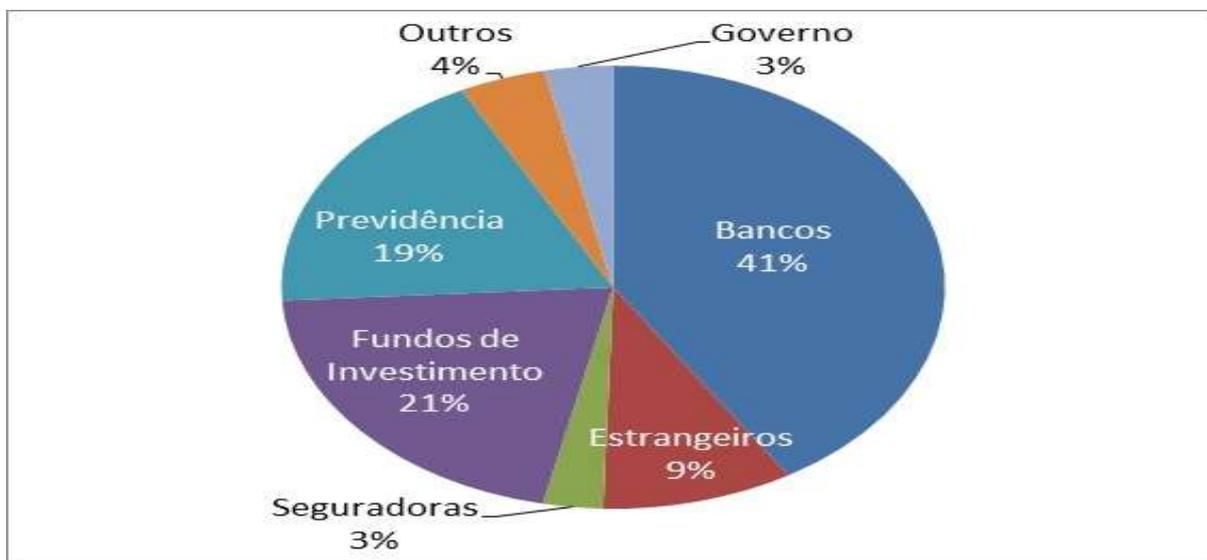
Nota: O valor Previsto aprovado para 2017 havia sido de R\$ 3,415 trilhões

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida

A figura 6 a seguir mostra a distribuição dos tipos de detentores de títulos da dívida interna federal, sem as omissões constantes nos dados comumente divulgados pelo Tesouro Nacional. Verifica-se que os bancos, investidores estrangeiros e as seguradoras (que possuem grande ligação com bancos) já respondem pela maioria do estoque da dívida “interna”.

Não há divulgação sobre os detentores finais dos títulos da dívida pública, sob a alegação do sigilo bancário. Contudo, o gráfico abaixo mostra os tipos de detentores de títulos da dívida interna federal. Os bancos, investidores estrangeiros e as seguradoras (que possuem vínculo com os bancos) respondem pela maioria do estoque da dívida “interna”.

Figura 6: Detentores de Títulos da Dívida Interna Federal – fevereiro de 2018



Fonte: http://www.stn.fazenda.gov.br/documents/10180/649908/Anexo_RMD_Fev_18.zip/a07149f9-370a-410b-8542-f72056af33dd

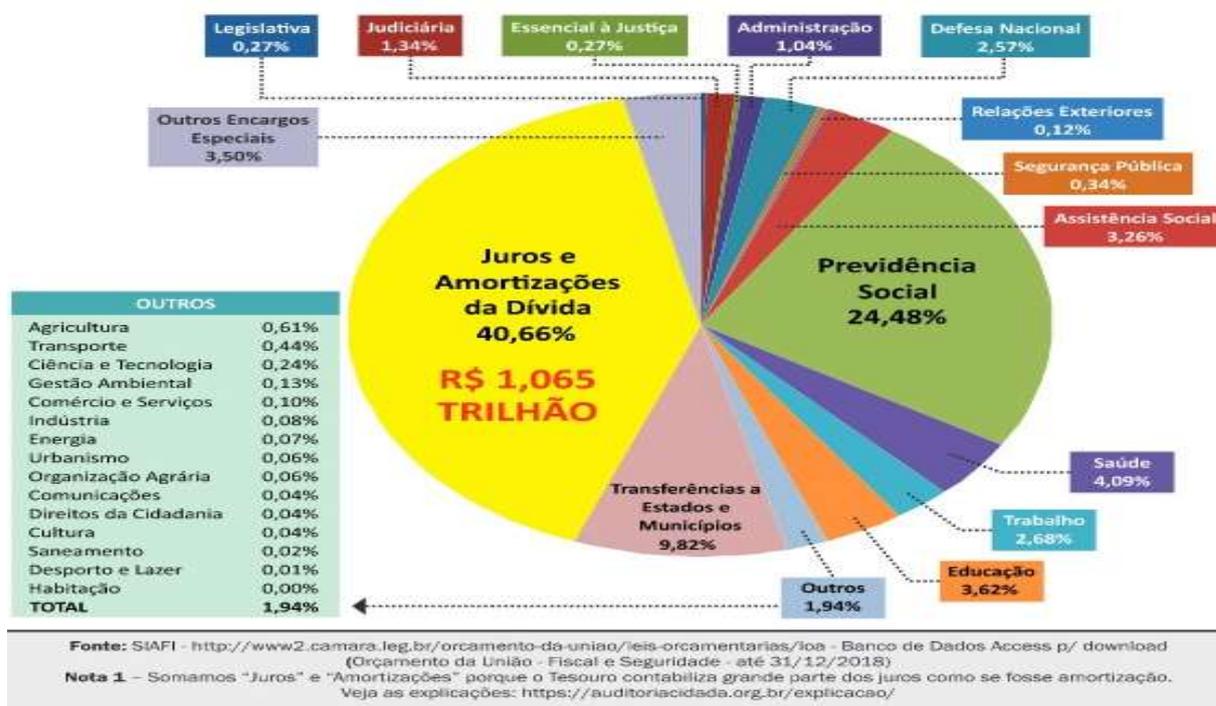
Acrescentado na rubrica “Bancos” o montante de Operações de Mercado Aberto (as chamadas “operações compromissadas”), uma vez que se trata de dívida do Banco Central com bancos.

No caso dos Fundos de Investimento, que apenas respondem por 21% da dívida interna, quando foi solicitado ao governo, por meio da “Lei de Transparência”, os nomes dos seus beneficiários (e o valor detido por cada um), o governo se negou a responder, impedindo que saibamos a verdadeira distribuição dos títulos entre a chamada “classe média” e grandes investidores.

No caso dos Fundos de Pensão (“Entidades Fechadas de Previdência”), onde geralmente trabalhadores contribuem para posteriormente, em tese, receber suas aposentadorias, o governo também não divulga qual o montante da dívida detido por eles. O Tesouro Nacional apenas divulga um valor denominado “Previdência” (que responde por 19% da dívida interna federal, conforme se vê no gráfico), que soma os Fundos de Pensão com a chamada “Previdência Aberta”, ou seja, onde qualquer pessoa – inclusive milionários e banqueiros – pode colocar suas economias. Por sua vez, o Banco Central divulga o montante da dívida interna federal detido pelos Fundos de Pensão, mas apenas a parte investida em títulos da dívida por meio de Fundos de Investimento, sem informar o montante de títulos da dívida comprados diretamente.

Alguns analistas também dizem que o chamado “Tesouro Direto” seria uma prova de que cerca de 2 milhões de pessoas podem investir na dívida pública. Porém, conforme publicação do Tesouro Nacional, o montante da dívida detida no “Tesouro Direto” não chega a 1% do total da dívida interna federal (TESOURO NACIONAL, 2021).

Figura7: Orçamento Geral da União (2018) – Executado por Função: total R\$ 2,621 trilhões



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida

Em 2018, os gastos com a dívida pública (juros e amortizações) ficaram em 40,66% do Orçamento Federal Executado, ou seja, R\$ 1,065 trilhão, o investimento federal com Educação ficou em 3,62% e as transferências a Estados e Municípios em 9,82%.

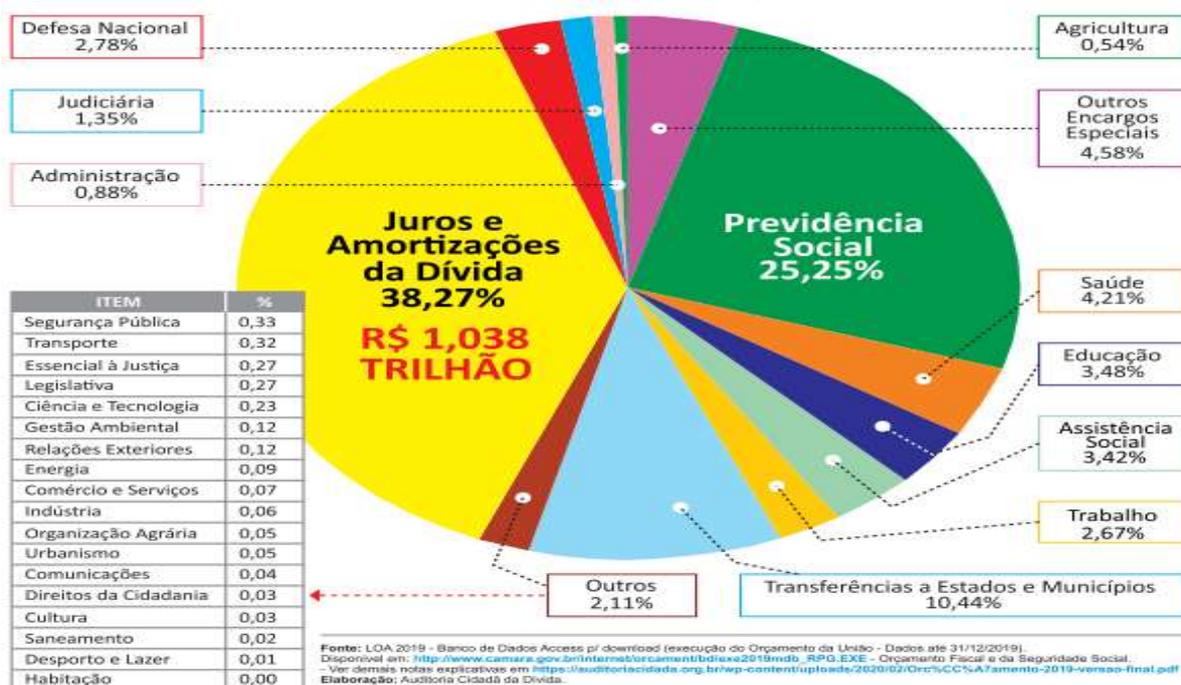
O privilégio financeiro ficou evidente na Emenda Constitucional 95, que estabeleceu teto para todos os investimentos sociais deixando fora do teto dos gastos com a dívida pública e com as novas empresas estatais criadas para a Securitização de Créditos Públicos.

Pinto (2017) relata que a Constituição de 1967 previa limitação de dívida para estados e municípios. No entanto, a Constituição Federal/88 estabeleceu que compete privativamente ao Senado Federal, por proposta do Presidente da República, limites globais para a dívida consolidada também para a União; bem como determinou a fixação de limites específicos para a moeda e dívida mobiliária federal, por lei ordinária (art. 52, VI e 48, XIV). Nesse sentido a autora comenta:

A omissão em comento ganha contornos graves diante do contexto fático-normativo, segundo o qual, por meio do artigo 30, incisos I e II da LRF, o próprio legislador se comprometeu em pautar prazo máximo de 90 dias para que a matéria chegasse ao Congresso Nacional. O presidente da República, então, encaminhou ao Senado, em 8 de agosto de 2000, a Mensagem 154, de 2000 (na origem nº 1.069/2000), contendo referidas propostas. Mas essa foi desdobrada em dois projetos. A chamada proposta 154-A, referente aos estados, Distrito Federal e municípios, prosperou, originando a Resolução do Senado Federal 40/2001. Já a 154 (ora

convertida em PRS 84/2007[3]) não foi até hoje sequer apreciada pelo Plenário daquela Casa. Por outro lado, o projeto de lei[4] para limitar a dívida mobiliária federal, enviado pelo presidente da República à Câmara dos Deputados também no início de agosto de 2000, nem a esse ponto chegou: foi arquivado no Senado no final de dezembro de 2014 e, portanto, sequer tramita atualmente no Congresso.

Figura 8: Orçamento Geral da União (2019) – Executado por Função: total R\$ 2,711 trilhões



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida

Segundo pesquisa da Auditoria da Dívida Cidadã a causa da dívida da União não tem origem nos investimentos sociais como educação, saúde e demais despesas primárias, ela decorre da incidência de diversos mecanismos financeiros sem contrapartida alguma em investimentos públicos,

- **Transformações de dívidas do setor privado em dívida pública ilegal;** transferência de dívidas privadas para o BC por meio do PROER, PROES e da recém aprovada EC 106 (xiv), que em plena pandemia aprofunda o Sistema da Dívida e a Financeirização.
- **Transformação de dívida externa irregular,** suspeita de prescrição, **em novos títulos,** por meio de obscura operação realizada em Luxemburgo, paraíso fiscal, denominada Plano Brady.
 - Elevadíssimas taxas de juros, sem justificativa técnica ou econômica.
 - **A ilegal prática do anatocismo,** que corresponde à incidência contínua de juros sobre juros que fazem a dívida se multiplicar por ela mesma.
 - **A irregular contabilização de juros como se fosse amortização da dívida,** burlando-se o artigo 167, III, da Constituição Federal.
 - **As sigilosas operações de swap cambial** realizadas pelo BC em moeda nacional, garantindo a privilegiados sigilosos que têm acesso a tais contratos o pagamento da variação do dólar (xxv).
- **Financiamento do Banco Central pelo Tesouro Nacional** mediante

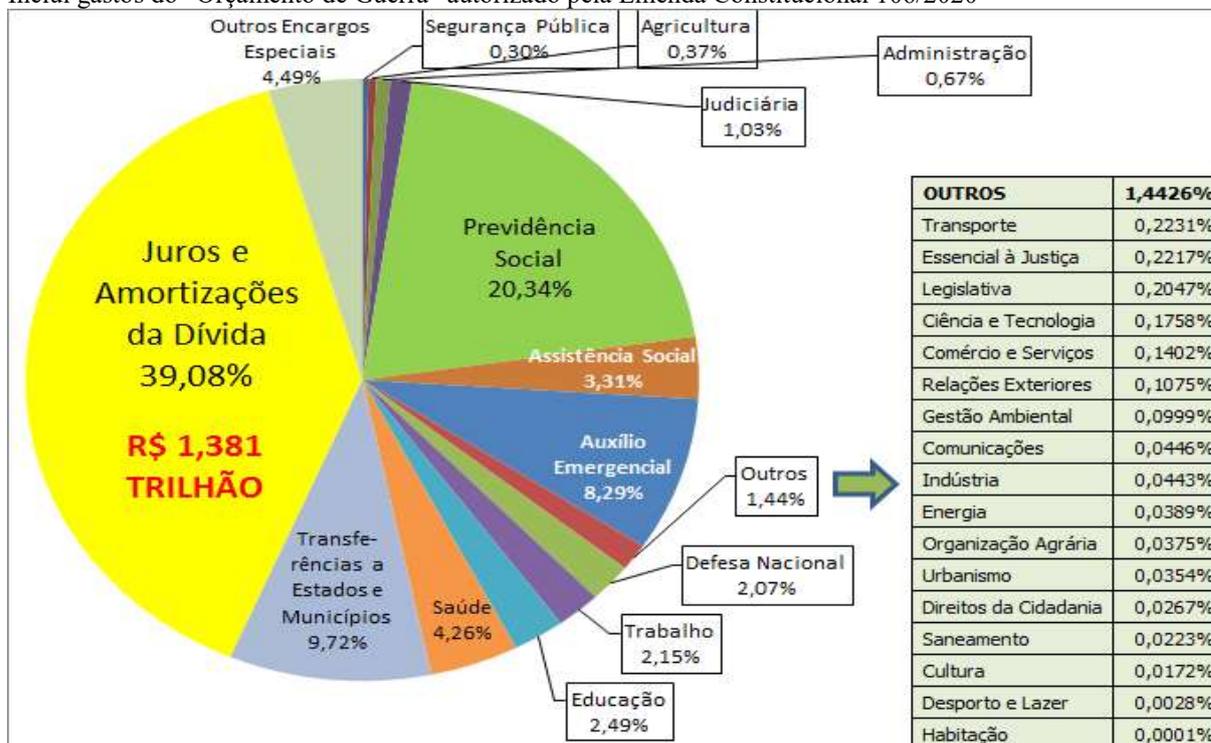
entrega de títulos sem contrapartida financeira e pagamento de juros sobre tais títulos dados de graça ao BC.

- **Remuneração da sobra de caixa dos bancos** por meio do abuso das sigilosas “operações compromissadas” que chegam a R\$ 1,5 trilhão, cerca de 20% do PIB, sem paralelo em qualquer outro país do mundo.
- Emissão excessiva de títulos para formar “colchão de liquidez”.
- **Prejuízos do Banco Central transferidos para o Tesouro Nacional**, como previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, que não estabeleceu limite algum para a política monetária do Banco Central, cujos prejuízos são arcados por toda a sociedade (Art. 7º da LRF).
- “**Securitização**”, que corresponde à nova forma de gerar dívida ilegal e disfarçada, que é paga por fora dos controles orçamentários, mediante desvio de arrecadação que sequer alcançará os cofres públicos (xxvi) .

Pinto (2019), novamente manifesta a necessidade de estabelecer limites sobre a administração da dívida pública da União, pois nem o Congresso aprovou lei que dispõe sobre o montante da dívida mobiliária federal, nem o Senado, a partir de proposta do Presidente, limites globais para o montante da dívida consolidada da União (art. 48, XIV e 52, VI da CF).

Assim, a dívida tem sido usada como justificativa para adoção de medidas restritivas, como por exemplo a Emenda Constitucional 95 (limite do teto dos gastos) interferindo nos direitos sociais e desenvolvimento socioeconômico.

Figura 9: Orçamento Geral da União (2020) – Executado por Função: total R\$ 3,535 trilhões. Inclui gastos do “Orçamento de Guerra” autorizado pela Emenda Constitucional 106/2020*



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida

https://www1.sioop.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06

Consulta em 15/1/2021. Orçamento Fiscal e da Seguridade Social. Inclui o chamado “Orçamento de Guerra”, aprovado por meio da Emenda Constitucional 106/2020 no contexto da pandemia. Gráfico por Função, com exceção das Funções “Encargos Especiais” e “Assistência Social”, cujas parcelas foram desmembradas de acordo com a natureza da despesa. A Função “Encargos Especiais” foi desmembrada em “Juros e Amortizações da Dívida” (GND 2 e 6); “Transferências a Estados e Municípios” (Programa 0903), e “Outros Encargos Especiais” (compostos principalmente de gastos de R\$ 50 bilhões com o cumprimento de Sentenças Judiciais, e gastos de R\$ 58 bilhões com garantias dadas aos bancos no âmbito do PRONAMPE, no valor de R\$ 38 bilhões, e no âmbito do Fundo Garantidor de Investimentos no valor de R\$ 20 bilhões, relacionados a empréstimos concedidos a micro, pequenas e médias empresas). A Função “Assistência Social” foi desmembrada para destacar a parcela referente ao “Auxílio Emergencial”, mostrada separadamente no gráfico (SIOPE-PLANEJAMENTO).

Segundo Fattorelli (2020) a Auditoria Cidadã elaborou o gráfico referente ao ano de 2020 inclui os gastos do chamado “Orçamento de Guerra” autorizado pela Emenda Constitucional 106/2020 para o período da pandemia da Covid-19, e mostra que a maior fatia do orçamento federal foi destinada aos pagamentos de juros e amortizações da dívida pública. Em 2020, os gastos com essa dívida atingiram R\$ 1,381 TRILHÃO, quantia 33% superior ao valor gasto em 2019, privilegiando principalmente grandes bancos e investidores nacionais e estrangeiros.

A inclusão dos gastos do chamado “Orçamento de Guerra” influenciou as seguintes rubricas orçamentárias, que receberam recursos extraordinários, conforme Tabela 2:

Tabela 2: Rubricas Orçamentárias Que receberam Recursos Extraordinários em 2020.

FUNÇÃO	VALOR PAGO (R\$)
Assistência Social (Auxílio Emergencial) *	292.945.434.082
Assistência Social (Outros)	36.676.414.868
Transferências a Estados e Municípios	79.147.025.919
Outros Encargos Especiais**	69.908.770.096
Saúde	39.744.108.114
Comércio e Serviços	3.077.317.353
Educação	937.175.533
Defesa Nacional	519.228.108
Ciência e Tecnologia	423.585.688
Direitos da Cidadania	241.131.755
Segurança Pública	196.547.991
Relações Exteriores	90.291.347
Administração	54.306.279
Previdência Social	53.832.356
Comunicações	2.223.204
Trabalho	902.055

Transporte	159.202
TOTAL	524.018.453.951

Fonte: https://www1.siof.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=IAS%2FExecucao_Orcamentaria.qvw&host=QVS%40pqlk04&anonymous=true&sheet=SH06

Nota*: O valor do Auxílio Emergencial pago a quase 70 milhões de pessoas (inicialmente R\$ 600,00/mês e reduzido para R\$300,00) somou R\$ 292,94 bilhões em 2020.

Nota**: O Tesouro Nacional destinou R\$ 58 bilhões ao Fundo Garantidor de Operações (FGO) e ao Fundo Garantidor de Investimentos (FGI), prestando garantias, às custas de emissão de títulos da dívida pública, aos empréstimos feitos pelos bancos às micro, pequenas e médias empresas no contexto da pandemia, sendo R\$ 38 bilhões referentes ao PRONAMPE e R\$ 20 bilhões a outros empréstimos no âmbito do FGI.

Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida.

O aporte de recursos extraordinários majorou Orçamento Federal Executado em R\$ 524,02 bilhões no ano de 2020, o que afetou a representação gráfica percentual das diversas rubricas orçamentárias, especialmente se compararmos com dados de anos anteriores.

Para ilustrar e ajudar a compreensão da evolução dos gastos federais, apresentamos o comportamento de alguns gastos selecionados na tabela 3 a seguir:

Tabela 3: Valores Nominais destinados para rubricas selecionadas com base em dados do Orçamento Federal Executado em 2019, no total de R\$ 2,711 trilhões, e em 2020, no total de R\$ 3,535 trilhões

Rubricas Orçamentárias selecionadas	Valor Nominal gasto em 2019	Participação percentual no total do orçamento em 2019	Valor Nominal gasto em 2020	Participação percentual no total do orçamento em 2020	Varição Nominal 2019- 2020	Varição Percentual 2019- 2020
Previdência Social	R\$ 684,48 bilhões	25,25%	R\$ 718,97 bilhões	20,34%	+ R\$ 34,49 bilhões	+ 5,04%
Transferências a Estados e Municípios	R\$ 282,97 bilhões	10,44%	R\$ 343,56 bilhões	9,72%	+ R\$ 60,59 bilhões	+ 21,41%
Educação	R\$ 94,47 bilhões	3,48%	R\$ 88,08 bilhões	2,49%	- R\$ 6,39 bilhões	- 6,76%
Saúde	R\$ 114,18 bilhões	4,21%	R\$ 150,46 bilhões	4,26%	+ R\$ 36,28 bilhões	+ 31,77%
Assistência Social (exceto Auxílio Emergencial)	R\$ 92,84 bilhões	3,42%	R\$ 116,99 bilhões	3,31%	+ R\$ 24,15 bilhões	+ 26,01%
Auxílio Emergencial	-	-	R\$ 292,94 bilhões	8,29%	-	-
Juros e Amortizações da Dívida	R\$ 1,038 trilhão	38,27%	R\$ 1,381 trilhão	39,08%	+ R\$ 344 bilhões	+ 33,04%

Fonte: Orçamento Federal Executado (pago) em 2019, detalhado em: <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/grafico-do-orcamento-federal-2019-2/> e Orçamento Federal Executado (pago) em 2020, detalhado no início deste texto.

A tabela acima, evidencia a **inaceitável redução dos gastos federais em Educação, tanto em termos nominais como percentuais**, o que denota o descaso com as universidades públicas, institutos de educação federais, de pesquisa e outras instituições que produzem o conhecimento indispensável ao nosso desenvolvimento socioeconômico. Mostra também que apesar dos aportes de recursos extraordinários realizados em 2020, em áreas importantes como Saúde e Transferências para Estados e Municípios, **o maior crescimento nominal de gastos está localizado nos gastos com juros e amortizações da dívida pública, que aumentou R\$ 344 bilhões**. Conforme também representado no gráfico do orçamento executado em 2020, o Auxílio Emergencial está sendo tratado separadamente de “Assistência Social” para não provocar distorção comparativa.

Tabela 4: Síntese de Gastos com Dívida Pública, Educação e Transferências a Estados e Municípios no Período de 2015-2020 - União

Exercício financeiro	Dívida pública %	Educação %	Transferência a Estados e Municípios %
2015	43,43	3,91	8,96
2016	43,94	3,70	9,06
2017	39,70	4,10	8,68
2018	40,66	3,62	9,82
2019	38,27	3,48	10,44
2020	39,08	2,49	9,72

Fonte: elaboração própria com base nos gráficos da Auditoria Cidadã da Dívida

De acordo com os dados sintetizados na Tabela 4, observa-se que ocorrem flutuações nos percentuais gastos tanto no Montante da Dívida Pública, quanto em Educação e nas Transferências aos Estados e Municípios. Essas variações demonstram a interdependência de alocação de recursos de acordo com o crescimento econômico apresentado pela economia naquele período.

Na sequência, o próximo capítulo apresenta a EC 95/2016 sob a ótica do retrocesso social com relação aos investimentos em Educação pública.

3.2 ANÁLISE DA EMENDA CONSTITUCIONAL SOB A ÓTICA DO RETROCESSO SOCIAL

Reiterando, teto dos gastos somente atingiu as despesas primárias federais como os gastos com pagamento a servidores, folha de pagamento, benefícios da previdência, benefícios assistenciais vinculados ao salário-mínimo (abono salarial, seguro-desemprego, subsídios), políticas públicas como gastos com educação e saúde. Entretanto, não há limite para as despesas financeiras, àquelas que se referem ao pagamento dos juros da dívida externa e interna do país, com os bancos, empresas e governos de outros países.

O parágrafo 5º do art. 107 do ADCT veda a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo. Significa que não há qualquer possibilidade de aumento, as políticas públicas estão limitadas aos valores estabelecidos em 2016, corrigidos pelo IPCA.

O art. 108 do ADCT possibilita que o Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites estabelecidos no art. 107, §1º. Esta alteração será permitida uma vez. Note-se que somente a partir de 2026 que poderá haver uma revisão dos valores investidos em despesas primárias.

Pinto (2019) refere a quantidade de crianças que aguardam vagas nas instituições públicas:

Enquanto cerca de 7,7 milhões de crianças de 0 a 3 anos aguardam vagas em creches e o país já enfrenta um apagão docente notadamente nas áreas de física, química, matemática e biologia; explodiram, na última década, estratégias insustentáveis de fomento ao ensino superior privado – ofertado, em sua maioria, em cursos de péssima qualidade – por meio de renúncias fiscais e crédito subsidiado (a exemplo do ProUni e FIES).

A EC 95 ao limitar os investimentos primários nas áreas sociais como por exemplo, saúde e educação, acaba por promover um retrocesso social das conquistas da população a partir da vigência da Constituição de 88.

Nesse contexto, salutar a reflexão a respeito do princípio da proibição do retrocesso social, implícito na CF 88, que tem por finalidade a vedação da redução ou supressão de direitos fundamentais sociais, ou seja, visa impedir que o legislador revogue de forma integral ou parcial direitos sociais previstos na Constituição Federal.

O princípio da proibição do retrocesso social está mais desenvolvido na Europa: Alemanha, Itália e Portugal. Os portugueses têm seu suporte nos ensinamentos de Canotilho,

para ele, direitos sociais se consagram como direitos fundamentais. O Tribunal Constitucional Português reconheceu o princípio da proibição do retrocesso social em 11/04/84, através do Acórdão n. 39/84, que declarou a inconstitucionalidade da lei que revogava parte considerável da Lei 56/79, que instituía o Sistema Nacional de Saúde de Portugal, o relator Conselheiro Vital Moreira entendeu que o SNS era uma forma de realizar o direito fundamental à proteção à saúde previsto na Constituição Portuguesa, tendo por base os direitos sociais fundamentais construiu argumentos da proibição do retrocesso social.

No Brasil o princípio da proibição do retrocesso social tem sido abordado pelos estudiosos do direito constitucional: José Afonso da Silva e Ingo Sarlet.

A primeira manifestação do STF a respeito da matéria foi na ADI n. 2.065-0-DF, onde se debatia a extinção do Conselho Nacional de Seguro Social e dos Conselhos Estaduais e Municipais de Previdência Social. Apesar da maioria dos Ministros não ter conhecido da ação, o voto do relator originário Ministro Sepúlveda Pertence, admitiu a inconstitucionalidade de lei reconhecendo a vedação genérica ao retrocesso social.

Outras decisões do STF trataram do tema da proibição de retrocesso social, como as ADIs nºs 3.105-8-DF e 3.128-7-DF, o MS nº 24.875-1-DF e, mais recentemente, a ADI nº 3.104-DF. O Tribunal de Justiça do Rio Grande do Sul também já analisou o tema na Apelação Cível nº 70004480182, que foi objeto do RE nº 617757 para o STJ. A matéria mereceu análise também pela 1ª Turma Recursal dos Juizados Especiais Federais da Seção Judiciária do Mato Grosso do Sul – Processo nº 2003.60.84.002458-7.

O princípio da vedação do retrocesso social precisa ser visto dentro do contexto de adversidade econômica e crescimento dos níveis de exclusão social, assim como redução na arrecadação das receitas públicas, quando são possíveis ajustes e redução ou flexibilização de investimentos públicos, como por exemplo na educação.

A respeito do art. 110 do ADCT verifica-se que há duas finalidades: deixar de aplicar percentuais mínimos da arrecadação de impostos em educação e saúde e, estabelecer nova metodologia de cálculo, utilizando o IPCA, que será aplicado sobre os investimentos em educação no exercício anterior.

Aqui que encontramos o nó górdio da EC 95/2016, mesmo que haja aumento da arrecadação dos impostos, não haverá reflexos positivos sobre os investimentos em educação por parte da União, em razão do teto estabelecido.

Neste caso, sendo os investimentos em educação um dos direitos sociais fundamentais protegidos pela CF 88 (art. 6º), a emenda 95 feriu uma das cláusulas pétreas, bem como fere o

princípio da vedação do retrocesso social.

O financiamento da educação conquistou um grande avanço na Constituição Federal de 1934, com a vinculação de receitas da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para manutenção da educação, conforme transcrição:

Art. 149 – A educação é direito de todos e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana.

Art. 156 - A União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.

Parágrafo único - Para a realização do ensino nas zonas rurais, a União reservará no mínimo, vinte por cento das cotas destinadas à educação no respectivo orçamento anual. (BRASIL, 1934).

Os avanços conquistados na Constituição de 1934, em seguida houve um retrocesso nas Constituições de 1937 e 1967, quando ocorreu novamente a desvinculação de receitas da União para o financiamento da educação.

Em 1988, a vinculação dos recursos obrigatórios retornou, no art. 212 - um instrumento importante para a manutenção e desenvolvimento do ensino, para efetivação do direito fundamental do acesso à educação.

Considerando que não há uma atuação legislativa e nem iniciativa do Poder Executivo no sentido de limitar o valor da dívida pública da união, conforme estabelece a Constituição Federal/88, já exposto neste trabalho no subitem 3.1.

Em relação às emendas constitucionais sempre há possibilidade de propor Ação Declaratória de Constitucionalidade – ADI perante o Supremo Tribunal Federal – STF, guardião da Constituição Federal (art. 102 e 103 CF).

O STF tem o poder de limitar os efeitos danosos da EC n. 95, é com este intuito que várias instituições e agremiações políticas questionam a constitucionalidade da Emenda Constitucional n. 95, protagonista de muitas discussões no parlamento, agora é alvo de questionamentos junto ao Supremo Tribunal Federal – STF.

A busca processual junto sistema do STF teve por escopo as ADIs em trâmite que solicitam a inconstitucionalidade da EC 95, após selecionou-se àquelas que questionam aspectos relativos ao investimento da educação.

O quadro a seguir apresenta as ADIs que tramitam junto ao STF que tem por objeto o pedido de inconstitucionalidade parcial ou total da EC 95:

Quadro 4: Ação Declaratória de Inconstitucionalidade (ADIs) alusivas a EC/95 de 2016

Número da ADI	Objeto da Ação	Situação processual
ADI nº 5658	Solicita declaração de inconstitucionalidade da expressão “ <i>a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal</i> ” art. 108, <i>caput</i> , ADCT; declaração de inconstitucionalidade do art. 110; do art. 107 ADCT – com o intuito de excluir de seu âmbito de incidência os gastos com educação e saúde; Art. 113 ADCT – com intuito de fixar a interpretação segundo a qual a elaboração e a divulgação de “ <i>estimativa de impacto orçamentário e financeiro</i> ” deve necessariamente preceder a edição de decretos do Poder Executivo para reduzir as alíquotas de tributos extrafiscais.	Protocolo 15/02/2017 Concluso à Relatora 15/02/2021
ADIs nº 5680 5715 e 5734	Questionam, em linhas gerais, os limites de investimento na Educação além de outros aspectos relacionados aos direitos sociais.	Protocolados Em 2017 Conclusos à Relatora em 24/03/2021, 19/01/2021 e 15/02/2021, respectivamente.
ADI nº 5643	Proposta pela FENASEPE – Federação Nacional dos Servidores e Empregados Públicos Estaduais e do Distrito Federal, questionam os investimentos na saúde, educação e assistência social.	Protocolo 23/01/2017 Baixa 02/04/2020

Fonte: Elaboração própria com base na pesquisa das ADIs em trâmite junto ao STF.

Informa-se que os processos estão sob a relatoria da Ministra Rosa Weber, ainda não há decisão de mérito em nenhuma das ADIs pesquisadas.

A exceção da ADI nº 5643, que houve decisão pelo não conhecimento da ação pois a Federação sindical não possui legitimidade ativa para a sua propositura:

ACÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE. EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016. NOVO REGIME FISCAL. INCONSTITUCIONALIDADE MATERIAL. AFRONTA ÀS CLÁUSULAS PÉTREAS DOS DIREITOS E GARANTIAS INDIVIDUAIS. PRELIMINAR. ILEGITIMIDADE ATIVA. 1. Federação sindical, por se tratar de entidade sindical de grau intermediário, não tem legitimidade ativa para promover o controle abstrato de constitucionalidade normas perante o STF, à luz do art. 103 da Constituição da República. 2. Instauração de controle concentrado de constitucionalidade por confederação sindical ou entidade de classe de âmbito nacional demanda demonstração inequívoca da relação de afinidade temática entre seus objetivos institucionais e o conteúdo material das normas questionadas. - Parecer pelo não conhecimento da ação. I Trata-se de ação direta de inconstitucionalidade. MINISTRA Rosa Weber.

Menciona-se que ainda tramitam ADIs que questionam aspectos quanto a independência dos poderes: ADI n. 5633 – proposta pela Associação Nacional dos Magistrados (AMB), Associação Nacional dos Magistrados e ADI 5988 – Associação Nacional dos Defensores Públicos Federais – ANADEF.

Com a vigência da EC 95 o percentual de 18% da União no investimento em educação está suspenso pelo prazo de 20 anos. Contudo, permanece em vigor a parte relativa da aplicação no mínimo de 25% em educação para Estados, Distrito Federal e Municípios, da arrecadação de impostos, quer dizer receita própria e de transferência, conforme análise que segue referente ao § 6º artigo 107 que não inclui alguns itens na base de cálculo dos limites estabelecidos pelo Novo Regime Fiscal, cuja análise é feita a seguir.

4 FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA À LUZ DA EC/95 (NOVO REGIME FISCAL): ANÁLISE DOS INVESTIMENTOS NO MDE PRATICADOS PELOS 10 MAIORES MUNICÍPIOS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL

Com o advento da CF/88, o financiamento da Educação passou a ser consagrado com base na vinculação dos recursos estabelecidos no art. 212, com a fixação dos percentuais de 18% para a União e 25% para os demais entes federativos (CF/88; MARTINS, 2010). Para Martins (2010), o financiamento da Educação deve atender aos objetivos de universalização do acesso, qualidade e equidade. Sendo que esses objetivos passam a ser instrumentalizados pelo planejamento e pela constituição de fundos educacionais, perante a aprovação do plano nacional de educação. Assim, tanto os fundos quanto o planejamento, corroboram a forma assumida pelo Estado Brasileiro na CF de 1988, ou seja, de assegurar a educação básica pública por meio de fundos cooperativos entre os Entes (União, Estados e Municípios).

Num contexto histórico, os fundos cooperativos de financiamento entre os Entes foram estabelecidos na CF de 1934, a qual introduziu a vinculação obrigatória no orçamento para a Educação nas três esferas de administração pública. A vinculação foi mantida nas Constituições 1946 e de 1988 (OLIVEIRA; SILVA, 2018). Para os autores, a CF/88 estabelece os seguintes parâmetros para o financiamento da Educação:

A Constituição Federal de 1988, de acordo com o Art. 212, estabeleceu a vinculação mínima de 18% para a União e 25% para os estados, Distrito Federal e municípios, calculados sobre a receita de impostos e de transferências, sendo direcionados para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Conforme o Art. 211, da referida Carta, em regime de colaboração, os entes federados organizarão seus sistemas de ensino, sendo estabelecidos os níveis em que atuarão prioritariamente (OLIVEIRA; SILVA, 2018, p. 254).

Segundo Canotilho (1999), os marcos legais e institucionais dão condições materiais para que exista o exercício desses direitos estabelecidos, constitucionalmente. Para o autor, é dever do Estado assegurar recursos para ofertar direitos sociais à população.

Conforme já estabelecido, o financiamento da Educação ocorre no formato de ação conjunta entre os Entes Federativos. Sendo que para financiar o direito à Educação são necessários recursos orçamentários, os quais compete à União a função redistributiva, ou seja, participar da redistribuição de recursos com o objetivo de equalização e promover a cooperação entre os Entes, contribuindo para a garantia do direito básico à Educação.

O federalismo cooperativo, consubstanciado na delimitação de competências comuns, a União os Estados e Municípios atuam simultaneamente em áreas preestabelecidas, objetivando preencher lacunas, em especial financeiras, entre as capacidades e as necessidades dos entes federados. De acordo com a CF/1988, art. 211, §§ 1º, 2º e 3º, o perfil cooperativo manifesta-se inicialmente na distribuição de funções: a União, atuando nos ensinos básico e superior; os Estados, nos ensinos fundamental e médio e os municípios, nos ensinos infantil e fundamental (FRANZENE, 2010; BASSI, 2018).

O financiamento da educação pública, focado em ações do MDE opera em regime de colaboração (CF/1988, art. 212), o que equivale dizer que é suprido por recursos de todos os entes federados. Essa conjunção de recursos é ancorada em afetações tributárias (vinculações sobre receitas de impostos e transferências constitucionais), interpretadas como uma operação compromissada, quando da elaboração do orçamento (BASSI, 2018).

A CF/88 além de definir as receitas tributárias devidas para cada ente federativo, determinou que, entre eles, haveria uma transferência constitucional de receitas. Sendo que esses repasses sempre decorrem dos governos de maior nível para os de menores níveis de arrecadação, ou seja, a União repassa aos Estados e Municípios, além de que os Estados também repassam aos Municípios (PAVAN, 2017). Sob esse aspecto, tem-se a ação da função redistributiva dos recursos públicos entre os Entes Federados.

Nesse sentido, o Quadro 5 apresenta a repartição das receitas constituídas como sendo as transferências devolutivas intragovernamentais, no sentido de fazer frente a disparidade tributária existente entre os Entes federativos.

Quadro 5: Repartição/Transferências das Receitas Tributárias Constitucionais

SENTIDO	MODALIDADE DA REPARTIÇÃO TRIBUTÁRIA
Da União para os Estados	<p>Distribuição:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 21,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI p/ o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do DF (art. 159, I, “a” da CF/88), objetivando promover o equilíbrio socioeconômico; - 10% da arrecadação líquida do IPI, proporcionalmente ao valor das exportações de bens industrializados (art. 159, II, da CF/88). <p>Partilha:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 100% do IR e do IPI incidente na fonte sobre os rendimentos pagos pela administração pública estadual (art. 157, I, da CF/88); - 30% do IOF incidente sobre o ouro definido como ativo financeiro ou cambial, conforme origem; - 20% da arrecadação de novo imposto que a União venha a instituir (competência residual) rateio determinado por lei federal, (ex. Imposto sobre grandes fortunas).
	<p>Distribuição:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 22,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, (art. 159, I” b” da CF/88), objetivando promover o equilíbrio socioeconômico. <p>Partilha:</p>

Da União para os Municípios	100% do IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos pela administração pública municipal (art. 158, I, da CF/88); 70% do IOF incidente sobre o ouro definido como ativo financeiro ou cambial, conforme origem; - 50% da arrecadação do ITR, cabendo a totalidade relativo aos imóveis situados no Município, quando houver opção pelo Município da fiscalização e cobrança do ITR, (art. 158, II, c/c 153, § 4º, III, da CF/88).
Dos Estados para os Municípios	Distribuição: - 25% da arrecadação líquida do ICMS, por meio de fórmula, sendo, pelo menos, três quartos proporcionais ao valor adicionado gerado em cada localidade, até um quarto, segundo critérios de lei estadual; - 25% do ICMS (art. 158, IV, da CF/88). Partilha: - 50% do IPVA, conforme veículos licenciados em seus territórios (art. 158, III, da CF/88).

Fonte: Adaptado pela Autora a partir de Pavan (2017, p.89)

As transferências entre os entes têm por objetivo equalizar a capacidade arrecadadora e financeira da União, Estado e Municípios (PAVAN, 2017). Os recursos de transferências são utilizados na promoção de políticas educacionais e integram a composição do orçamento público, o qual ainda contempla a constituição de despesas destinadas a Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (MDE).

De acordo com a Lei de Diretrizes e Bases da Educação (lei 9.394/1996), por ocasião da elaboração do orçamento, a constituição de despesas do MDE é realizada com vistas à consecução dos objetivos básicos das instituições educacionais e todos os níveis, compreendendo,

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

Na vigência do Novo Regime Fiscal (EC/95), as aplicações mínimas em ações de manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198[23] e do caput do art. 212, da Constituição Federal; e II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 [IPCA] deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 1988, ADCT, art. 110).

A Emenda Constitucional nº 95/2016 (Teto de Gastos) institui Novo Regime Fiscal, que vigorará por vinte anos, estabelecendo, para cada exercício, limite individualizado para as despesas primárias do Poder Executivo (União), equivalente à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida pela variação do IPCA. O exercício financeiro de 2017 foi o primeiro cujas despesas realizadas foram limitadas segundo regras estabelecidas pelo Novo Regime Fiscal. Nos termos da EC nº 95/2016, o piso constitucional da educação em 2017 foi ainda equivalente a 18% da receita líquida de impostos, apurado em R\$ 49,0 bilhões (União), valor que, corrigido pelo IPCA, será mantido para os 19 exercícios financeiros seguintes (TANNO, 2018).

Segundo Bassi (2018), no exercício de 2017, a arrecadação líquida de impostos (18%) manteve-se compromissada com o financiamento da educação pública. Já nos exercícios posteriores – de 2018 em diante para a União –, ocorre a desafetação tributária, adotando-se outra sistemática ao provisionamento de recursos. Para o autor, em síntese, tem-se que, com o Novo Regime Fiscal, o financiamento da educação pública da fração cabível à União segue novo padrão, o qual era acoplado ao ciclo econômico, agora, composto pelas despesas do exercício anterior, corrigidas pelo IPCA para o período de doze meses, terminado em junho do exercício anterior.

Contudo, o teto dos gastos federais não atingiu as transferências constitucionais aos estados e Municípios conforme determina o art. 107, § 6º, inciso I da EC 95, que não se incluem na base de cálculo o limite de investimentos federais constitucionais estabelecidos no:

I - Transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do **caput** do art. 21, todos da Constituição Federal, e as complementações de que tratam os incisos V e VII do **caput** do art. 60, deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Necessário esclarecer que o inciso I do parágrafo 6º enumera os dispositivos da Constituição Federal cujos tributos e repasses federais para estados e municípios ficam excluídos da base de cálculo que congela os investimentos federais. Em tese a EC 95 não atingiu estados e municípios que são entes federados com autonomia política e administrativa.

Assim, para identificar e melhor visualizar quais tributos não incluem a base de cálculo do teto de gastos, optou-se em elaborar o quadro 6.

Quadro 6 – Impostos e Repasses que não se incluem na base de cálculo da EC 95/2016

Dispositivo CF/88	Imposto que estão excluídos do teto da EC/95 2016
Art. 20, § 1º	É assegurada, nos termos da lei, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a órgãos da administração direta da União, participação no resultado da exploração de petróleo ou gás natural, de recursos hídricos para fins de geração de energia elétrica e de outros recursos minerais no respectivo território, plataforma continental, mar territorial ou zona econômica exclusiva, ou compensação financeira por essa exploração.
Art. 146, parágrafo único, III	Recolhimento unificado, por lei complementar das microempresas e empresas de pequeno porte (optantes pelo simples), ICMS, seguridade social e PIS Veda a retenção ou condicionamento.
Art. 153, § 5º	Ouro que for definido como ativo financeiro ou instrumento cambial, devido na operação ode origem (Estado/Município).
Art. 157	- 100% do IR incidente na fonte sobre os rendimentos pagos pela administração pública estadual – desconto em folha dos servidores (art. 157, I, da CF/88); - 20% da arrecadação de novo imposto que a União venha a instituir (competência residual) rateio determinado por lei federal (art. 157, II c/c 154, (da CF/88 (ex. Imposto sobre grandes fortunas).
Art. 158, I e II Pertencem aos Municípios	- 100% do IR incidente na fonte sobre rendimentos pagos pela administração pública municipal (art. 158, I, da CF/88); - 50% da arrecadação do ITR, cabendo a totalidade relativo aos imóveis situados no Município, quando houver opção pelo Município da fiscalização e cobrança do ITR, (art. 158, II, c/c 153, § 4º, III, da CF/88).
Art. 159	- 21,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI p/ o Fundo de Participação dos Estados (FPE) e do DF (art. 159, I, “a” da CF/88), objetivando promover o equilíbrio socioeconômico; - 10% da arrecadação líquida do IPI, proporcionalmente ao valor das exportações de bens industrializados (art. 159, II, da CF/88). - 22,5% da arrecadação líquida do IR e do IPI para o Fundo de Participação dos Municípios - FPM, (art. 159, I” b” da CF/88), objetivando promover o equilíbrio socioeconômico.
Art. 212, § 6º	As cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino.
Art. 60, V e VI I ADCT	V - a União complementar os recursos dos Fundos, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, conforme inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal; VII - a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo: A EC 108 prevê complementação da União de 12% a partir da vigência do primeiro ano do novo Fundeb e aumentará de forma gradativa até atingir 23% dos recursos que formarão o fundo em 2026.

Fonte: Elaboração própria a partir dos dispositivos da CF/88

O art. 21, XIV não integra o quadro 6, por se tratar de Manutenção de Fundo para organizar e manter a polícia civil, polícia militar e o corpo de bombeiros do Distrito Federal.

Assim, restou demonstrado que as receitas de transferências da União para Estados e Municípios, não foram atingidas pelo teto estabelecido na EC 95.

No entanto, há de se considerar que as receitas de transferências constitucionais sofrem o impacto de expansões ou recessões econômicas que ocorrem no período. Conseqüentemente, os reflexos da variação econômica recaem também sobre o montante de recursos de transferências que atingem os Municípios.

Após a contextualização apresentada sobre os efeitos da EC95/2016, a Tabela 5 apresenta a evolução da aplicação dos recursos no financiamento da educação básica (MDE) dos 10 maiores municípios do estado do Rio Grande do Sul. Essa Tabela apresenta os investimentos realizados para o período analisado com o objetivo de demonstrar o percentual investido em educação básica (MDE) pelos entes pesquisados. Convém observar que eles não refletem os impactos promovidos pela EC 95/2016, uma vez que o limite constitucional de gastos em MDE pelos Municípios continuam fixados em 25%. Ou seja, os Municípios continuam tendo que investir esse percentual.

Tabela 5: Evolução dos Gastos com MDE- 10 maiores Municípios do RS – Período de 2014 a 2020 – Valores Percentuais (%)

Municípios	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)	2018 (%)	2019 (%)	2020 (%)
Porto Alegre	27,28	27,51	26,61	28,46	27,47	26,92	25,25
Caxias do Sul	25,63	27,61	27,76	27,72	27,64	26,17	23,89
Canoas	25,93	29,74	31,56	30,48	29,03	25,49	25,05
Pelotas	25,73	26,79	26,80	29,35	27,65	27,32	26,67
Gravataí	25,40	25,33	25,24	25,45	25,14	25,21	25,19
Santa Maria	27,93	27,37	26,09	27,59	25,26	26,71	26,21
Viamão	28,60	25,00	28,01	26,80	25,97	26,60	23,30
Novo Hamburgo	25,87	25,61	26,15	27,17	25,81	25,62	25,42
São Leopoldo	26,48	26,15	29,36	30,70	26,65	28,46	25,07
Alvorada	25,07	25,49	21,74	22,06	21,35	20,76	20,08

Fonte: Tribunal de Contas do Estado – RS (<https://portalnovo.tce.rs.gov.br/informacoes-dos-fiscalizados/>)

Nota: (aplicação do MDE/Receita Líquida de Impostos e Transferências = total de Aplicação em MDE (%))

A Tabela 5 apresenta a evolução dos investimentos (Gastos com MDE) dos 10 maiores municípios no período de 2014 a 2020. Como se observa na Tabela, os municípios mantêm a aplicação do percentual mínimo estabelecido (25% em MDE). A exceção é o Município de Alvorada que a partir de 2016 os investimentos em Educação básica (MDE) ficaram abaixo do percentual mínimo (25%). Para os demais municípios, observa-se uma oscilação sobre o excedente do percentual mínimo investido.

Quando analisado o ano de 2020 observa-se que 03 municípios não conseguiram aplicar

o percentual mínimo em educação (Caxias do Sul, Viamão e Alvorada). Observa-se ainda que os demais municípios tiveram baixos excedentes dos seus respectivos investimentos. Analisando os dados apresentados, chama a atenção os efeitos da Pandemia COVID19, cujas aulas presenciais foram suspensas, bem como, diversas ações de educação básica. Evidenciando-se a dificuldade de os Municípios realizarem seus investimentos em MDE.

Por outro lado, importante salientar que não houve preocupação do Poder Público, das três esferas governamentais, em adequar o ensino à novas tecnologias, exigidas para o momento da pandemia e que posteriormente, voltando às aulas presenciais, poderiam ser incorporadas ao ensino público, e teriam alcançado o percentual mínimo constitucional, bem como o atendimento aos estudantes de forma mais adequada.

Oportuno considerar que em virtude das ações de enfrentamento ao COVID19, o Senado aprovou em dois turnos a PEC 13/2021, que tem a finalidade de livrar gestores de municípios e estados que não investiram em 2020 e 2021 o percentual mínimo resultante de impostos em educação, com a justificativa da suspensão das aulas presenciais.

Caso a PEC 13 também seja aprovada na Câmara dos Deputados e promulgada a Emenda Constitucional, os municípios poderão equacionar os investimentos em MDE até 2023 para cumprir o percentual mínimo de 25%, a diluição dos gastos é retroativa, contemplando os anos de 2020 e 2021, e não haverá punição aos gestores públicos que descumpriram os gastos mínimos em educação.

A Tabela 6 apresenta a média de gastos com investimentos no MDE dos 10 maiores municípios do estado.

Tabela 6: Média de Gastos com MDE e Percentual Excedente – Período de 2014/2020.

Municípios	Gasto Médio com MDE – Período de 2014 a 2020	Percentual Excedente (Período de 2014 a 2020)
Porto Alegre	27,07%	14,50%
Caxias do Sul	26,63%	11,92%
Canoas	28,18%	22,28%
Pelotas	27,19%	15,31%
Gravataí	25,28%	1,96%
Santa Maria	26,74%	12,16%
Viamão	26,33%	9,28%
Novo Hamburgo	25,95%	6,65%
São Leopoldo	27,55%	17,87%
Alvorada	22,36%	-18,44%

Fonte: Tribunal de Contas do Estado – RS (<https://portalnovo.tce.rs.gov.br/informacoes-dos-fiscalizados/>)

Ao se analisar os 10 maiores municípios do estado, convém observar que são municípios que concentram forças regionais e locais, tanto em termos populacionais quanto na geração de riqueza. Portanto, são municípios que possuem uma parcela significativa de arrecadação tributária advinda de receitas próprias. Diferente da grande maioria dos municípios brasileiros, cujo maior ingresso de recursos provém de transferências da União e dos Estados.

De acordo com os valores apresentados na Tabela 6, destaca-se o Município de Canoas, cujos investimentos ficaram com a maior média entre os municípios pesquisados (28,18%). Em contrapartida, o Município de Alvorada manteve o percentual médio de gastos em 22,36%. Quando analisados os excedentes investidos no MDE no período analisado, destaca-se o Município de Canoas com 22,28%, seguido do município de São Leopoldo com 17,87% e Pelotas com 15,31%. Por outro lado, o município de Alvorada teve um déficit de -18,44%.

É importante destacar que o objetivo dessa análise é verificar os percentuais de investimentos com educação básica (MDE) de cada município pesquisado, uma vez que a abordagem utilizada é com relação aos investimentos em educação, em especial, após a promulgação da EC/95 (Novo Regime Fiscal). Nesse sentido, não faz parte do escopo desse estudo investigar as razões dos investimentos se manterem abaixo ou acima dos parâmetros constitucionais (25%) estabelecidos. Outro aspecto importante a ser considerado é que embora a grande maioria dos municípios analisados demonstraram um excedente no quesito aplicação de recursos em educação básica, não necessariamente, esse indicador se traduz em melhorias de qualidade do ensino.

Para se avaliar resultados educacionais deve se levar em consideração as políticas públicas educacionais institucionalizadas em cada município as quais integram obrigações constitucionais e legais de cada ente e avaliar os resultados que essas políticas produziram. Dentre alguns exemplos para a avaliação de políticas públicas educacionais, tem-se o PISA (*Programme for International Student Assessment*), adotado pela OCDE nas comparações internacionais, e o IDEB (índice de desenvolvimento da educação básica), utilizado pelo Ministério da Educação e regionalizado por rede de ensino, dentre outros (TANNO, 2018).

Segundo Tanno (2018), o Plano Nacional de Educação estabelece (art. 11) que o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica, coordenado pela União, em colaboração com os demais entes federados, constituirá fonte de informação para a avaliação da qualidade da educação básica e para a orientação de políticas públicas desse nível de ensino, com adoção de dois grupos de indicadores:

I - indicadores de rendimento escolar, referentes ao desempenho dos (as) estudantes apurado em exames nacionais de avaliação, com

participação de pelo menos 80% (oitenta por cento) dos (as) alunos (as) de cada ano escolar periodicamente avaliado em cada escola, e aos dados pertinentes apurados pelo censo escolar da educação básica;

II - indicadores de avaliação institucional, relativos a características como o perfil do alunado e do corpo dos (as) profissionais da educação, as relações entre dimensão do corpo docente, do corpo técnico e do corpo discente, a infraestrutura das escolas, os recursos pedagógicos disponíveis e os processos da gestão, entre outras relevantes (PNE).

A estratégia 7.10 do PNE estabelece ainda a contextualização dos resultados do IDEB com relação a indicadores sociais:

7.10) fixar, acompanhar e divulgar bianualmente os resultados pedagógicos dos indicadores do sistema nacional de avaliação da educação básica e do Ideb, relativos às escolas, às redes públicas de educação básica e aos sistemas de ensino da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assegurando a contextualização desses resultados, com relação a indicadores sociais relevantes, como os de nível socioeconômico das famílias dos (as) alunos (as), e a transparência e o acesso público às informações técnicas de concepção e operação do sistema de avaliação (PNE).

Nesse contexto, fica evidente que o cumprimento do percentual de 25% em Educação básica (MDE) não é prerrogativa para se avaliar qualidade de políticas educacionais. No entanto, como todas as políticas públicas necessitam de recursos financeiros para serem implementadas e executadas, certamente, o montante de recursos arrecadados e distribuídos contribuem para que se obtenha melhorias na educação pública, cumprindo dessa forma, para o cumprimento de um direito social básico criado a partir da CF/88.

Dando sequência ao objetivo de análise, a Tabela 7 apresenta a Variação da Receita Líquida de Impostos (RLI) no período de 2014 a 2020 ocorrida nos municípios pesquisados. A análise dessa natureza evidencia o contexto, mencionado anteriormente, quando da análise dos investimentos no MDE. Ou seja, a variação da RLI é o parâmetro de impacto que irá constituir o montante de recursos que serão investidos nas políticas públicas de educação básica e compor o percentual de investimentos no MDE.

Tabela 7: Receita Líquida de Impostos RLI - 10 maiores Municípios do RS – Período de 2014 a 2020 (em R\$ 1.000)

Municípios	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Porto Alegre	2.784.540	2.990.256	3.297.351	3.255.852	3.504.148	3.562.687	Indisponível
Caxias do Sul	808.102	840.562	986.086	877.746	930.341	990.200	998.456
Canoas	633.586	659.624	737.876	864.941	997.899	998.906	1.014.503
Pelotas	283.837	322.989	391.600	380.982	422.960	446.295	452.776
Gravataí	327.043	334.931	393.099	428.829	431.312	444.778	442.883

Santa Maria	285.368	303.890	333.296	353.309	387.810	412.385	416.370
Viamão	166.135	166.653	200.394	203.047	227.112	235.559	227.158
Novo Hamburgo	319.370	333.056	359.493	371.793	412.147	426.129	411.899
São Leopoldo	267.371	282.850	304.574	314.309	343.312	367.315	368.289
Alvorada	124.865	133.261	141.176	155.000	162.826	178.587	177.352

Fonte: Tribunal de Contas do Estado – RS (<https://portalnovo.tce.rs.gov.br/informacoes-dos-fiscalizados/>)
Nota: (aplicação do MDE/Receita Líquida de Impostos e Transferências = total de Aplicação em MDE (%))

De acordo com os dados constantes na Tabela 7 é possível verificar o montante de RLI (composta pelas transferências e pela receita líquida de impostos) que cada município se utilizou como parâmetro para realização dos investimentos em MDE (no mínimo 25%). É oportuno destacar que os valores apresentam oscilações no decorrer do período e não se encontram deflacionados (são valores nominais).

A Tabela 8, apresenta a variação da Receita Corrente Líquida (RCL) no período de 2014 a 2020 ocorrida nos municípios pesquisados. A RCL foi criada a partir da institucionalização da LRF (art. 2º, IV). A RCL é sempre apurada de modo consolidado e alcança todas as entidades públicas no mesmo nível de governo, exceto empresas estatais autônomas, por isso, a RCL está presente em todas as entidades federadas (LC101/2000).

Tabela 8: Variação Percentual da RCL - 10 maiores Municípios do RS – Período de 2014 a 2020

Municípios	2014 (%)	2015 (%)	2016 (%)	2017 (%)	2018 (%)	2019 (%)	2020 (%)
Porto Alegre	12,65	5,70	3,72	3,39	4,79	5,72	14,21
Caxias do Sul	7,55	4,42	8,44	-0,52	8,05	5,34	8,77
Canoas	22,95	6,24	5,75	10,57	9,01	3,43	10,23
Pelotas	10,88	7,41	16,13	4,94	6,72	6,37	13,58
Gravataí	7,13	2,44	16,33	6,69	12,24	4,41	7,31
Santa Maria	6,94	4,79	11,21	6,82	9,87	4,28	10,58
Viamão	9,28	8,01	16,71	1,50	13,04	6,76	10,38
Novo Hamburgo	12,09	1,88	10,06	-0,50	10,24	6,97	11,93
São Leopoldo	4,43	12,05	3,90	3,73	4,54	9,87	11,06
Alvorada	8,70	4,33	7,08	8,09	6,44	7,72	11,68

Fonte: Tribunal de Contas do Estado – RS (<https://portalnovo.tce.rs.gov.br/informacoes-dos-fiscalizados/>)
Nota: (aplicação do MDE/Receita Líquida de Impostos e Transferências = total de Aplicação em MDE (%))

De acordo com a LRF (LC 101/200), a RCL é o somatório de 12 meses de arrecadação: a do mês de apuração e a dos onze meses anteriores, excluídas as duplicidades legais (art. 2º, § 3º). Assim, esse indicador vislumbra um horizonte de 12 meses de receita executada, com o

intuito de neutralizar a sazonalidade típica de receitas governamentais. Embora, essa metodologia de cálculo neutralize a flutuação orçamentária, ela não neutraliza a variação no que tange ao contexto de decréscimos que porventura ocorrem na economia (PIB, inflação, e demais indicadores e suas respectivas variações) (LC 101/2000). Nesse sentido, a Tabela 8 apresenta as oscilações (variações) apresentadas pela RCL no período de 2014 a 2020 dos Municípios analisados e já contemplam as flutuações cíclicas ocorridas na economia brasileira.

Assim sendo, embora o texto constitucional de 1988, em seu Art. 212, tenha ampliado o mínimo para os gastos públicos da União com educação para 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) e mantido a vinculação de 25% de receitas para os estados e municípios, fica evidente que os percentuais em investimentos em educação básica (MDE) acompanham a flutuação econômica do país, pois são constituídos de receitas da união, estados e dos próprios municípios que não estão isentos da oscilação apresentada pela economia (ROSSI; DWECK, 2016).

No âmbito da União, ainda se tem a limitação dos Gastos Primários do Governo Federal (EC/95), os quais atingem os investimentos governamentais, conseqüentemente as políticas educacionais. A partir da limitação da EC/95, o gasto primário do governo federal fica limitado por um teto definido pelo montante gasto no ano de 2017 reajustados pela inflação acumulada, medida pelo IPCA (ROSSI; DWECK, 2016).

Em síntese, o novo regime fiscal implica congelamento real das despesas do Governo Federal, o que resulta em redução do gasto público em relação ao PIB e ao número de habitantes, por causa do crescimento da economia e da população ao longo dos anos. Ou seja, de acordo com a regra proposta, os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e da população.

Na mesma linha de análise, quando se apresenta a variação da RLI dos Municípios (Tabela 7), é preciso considerar que ela sofreu impactos pela flutuação que ocorre normalmente nas receitas tributárias próprias de cada ente. Dessa forma, embora os investimentos estejam dentro dos patamares constitucionais (por exemplo, os 25% em MDE) podem ocorrer mudanças de políticas educacionais em função da flutuação de recursos para o financiamento das políticas públicas. Assim, existem realidades socioeconômicas e políticas diferentes em cada Município. Há de se considerar ainda que há variações populacionais de um período para outro e o montante de recursos não acompanha essa variação.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Neste capítulo apresentam-se as principais conclusões obtidas a partir dos objetivos estabelecidos para o estudo. A partir do objetivo geral, foram construídos quatro objetivos específicos com o intuito de responder à questão problema dessa pesquisa.

O presente trabalho analisou os direitos fundamentais previstos na Constituição Federal e sua institucionalização na sociedade brasileira nestes 30 anos. Nesse sentido os direitos sociais têm ocupado destaque nos debates pós 05/10/1988.

Por isso o estudo iniciou as reflexões a respeito da dignidade humana (art. 1º, III, da CF), garantindo proteção às pessoas e o acesso às necessidades básicas como alimentação e moradia, uma relação protetiva do Estado aos indivíduos, para em seguida falar de educação, afinal as necessidades mais prementes como a sobrevivência são de ordem natural e, o direito natural costuma vir antes até de qualquer Constituição e ou legislação infraconstitucional.

“Ninguém consegue estudar de barriga vazia”, eis o motivo da merenda escolar oferecida nas escolas públicas.

Dentre os direitos sociais estabelecidos no art. 6º da CF, a educação é o primeiro listado, tem o objetivo de encarregar o Estado de diminuir as desigualdades existentes na sociedade. Segundo Rocha (2017), o investimento público na educação básica assume especial relevância na medida em que crianças em situação de vulnerabilidade social costumam apresentar defasagem em relação às demais, relativamente ao capital cultural que vem da família.

A educação visa o pleno desenvolvimento da pessoa (art. 205 da CF), a partir de 1988 tivemos várias leis aprovadas no sentido de regulamentar os princípios constitucionais, dentre elas o Estatuto da Criança e do adolescente – ECA, que regulamenta os direitos concernentes às crianças e adolescentes e preconiza o direito à educação em seu art. 1º.

Quando falamos do direito à educação precisamos lançar olhar nas questões sociais brasileiras, especialmente as famílias em vulnerabilidade social, de baixa renda ou renda inexistente, situação que se agravou profundamente neste período de pandemia, com desemprego, nesse contexto, as crianças são as maiores vítimas, especialmente quando estão fora da escola. A escola é ambiente de proteção, acesso ao alimento físico e da alma, pelo menos deveria ser.

A educação pública e de qualidade é profundamente necessária, especialmente quando

se fala em vulnerabilidade social, aliás em países desenvolvidos esta é uma regra: o acesso à educação pública é fundamental.

O art. 212 da CF estabeleceu a repartição das competências entre os entes federados, bem como estabeleceu os percentuais mínimos que cada um deve investir em educação. Quanto a legislação infraconstitucional, fundamental as regras estabelecidas na LDB que definiu no art. 70 as regras para manutenção e desenvolvimento de ensino, bem como as ações definidas no art. 71.

Financiamento da educação possui relação estreita com arrecadação de impostos, esta arrecadação sustenta a máquina pública, nesse sentido, os artigos 153 a 156 da CF/88 estabeleceram a competência para instituir e cobrar impostos para cada ente federal, conforme mostra a quadro 1, no item 2.1 Educação como direito social.

O quadro 2 demonstra a composição da receita para financiamento do ensino em cada ente federado e quais os impostos que compõem o cálculo para manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Contudo, a partir de 2017 começou um novo cenário, com a EC 95 promulgada em dezembro de 2016, com vigência a partir de 2017, estabelecendo o teto dos gastos da União, em relação as despesas primárias, atingindo e investimento em educação pública por parte da União.

A partir de 2017, o orçamento federal, tomará por base o valor nominal orçado em 2016 atualizado pelo IPCA dos 12 meses anteriores para as despesas primárias: como saúde e assistência social. Referente a educação em 2017 ainda houve aplicação de 18% da União sobre a arrecadação de impostos, a partir do orçamento de 2018 passa valer a regra do valor nominal de 2016 aplicado o IPCA (inflação), por 20 exercícios financeiros, ou seja até 2036.

Assim, mesmo que ocorra aumento da arrecadação de impostos que financiam a educação, não haverá maior investimento no orçamento de União em educação, considerando que terá por base o valor do orçamento público executado em 2016, aplicando anualmente o IPCA dos últimos 12 meses.

A intenção do poder público congelar gastos federais, federais é gerar *superávits* primários para abater a dívida pública, de acordo com os debates da PEC que originou a Emenda à Constituição 95, “necessário estabilizar o crescimento da despesa primária, com intuito de conter a expansão da dívida pública”.

A EC 95 limitou os gastos das despesas primárias que financiam os chamados direitos sociais, mas não limitou o valor do pagamento das dívidas, apesar de haver previsão

constitucional para sua limitação (art. 48, XIV e 52, VI) conforme estudos de Pinto (2017 e 2019). A Dívida pública da União é utilizada como justificativa para as medidas restritivas.

No item 3.1 os gráficos elaborados (2015 a 2020) pela Auditoria Cidadã da Dívida, tomando por base as informações do Tesouro Nacional, apresentam os percentuais investidos nas diversas áreas. Entretanto, nosso foco de estudo foi verificar a fatia de investimentos da União em Educação, Dívida Pública e Transferências Constitucionais para Estados e Municípios.

Nesse sentido, observou-se que ao longo do tempo, quase metade do orçamento federal executado se destinou para Juros e Amortização da Dívida, e o restante para investimento nas diversas área de atuação da União.

Percebe-se que a maior fatia do Orçamento da União é utilizada para o pagamento da dívida, essa situação tende se agravar nos próximos exercícios financeiros, considerando que o teto atingiu as despesas primárias, que trazem desenvolvimento para o país e sua população. A dívida por sua vez não possui teto, ela segue sendo paga ao sistema financeiro de acordo com a evolução da arrecadação e o crescimento econômico.

A tabela 4 apresenta a síntese de gastos com dívida pública, educação e transferências a estados e municípios, o Orçamento Geral da União que em 2017 houve um aumento (4,10%) no investimento em educação pela União, último exercício investido pela arrecadação de impostos. A partir de 2018, começou a aplicação do IPCA, para o investimento em educação, observou-se a queda para 3,62%, inferior até que 2015 e 2016 que foi de 3,91 % e 3,70%, respectivamente.

Enquanto ocorreu uma queda brusca por parte da União em Educação no exercício financeiro de 2018, a amortização da dívida e juros foi de 40,66%.

Por mais que as variações demonstram a interdependência de alocação de recursos de acordo com o crescimento econômico e arrecadação de impostos, deve-se levar em consideração o teto dos gastos primários estabelecidos pela EC 95.

Quando há aumento de arrecadação o benefício será alocado na amortização da dívida e juros, enquanto os investimentos primários, como direitos sociais, serão atingidos pelo teto, pois terão sua atualização pelo IPCA com base no valor estabelecido em 2016.

Entretanto, em 2020 ano que iniciou a pandemia e foram suspensas as aulas presenciais, ficou mais escancarado o descaso com a educação, quando apenas 2,49 % do Orçamento da União foi destinado para a educação pública de competência federal, enquanto a dívida recebeu aporte financeiro de 39,08%.

Sob a ótica dos investimentos em educação por parte da União, a EC 95 trouxe um retrocesso social, especialmente em relação às famílias mais vulneráveis, isto ficou escancarado em 2020 e 2021 (de forma empírica), quando da suspensão das aulas presenciais e o fechamento das escolas públicas, sem qualquer adaptação tecnológica para o ensino remoto, ao contrário do que ocorreu com as instituições de educação privadas, que procuraram se adaptar e até incorporar metodologias ativas ao ensino, mesmo após pandemia.

Aliás, estas circunstâncias denotam a necessidade de futuras pesquisas comparativas: escola pública x escola privada, adequações à pandemia com tecnologias ativas e o quase ou total abandono das crianças em idade escolar pela Poder Público. Quais as consequências? O futuro nos dará respostas, acredito que um distanciamento ainda maior entre alunos de escolas públicas e privadas.

Neste sentido, o legislador deixou de observar os critérios mínimos de controle e aplicação do princípio do retrocesso social, razão pela qual há tantos questionamentos perante o STF a respeito da constitucionalidade da referida Emenda à Constituição.

Importante consignar que este estudo não tem por escopo exaurir o debate sobre o tema, tampouco provar que a queda do financiamento da educação reduz a capacidade prestacional deste serviço público.

Entretanto, o art. 107, § 6º, inc. I da EC 95 estabelece que não se incluem na base cálculo e nos limites de gastos as transferências para Estado e Municípios como FPE e FPM. Os investimentos em educação pública nos estados e municípios continuam sendo feitos com base na RLI. Conforme demonstra o quadro 6, p. 64, contribuição do salário educação, bem como, o FUNDEB foi ressalvado.

Por fim, quando se analisou o panorama dos gastos em educação básica no âmbito dos 10 maiores municípios do estado do Rio Grande do Sul, levou-se em consideração que o financiamento da educação pública, focado em ações do MDE, opera em regime de colaboração (CF/1988, art. 212), o que equivale dizer que é suprido por recursos de todos os entes federados. Essa conjunção de recursos é ancorada em afetações tributárias (vinculações sobre receitas de impostos e transferências constitucionais).

Dessa forma, quando se analisa os percentuais que os Municípios aplicaram em educação, observa-se que eles atendem, em sua grande maioria, o limite constitucional de 25% em investimentos no MDE. No entanto, é necessário considerar que esse percentual não reflete os impactos promovidos pela EC 95/2016, uma vez que o limite constitucional de gastos em MDE pelos Municípios continuam fixados em 25%, ou seja, os Municípios vão continuar

aplicando o limite constitucional, mesmo com alterações e oscilações que ocorram na arrecadação de suas receitas, sejam elas próprias ou de transferências da União ou dos Estados.

Outro aspecto importante a ser considerado, embora a grande maioria dos municípios analisados demonstraram um excedente no quesito aplicação de recursos em educação básica, não necessariamente, esse indicador se traduz em melhorias de qualidade do ensino. Para se avaliar resultados educacionais deve se levar em consideração as políticas públicas educacionais institucionalizadas em cada município, as quais integram obrigações constitucionais e legais de cada ente e avaliar os resultados que essas políticas produziram, ou seja, o cumprimento do percentual de 25% em Educação básica (MDE) não é prerrogativa para se avaliar qualidade de políticas educacionais. No entanto, como todas as políticas públicas necessitam de recursos financeiros para serem implementadas e executadas, certamente, o montante de recursos arrecadados e distribuídos contribuem para que se obtenha melhorias na educação pública, cumprindo um direito social básico criado a partir da CF/88.

Quando analisadas as variações nas arrecadações municipais, a partir da Receita Líquida de Impostos (RLI) e da Corrente Líquida (RCL), verifica-se as oscilações que elas apresentaram em todos os municípios para o período analisado. Com relação a RLI é oportuno destacar que ela se encontra em valores nominais, ou seja, não se está considerando o deflator implícito (inflação do período). Por sua vez, muito embora a metodologia de cálculo da RCL neutralize a flutuação orçamentária, ela não neutraliza a variação no que tange ao contexto de decréscimos que porventura ocorrem na economia (PIB, inflação, e demais indicadores e suas respectivas variações).

Nesse sentido, o resultado encontrado corrobora com o estudo de Rossi e Dweck (2016) uma vez que, embora o texto constitucional de 1988 (Art. 212) tenha ampliado o mínimo para os gastos públicos da União com educação para 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) e mantido a vinculação de 25% de receitas para os estados e municípios, fica evidente que os percentuais em investimentos em educação básica (MDE) acompanham a flutuação econômica do país, pois são constituídos de receitas da união, estados e dos próprios municípios que não estão isentos da oscilação apresentada pela economia. E, quando se estabelece o comparativo com a União, ainda se tem a limitação dos Gastos Primários do Governo Federal (EC/95), os quais atingem os investimentos governamentais, conseqüentemente as políticas educacionais.

Dessa forma, conclui-se que embora os investimentos estejam dentro dos patamares constitucionais (por exemplo, os 25% em MDE) podem ocorrer mudanças de políticas educacionais em função da flutuação de recursos para o financiamento dessas políticas, ou seja,

existem realidades socioeconômicas e políticas diferentes em cada Município.

Nesta pesquisa, foram analisados os 10 maiores municípios do estado e convém observar que são municípios que concentram forças regionais e locais, tanto em termos populacionais quanto na geração de riqueza. Portanto, são municípios que possuem uma parcela significativa de arrecadação tributária advinda de receitas próprias. Diferente da grande maioria dos municípios brasileiros, cujo maior ingresso de recursos provém de transferências da União e dos Estados.

Em síntese, se por um lado, de acordo com a EC 95/2016, não há a limitação de gastos em Educação para os Municípios, por outro lado, a flutuação econômica (PIB, Inflação) promovem alterações no montante de recursos transferidos aos Estados e Municípios, de acordo com a arrecadação, mesmo que não exista limitação de teto nas transferências constitucionais.

5.1 SUGESTÃO PARA ESTUDOS FUTUROS

Este estudo não teve por escopo exaurir a matéria, sugere-se para estudo futuro:

- a) ampliação da análise dos Municípios do Estado do Rio Grande do Sul;
- b) contemplar na análise os valores nominais investidos em educação nos Municípios relacionado aos percentuais;
- c) análise comparativa da arrecadação de impostos com os impactos da EC95 no orçamento da União, para estabelecer possíveis perdas de investimentos;
- d) análise da EC 108 e Lei 11.494/2020, vigente a partir de 2021 e suas implicações no investimento à educação pública, com possíveis interferências da EC 95 nos valores de complementação da União.

6 REFERÊNCIAS

AGÊNCIA SENADO. **PEC Emergencial mantém mínimos para educação e saúde**, da redação, 02/03/2021, 21h39min, acesso 04/03/2021, 10hs.

ALVES-MAZZOTI, Alda Judith; GEWANDSZNAJDER, Fernando. **O método nas ciências naturais e sociais: pesquisa quantitativa e qualitativa**. 2. ed. São Paulo: Pioneira, 1999. Capítulos 1, 2, 5 e 6.

ARAÚJO, L. Apresentação. In: ARAÚJO, L.; MARCELINO, J. (orgs.). **Público x privado em tempos de Golpe**. São Paulo: Fundação Lauro Campos, 2017

AZEVEDO, Janete M. Lins de. **A Educação como Política Pública**. 2. ed. ampl. São Paulo: Ed. Autores Associados, 2001.

BASSI, Camilo de Moraes. Implicações dos Novos Regimes Fiscais no Financiamento da Educação Pública. **Texto para Discussão IPEA (2407)**. Brasília, Ago. 2018.

BEHRING, Elaine Rossetti; BOSCHETTI, Ivanete. **Política Social: Fundamentos e História**. 2. ed. São Paulo: Cortez Editora, 2007.

BONAVIDES, Paulo. **Teoria do Estado**. 3. ed. rev. ampl. São Paulo: Malheiros, 2001.

BRASIL. Constituição, 1988. **Constituição da República Federativa do Brasil de 05 de outubro de 1988**. São Paulo: Saraiva, 2018.

BRASIL. Constituição, 1934. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil de 16 de julho de 1934**. <http://www.planalto.gov.br>, acesso em 25 de janeiro de 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 5636/DF** – Distrito Federal. Relatora: Ministra Rosa Weber. **Pesquisa de Jurisprudência**, em tramitação. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp>. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 5658/DF** – Distrito Federal. Relatora: Ministra Rosa Weber. **Pesquisa de Jurisprudência**, em tramitação. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp>. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 5715/DF** – Distrito Federal. Relatora: Ministra Rosa Weber. **Pesquisa de Jurisprudência**, em tramitação. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp>. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 5734/DF** – Distrito Federal. Relatora: Ministra Rosa Weber. **Pesquisa de Jurisprudência**, em tramitação. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp>. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação direta de inconstitucionalidade nº 5643/DF** – Distrito Federal. Relatora: Ministra Rosa Weber. **Pesquisa de Jurisprudência**, em tramitação. Disponível em: <http://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp>. Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional 95/2016**. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. 2016. Disponível em: Acesso em: 27 jan. 2019.

BRASIL. **Emenda Constitucional n. 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2016. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/>. Acesso em: 20 ago. 2020

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional – Lei nº 9.394/96** – Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional.

BRASIL. **Agência Câmara de Notícias**. Congresso promulga emenda constitucional que garante volta do auxílio emergencial. Fonte: Agência Câmara de Notícias, em 15/03/2021.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 1999.

CASTIONI, Remi; CERQUEIRA, Leandro de Borja Reis; CARDOSO, Monica Aparecida Serafim. Novo Fundeb: aperfeiçoado e permanente para contribuir com os entes federados na oferta educacional. **Revista Educação e Políticas em Debate** – v. 10, n. 1, p. 271-289, jan./abr. 2021.

CERVO, Amado Luiz, BERVIAN, Pedro Alcino. **Metodologia Científica**. 6 ed. São Paulo: Pearson Prentice Hall, 2007.

FATTORELLI, Maria Lúcia, ÁVILA, Rodrigo e MÜLLER, Rafarel. **AUDITORIA Cidadã da Dívida**. <https://auditoriacidadada.org.br>. Acesso 01/09/2021.

HAIR, JR. J. F.; BABIN, B.; MONEY, A.H.; SAMOUEL, P. **Fundamentos de métodos de pesquisa em administração**. Porto Alegre: Bookman, 2005

JÚNIOR, Nelson Nery e NERY, Rosa Maria de Andrade. **Constituição Federal Comentada**. 7ª ed. São Paulo: Thomson Reuters Revista dos Tribunais, 2019.

KERLINGER, Fred. Nichols. **Metodologia da Pesquisa em Ciências Sociais**. São Paulo: EPU, 2007.

KRELL, Andreas J. **Controle judicial dos serviços públicos básicos na base dos direitos fundamentais sociais**. A Constituição Concretizada Construindo pontes com o público e privado. Organizador Ingo Wolfgang Sarlet. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2000.

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

MARCONI, M. DE A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de Metodologia Científica**. 8ª ed. São Paulo: Atlas, 2017.

MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. **Revista**

Brasileira de Política e Administração de Educação (RBP AE). v.26, n.3, p. 497-514, set./dez. 2010.

MELCHIOR, J.C.A. **Mudanças no financiamento da educação no Brasil**. São Paulo: Autores Associados, 1997.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat. **Do Espírito das Leis**. 14ª reimpressão. São Paulo: Martin Claret, 2009.

MORAIS, Alexandre de. **Constituição do Brasil Interpretada**. 5ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

MÜLLER, Célio. **Guia Jurídico do Mantenedor Educacional**. 4ª ed. São Paulo: Érica/Saraiva, 2018.

NEVES, Francisco Ramos. **Karl Popper e Thomas Kuhn: reflexões acerca da epistemologia contemporânea I**. R. FARN, Natal, v.2, n.1, p. 143 - 148, jul./dez. 2002. 143.

NOVELINO, Marcelo. **Manual de Direito Constitucional**. 8ª ed. São Paulo: Editora Método, 2013.

OLIVEIRA, Cleiton; SILVA, Guaracy. O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação. **Revista Brasileira de Política e Administração de Educação (RBP AE)**- v. 34, n. 1, p. 253 - 269, jan./abr. 2018.

OREIRO, José Luis. **Cavalo de Tróia da PEC 186 ou como o governo quer usar uma crise humanitária para aprovar seu projeto de desmonte do Estado**. <https://jcoreiro.wordpress.com/2021/02/24/o-cavalo-de-troia-da-pec-186-ou-como-o-governo-quer-aproveitar-uma-crise-humanitaria-para-aprovar-seu-projeto-de-desmonte-do-estado-do-bem-estar-social/>, acesso 25/02/2021.

ORWELL, George. **A Revolução dos Bichos**. 2ª ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PAVAN, Rafael. O Investimento na Educação na Educação Pública Municipal e o Princípio da Eficiência no Rio Grande do Sul: Uma análise dos gastos *Per Capita* no ensino fundamental *versus* desempenho no IDEB de acordo com o IDESE 2009-2017. **Tese de Doutorado**. Doutorado em Educação (Universidade de Passo Fundo-UPF), Passo Fundo, RS, 2017.

PINTO, Élidea Graciane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos Direitos Sociais na Constituição de 1988: do “Pacto Assimétrico” ao “Estado de Sítio Fiscal”. **Revista Educação & Sociedade**. v. 39, nº. 145, p.980-1003, out.-dez., Campinas, 2018.

PINTO, Élidea Graciane. **FINANCIAMENTO DOS DIREITOS À SAÚDE E À EDUCAÇÃO. Uma Perspectiva Constitucional**. 1ª Reimpressão Belo Horizonte. Fórum, 2017.

PINTO, Élidea Graciane; AFONSO, José Roberto; PORTO, Lais Khaled. **É inconstitucional a omissão em limitar a dívida pública federal**. Revista Consultor Jurídico, <https://www.conjur.com.br>, publicado 05/12/2017, acesso em 07/09/2021.

PINTO, Élide Graciane. **Ausente no básico, Estado brasileiro, inchado e capturado, entra em colapso.** *In:* Revista Consultor Jurídico, www.conjur.com.br, publicados 29 de janeiro de 2019, acesso na mesma data.

PINTO, Élide Graciane. **Financiamento dos direitos sociais na Constituição de 1988: do “Pacto Assimétrico” ao “Estado de Sítio Fiscal”.** www.scielo.br. Acesso 14 de janeiro de 2019.

PINTO, Élide Graciane. **Equilíbrio constitucional intergeracional das políticas macroeconômicas.** *In:* Revista Consultor Jurídico, www.conjur.com.br, publicado 17 de dezembro de 2019, acesso 01/09/2021.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Financiamento da Educação na Constituição Federal de 1988: 30 Anos de Mobilização Social. **Revista Educação e Sociedade.** Campinas, v. 39, nº. 145, p.846-869, out.-dez., 2018.

RECEITA FEDERAL. **Carga Tributária no Brasil 2015.** Brasília: Receita Federal do Brasil, 2016.

RICHARDSON, R. J. **Pesquisa Social - métodos e técnicas.** 3. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

ROCHA, Débora Brondani. **PNE: redução da desigualdade educacional em risco.** Revista Achados de Auditoria. N. 6, Porto Alegre, 2017, p. 28 e 29.

ROSSI, Pedro et al. Austeridade Fiscal e Financiamento da Educação no Brasil. **Revista Educação & Sociedade.** v.40, e0223456, Campinas, 2019.

ROSSI, Pedro.; DWECK, D. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública,** v. 32, n. 12, p. 1, 2016. <http://dx.doi.org/10.1590/0102-311x00194316>

SANTOS, Dão Real dos. **Reformas desestruturadas do estado social.** Revista Achados de Auditoria. N. 6, Porto Alegre, 2017, p. 13/15.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais.** 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009

SECRETARIA DO TESOURO NACIONAL (STN). Demonstrativo das despesas com educação da União. Brasília: **Secretaria do Tesouro Nacional,** 2018. Disponível em: Acesso em: 20 mar. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo.** 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

TANNO, Claudio Riyudi. Revisão Orçamentária 2019 Diagnóstico para Educação: Possibilidades e Perspectivas. **Estudo Técnico nº 20/2018.** <http://www.camara.leg.br/orcamento-da-uniao>. Acesso em 15 de setembro de 2021.