

CENTRO UNIVERSITÁRIO UNIBRASIL

CARLOS HENRIQUE DIEDRICHS PIMPÃO

**A EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016 E O DIREITO
FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO**

CURITIBA

2022

CARLOS HENRIQUE DIEDRICHS PIMPÃO

**A EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016 E O DIREITO
FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO**

Dissertação de mestrado
Orientadora: Profa. Dra. Marina Michel de
Macedo Martynychen

CURITIBA

2022

RESUMO

O direito à educação, dentre os direitos sociais, tem assumido importância predominante para a concretização dos valores tutelados pela CF/88 e, principalmente, para a construção de patamar mínimo de dignidade para os cidadãos. No que diz respeito ao financiamento da educação, o art. 212 da Constituição estabelece que a União aplicará, anualmente, não menos de 18% e os Estados, Distrito Federal e os Municípios não menos de 25% e suas receitas resultantes e impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. Desde a década de 1990 o financiamento da educação pública brasileira vem sendo viabilizado por uma política de fundos contábeis. Estes fundos foram sendo aprimorados ao longo das últimas décadas e vêm sendo estudados mecanismos de correção de rumos em relação a alguns de seus aspectos. E Emenda Constitucional 95/2016 instituiu um teto de gastos públicos que limita os investimentos em educação por 20 exercícios financeiros e este pode não ser o maior problema a ser enfrentado em busca da universalização do direito à educação no Brasil.

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO	5
2. O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL	7
2.1. Os Direitos Sociais como direitos fundamentais	7
2.2. O direito à educação na Constituição Federal de 1988	20
2.3. O artigo 212 da Constituição Federal	32
3. FUNDEF, FUNDEB E NOVO FUNDEB, A EVOLUÇÃO CRONOLÓGICA DO FINANCIAMENTO DO DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO	45
3.1. A criação do Fundeb (Emenda Constitucional 53/2006)	45
3.2. A criação do novo Fundeb (Emenda Constitucional 108/2020)	53
4. IMPACTOS DO NOVO REGIME FISCAL NO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO E PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO	66
4.1. O regime fiscal estabelecido pela Emenda Constitucional 95/2016	66
4.2. O Plano Nacional de Educação	75
4.3. Os impactos da Emenda Constitucional 95 no financiamento da educação e a Emenda Constitucional 108/2020	88
5. CONCLUSÃO	96
6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	97

1. INTRODUÇÃO

Atualmente são comuns as notícias publicadas na imprensa a respeito das crises orçamentárias em todos os âmbitos da Federação brasileira envolvendo o financiamento dos direitos sociais e ao controle do gasto público. A Emenda Constitucional 95/2016, que instituiu o Novo Regime Fiscal impõe um “teto de gastos” foi aprovada com o suposto objetivo de regular os gastos públicos. Ocorre que estas despesas públicas limitadas pela referida Emenda Constitucional são também despesas decorrentes do investimento e financiamento dos direitos sociais.

Os direitos sociais são aqueles que visam resguardar direitos mínimos à sociedade como forma de mitigar as vulnerabilidades sociais advindas do modo de produção capitalista. A característica mais contundente dos direitos sociais estaria, assim, na exigência de atuação prestacional de outro sujeito que não seu titular, como requisito de viabilização do direito.

O direito à educação, dentre os direitos sociais, tem assumido importância predominante para a concretização dos valores tutelados pela CF/88 e, principalmente, para a construção de patamar mínimo de dignidade para os cidadãos.

No que diz respeito ao financiamento da educação, o art. 212 da Constituição estabelece que a União aplicará, anualmente, não menos de 18% e os Estados, Distrito Federal e os Municípios não menos de 25% e suas receitas resultantes e impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

O § 3º o mesmo artigo define que a distribuição dos recursos públicos terá como prioridade o atendimento das necessidades do ensino obrigatório e o § 5º, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, indica que a educação básica pública terá como fonte adicional a contribuição do salário-educação. A origem e a destinação de verbas para a efetivação do direito social à educação estão definidas, com isso, em nível constitucional.

No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 14/1996, criando o Fundef e representando um avanço no financiamento da educação pública brasileira. As principais inovações da EC nº 14/1996 foram a criação do Fundef e a subvinculação de 60% da receita líquida de impostos dos governos subnacionais ao ensino fundamental, dois mecanismos associados para reforço da atribuição de maior responsabilidade dos municípios, dos estados e do Distrito Federal com o ensino fundamental.

Posteriormente, no governo de Luís Inácio Lula da Silva, foi promulgada a Emenda Constitucional nº 53/2006, criando o Fundeb e assim aprimorando o financiamento da educação pública brasileira. A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é a principal modificação da EC nº 53/2006 para a política de financiamento da educação básica. Com o Fundeb, previsto para o período 2007-2020, todas as etapas e modalidades da educação básica foram valorizadas, e muita luta foi necessária para que a creche não ficasse fora.

Com o Fundeb, recursos da receita de impostos vinculada à MDE de estados e municípios destinados aos fundos estaduais foram ampliados; no que concerne à complementação da União, na tramitação dessa emenda, o Congresso Nacional fixou valores monetários a serem aplicados nos três primeiros anos e um percentual de pelo menos 10% dos recursos dos fundos a partir de 2010.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 institui um Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscais e da Seguridade Social da União, estabelecendo novas balizas para os orçamentos individualizados para as despesas primárias de diversos órgãos do governo, inclusive altera e determina, em seu artigo 110, a aplicação mínima em ações de serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício fiscal de 2017 e posteriores.

As regras do novo regime não permitem, assim, o crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação, nem mesmo se a economia estiver bem, o que diferencia o caso brasileiro de outras experiências estrangeiras que adotaram o teto de gastos públicos. Somente será possível aumentar os investimentos em uma área desde que sejam feitos cortes em outras.

As novas regras desconsideram, portanto, as taxas de crescimento econômico, como também as demográficas pelos próximos 20 (vinte anos), o que (e aqui já antecipando a nossa crítica a respeito), poderá levar ao sucateamento das políticas sociais, especialmente nas áreas da saúde e educação, pondo em risco por completo a qualidade de vida da população brasileira.

Com a aprovação da EC nº 108/2020 constitucionalizou-se o Novo Fundeb, tornando-o uma política pública permanente no Estado brasileiro, viabilizando a concretização de princípios constitucionais para a educação, que apesar de estarem inseridos há mais de 30 anos na Constituição Federal de 1988 ainda não se consolidaram tais como o princípio da igualdade de condições de acesso, de permanência, de

valorização dos profissionais da educação, a garantia do padrão mínimo de qualidade, dentre outros.

O presente trabalho buscará analisar os aspectos relevantes a respeito do financiamento da educação pública brasileira, assim como os impactos e consequências das escolhas determinantes para a estruturação da política de fundos para este financiamento.

2 O DIREITO À EDUCAÇÃO COMO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL

2.1. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais

Direitos fundamentais são todas as posições jurídicas concernentes às pessoas (naturais ou jurídicas, consideradas na perspectiva individual ou transindividual) que, do ponto de vista do direito constitucional positivo, foram, expressa ou implicitamente, integradas à constituição e retiradas da esfera de disponibilidade dos poderes constituídos, bem como todas as posições jurídicas que, por seu conteúdo e significado, possam lhes ser equiparadas, tendo, ou não, assento na constituição formal¹.

São, segundo Alexy, aquelas posições que, do ponto de vista do direito constitucional, são tão relevantes que seu reconhecimento ou não reconhecimento não pode ser deixado à livre disposição do legislador ordinário².

Mas quais seriam os direitos fundamentais mais importantes? Quais seriam eles? Em uma enquete realizada na Inglaterra, a população listou cinco direitos fundamentais considerados prioritários, sendo que os quatro primeiros correspondem a direitos sociais: direito à educação, à moradia, à saúde e previdência/assistência social, a um padrão de vida adequado e à igualdade e não discriminação³.

Assim, alguns direitos são classificados como sociais, tais como o direito à saúde, à educação, à previdência social, eventualmente o direito ao ambiente ecologicamente equilibrado. Vários são os critérios utilizados para essa classificação, como o do princípio

¹ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 183. No mesmo sentido: SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIEIRO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2014, p. 283.

² ALEXY, *op. cit.*, p. 184.

³ Conforme Walter Claudius Rothenburg, que, a respeito, ainda comenta: “não creio que se possa, em princípio, elencar os direitos fundamentais em ordem de importância. Mas não deixa de ser incoerente que direitos dos mais relevantes sejam considerados diferentes – e, talvez, tenham uma proteção jurídica inferior, em relação a direitos fundamentais clássicos, liberais, como a liberdade de expressão e a propriedade, por exemplo” (ROTHENBURG, Walter Claudius. **Direitos Sociais são Direitos Fundamentais**: Simples Assim. Salvador: JusPodivm, 2021, p. 23).

que os inspira (os direitos sociais seriam concretizações da igualdade), enquanto os direitos de defesa concretizariam a liberdade), o histórico (direitos sociais seriam de “segunda geração) e o de abrangência de sujeitos. (direitos sociais seriam coletivos). De acordo com Walter Claudius Rothenburg, o principal deles, no entanto, é o da estrutura normativa do direito: os direitos sociais precisariam de prestações (meios de integração) para poderem ser exercidos⁴.

Os direitos sociais são, assim, aqueles que visam resguardar direitos mínimos à sociedade como forma de mitigar as vulnerabilidades sociais advindas do modo de produção capitalista. São direitos à prestação em sentido estrito, ou seja, são direitos do indivíduo, em face do Estado, a algo que, se dispusesse de meios financeiros suficientes e se houvesse uma plena oferta no mercado, também poderia obter de particulares⁵.

Atualmente, os direitos sociais se beneficiam do fato de constarem nas Constituições, como modalidades de direitos fundamentais ou seu equivalente, com todas as consequências de tal positividade. Nesse sentido, é uma tendência das Constituições a previsão expressa de direitos sociais, como ocorre, por exemplo, nos países de língua portuguesa, como o Brasil⁶, Portugal⁷, Angola⁸, Moçambique⁹, Cabo Verde¹⁰, Timor-Leste¹¹ e São Tomé e Príncipe¹².

E, ainda que não figurem expressamente no texto constitucional, os direitos sociais costumam ser reconhecidos pela doutrina e pela jurisprudência como integrantes de uma categoria específica — a *dos direitos sociais*¹³.

Vale destacar, entretanto, que a Constituição dos Estados Unidos da América (1787) e a Constituição da Alemanha (1949) não preveem direitos sociais explicitamente

⁴ Rothenburg esclarece: “Em termos mais filosóficos e ideológicos, a diferença estaria na natureza dos direitos. Os direitos de liberdade seriam direitos naturais e inatos, cujo arquétipo seria o direito de propriedade. Os direitos sociais seriam artificiais e ideológicos, que representariam, em alguma medida, uma negação à liberdade e à propriedade, provocada principalmente pela intervenção indevida do Estado. Ocorre que uma fundamentação unilateral (absoluta, essencialista) para os direitos fundamentais apresentou-se, historicamente, como ‘um obstáculo à introdução de novos direitos’, na lúcida advertência de Norberto Bobbio: ‘O fundamento absoluto não é apenas uma ilusão: em alguns casos, é também um pretexto para defender posições conservadoras’” (ROTHENBURG, *op. cit.*, p. 24-25).

⁵ ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008, p. 499.

⁶ Constituição do Brasil, art. 6º.

⁷ Constituição de Portugal, arts. 58 a 79.

⁸ Constituição de Angola, arts. 76 a 87.

⁹ Constituição de Moçambique, arts. 82 a 95.

¹⁰ Constituição de Cabo Verde, arts. 67 a 81.

¹¹ Constituição de Timor-Leste, arts. 50 a 61.

¹² Constituição de São Tomé e Príncipe, arts. 42 a 56.

¹³ ROTHENBURG, *op. cit.*, p. 286.

em seus textos. Em ambos os casos, a ausência de direitos sociais é explicada pela opção política por Constituições de perfil liberal.

A razão nos Estados Unidos é histórica, uma vez que o texto foi escrito quando ainda não havia a percepção dessa categoria de direitos, ainda que alguns direitos atualmente classificados como sociais aparecessem em textos da época, como o direito ao trabalho e à assistência aos necessitados (como constavam das Constituições francesas de 1791 e 1793)¹⁴.

Mesmo na Alemanha¹⁵, ainda que ausente expressamente em texto constitucional, os direitos sociais são reconhecidos, seja por textos normativos (diversas Constituições estaduais estabelecem o direito ao trabalho, à moradia, a meios de subsistência, à educação, à participação), seja pela doutrina, seja pela jurisprudência¹⁶.

Já a Constituição portuguesa de 1976¹⁷, que foi inspiradora para a Constituição brasileira de 1988, diferencia os “direitos, liberdades e garantias” dos “direitos e deveres económicos, sociais e culturais”, mas abre a possibilidade de estender o regime dos direitos, liberdades e garantias “aos direitos fundamentais de natureza análoga¹⁸”.

Tem-se, assim, a importância dos direitos fundamentais sociais para o Direito em geral e para sociedades com desigualdades profundas em especial, em que há muitos grupos e pessoas em situações de vulnerabilidade, ainda não é devidamente considerada,

¹⁴ *Ibid.*, p. 287.

¹⁵ Rothenburg menciona o caso alemão: “Quanto à Constituição alemã, ressalve-se a previsão expressa de um direito social: o direito da mãe à proteção e à assistência da comunidade. Para alguns, ele é tido como um direito carente de autoaplicabilidade, ou seja, que requer interposição legislativa; para outros, é um direito subjetivo. Posteriormente, incluiu-se na Constituição a proteção ao meio ambiente, que pode ser considerada um direito fundamental de ‘nova geração’” (*Ibid.*, p. 288).

¹⁶ Alexy relembra que, quanto às condições básicas de subsistência, o Tribunal Constitucional Federal pressupõe um direito fundamental a um mínimo existencial (ALEXY, 2008, *op. cit.*, p. 434-436). Rothenburg pontua que esse Tribunal faz uma aplicação conjunta do princípio da dignidade, expressamente previsto na Constituição alemã, com o princípio do Estado Social, para deles extrair um direito fundamental à garantia de um mínimo de existência digna (ROTHENBURG, 2021, *op. cit.*, p. 288). Ingo Sarlet indica que a jurisprudência alemã “já deduziu verdadeiros direitos sociais, tais como o direito ao trabalho, a uma habitação adequada, ao acesso dos socialmente débeis a possibilidade de desenvolvimento social e cultural, ao acesso à seguridade social (abrangido aqui um direito à assistência) e a um ambiente digno” (SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007).

¹⁷ ROTHENBURG, *op. cit.*, p. 289.

¹⁸ No constitucionalismo português, que exerce influência sobre o ordenamento jurídico pátrio, Canotilho sustenta que os direitos fundamentais sociais, económicos e culturais, uma vez concretizados pelo legislador ordinário, passam à condição de verdadeiros direitos subjetivos; de uma garantia institucional, não podendo o legislador infraconstitucional revogar tais direitos, sob pena de violar os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança do cidadão, integrantes do Estado Democrático de Direito, podendo incidir em inconstitucionalidade por omissão (CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 338-339).

sendo que a afirmação de uma forte fundamentalidade jurídica de tais direitos pretende justamente realçar essa importância¹⁹.

Rothenburg proclama:

As Constituições contemporâneas ainda têm um forte acento social e programático (diretivo), sendo que os direitos sociais floresceram nesse ambiente. Não é mais um dirigismo constitucional ingênuo e utópico, que oferece uma 'visão totalizante e organicista da Constituição, da qual deriva (de forma também inadequada) um dirigismo do Judiciário sobre a sociedade, o que é incompatível e contraditório com sociedades pluralistas. Vista com otimismo, a expectativa constitucional em relação aos direitos sociais pode ser uma tentativa de emancipação legítima; vista com pessimismo, será tida como uma estratégia diversionista das forças econômicas e políticas²⁰.

A Constituição Federal de 1988 foi a primeira da história constitucional brasileira a prever um título específico para os denominados direitos e garantias fundamentais (Título II), no qual foram também consagrados direitos sociais básicos e de caráter genérico, assim como foi igualmente previsto um extenso rol de direitos dos trabalhadores, igualmente sediado no capítulo dos direitos sociais²¹.

Embora na evolução constitucional precedente já houvesse previsão de algumas normas versando sobre justiça social e mesmo de alguns direitos sociais — com destaque para os direitos dos trabalhadores —, foi apenas no texto promulgado em 5 de outubro de 1988 que os direitos sociais foram efetivamente positivados na condição de direitos fundamentais.

E, muito embora os direitos fundamentais sociais não estejam sediados apenas no art. 6º da CF, é neste dispositivo que foram concentrados os direitos fundamentais sociais básicos (educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, lazer, segurança, previdência social, proteção à maternidade e à infância e assistência aos desamparados). Registre-se que o direito à moradia foi incorporado ao texto original apenas em posteriormente, por meio da Emenda Constitucional nº 26, de 14 de fevereiro de 2000, ao passo que o direito à alimentação foi inserido por meio da Emenda Constitucional nº 64, de 4 de fevereiro de 2010, demonstrando uma simetria do direito constitucional positivo brasileiro com a agenda de direito internacional dos direitos humanos.²²

No âmbito da dogmática constitucional, é consensual que a previsão normativa de direitos fundamentais pressupõe a existência de deveres de natureza estatal. A teoria dos

¹⁹ ROTHENBURG, *op. cit.*, p. 29.

²⁰ ROTHENBURG, *op. cit.*, p. 29-30.

²¹ SARLET, Ingo; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIEIRO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 3. Ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2014, p. 556.

²² *Ibid.*, p. 557.

deveres fundamentais passa a ocupar um lugar de centralidade nessa seara desde a admissão da relação inequívoca entre o estabelecimento de deveres e a eficácia e efetividade dos direitos fundamentais.

Trata-se, como explica Alexy, do direito fundamental completo:

Quem fala de um direito fundamental, como do direito à vida da liberdade de expressão, normalmente não quer fazer menção a uma posição individual, mas ao direito fundamental completo. Mas o que é um direito fundamental completo? A resposta mais simples seria aquela segundo a qual um direito fundamental completo é um feixe de posições de direitos fundamentais. Permanece, no entanto, a questão acerca daquilo que faz com que as posições individuais se unam em um direito fundamental. Aqui também a resposta mais simples seria: sua atribuição a uma disposição de direito fundamental. Às posições jurídicas sempre correspondem normas que a reconhecem. Nesse sentido, a união de um feixe de posições em um direito fundamental equivale à atribuição de um feixe de normas a uma disposição de direito fundamental. Com isso, no entanto, é contemplado somente um dos aspectos de um conceito inteiramente desenvolvido de direito fundamental completo²³.

Entende-se que os direitos sociais são considerados equivalentes a direitos prestacionais, direitos de ação, de feição positiva, e costumam ser contrapostos aos direitos individuais, direitos de liberdade (“direitos liberais”), direitos de defesa, de feição negativa²⁴.

A característica mais contundente dos direitos sociais estaria, assim, na exigência de atuação prestacional de outro sujeito que não seu titular, como requisito de viabilização do direito. Em relação aos direitos de defesa, ao contrário, a obrigação negativa de respeitar tais direitos aplica-se incondicionalmente em todas as circunstâncias, nenhum outro ator precisa interferir na habilidade dos indivíduos em prover a si mesmos²⁵.

Nesse sentido,

[...] a distinção entre os direitos liberais, enquanto direitos a prestações radica, mais exatamente, não na estrutura das respectivas normas, mas no comportamento que se exige do sujeito passivo (devedor) do direito. Enquanto os direitos liberais, de defesa, não importam atuações aos demais sujeitos e sim meras abstenções, ou seja, uma atitude passiva, na medida em que qualquer um poderia obstaculizar o desfrute do direito de outrem, já os direitos sociais, como direitos a prestações, importam ao sujeito passivo os comportamentos necessários ao desfrute do direito e não autorizariam abstenção.²⁶

Relevantes, a respeito, são as lições de Clèmerson Merlin Clève:

No sítio dos direitos de defesa, ocorrente hipótese de violação, o papel do juiz como guardião da ordem constitucional não exige, no geral, uma atuação além da censura judicial à ação pública. A situação muda em relação aos direitos

²³ ALEXY, *op. cit.*, p. 249.

²⁴ *Ibid.*, p. 195-196.

²⁵ ROTHENBURG, *op. cit.*, p. 43.

²⁶ *Ibid.*, p. 43-44.

prestacionais, exigentes de uma atuação positiva do poder público, em particular porque o âmbito material definitivo desses direitos depende de uma manifestação legislativa (e material) do Estado. Além disso, esses direitos são inscuetíveis de realização integral (o horizonte é sempre infinito) pois o seu cumprimento implica uma caminhada progressiva sempre dependente do ambiente social no qual se inserem, do grau de riqueza da sociedade e da eficiência e elasticidade dos mecanismos de expropriação (da sociedade, pelo Estado) e de alocação (justiça distributiva) de recursos. Mais do que isso, a realização desses direitos pressupõe a existência de uma bem elaborada peça orçamentária, mecanismo através do qual o Estado maneja os recursos públicos ordenando as prioridades para a despesa uma vez observada a previsão de receita²⁷.

As prestações que seriam requeridas pelos direitos sociais não são apenas de ordem material, como o fornecimento de remédios para o direito à saúde ou e comida para o direito à alimentação (direitos a prestações em sentido estrito)²⁸. Pode ser necessário também necessário outro tipo de prestação, tal como a realização de um serviço (médico ou pedagógico, por exemplo) ou a edição de normas a disciplinar os direitos sociais.

As prestações, enquanto ações estatais, compreendem um espectro que vai desde a proteção do cidadão contra outros cidadãos por meio de normas de direito penal, passa pelo estabelecimento de normas organizacionais e procedimentais e alcança até prestações em dinheiro e outros bens²⁹.

É o Estado, o Poder Público, que se apresenta com mais frequência como responsável pela realização dos direitos sociais, a ponto de se constituir um figurino de Estado próprio — o Estado Social³⁰.

Existe, assim, um compromisso público e ideológico do Estado Social com a igualdade material, ou seja, com a justiça social, colocada em risco com o modelo de sociedade capitalista e neoliberal atual.

Sobre o tema, Rothenburg preleciona:

²⁷ CLÈVE, Clèmerson Merlin. A Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 54, p. 28, jan. 2006. Disponível em: https://www.academia.edu/12141687/A_efic%C3%A1cia_dos_direitos_fundamentais_sociais. Acesso em: 29 out. 2021.

²⁸ Clève dispõe: “Há teorias que sustentam que os direitos sociais não são verdadeiros direitos, constituindo, na verdade, meros programas de ação governamental. Afinal, as disposições constitucionais respectivas não apontam o responsável por sua efetivação, não definindo, ademais, e concretamente, a prestação devida. Não definem sequer, de uma maneira geral, a precisa prestação reclamada do Estado para a sua solução. Seriam disposições, portanto, dependentes de regulamentação, da atuação do Legislador, sem as quais seriam inexigíveis. Ora, cumpre construir caminho distinto. O que se propõe é uma leitura desses direitos como verdadeiros direitos fundamentais. Quem somos nós para recusar a condição de direitos fundamentais para aqueles que o Constituinte definiu como tais?” (*Ibid.*).

²⁹ De acordo com Alexy, para abarcar todas as modalidades de prestação, fala-se em direitos a prestações em sentido amplo (ALEXY, *op. cit.*, p. 46).

³⁰ ROTHENBURG, *op. cit.*, p. 46.

A velocidade dos tempos modernos, o insucesso político de diversas experiências socializantes a (infelizmente) exitosa reação neoliberal desgastou a ideia de Estado Social, que não é mais uma proposta nova. Advirta-se, contudo, que talvez o recuo do papel do Estado sob o neoliberalismo provou ser mais um discurso retórico do que uma verdade. Para contrapor a promissora lógica inclusiva do Direito à crueldade da lógica excludente da economia no contexto da globalização capitalista, será preciso redimensionar — no sentido de potencializar — o Estado Social, como defende Zygmunt Bauman, as funções que o Estado Social (hoje não mais viável) buscou desempenhar somente conseguem ser realizadas por um ‘planeta social. A superação positiva do Estado Social, adotada pela Constituição brasileira de 1988, está na proposta de um Estado Democrático de Direito, que, conforme Lênio Streck, ‘constitui uma terceira forma de Estado de Direito exatamente porque agrega um plus às formas anteriores (Liberal e Social), representado por esses dois pilares: democracia e direitos fundamentais’³¹.

Desta forma, é preciso atribuir um conteúdo mínimo ou essencial aos direitos fundamentais em geral, aquém do qual fica evidente uma intolerável agressão ao respectivo direito e, sobretudo, para que se possa verificar sua satisfação básica. A determinação do conteúdo mínimo é especialmente relevante para os direitos fundamentais, que usualmente se apresentam como normas principiológicas, de formulação genérica, a serem aplicadas em maior ou menor medida em função da realidade³².

Ressalta-se a posição de Rothenburg:

O conceito de conteúdo mínimo não é dos mais claros e essa fragilidade reflete-se na própria terminologia. Falar em conteúdo mínimo implica admitir outros conteúdos dos direitos fundamentais que não seriam essenciais, vale dizer, conteúdos não fundamentais... dos direitos fundamentais! Evitemos essa dificuldade, pois o que se pretende com a noção de conteúdo mínimo é obter um significado elementar consensual aos direitos fundamentais, fortemente vinculado ao respeito à dignidade humana. Isso significa admitir uma relação de intensidade variável dos direitos fundamentais com a dignidade³³.

Sarlet ressalta que, assim como ocorreu com o princípio da dignidade da pessoa humana, o chamado direito (garantia) a um mínimo existencial, no sentido de um direito (humano e fundamental) a prestações estatais que assegurem uma vida com dignidade passou a assumir uma posição e quase onipresença nas discussões que envolvem os direitos fundamentais sociais³⁴.

Vale dizer:

[...] nesse contexto, a atual noção de um direito fundamental ao mínimo existencial arranca da ideia de que qualquer pessoa necessitada que não tenha

³¹ *Ibid.*, p. 48.

³² *Ibid.*, p. 228.

³³ *Ibid.*

³⁴ SARLET, Ingo Wolfgang. **Algumas Aproximações entre Direitos Sociais e Mínimo Existencial**. 2017. Disponível em: <http://www.ajuris.kinghost.net/2017/10/03/algumas-aproximacoes-entre-direitos-sociais-e-minimo-existencial-por-ingo-wolfgang-sarlet/>. Acesso em: 29 out. 2021.

condições de, por si só ou com o auxílio de sua família prover o seu sustento, tem direito ao auxílio por parte do Estado e da sociedade, de modo que o mínimo existencial, nessa perspectiva, guarda alguma relação (mas não se confunde integralmente) com a noção de caridade e do combate à pobreza, central para a doutrina social que passou a se afirmar já ao longo do Século XIX, muito embora a assistência aos desamparados tenha constado na agenda da Igreja e de algumas políticas oficiais já há bem mais tempo [...] De qualquer modo, tem-se como certo que da vinculação com a dignidade da pessoa humana resulta que a garantia efetiva de uma existência digna (vida com dignidade) abrange mais do que a garantia da mera sobrevivência física (que cobre o assim chamado mínimo vital e guarda relação direta com o direito à vida), situando-se, de resto, além do limite da pobreza absoluta³⁵.

Como ocorre com a dignidade da pessoa humana, que não pode ser pura e simplesmente manejada como categoria substitutiva dos direitos fundamentais em espécie, também o mínimo existencial, mesmo quando se cuida de uma ordem constitucional que consagra um conjunto de direitos sociais, não pode (ou pelo menos, não deve) ser considerado como inteiramente fungível no que diz com sua relação com os direitos sociais, de modo a guardar uma parcial e sempre relativa autonomia, que lhe é assegurada precisamente pela sua conexão com a dignidade da pessoa humana.

Desde que não se tente cancelar a identificação total entre o núcleo essencial dos direitos sociais e o mínimo existencial, a noção de um mínimo existencial, tal como já demonstra também a evolução doutrinária e jurisprudencial brasileira, opera como relevante critério material (ainda que não o único) para a interpretação do conteúdo dos direitos sociais, bem como para a decisão (que em muitos casos envolve um juízo de ponderação) a respeito do quanto em prestações sociais deve ser assegurado mesmo contra as opções do legislador e do administrador, mas também no âmbito da revisão de decisões judiciais nessa seara³⁶.

Por outro lado, como lembra Sarlet, não se deve perder de vista a circunstância de que, quando for o caso, o que se poderia designar de um “conteúdo existencial” não é o mesmo em cada direito social, não dispensando, portanto, a necessária contextualização em cada oportunidade que se pretende extrair alguma consequência jurídica concreta em termos de proteção negativa ou positiva dos direitos sociais e o seu conteúdo essencial,

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Para Rothenburg, outro perigo de confundir os direitos sociais com o mínimo existencial reside em nivelá-los por baixo, segundo uma concepção minimalista que considera satisfeitas as reivindicações relacionadas aos direitos sociais apenas com o atendimento àquele mínimo. Em sentido oposto, a interpretação que deve prevalecer aqui é a expansiva, orientada sempre para a maximização dos direitos fundamentais. Direitos sociais – como os direitos fundamentais em geral – devem ser assegurados sempre na melhor medida possível, integrem ou não o mínimo existencial. Essa é uma categoria que deve fortalecer-los. A máxima realização dos direitos sociais constitui-se em objetivo do Estado social: tanta justiça social como seja possível (ROTHENBURG, *op. cit.*, p. 234).

seja ele, ou não diretamente vinculado a alguma exigência concreta da dignidade da pessoa humana³⁷.

Isso quer dizer, como o faz Rothenburg, que nem todos os direitos sociais estarão sempre relacionados ao mínimo existencial. Mas há, com efeito, uma presunção relativa de que façam parte do mínimo existencial os direitos fundamentais expressamente previstos como sociais. Na Constituição Federal de 1988, temos, além dos direitos à educação, à saúde, à alimentação, ao trabalho, à moradia, ao transporte, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância, e à assistência dos desamparados, a indicação das necessidades que devem ser satisfeitas pelo salário mínimo: moradia, alimentação, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social³⁸.

Tem-se, portanto, que qualquer direito social tem um conteúdo mínimo, enquanto o mínimo existencial é composto de alguns, mas não de todos os direitos fundamentais, ou seja, é possível que um direito consagrado como social não integre o mínimo existencial. Exemplos estão a depender do contexto, mas o direito ao transporte (estabelecido expressamente como direito social na CF/88) e o direito de o nacional brasileiro não ser extraditado podem não fazer parte do mínimo existencial de determinada pessoa, embora tenham, cada qual, seu conteúdo mínimo³⁹.

Clèmerson Clève é enfático:

Os direitos sociais não têm a finalidade de dar ao brasileiro, apenas, o mínimo. Ao contrário, eles reclamam um horizonte eficaz progressivamente mais vasto, dependendo isso apenas do comprometimento da sociedade e do governo e da riqueza produzida no país. Aponta, a Constituição Federal de 199, portanto, para a ideia de máximo, mas de máximo possível (o problema da possibilidade). O conceito de mínimo existencial, do mínimo necessário e indispensável, do mínimo último, aponta para a 7ma obrigação mínima do poder público, desde logo sindicável, tudo para evitar que o seu humano perca sua condição de humanidade, possibilidade sempre presente quando o cidadão, por falta de emprego, de saúde, de previdência, de educação, de lazer, de assistência, vê confiscados seus desejos, vê combatida sua vontade, vê destruída sua autonomia, resultando num ente perdido no cipoal das contingências, que fica `mercê das forças terríveis do destino⁴⁰.

E complementa:

Os direitos sociais, o princípio da dignidade humana, o princípio da socialidade (dedutível da Constituição Federal de 1988 que quer erigir um Estado democrático de direito) autorizam a compreensão do mínimo existencial como obrigação estatal a cumprir e, pois, como responsabilidade dos poderes

³⁷ SARLET, *op. cit.*

³⁸ ROTHENBURG, *op. cit.*, p. 235.

³⁹ *Ibid.*

⁴⁰ CLÈVE, *op. cit.*

públicos. Ora, para a tutela do mínimo existencial, decorrência da eficácia positiva mínima dos direitos fundamentais sociais, qualquer meio processual adequado, de acordo com as leis processuais, poderá ser manejado. Não há, aqui, necessidade, do mandado de injunção ou da ação direta de inconstitucionalidade por omissão. O que importa é o magistrado agir com determinação e cautela, ponderando os direitos, bens e princípios em jogo, estudando o campo do possível (reserva do possível) mas, ao mesmo tempo, considerando que o Estado democrático de direito está comprometido com o avanço e não com o retrocesso social (vedação do retrocesso social)⁴¹.

No que se refere à reserva do possível, concebida na experiência constitucional alemã, Clève aconselha a estudá-la com os cuidados devidos, uma vez que ela não se pode ser transposta, de modo automático, para a realidade brasileira. Com efeito, para ele, “não se trata para o Estado, já, de conceder o mais, mas, antes, de cumprir, ainda, com o mínimo”. Ou seja, é evidente que a efetivação dos direitos sociais só correrá à luz das coordenadas sociais e econômicas do espaço-tempo. Mas argumenta que a reserva do possível não pode, num país como o Brasil, especialmente em relação ao mínimo existencial, ser compreendida como uma cláusula obstaculizadora, mas, antes, como “uma cláusula que imponha cuidado, prudência e responsabilidade no campo da atividade judicial”.

É que a escassez orçamentária, por si só, não pode ser vista como argumento peremptório para o afastamento do imperativo de implementação dos direitos fundamentais sociais. Isso porque, ainda que os recursos públicos sejam limitados, o Estado deve alocar verbas orçamentárias específicas para o cumprimento de direitos sociais, na medida do possível, mas sempre se impondo o máximo esforço na persecução das garantias dos direitos sociais⁴².

Diante da escassez de recursos, a concorrência dos diversos direitos fundamentais no que diz respeito à alocação de tais recursos e a margem de escolha dos diversos órgãos do Poder Público no quadro de distribuição e competências compõem o contexto fático em que os direitos fundamentais em geral se apresentam⁴³.

Se a ideia da reserva do possível pode ser utilizada como argumento à cidadania, pelos governos, em um contexto de disputas alocativas, no sentido de justificar a falta de efetivação de determinados direitos sociais, se todos os direitos, civis, políticos e sociais, são, em maior ou menor grau, onerosos, e se o que está em jogo, na realidade, é decidir como e com que prioridade serão alocados os recursos que tais direitos exigem para a sua

⁴¹ *Id.*

⁴² SCHWARTZ, Rodrigo Garcia. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais e a Judicialização de Políticas: Algumas Considerações. **Revista da Ajuris**. Porto Alegre, v. 43, n. 141, 2016, p. 265-292.

⁴³ ROTHENBURG, *op. cit.*, p. 106.

satisfação, o Poder Público, ao invocar a reserva do possível, deve sempre demonstrar que está fazendo o máximo de força (em todos os campos: financeiro, pessoal, tecnológico etc.), até o máximo possível, e que está priorizando os grupos mais vulneráveis⁴⁴.

Rodrigo Schwartz adverte:

Aqui, observamos um mandato claro, dirigido ao poder político: se há um grupo mais vulnerável e os recursos são, de fato, limitados, as políticas possíveis devem ser prioritariamente dirigidas às necessidades desses grupos mais vulneráveis. Nesse contexto, a justificação da reserva do possível encerra um juízo comparativo entre o que *não se pode fazer* e o que *se está fazendo*, e sempre demanda a demonstração do emprego do máximo de recurso: se há superávit fiscal, por exemplo, não se justifica a exposição de pessoas a condições de vida indigna a partir do expediente da reserva do possível⁴⁵.

Vale lembrar, como o fazem Paulo Schier e Adriana Schier, que, diante do § 1º do art. 5º da Constituição Federal de 1988, os direitos fundamentais, inclusive os sociais, são de aplicabilidade imediata. Por isso, necessário atentar-se que, no plano da reserva do possível, cabe ao Poder Público o ônus de comprovar concretamente a falta de recursos para a satisfação e um direito.

Ressaltam os autores:

[...] a simples invocação de escassez de recursos não pode possibilitar o afastamento da satisfação de um direito social prestacional. Cabe à Administração Pública um ônus não só probatório, mas também um ônus argumentativo, no que tange com a falta de recursos [...] e por decorrência de uma leitura sistemática do enunciado da aplicabilidade imediata dos direitos fundamentais com o princípio da eficiência, além de provar a escassez de recursos, deve a Administração Pública também demonstrar a eficiência das políticas públicas existentes, a eficiência da aplicação de recursos no campo dos direitos sociais em discussão [...] se é verdade que a destinação de recursos públicos reside num campo de escolhas políticas e, portanto, de escolhas legislativas e administrativas dotadas de discricionariedade, é preciso reconhecer que aqui no Brasil, tanto a jurisprudência (ainda com certa cautela), bem como a doutrina, vêm admitindo a sindicalização (judicialização) desses campos⁴⁶.

Nesse sentido, já se tem admitido o controle judicial de políticas públicas e também o controle de discricionariedade administrativa. Assim, se a realização de direitos sociais implica escolhas, isso não quer dizer que tais escolhas não possam ser controláveis perante o Poder Judiciário⁴⁷.

⁴⁴ SCHWARTZ, *op. cit.*, p. 273.

⁴⁵ *Ibid.*

⁴⁶ SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos Sociais, Reserva do Possível e o Mínimo Existencial: a Aporia do Meio Adequado de Satisfação. **A&C** – Revista de Direito Administrativo & Constitucional. Belo Horizonte, ano 18, n. 74, out./dez. 2018, p. 67-96.

⁴⁷ *Ibid.*

Ademais, como pontua Rothenburg, num ambiente democrático, não pode ser desprezada a participação popular na definição de prioridades e na disposição de meios e modos, sendo essencial o acesso à informação dos critérios utilizados pelo Estado ou por quem tenha a incumbência de realizar os direitos⁴⁸.

De qualquer sorte, o conteúdo mínimo deve ser entendido como uma estratégia de proteção dos direitos fundamentais, voltada a seu reforço, nunca a sua redução⁴⁹.

Por isso, a proibição de retrocesso ou não reversibilidade é a garantia de que o estágio de realização dos direitos fundamentais fique restabelecido e não sofra diminuição injustificada⁵⁰.

A vedação do retrocesso, segundo Amanda Travincas⁵¹, configura-se em verdadeiro escudo no contexto de Estados Constitucionais marcados pela precariedade da efetivação dos direitos, apesar da consagração constitucional, ainda que não tão recentes, destes⁵².

Discorre Amanda Travincas:

A rigor, projeção da proibição de reversibilidade como trunfo argumentativo contra qualquer sorte de redução da proteção conferida a um direito fundamental vem a reforçar o propósito de garantir segurança jurídica e proteger a confiança que os cidadãos depositam no Estado quanto à manutenção dos ganhos e das expectativas, o qual é depreendido, por exemplo, da instituição de cláusulas pétreas (CF, 60, § 4º) e do chamado direito adquirido (CF, 5º, XXXVI) no texto constitucional brasileiro. Ocorre que, no âmbito da dogmática constitucional, o preceito tem merecido tratamento específico da tese dos limites às restrições aos direitos fundamentais. Essa teoria se ocupa de firmar elementos de controle do poder restritivo estatal, uma vez aceita a restringibilidade geral dos direitos fundamentais como uma consequência de sua estrutura principiológica⁵³.

⁴⁸ ROTHENBURG, *op. cit.*, p. 107.

⁴⁹ Rothenburg estabelece que se trata de uma característica que, ao contrário do conteúdo essencial (mínimo) dos direitos fundamentais, talvez tenha sido concebida tendo em vista justamente os direitos sociais. E aponta que o princípio da proibição de retrocesso vem da Alemanha, com o objetivo de reforçar os direitos sociais, que não são previstos na Constituição Alemã e sim na legislação infraconstitucional (*Ibid.*, p. 243).

⁵⁰ Rothenburg estabelece que se trata de uma característica que, ao contrário do conteúdo essencial (mínimo) dos direitos fundamentais, talvez tenha sido concebida tendo em vista justamente os direitos sociais. E aponta que o princípio da proibição de retrocesso vem da Alemanha, com o objetivo de reforçar os direitos sociais, que não são previstos na Constituição Alemã e sim na legislação infraconstitucional (*Ibid.*).

⁵¹ TRAVINCAS, Amanda Costa Thomé. Vinculação a Receita Mínima para a Satisfação do Direito à Educação no Brasil (CF, art. 212) – Dirigismo Constitucional e Dever de Progressividade. **Revista Justiça & Sociedade**, v. 1, n. 1, 2016, p. 67-100.

⁵² A expressão, como lembra Travincas, encontra vários sinônimos na doutrina: proibição de retrocesso social (Ingo Sarlet), proibição de regressividade (Christian Courtis), proibição da evolução reacionária (Cantoilho) (*Ibid.*, p. 68).

⁵³ *Ibid.*, p. 69.

Assim, a vedação ao retrocesso serviria como barreira ao agir do Estado, ao lado de outros mecanismos de controle, entre os quais, a proporcionalidade, a proteção do conteúdo essencial dos direitos fundamentais e o mínimo existencial. Compreendendo-se como restrição qualquer afetação desvantajosa ao âmbito protegido por uma norma de direito fundamental, a proibição da reversibilidade atua como condicionante que visa resguardar todos os direitos e as dimensões que lhes são comuns. E continua:

É evidente que a problemática se perfaz, em maior medida, no debate acerca da afetação da dimensão positiva dos direitos fundamentais, quando salta à vista a questão de sua incidência sobre os chamados direitos derivados a prestações, os quais, na conhecida acepção de Canotilho, configuram autênticos direitos subjetivos negativos. Com efeito, a proibição de reversibilidade dos direitos fundamentais é dotada, simultaneamente, de uma faceta negativa, que impõe abstenções ao Estado, impedindo-o de afetar as parcelas satisfeitas de um direito fundamental, e uma face positiva, a qual evidencia a necessidade de proteção eficiente do quantum conquistado, além de obstar a paralisia estatal, determinando a promoção progressiva de direitos, tal qual acentuado em documentos internacionais de direitos humanos e reforçado por teorias como a do constitucionalismo dirigente.⁵⁴

De acordo com Ingo Sarlet, o princípio do não retrocesso social deita suas raízes em solo alemão, muito embora não o contemple expressamente na sua Lei Fundamental. Entretanto, tanto a doutrina, quanto o Tribunal Constitucional Alemão chancelam a proteção de institutos como o direito adquirido e das expectativas de direitos, que refletem uma compreensão ampla da proibição de retrocesso. Da mesma forma, se utilizam da garantia do direito subjetivo individual da propriedade para alcançar a proteção de posições jurídico-subjetivas de natureza pública, com destaque para os direitos prestacionais no âmbito da seguridade social.⁵⁵

No Brasil, a proibição do retrocesso é um princípio implícito, decorrente do sistema constitucional que se fundamenta nos princípios da dignidade humana, da máxima efetividade das normas definidoras de direitos fundamentais, do Estado democrático e social de Direito, da segurança jurídica, e da proteção da confiança⁵⁶.

Em razão disso, aponta Dilmanoel de Araujo Soares:

Não se admite a fórmula das regras, ou seja, e um “tudo ou nada”, conforme sustenta Dworkin, devendo ser aceitas reduções, por conta das colisões entre princípios. Contudo, que a redução ou modificação milimite-se ao núcleo essencial do direito, de tal sorte que, ainda que o legislador disponha de uma indispensável autonomia legislativa, fica interdito à vedação absoluta,

⁵⁴ *Ibid.*, p. 70.

⁵⁵ SARLET, Ingo Wolfgang. O Estado Social de Direito, a Proibição de Retrocesso e a Garantia Fundamental da Propriedade. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, ano 1, n. 4, jul. 2001, p. 2-4.

⁵⁶ *Ibid.*

aniquilatória de retrocesso em matéria de direitos fundamentais, sob pena de incidir em inconstitucionalidade por omissão⁵⁷.

Não há, portanto, como se afastar a conclusão de que os direitos sociais são direitos fundamentais, seja de acordo com a visão dogmática ou com a posição do legislador constituinte originário da Constituição Federal de 1988. São, portanto, direitos fundamentais e se apresentam como “regras de reconhecimento constitucional”, dotadas de superioridade e força normativa e aptas a aferir a constitucionalidade das demais normas jurídicas.

O presente trabalho cingir-se-á, como será observado na sequência, ao recorte do direito social à educação e às formas constitucionalmente previstas para o seu financiamento.

2.2. O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988

O direito à educação, dentre os direitos sociais, tem assumido importância predominante para a concretização dos valores tutelados pela CF/88 e, principalmente, para a construção de patamar mínimo de dignidade para os cidadãos⁵⁸.

Referido em primeiro lugar pelo art. 6º da Constituição brasileira e retomado analiticamente nos art. 204 a 214, o direito à educação possibilita, nas palavras de Rothenburg, que

se abram os espíritos por meio da instrução, da informação e do fomento à crítica, conferindo assim condições de autonomia dos indivíduos e grupos — inclusive para que possam manter e difundir seus valores —, bem como estímulo para a cooperação social⁵⁹.

De tão importante, o direito à educação é frequentemente reconhecido como direito fundamental, ao lado dos direitos clássicos de acento liberal e individual. Talvez, como relembra o autor mencionado, tenha sido ele, sob a modalidade de “direito à instrução pública”, o primeiro direito social a ser plasmado nas Constituições europeias da primeira metade do século XIX, em especial na Constituição da Holanda de 1814. Hodiernamente, por exemplo, a Constituição da Índia (1949) prevê o direito à educação na Parte III (“direitos fundamentais”) e traz disposições específicas sobre o direito à

⁵⁷ SOARES, Dilmanoel de Araujo. O Direito Fundamental à Educação e a Teoria do Não Retrocesso Social. *Revista de Informação Legislativa*. Brasília, a. 47, a. 186, abr./jun. 2010, p. 291-301.

⁵⁸ MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. *Curso de Direito Constitucional*. 9. d. São Paulo: Saraiva, 2014, p. 675.

⁵⁹ ROTHENBURG, *op. cit.*, p. 340.

educação das minorias como “direitos culturais e educacionais. Ainda, a Constituição da Suíça (1999) arrola entre os direitos fundamentais o “direito ao ensino básico suficiente e gratuito”. A Constituição da Irlanda (1937, com alterações sucessivas) estipula, dentre os direitos fundamentais, que o Estado providencie educação primária gratuita, conquanto assegure aos pais o direito de educar seus filhos em casa ou em escolas privadas⁶⁰.

Na esfera internacional, o direito à educação é estabelecido no Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais como um direito de toda pessoa, sendo que “a educação deverá visar ao pleno desenvolvimento da personalidade humana no sentido de sua dignidade e fortalecer o respeito pelos direitos humanos e liberdades fundamentais”, bem como

deverá capacitar todas as pessoas a participar efetivamente de uma sociedade livre, favorecer a compreensão, a tolerância e a amizade entre toda as nações e entre todos os grupos raciais, étnicos ou religiosos e promover as atividades das Nações Unidas em prol da manutenção da paz⁶¹.

O Pacto determina, enfaticamente, que o ensino primário seja obrigatório e gratuito⁶².

Em 1966, o direito à educação foi incorporado à Convenção Europeia de Direitos Humanos (que dá ênfase aos direitos civis e político) em vez de sê-lo à Carta Social Europeia⁶³.

No Brasil, em razão do histórico descaso do Estado no que diz respeito ao oferecimento de uma rede educacional extensa e de qualidade, ocorreu, segundo Mendes e Branco, a marginalização de amplos setores da sociedade, prejudicando, inclusive a concretização de outros direitos fundamentais.⁶⁴

Conforme preceitua Marcos Augusto Maliska⁶⁵, para que se interprete corretamente o conteúdo constitucional do direito à educação, é necessário analisar (I) a educação como direitos de todos; (II) o dever do Estado e da família⁶⁶ e a colaboração da

⁶⁰ *Ibid.* p. 341.

⁶¹ Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, art. 13.

⁶² *Ibid.*, art. 13 e 14.

⁶³ ROTHENBURG, *op. cit.*, p. 342.

⁶⁴ MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 675.

⁶⁵ MALISKA, Marcos Augusto. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2001, p. 156.

⁶⁶ Quanto ao papel da família, segundo Maliska, este “pode ser compreendido como o direito prioritário dos pais de escolher o gênero de educação a dar aos filhos e como o dever, propriamente, de assegurar a educação a eles [...] assim como um dever jurídico que se fundamenta na exigência que a Constituição faz aos pais de educar seus filhos” (*Ibid.*, p. 157).

sociedade; (III) o pleno desenvolvimento da pessoa; (IV) o preparo para o exercício da cidadania; (V) a qualificação para o trabalho.

Advertem os autores:

Nesse ponto, é interessante ressaltar o papel desempenhado por uma educação de qualidade na completa eficácia dos direitos políticos dos cidadãos, principalmente no que se refere aos instrumentos de participação direta, como o referendo e o plebiscito. Isso porque as falhas na formação intelectual da população inibem sua participação no processo político e impedem o aprofundamento da democracia. A necessidade de consolidar o direito à educação como direito fundamental foi bastante discutida no processo constituinte. A preocupação com a concretização desse direito social e a busca pela solução do problema educacional brasileiro acabaram por dar origem ao mandado de injunção. Concebido para a proteção do direito à educação, o objeto desse novo instrumento passou a compreender outras omissões do Poder Público, nos termos do art. 5º, LXXII, da Constituição Federal⁶⁷.

Cumprе lembrar que a educação foi merecedora de expressa previsão constitucional já na Carta Imperial de 1824⁶⁸, que, no seu art. 179, XXXII, previa o direito à instrução primária e gratuita para todos os cidadãos. Ainda que a supressão de tal direito tenha ocorrido no texto constitucional em 1891⁶⁹, a contar de 1934⁷⁰ o direito à educação

⁶⁷ MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 675.

⁶⁸ Gadotti salienta que, “por mais que o país estivesse passando por inúmeras mudanças estruturais, em decorrência da independência de Portugal, o que fora proposto na Constituição não teria como se materializar, uma vez que o número de estabelecimentos educacionais era insuficiente. Apesar de a Constituição do Império defender o princípio da instrução primária gratuita para todos os cidadãos, o ensino fundamental permaneceu em completo abandono, de tal forma que, ao final do Império, o país tinha cerca de 14 milhões de habitantes, dos quais 85% eram analfabetos” (GADOTTI, 2000, p. 26).

⁶⁹ A Constituição da República de 1891 trouxe alguns pontos importantes no campo educacional. Pode-se destacar que a ênfase foi no caráter laico – fruto do rompimento entre o Estado e a Igreja Católica – e na descentralização do ensino. Como essa Constituição adotou o princípio de que caberiam aos Estados todos os poderes ou direitos não reservados à União, ficou entendido que às esferas estaduais, em matéria de educação, competiria: a) legislar sobre o ensino secundário e primário; b) criar e manter instituições de ensino superior e secundário, sem prejuízo de também o Governo Federal pudesse fazê-lo; c) criar e manter as escolas primárias. Além disso, o voto do analfabeto também foi excluído e os quase inexistentes dispositivos constitucionais sobre educação foram revogados em leis ordinárias. Apesar de algumas mudanças em relação à Constituição anterior, ideologicamente, percebe-se que o caráter liberal presente na de 1824, encontra-se também na de 1891 (MALISKA, 2001, p. 24).

⁷⁰ Lauro Ribeiro relata que “a Constituição de 1934 foi um marco, por representar grande avanço e conquistas do povo brasileiro no campo educacional, fazendo com que os Estados impulsionassem seus sistemas de ensino, por meio de suas constituições estaduais. Na prática, todavia, ao lado do avanço da construção de um sistema nacional de educação, houve excessiva centralização. Quase tudo passou a depender da autoridade do Governo Federal. As escolas e professores ficavam engessados por leis, regulamentos, portarias, numa estrutura burocrática e rígida que, muitas vezes, assumia contornos de ‘polícia ideológica’. Assistimos à luta entre o dever ser e o ser, entre os avanços legislativos – mesmo em patamar constitucional – e o imobilismo social em prol do privilégio das elites dominantes. Também se denotou o poder político a serviço de interesses econômicos e o governo federal espalhando seus domínios para além do razoável e necessário, por meio do controle das verbas públicas” (RIBEIRO, 2009, p. 195). Em 1937, se instaurou o Estado Novo, um golpe liderado pelo próprio Getúlio Vargas, e o retrocesso na Constituição de 10 de novembro de 1937 é bastante evidente. No que tange à educação, dentre outras declarações, foi colocada pelo legislador uma contribuição módica e mensal para a caixa escolar, de modo a contribuir com os “mais necessitados (art. 130) e a obrigatoriedade do ensino cívico (art. 131). Além

passou a figurar de forma contínua e progressiva⁷¹, em termos quantitativos e qualitativos, nas demais Constituições⁷², ainda que com alguma variação⁷³, até alcançar, pelo menos em termos de quadro evolutivo nacional, o máximo nível de regulação constitucional na atual Constituição Federal⁷⁴.

A complexidade do direito à educação dificulta sua categorização e contempla uma importante dimensão prestacional, segundo o qual o Estado ou a iniciativa privada devem fornecer esse direito. A Constituição brasileira preceitua expressamente que o ensino tanto pode ser prestado sob forma de servido público —, e nessa medida, a educação tem de ser pública —, quanto pode ser ofertado como atividade econômica — e, nesse sentido, não precisa ser pública —, mas será sempre da maior relevância, por aparelhar um direito fundamental⁷⁵.

Há, ao mesmo tempo, um dever de abstenção em relação a obstáculos ou intromissões indevidas, que marca a dimensão defensiva do direito à educação, à qual se remete a Constituição brasileira ao estabelecer, dentre os princípios do ensino, a “liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber”, bem

disso, observa-se uma centralidade por parte da União, no poder de legislar sobre a educação, o que foi decorrente o contexto autoritário da época. Uma outra questão a ser debatida é a supressão da questão do financiamento educacional. O texto legal não faz referência, além de afirmar “que o ensino é livre à iniciativa individual e a de associações ou pessoas coletivas públicas e particulares (art. 128), cabendo ao Estado contribuir de forma direta ou indireta, assumindo um papel subsidiário (BARBOSA, 2020, p. 99596-99604).

⁷¹ Com relação à Constituição de 1946, destacam-se alguns pontos: a) liberdade conferida à iniciativa particular atrelada às leis regulamentadoras (art. 167); b) obrigatoriedade e gratuidade do ensino primário (art. 168); c) liberdade de cátedra (art. 168); d) ensino religioso com matrícula facultativa (art. 168); e) fixação de orçamento para a educação – União, nunca menos de 10%; estados, DF e municípios, nunca menos de 20% (art. 169). Merece registro a observação de que o desdobramento dessa Constituição foi o início do ciclo das Leis de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (BARBOSA; RODRIGUES, 2020).

⁷² Entre o período de aprovação da Constituição de 1946 até a seguinte, o Brasil passou pelo regime militar e, assim como outros setores, a educação também foi vítima de autoritarismo foram efetuadas diferentes reformas, todas impostas. Além disso, o terror político de alastrou para o campo educacional, numerosas escolas foram invadidas pela polícia, muitos professores e estudantes foram presos e exilados, e todas as escolas passaram a ser observadas pelos agentes dos órgãos de informações do governo, sob o controle do Serviço Nacional de Informações – SNI (PILETTI, 2010, p. 115).

⁷³ Dentre as reformas educacionais do período militar, destaca-se a criação do MOBRAF (Movimento Brasileiro de Alfabetização), em dezembro de 1967, mas com início das atividades apenas em setembro de 1970. A nova Constituição, outorgada em 24 de janeiro de 1967, entrou em vigor apenas em 15 de março do mesmo ano, e trouxe, em seu texto, o caráter autoritário da época, concedendo mais poderes à União e ao Presidente da República. No que diz respeito à educação, trouxe algumas orientações das anteriores, como por exemplo, a competência legislativa da União, o direito de todos à educação, entre outros. Estabeleceu, em seu texto, que pertencia à União a responsabilidade de elaborar o Plano Nacional de Educação. A educação foi definida como um direito de todos, de responsabilidade do lar e da escola. Representou, no entanto, um retrocesso, pois nela ocorre um fortalecimento do ensino particular, pois a Constituição dava forças à privatização da educação. Além disso, a obrigação de aplicar recursos na educação desaparece, e só retorna em 1983, por força de emenda constitucional (BARBOSA; RODRIGUES, 2020).

⁷⁴ SARLET; MARINONI; MITIDIEIRO, *op. cit.*, p. 607.

⁷⁵ ROTHENBURG, *op. cit.*, p. 342-343.

como o “pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas, e coexistência de instituições públicas e privadas e ensino”⁷⁶.

Nos Estados Unidos, existem dispositivos constitucionais estaduais como o de Nova Iorque, a determinar que “o legislador zelará pela manutenção e apoio de um sistema de escolas públicas gratuitas, para que todas as crianças deste Estado possam ser educadas”⁷⁷. A Corte Suprema federal norte-americana assegurou, em 1982, o direito à educação pública e gratuita no Estado do Texas a crianças que estavam ilegalmente no país, pois foi declarada inconstitucional lei estadual que lhes vedava o acesso às escolas distritais. Ainda que o fundamento invocado tenha sido a discriminação indevida, trata-se de afirmação do “direito social à educação. Todavia, vale destacar que a Corte Suprema havia disposto expressamente, em 1973, que, segundo a Constituição federal estadunidense, a educação não era um direito fundamental”⁷⁸.

No Brasil, na ditadura inaugurada em 1964, fez-se capilar a estratégia autoritária. Entre 1964 e 1985, o país se caracterizou pela conformação de um Estado burocrático-autoritário, no qual possuíam peso decisivo as organizações especializadas na coerção e aquelas que normatizavam a economia. Ademais, houve fechamento de canais democráticos de acesso ao governo ou a critérios de representação popular ou de classe. Na primeira metade da década de 1980, o esgotamento do modelo coercitivo conduziu à reengenharia institucional da transição negociada do regime, cunhada de transição democrática.

A respeito, Nalú Farenzena:

O primeiro governo civil da chamada Nova República não logrou constituir, pelo jogo democrático, processos institucionais de negociação de interesses com vistas à obtenção de consensos mínimos em torno de um novo projeto hegemônico e muito menos a agregação de apoios que sustentassem a execução das políticas formuladas. Segundo Nogueira (1998), além do malogro da política econômica, o governo José Sarney (1985-1990) carregou a pesada bagagem do regime ditatorial, equilibrou-se numa heterogênea armação política, dentro de um cenário de profunda crise política e de um complexo processo constituinte. Isso explica, em parte, o fato de muitos dos dispositivos consagrados na Constituição de 1988 terem sido, logo em seguida e de modo continuado, objeto de contestação, a fim de adequar o arcabouço institucional do País a um novo projeto. Tal situação levou ao que Couto chamou de “constitucionalização da agenda política”, ou seja, um processo constante de reforma constitucional, o qual exige significativos empenhos e

⁷⁶ *Ibid.*, p. 343.

⁷⁷ Constituição do Estado de Nova Iorque, art. IX.

⁷⁸ Rothenburg aponta a crítica de Chemerinsky a essa decisão, o qual afirma que “obviamente que a educação está inextricavelmente relacionada ao exercício de direitos constitucionais como a liberdade de expressão e o voto. Se a América algum dia tornar-se uma sociedade mais igual, será por meio da educação” (ROTHENBURG, *op. cit.*, p. 344).

negociações para forjar maiorias parlamentares excepcionais necessárias à aprovação de emendas⁷⁹.

Em fevereiro de 1987, instalaram-se os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte, composta pelos mesmos integrantes do Congresso Nacional. A elaboração do texto constitucional seguiu uma trajetória na qual se identificam, pela ordem, os momentos das subcomissões temáticas, das comissões temáticas, da Comissão de Sistematização, do Plenário da Constituinte e da Comissão de Redação. As proposições da agenda evidenciam a disputa acirrada pelo ordenamento da educação na sociedade brasileira, estreita relação entre parlamento e sociedade civil e processos de negociação que, embora descontínuos, contemplaram a explicitação e a conciliação de interesses.

Em relação ao ensino obrigatório, houve forte consenso de que deveria ser somente o ensino fundamental, até então chamado de ensino de 1º grau. Dada a priorização, foi reiterada a destinação do salário-educação a este segmento.

O texto constitucional de 1988 não definiu níveis de ensino prioritários de atuação para União e estados, pois não foi possível a obtenção de consensos quanto a esse ponto.

Durante o processo de elaboração da Constituição de 1988, houve anteprojeto que contemplaram a associação entre padrões de qualidade na educação e seus custos como parâmetro para o financiamento da educação. A criação de fundos estava prevista para transferência de recursos da União para estados e municípios, ou dos estados para os municípios, a fim de garantir recursos suficientes para o atendimento educacional com padrão mínimo de qualidade. No texto constitucional, o preceito restringiu-se à garantia de padrões de qualidade do ensino como princípio, de modo genérico (artigo 206, inciso VII), e esse tema permaneceu (e permanece) na agenda da política de financiamento da educação⁸⁰.

O direito à educação foi positivado na Constituição brasileira por meio de três estratégias diferentes, como explica Rothenburg: 1) como um dever do Estado; 2) como um direito de todos, ou seja, como um direito público subjetivo; e 3) como uma garantia institucional pela vinculação de verbas orçamentárias a despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino. Entretanto, essas diversas fórmulas textuais reconduzem-se ao direito subjetivo de aplicação imediata, conforme é próprio do regime dos direitos fundamentais em geral. Vale apontar o alcance do controle judicial em relação a políticas

⁷⁹ FARENZENA, Nalú. Trajetória das Diretrizes Legais do Financiamento da Educação Básica na Constituinte e nas Emendas à Constituição Federal de 1988. *Revista Em Aberto*, Brasília, v. 35, n. 113, jan./abr. 2022, p. 4.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 6.

públicas na área do ensino, podendo nessas situações excepcionais o Poder Judiciário determinar a sua execução por meio de decisões mandamentais e substitutivas em face da inescusável omissão do Poder Público⁸¹.

Normas de cunho mais institucional reforçam o caráter de direito fundamental do direito à educação, estabelecido com autonomia no art. 6º e no art. 205 da Constituição brasileira. Mas, mesmo que não existissem essas previsões autônomas, seria possível extrair um direito fundamental a partir daquelas normas de cunho institucional, inclusive por força da cláusula expansiva segundo a qual “os direitos e garantias expressos nesta Constituição não excluem outros decorrentes do regime e dos princípios por ela dotados, ou dos tratados internacionais em que a República Federativa do Brasil seja parte”⁸².

Além da previsão, como direito fundamental básico e de caráter geral, no art. 6º da CF/88, a educação (como complexo de direito e deveres) foi objeto de regulamentação mais detalhada no Capítulo III (arts. 205 a 214), razão pela qual Sarlet coloca a questão preliminar de quais os dispositivos que efetivamente podem ser considerados como fundamentais, à luz do disposto no seu art. 5º, §2º.

A respeito:

Não há como deixar de considerar que a problemática da eficácia e efetividade do direito social à educação depende, em boa parte, de uma opção a respeito do regime jurídico atribuível aos diversos preceitos constitucionais que integram o capítulo da educação, especialmente se está a se tratar de normas de direitos fundamentais, ou não. Em suma, cuida-se de saber qual o complexo de normas que constituem o núcleo essencial do direito à educação, aqui tido no seu sentido amplo⁸³.

Assim, Sarlet dispõe que não se verifica maior dificuldade em considerar os dispositivos do Capítulo III da ordem social (art. 205 à 208) como integrantes do que se poderá designar de complexo normativo constitucional essencial nesta matéria.

No que diz respeito aos demais dispositivos, poder-se-á sustentar que, pelo menos em geral (com exceção da previsão de um percentual mínimo de investimento público na seara da educação e da garantia da participação da iniciativa privada), constituem normas de cunho organizacional e procedimental, com status jurídico-positivo idêntico ao das demais norma constitucionais, assegurada, portanto, sua primazia em face do direito infraconstitucional⁸⁴.

⁸¹ *Ibid.*

⁸² BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].

⁸³ SARLET; MARINONI; MITIDIEIRO, *op. cit.*, p. 607.

⁸⁴ *Ibid.*

Por sua vez, os art. 209 a 211 estabelecem as condições, organização e estrutura das instituições públicas e privadas no âmbito do sistema nacional educacional, ao passo que no art. 212 se encontram regras sobre a participação dos diversos entes federativos no financiamento do sistema de ensino. O mesmo art. 212, assim como o art. 213, contém normas estabelecendo metas, prioridades e diretrizes para a aplicação e distribuição dos recursos públicos na esfera educacional, enquanto no art. 214 se encontram previstos a instituição do plano nacional de educação e seus objetivos⁸⁵.

Ainda que nem todas as normas integrantes do capítulo da ordem social, apenas pelo fato de guardarem relação direta com determinado direito fundamental social, passem a integrar os elementos essenciais de determinado direito fundamental, no caso, do direito à educação, isso não significa que os níveis de eficácia e efetividade de tais normas constitucionais sejam baixos. Será possível, por exemplo, sustentar que nem mesmo uma reforma constitucional não poderá pura e simplesmente suprimir o dispositivo que assegura à iniciativa privada a possibilidade de participação na educação (art. 209) ou a previsão de um percentual mínimo da receita em matéria de impostos a ser aplicada em educação pela União, Distrito Federal, Estados e Municípios (art. 212), seja por força da proibição de regressividade (retrocesso) em matéria de proteção e promoção de direitos fundamentais, seja por força, dentre outros aspectos, das exigências da proporcionalidade, mas em especial se estiverem sendo afetados, de modo indireto (não pela supressão direta de dispositivo constitucional), aspectos relativos ao núcleo essencial do direito à educação considerado como um direito em sentido amplo⁸⁶.

Tal como ocorreu com os demais direitos ali enunciados, o art. 6º da CF apenas se limita a enunciar que a educação é um direito fundamental social e nada mais acrescenta que possa elucidar o conteúdo e alcance do direito, o que demanda, como visto, uma interface com o disposto especialmente nos art. 205 a 208, onde adotando-se o critério referido, encontram-se delineados os contornos essenciais deste direito fundamental à educação. Basta lançar, como adverte Sarlet, um breve olhar sobre estes dispositivos para que se percebam as contundentes distinções no que concerne à sua técnica de positivação, à sua função como direitos fundamentais, bem como — por consequência — à sua eficácia.

O art. 205, ao dispor que “a educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade”, assume, de plano, uma dupla dimensão, pois tanto reconhece e define um direito (fundamental) de titularidade universal, quanto possui um cunho impositivo, na condição de norma impositiva de deveres, que, dadas as suas características (e sem prejuízo de a educação ser em primeira linha um direito fundamental exigível como tal), situa-se na esfera das

⁸⁵ *Ibid.*, p. 608.

⁸⁶ *Ibid.*

normas de eficácia limitada ou dependente de complementação, já que estabelece fins genéricos a serem alcançados e diretrizes a serem respeitadas pelo Estado e pela comunidade na realização do direito à educação, quais sejam “o pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho”. Por outro lado, tais parâmetros podem servir de critérios para a definição do conteúdo do direito à educação como direito subjetivo, demonstrando que dimensão subjetiva e dimensão objetiva se retroalimentam⁸⁷.

Ainda, verifica-se que o art. 207 se caracteriza como típica garantia institucional fundamental, assegurando a autonomia universitária, o que já foi objeto de reconhecimento até mesmo pelo STF, não obstante tenha ficado claro que esta autonomia não assegura às universidades uma absoluta independência em face do Estado, de modo especial no que diz com a possibilidade da edição de atos normativos autônomos. Enquanto o art. 205 também assume a feição de norma impositiva de tarefas e objetivos aos órgãos públicos e, em especial, ao legislador, servindo, além disso, como parâmetro obrigatório para a aplicação e a interpretação das demais normas jurídicas, a garantia institucional contida no art. 207, que, a toda evidência, constitui norma plenamente eficaz e diretamente aplicável, atua como limite expresso contra atos que coloquem em risco o conteúdo essencial da autonomia da instituição protegida, atuando, assim, como direito fundamental de natureza definitiva⁸⁸.

No art. 206 da CF, que contém normas sobre os princípios que embasam o ensino, encontram-se diversos dispositivos que são diretamente aplicáveis e dotados de plena eficácia. É o caso, por exemplo, da garantia da igualdade e condições para o acesso e permanência na escola (art. 206, I), que constitui concretização do princípio da isonomia, ainda que se possa — mesmo sem esta norma — cogitar de um direito social derivado de igual acesso às instituições e ao sistema de ensino, deduzindo com base no direito geral de igualdade (art. 5º, *caput*). No mesmo contexto pode ser citado o art. 206, II, que consagra a liberdade de aprendizado, de ensino, de pesquisa e de divulgação do pensamento, da arte e do saber, que, por se tratar de autêntico direito de liberdade, gera, desde já, ireitos subjetivos para os particulares. Também a norma contida no art. 206, IV, que prevê a gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais, não reclama

⁸⁷ *Ibid.*, p. 608-609.

⁸⁸ *Ibid.*, p. 609.

qualquer ato de mediação legislativa, gerando um direito subjetivo à gratuidade (não cobrança) do ensino público⁸⁹.

Assim, tem-se que no âmbito de um direito geral ao ensino, em sentido amplo, coexistem diversas posições fundamentais de natureza jurídico-objetiva e subjetiva, ainda que se possa discutir em que medida se trata de direitos originários a prestações ou apenas de direitos derivados, ou seja, de igual acesso às prestações em matéria educacional disponibilizadas pelo Poder Público.

Sarlet aponta que tal aspecto guarda relação com as assim chamadas políticas de ações afirmativas, que, a exemplo o que ocorreu em outros países (com destaque para o precedente dos EUA), também foram implantadas no Brasil e têm sido objeto de acirrada controvérsia, inclusive na esfera jurisdicional, resultando em decisões do STF reconhecendo a legitimidade constitucional do Programa Universidade para Todos (ProUni) e de algumas políticas de cotas criadas em universidades públicas⁹⁰.

De seu turno, no art. 208 o constituinte estabeleceu certos mecanismos e diretrizes a serem adotados na efetivação de seu dever com a educação, salientando-se a garantia do ensino fundamental obrigatório e gratuito, inclusive para os que a ele não tiverem acesso na idade própria (art. 208, I). Além disso, o referido artigo, em seu § 1º, traz a inequívoca declaração de que “o acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo”. Também relevante a norma que estabelece a possibilidade de responsabilização da autoridade competente pelo não oferecimento ou pela oferta irregular deste ensino obrigatório gratuito (art. 208, § 2º)⁹¹.

Nas palavras de Sarlet:

Levando-se em conta, por um lado, a obrigatoriedade do ensino fundamental e, por outro, ao mesmo tempo, a garantia expressa e se tratar de um direito subjetivo público a este caminho obrigatório (e gratuito), outra conclusão não parece sequer possível. Aliás, bastaria o caráter compulsório para que se podesse deduzir, ainda mais em face do dever da família com a educação (art. 227), um correspondente direito subjetivo. A própria regra da gratuidade (ao menos para os que comprovadamente não dispõem de recursos) do ensino fundamental obrigatório pode ser tida como implícita nestas circunstâncias. Além do mais, é preciso ressaltar que esta obrigação geral a família, da sociedade e do Estado com a educação foi novamente enunciada no art. 227, *caput*, da CF. Mais adiante, no art. 227, § 3º, I e III, no âmbito do direito (fundamental) à proteção especial por parte da criança e do adolescente, bem como no art. 229 (dever dos pais de criar e educar os filhos menores), esta obrigação do Estado e da família (e dos pais) foi alvo de especial atenção pela Constituição Federal. Assim, se atentarmos para a regra que estipula em 14 anos a idade mínima para admissão ao trabalho (ressalvada a hipóteses o

⁸⁹ *Ibid.*, p. 610.

⁹⁰ *Ibid.*, p. 610.

⁹¹ *Ibid.*, p. 610-611.

art. 7º, XXXIII, da CF), além das normas infraconstitucionais (com destaque para o avançado Estatuto da Criança e do Adolescente), que preveem a possibilidade de responsabilização civil e penal (e das autoridades, como se viu, tem até mesmo base constitucional) dos pais e responsáveis que deixarem de zelar pelo acesso de seus filhos ao ensino fundamental, não resta a menor dúvida que existe, sim, um direito fundamental originário (e subjetivo) à prestação estatal do ensino fundamental gratuito em estabelecimentos oficiais⁹².

O STF tem decisões incisivas especialmente quanto ao ensino fundamental, que é obrigatório e gratuito nos termos do art. 208, I, da Constituição. A Corte Suprema determinou a disponibilização de vagas em creches e escolas (reconhecendo que essa dimensão do ensino compõe o mínimo existencial)⁹³, assim como de professores⁹⁴.

Também no que tange à educação inclusiva, o STF determinou a contratação de professores especializados na linguagem de sinais (LIBRAS) para o ensino adequado de pessoas com deficiência auditiva e afirmou a vedação e que escolas privadas cobrassem valores adicionais de alunos com deficiência⁹⁵.

É possível admitir, na hipótese de não ser possível o reconhecimento de um direito de acesso ao ensino fundamental público gratuito, no caso e inexistentes ou comprovadamente insuficientes os recursos materiais disponíveis (escolas, salas de aula, vagas, professores etc.), o Poder Público, numa demanda de natureza cominatória, possa ser condenado a uma obrigação de fazer, por exemplo, determinando-se a construção de uma escola ou mesmo a matrícula em escola particular às expensas o Poder Público, restando, ainda, a insatisfatória possibilidade de se exigir do Estado o pagamento de uma indenização pela omissão, que, no entanto, não tem o condão de substituir adequadamente, a falta de estudo⁹⁶.

No contexto mais amplo de um direito à educação como direito a prestações situa-se a questão do ensino médio e superior. Diferentemente dos casos do ensino fundamental e do direito à educação infantil, a Constituição Federal, no art. 208, II, previu a garantia da “progressiva universalização do ensino médio gratuito”, além de assegurar o “acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a

⁹² *Ibid.*, p. 611.

⁹³ Supremo Tribunal Federal: AgRg RE 436.996-6/SP, rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22/11/2005; AgRg RE 410.715-5/SP, rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 22/11/2005; AgRg RE 595.595-8/SC, rel. Min. Eros Grau, julgamento em 28/04/2009; AgRg RE 592.075-6/SPC, rel. Min. Ricardo Lewandowski, julgamento em 19/05/2009; AgRg RE Ag 639.337/SP, rel. Min. Celso de Mello, julgamento em 23/08/2011.

⁹⁴ Supremo Tribunal Federal: AgRg RE 594.018-7/RJ, rel. Min. Eros Grau, julgamento em 23/06/2009.

⁹⁵ ROTHENBURG, *op. cit.*, p. 345.

⁹⁶ BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividades de suas Normas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996, p. 151.

capacidade e cada um” (art. 208, V). Assim, pelo menos não expressamente, a Constituição Federal não consagra um direito subjetivo a uma vaga no ensino médio gratuito (em estabelecimento oficial de ensino), muito menos o direito a uma vaga em instituição de ensino superior mantida pelo Poder Público.

No que diz respeito ao ensino superior, a questão tende a ser mais complexa. Ainda que a Constituição Federal não obrigue o Poder Público a garantir o acesso ao ensino superior, ela estabelece que caso o mesmo decida prestá-lo em instituições públicas, fica impedido de cobrar pelo serviço, devendo fazê-lo de forma gratuita. Assim, ainda que o legislador constituinte originário entenda que o ensino superior seja prescindível para o indivíduo viver com dignidade (ao contrário do ensino básico, considerado de extrema relevância), o considera um mecanismo voltado ao desenvolvimento humanístico, científico, histórico e cultural de uma nação⁹⁷. Nesse caso, a despeito da ausência de previsão expressa na Constituição Federal, mas em sintonia com o dever de progressiva realização dos direitos sociais, econômicos e culturais, dentre outros argumentos, é possível sustentar, além do direito subjetivo de igual acesso às vagas já disponibilizadas, um dever constitucional de progressiva criação de cursos e vagas ou da criação de outros meios de acesso efetivo ao ensino superior⁹⁸.

De acordo com Sarlet, o quanto os argumentos esgrimidos em favor de um direito subjetivo, inclusive originário, de acesso ao ensino infantil e fundamental podem ser transportados para a seara do ensino médio e superior, ainda mais considerando as peculiaridades do texto constitucional (art. 208, II e V), se revela “no mínimo digno de maior reflexão”⁹⁹. O mesmo vale para a invocação, como fundamento de um direito subjetivo, do direito e garantia o mínimo existencial, já que, por mais alargada que possa vir a ser sua compreensão, é dificilmente compatível com a inclusão de um direito definitivo a uma vaga no ensino superior, pelo menos quando se tomam como referenciais os desenvolvimentos mais recentes no direito comparado¹⁰⁰.

⁹⁷ GUIMARÃES, Francisco Bariani. **Considerações sobre a Obrigatoriedade de Prestação do Ensino Superior Público e Gratuito.** Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/viewFile/6446/6140> Acesso em: 29 out. 2021.

⁹⁸ SARLET; MARINONI; MITIDIEIRO, *op. cit.*, p. 616.

⁹⁹ *Ibid.*

¹⁰⁰ Diz o autor: “No caso do ensino superior, a despeito da ausência de previsão expressa na Constituição Federal, mas em sintonia com o dever de progressiva realização dos direitos sociais, econômicos e culturais, dentre outros argumentos, é possível sustentar, além do direito subjetivo de igual acesso às vagas já disponibilizadas, um dever constitucional de progressiva criação de cursos e vagas ou da criação de outros meios de acesso efetivo ao ensino superior”¹⁰⁰ (*Ibid.*).

Mas, de outra parte, o dever a progressividade não poderá ser estendido *ad infinitum*, de tal forma que, diante de um descumprimento injustificado da meta da progressiva universalização do ensino médio gratuito, o reconhecimento de um direito subjetivo a uma vaga na rede pública ou de cursar o ensino médio em entidade de ensino privada mediante custeio pelo Poder Público, tal como no caso do ensino fundamental, “há de ser saudado pelo ao menos como alternativa a ser levada a sério”¹⁰¹.

Por sua vez, a Constituição Federal oferece uma base sólida quando se trata de reconhecer um direito fundamental originário ao ensino fundamental obrigatório público e gratuito.

O direito ao ensino, assim, é mais do que um direito social: é um direito fundamental em toda a sua extensão e intensidade, configurando-se um verdadeiro instrumento da promoção da dignidade da pessoa humana.

2.3. O art. 212 da CF/88 e o Financiamento da Educação

Além da previsão geral o art. 6º a Constituição Federal, que consagra o direito à educação como direito de todos e dever o Estado, o texto constitucional detalhou seu conteúdo mínimo, nos art. 205 a 214. Nesse sentido, fez a previsão de uma gama e princípios norteadores da atividade do Estado com vistas a efetivar esse direito, tais como a igualdade de condições para o acesso e permanência na escola, assim como o pluralismo de ideias e concepções pedagógicas e a autonomia universitária. Dispôs, ainda, que União, Estado, Distrito Federal e Municípios deverão organizar seus sistemas de ensino em regime de colaboração.

No que diz respeito ao financiamento da educação, o art. 212 da Constituição estabelece que a União aplicará, anualmente, não menos de 18% e os Estados, Distrito Federal e os Municípios não menos de 25% e suas receitas resultantes e impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino. O § 3º o mesmo artigo define que a distribuição dos recursos públicos terá como prioridade o atendimento das necessidades do ensino obrigatório e o § 5º, com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006, indica que a educação básica pública terá como fonte adicional a contribuição do

¹⁰¹ *Ibid.*

salário-educação. A origem e a destinação de verbas para a efetivação do direito social à educação estão definidas, com isso, em nível constitucional¹⁰².

Nessa seara, merecem também destaque outros dispositivos que ressaltam a especial relevância do ensino público fundamental. Assim, o art. 211, §§ 2º e 3º, prevê que os Municípios e Estados deverão ambos atuar prioritariamente no ensino fundamental (os Estados também no ensino médio). Como afirmado, isso demonstra que as competências na esfera de ensino, a origem e a destinação das verbas, bem como as prioridades e metas da política de ensino, já estão definidas em nível constitucional, de tal forma que tais aspectos não podem ser invocados como objeções ao reconhecimento de um direito subjetivo à educação fundamental.

Um dos maiores problemas enfrentados pela educação no Brasil sempre foi a destinação de verbas específicas. A escassez de recursos sempre aparecia como uma tônica constante em todos os governos, isso porque o Brasil não tinha por hábito legal deixar clara a vinculação de verbas para as atividades financeiras¹⁰³.

A Constituição Federal, na verdade, apenas se manteve coerente com uma série histórica de normas constitucionais definidoras de percentual mínimo de gasto público em educação, cuja origem remonta à Constituição da República de 1934. Foi esta que, como relembra Elida Graziane Pinto¹⁰⁴, por seu cunho social e democrático, historicamente revolucionou a concepção de como o Estado deveria assegurar o direito à educação¹⁰⁵.

A Constituição de 1937, notadamente concebida conforme preceitos autoritários durante o Governo Getúlio Vargas, não estipulou percentuais mínimos de aplicação de gastos públicos em educação.

Por sua vez, a Constituição democrática de 1946 estabeleceu, em seu art. 169, o claro comando e vinculação de gasto mínimo na política pública de educação¹⁰⁶.

¹⁰² MENDES; BRANCO, *op. cit.*, p. 676.

¹⁰³ LIMA, Maria Cristina de Brito. A Educação como Direito Fundamental. *Revista da EMERJ*, v. 4, n. 13, 2001, p. 212-234; p. 216-217.

¹⁰⁴ PINTO, Élide Graziane. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação** – Uma Perspectiva Constitucional. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 48.

¹⁰⁵ Constituição de 1934:

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).

¹⁰⁶ Constituição de 1946:

Já a Constituição de 1967/1969 aumentou o percentual de financiamento a partir da sua Emenda Constitucional nº 24, de 1º de dezembro de 1983¹⁰⁷, já que a redação originária dessa Constituição outorgada não havia contemplado tal vinculação orçamentária¹⁰⁸.

E foi esse movimento progressista gerado pela Emenda Calmon que possibilitou firmar na Constituição Federal de 1988 não apenas a garantia do financiamento mínimo para a política pública de educação, mas também ampliar o patamar de gasto devido pela União (de 13% para 18%)¹⁰⁹.

Foi, portanto, com a Constituição Cidadã de 1988 que o Brasil deu o grande passo, assumindo o compromisso de atender ao dever do Estado com a educação fundamental, garantindo-lhe meios para a efetivação desse direito, com fonte de custeio e verbas diretamente vinculadas ao esse mister¹¹⁰.

Além disso, no art. 60 o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), o constituinte originário havia determinado que, nos dez primeiros anos da CF/88 (ou seja, até 1998), o Poder Público deveria aplicar, pelo menos, 50% dos recursos a que se refere o art. 212 da Constituição, para eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental¹¹¹.

Art. 169. Anualmente, a União aplicará nunca menos de dez por cento, e os estados, o Distrito Federal e os municípios nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1946).

¹⁰⁷ Constituição de 1967/1969:

Art. 176. A educação, inspirada no princípio da unidade nacional e nos ideais de liberdade e solidariedade humana, é direito de todos e dever do Estado, e será dada no lar e na escola.

[...]

§ 4º Anualmente, a União aplicará nunca menos de treze por cento, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, na manutenção e desenvolvimento do ensino (BRASIL, 1967).

¹⁰⁸ Élide Graziane Pinto lembra que a EC nº 24/1983 se tornou conhecida como Emenda Calmon, em homenagem ao primeiro signatário da proposta de Emenda que lhe deu origem, o Senador João Calmon. Com isso, foram refutadas as matrizes autoritárias das Cartas de 1937 e 1967/1969 que negaram o patamar mínimo de gasto na política pública de educação e prevaleceu a tendência de incremento da proteção estatal ao setor (PINTO, p. 49).

¹⁰⁹ Essa ampliação 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% atuais (MELCHIOR, 1997, p. 23).

¹¹⁰ Nas palavras de Brito Lima, esse compromisso com que a CF/88 gravou o orçamento público fez nascer dois direitos essenciais: “a) o direito, irrecusável a toda criatura humana, de que a sociedade lhe ministre, no primeiro período da evolução individual, os princípios elementares de moralidade e intelectualidade, sem os quais não há homem responsável, sem os quais é cativo a lei, um absurdo a imputabilidade e a repressão torna-se uma injustiça; b) o direito incontestável à sociedade de negar-se a receber no seio da ordem comum cérebros atrofiados pela ausência dessa educação rudimentar, à míngua da qual o ente humano se desnatura e inabita para a convivência racional (LIMA, 2001, p. 219-220).

¹¹¹ Pinto destaca que o comando conjugado dos art. 212 da CF/1988, e 60 do ADCT revelava-se, pois, uma objetiva garantia material, não apenas financeiro-orçamentário, de que a política pública de educação deveria se desenvolver de forma progressiva. A norma constitucional cuidou financeira e

A primeira consequência da consolidação da vinculação constitucional de recursos foi uma ampliação dos recursos disponíveis para a educação em relação ao período em que ela esteve suprimida, em particular, na ditadura militar. Dessa forma, conforme dados do Ministério da Educação (MEC), em 1970, os gastos governamentais com educação (conceito mais amplo que manutenção e desenvolvimento de ensino — MDE) correspondiam a 2,8% do Produto Nacional Bruto (PNB). Com a introdução da vinculação constitucional, esse patamar passou para a faixa de 4% do Produto Interno Bruto (PIB), utilizando-se agora o conceito de MDE, que é mais restrito¹¹².

Uma segunda consequência da vinculação de impostos, como lembra Rezende Pinto, especialmente 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. Esse tipo de tributo, que inclui, entre outras, as contribuições previdenciárias, a Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e a Constituição 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. Entretanto, como adverte o autor, quando ocorre superávit no sistema, os recursos adicionais acabam entrando no caixa do Tesouro e são utilizados para o pagamento da dívida pública ou outras despesas de interesse do Executivo. Por outro lado, para qualquer imposto criado, ou majorado, o governo federal deve destinar 18% para MDE e 15% para a saúde, além das transferências constitucionais de impostos para estados, DF e municípios.¹¹³

Todavia, apenas as verbas estipuladas e o encargo da União nessa tarefa não foram suficientes para atender a uma meta tão especial, devidamente tratada como direito fundamental e com garantias próprias para a sua efetivação, valendo citar o atendimento

substantivamente de como seria assegurada a manutenção e o desenvolvimento do ensino público (PINTO, 2017, p. 49-50).

¹¹² Aliás, de acordo com José Marcelino de Rezende Pinto, a questão da definição de quais gastos pões ser contabilizados como de MDE é uma consequência natural do princípio da vinculação. Ou seja, se há a exigência de um percentual mínimo da receita de impostos que deve ser destinado para MDE, é essencial definir o que pode ser contabilizado como tal. Coube à Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) (Lei nº 9.394/96), em seu art. 70, definir aquelas despesas que podem contabilizadas como MDE e, em seu art. 71, estabelecer aquelas que não podem. Menciona o autor: “Não obstante a existência de dois artigos para regular o tema, a lei acabou deixando brechas que são utilizadas para inflar os gastos educacionais. A mais crítica delas é a omissão do pagamento dos profissionais da educação aposentados, que não aparece nem no art. 70 nem no art. 71. E cabe dizer que não se trata de esquecimento do legislador, pois quando da elaboração da lei, o tema dos inativos apareceu em diferentes momentos do projeto de lei, seja como MDE, seja como não MDE. Na versão final da lei, o item acabou sendo retirado, gerando os problemas atuais” (PINTO, 2018).

¹¹³ *Ibid.*

ao educando, no ensino fundamental, com programas suplementares de material didático escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

A partir do governo Collor de Mello (1990-1992), o Brasil sofreu uma guinada liberal, adotando políticas adversas ao nacional-desenvolvimentismo predominante até então. A nova agenda reuniu estratégias de ajuste estrutural visando à estabilização econômica e às políticas neoliberais de abertura comercial, à desregulamentação econômica e à privatização do setor produtivo estatal.

Nos anos de 1990, a globalização atingia seu ápice no debate público e a conjuntura internacional pressionava pelo ajuste fiscal dos países. Assim, foi inserido no arcabouço legal o FSE (aprovado pela Emenda Constitucional de Revisão nº 1, de 1994), com o objetivo de desvincular recursos e assim dar mais flexibilidade às autoridades da área econômica¹¹⁴.

Complementarmente, o ajuste previu uma reforma do aparelho de Estado, a fim de redefinir a natureza das funções estatais, a estrutura e os processos administrativos e as relações intergovernamentais. O Plano Real, iniciado em 1994, ainda durante o governo Itamar Franco (1992-1994), bem como as reformas institucionais e patrimoniais do governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002) deram mais consistência à liberalização iniciada em 1990¹¹⁵. Pelo lado da reforma na administração pública, o Plano Diretor de Reforma do Aparelho de Estado (1995) advogou a instalação de uma administração pública gerencial e fundamentou o encaminhamento de propostas de emenda constitucional para reformar a administração pública e o sistema previdenciário.

E foi essa motivação que levou o Brasil à Emenda Constitucional nº 14/1996, mesma época em que conseguia renegociar com o Fundo Monetário Internacional (FMI), vindo, assim, a demonstrar o efetivo interesse político na erradicação do problema que emperrava o desenvolvimento econômico brasileiro¹¹⁶.

Assim, antes de completados os dez anos previstos no art. 60 do ADCT foi promulgada a Emenda Constitucional nº 14, de 13 de setembro de 1996. Diante da meta constitucional de eliminar o analfabetismo e universalizar o ensino fundamental, tal Emenda deu nova redação ao mencionado art. 60 para determinar a instituição, no âmbito

¹¹⁴ MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, Federalismo e Regime de Colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011, p. 114.

¹¹⁵ SALLUM JUNIOR, B. Globalização e Desenvolvimento: a Estratégia Brasileira nos Anos 90. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 58, nov. 2000, p. 136.

¹¹⁶ LIMA, *op. cit.*, p. 220.

dos Estados e do Distrito Federal, de Fundos de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef)¹¹⁷, que seriam custeados com recursos dos três níveis da federação¹¹⁸.

A EC nº 14/1996 não provocou retrocessos na afirmação do direito à educação, embora tenha ensejado o aprofundamento da municipalização do ensino fundamental sem garantir condições mais qualificadas de atendimento; além disso, preteriu a educação de jovens e adultos no ensino fundamental no âmbito do fundo instituído.

A Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que gerou a EC nº 14/1996 teve origem no Poder Executivo Federal, em 1995, e representou a imposição de inflexões a diretrizes e metas que vinham sendo construídas no Brasil no marco da Educação para Todos (1993-1994) e na tramitação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB), iniciada em 1988. Da apresentação da PEC à sua aprovação, transcorreu menos de um ano. O núcleo do interesse do Executivo era criar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e, com isso, contornar reivindicações dos docentes, entre elas o estabelecimento de piso salarial nacional, bem como atribuir apenas aos governos subnacionais a priorização financeira do ensino fundamental¹¹⁹.

A Constituição de 1988 estabelecia como competência da União a organização e o financiamento do sistema federal de ensino. A imprecisão foi corrigida com a EC nº 14/1996, desmembrando-se essas competências: a União deve organizar o sistema federal e financiar as instituições de ensino públicas federais. Ainda quanto às prioridades da União, no Congresso Nacional, foi especificada a prestação de assistência técnica e financeira da União aos governos subnacionais como o instrumento para o exercício de suas funções supletivas e redistributivas. As disposições da PEC aprovada no Poder Legislativo Federal corrigiram a imprecisão terminológica de que um dos níveis de atuação prioritária dos municípios era o “pré-escolar”, passando para “educação infantil”, adaptando assim o texto constitucional aos substitutivos da LDB. Em relação às prioridades dos estados, foram agora estabelecidas — ensino fundamental e ensino médio —, preenchendo uma lacuna.

¹¹⁷ Regulamentado pela Lei nº 9.424, de 24 de dezembro de 1996, conforme será debatido no presente trabalho.

¹¹⁸ *Id.*, 2018, p. 50.

¹¹⁹ FARENZENA, *op. cit.*, p. 7.

As principais inovações da EC nº 14/1996 foram a criação do Fundef e a subvinculação de 60% da receita líquida de impostos dos governos subnacionais ao ensino fundamental, dois mecanismos associados para reforço da atribuição de maior responsabilidade dos municípios, dos estados e do Distrito Federal com o ensino fundamental. A contribuição da União ao Fundef foi prevista para ser relativamente pequena e sua efetivação aportou recursos residuais. Quanto ao uso ou não da cota federal do salário-educação para a complementação da União ao Fundef, o texto constitucional foi omissivo e, na prática, essa fonte foi usada.

Importante sublinhar que, na tramitação no Congresso Nacional, foi preceituado o ajuste progressivo das contribuições das três esferas de governo ao Fundef, a fim de que, num prazo de cinco anos, pudesse ser garantido um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade do ensino, este último a ser definido em âmbito nacional¹²⁰.

A relevância conferida pela Constituição Federal de 1988 no que toca à proteção e promoção do direito à educação é ainda incontestável se se compreende o referido art. 212 como manifesta decisão de redução da esfera deliberativa dos poderes constituídos quanto à determinação parcial do *quantum* a ser destinado ao referido fim social. A vinculação de receitas é decisão que tem a aptidão de conferir suporte às ações estatais futuras em determinado diâmetro. No que diz respeito ao ensino, retira-se da vinculação constitucional, de logo, a obrigação de os entes federados atuarem neste âmbito aplicando recursos em dimensão não inferior aos percentuais firmados no bojo da Constituição Federal¹²¹.

A propósito, preceitua Amanda Travincas:

Se, num primeiro recorte, o propósito se afina ao dever geral do Estado Federal quanto à realização de políticas públicas em matéria educacional, não se pode afastar, à partida, a inferência de que, uma vez satisfeita a hipótese fática da norma, isto é, tendo os entes federados executado as suas obrigações mínimas, também terão atuado definitivamente e de modo satisfatório na promoção e proteção do direito à educação.

A partir dessa sistemática de fundos, foram estabelecidos mais rigidamente critérios contábeis e indicadores constitucionais de priorização do gasto mínimo em educação. Como exemplo, tem-se a fixação de que, pelo menos, 60% (sessenta por cento)

¹²⁰ *Ibid.*, p. 7.

¹²¹ TRAVINCAS, Amanda Costa Thomé. Vinculação a Receita Mínima para a Satisfação do Direito à Educação no Brasil (CF, art. 212) – Dirigismo Constitucional e Dever de Progressividade. **Revista Justiça & Sociedade**, v. 1, n. 1, 2016, p. 67-100.

de tal gasto mínimo os Estados, Distrito Federal e Municípios deveriam ser destinados às ações de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental.

A respeito:

A universalização de acesso a esse nível de ensino (mais usualmente conhecido como 1º grau) deveria receber a atenção primordial dos estados, DF e municípios, até porque se tratava do nível em que seria possível, de fato, buscar a eliminação do analfabetismo (inclusive para os cidadãos que não tiveram acesso a ele na idade própria). Sob o pálio da EC nº 14/1996, os estados, o Distrito Federal e os municípios deveriam passar a aplicar não mais o piso de 50% (cinquenta por cento) dos recursos definidos no art. 212 a CR/1988, como originariamente determinava o art. 60 do ACT. O novo patamar mínimo e gasto subiu para 60% (sessenta por cento) e o modo contábil-operacional de fazê-lo seria exatamente o Fundef¹²².

Vale dizer que é como se tivesse sido fixado o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) das receitas com impostos e transferências para o aludido Fundo e de 9% (nove por cento) para o pagamento de professores diretamente vinculados e em efetivo exercício no ensino fundamental. Essa é a essência do caput e dos §§ 1º e 5º do art. 60 do ADCT, com a redação que havia lhe sido dada pela EC nº 14/1996.

Assim:

A União, sob o comando inscrito pela citada emenda instituidora do Fundef, também deveria verter especial atenção ao ensino fundamental, mas sob formas diferentes:

Aplicação de 30% (trinta por cento) dos recursos mínimos exigidos pelo art. 212 nas ações de erradicação do analfabetismo e de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental; e

Dentro desse percentual, também se incluiria o dever de complementação, pela União, dos recursos dos fundos (Fundef) dos estados, DF e municípios que não alcançassem um valor por aluno correspondente a um padrão mínimo e qualidade de ensino, definido nacionalmente, na forma os §§ 3º e 4º do art. 60 do ADCT, segundo a redação que lhes foi dada pela EC nº 14/1996¹²³.

Além de já ter, desde 1988, vinculação orçamentária com percentual mínimo de gastos para educação, a Emenda Constitucional nº 14/96 ainda criou a hipótese de intervenção federal caso os estados não cumpram o disposto no art. 212 da CF/88.

A aplicação dos recursos constitucionalmente previstos na área da educação, a partir da Emenda Constitucional nº 14, de 12 de setembro de 1996, com entrada em vigor no primeiro ano subsequentemente, tornou-se princípio sensível da Constituição Federal

¹²² PINTO, *op. cit.*, p. 49.

¹²³ *Idem*, p. 50.

(CF, art. 34, VII, “e”), cuja inobservância pelo Estado-membro ou Distrito Federal possibilitará a intervenção Federal¹²⁴.

Não resta dúvida que a referida emenda veio reforçar a integridade nacional, repelindo não só o mau uso da autonomia dos Estados e do Distrito Federal, mas também a não-observância da meta de garantir o direito constitucional da educação.

Analisando-se os dispositivos introduzidos ou alterados pela EC nº 14/96, relevam-se os incisos I e II, do art. 208, da CF, os quais destacam que: “O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de: I — ensino fundamental obrigatório e gratuito, assegurada, inclusive, sua oferta gratuita para todos os que a ele não tiverem acesso na idade própria; II — progressiva universalização do ensino médio gratuito”.

A iniciativa de proteção do gasto mínimo em educação da EC nº 14/1996 como princípio sensível da CF/88 foi reproduzida e ampliada pela Emenda Constitucional nº 29/2000, para abarcar, no mencionado art. 34, VII, alínea “e”, também o gasto mínimo nas ações e serviços públicos em saúde.

A EC nº 29/2000 não cuidou apenas da intervenção federal sobre o Estado-membro, mas também fez inserir no elenco das hipóteses de intervenção estadual sobre os seus municípios (art. 35, III, da CF/88) o mesmo comando de responsabilidade federativa pela aplicação do mínimo exigido na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos em saúde.

Além disso, duas novas emendas constitucionais se sucederam à Emenda nº 14/1996, para melhor definir o alcance do dever estatal de manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) — ensino básico, em vez de apenas ensino fundamental, com a EC nº 53, de 19 de dezembro de 2006 — e, revendo algumas das próprias regras e princípios do sistema de financiamento de tais ação, veio a EC nº 59, de 11 de novembro de 2009¹²⁵.

Sobre a inovação:

O arranjo normativo inicialmente concebido foi, por assim dizer, maturado e experimentado em sua fática pretensão de ordenar positivamente a ação dos diversos entes da federação na política pública de educação. Tais reformas não foram politicamente neutras, tampouco expressam concessões ou “benefícios” isentos e conflitos. Seja porque elas foram frutos de circunstâncias histórico-políticas, seja porque elas foram frutos de circunstâncias histórico-política, seja porque os avanços obtidos são os que foram possíveis em um frágil equilíbrio de correlação de forças políticas as mais variadas¹²⁶.

¹²⁴ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2001, p. 663.

¹²⁵ PINTO, *op. cit.*, p. 52.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 52.

Entretanto, alguns impasses foram sentidos ainda em decorrência da Emenda nº 14/96.

Como explica Élide Pinto, durante o intervalo de aplicação do Fundef e antes do advento do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) — de 1996 a 2006 —, também houve sérios desafios sobre o que se poderia considerar “valor mínimo nacional por aluno”, para fins de complementação financeira da União os fundos geridos por estados, DF e municípios. Por sua vez, a própria União não fora vinculada tão intensa e diretamente como o foram os demais entes da federação com as metas de erradicação do analfabetismo e universalização do ensino fundamental¹²⁷.

Esses desafios, ao mesmo tempo em que encerraram um impasse federativo no financiamento o direito à educação, também reclamaram a adoção e uma hermenêutica concretizadora dos direitos fundamentais e da própria Constituição.

Assim, para materializar no plano legal o arranjo constitucional do direito à educação e, entre outras coisas, fazer cumprir ao disposto no art. 60 do ADCT (com a redação conferida pela EC nº 14/96), foi editada a Lei nº 9.394, e 20 de dezembro de 1996, mais comumente conhecida como a Lei e Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB).

Reproduzindo a essência do que é previsto no art. 212 da CF/88, o art. 69 da LDB prevê que “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, vinte e cinco por cento, ou o que consta nas respectivas Constituições ou Leis Orgânicas, da receita resultante de impostos, compelidas as transferências constitucionais, na manutenção e desenvolvimento do ensino público”, sendo que o que se deve e o que não se deve compreender por despesas para a manutenção e desenvolvimento do ensino está elencado nos subsequentes artigos 70 e 71¹²⁸.

Neste tocante, como verificado, a LDB refere-se à possibilidade de outros percentuais serem fixados nas esferas estadual e municipal, por meio de Constituições e Leis Orgânicas. Se analisada a ideia de simetria constitucional como geradora de um dever de observação obrigatória da sistemática ditada pela Constituição Federal¹²⁹, só se pode compreender tal dispositivo como autorizador de fixação de percentuais a maior,

¹²⁷ PINTO, *op. cit.*, p. 53.

¹²⁸ TRAVINCAS, *op. cit.*, p. 88.

¹²⁹ ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição Constitucional e Federação: o Princípio da Simetria da Jurisprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 107.

vedada a interpretação de possível autorização da redução dos percentuais constitucionais, sob pena de afronta ao texto constitucional¹³⁰.

Ainda, a LDB assim dispôs em seu art. 74:

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá padrão mínimo de oportunidades educacionais para o ensino fundamental, baseado no cálculo do custo mínimo por aluno, capaz de assegurar ensino de qualidade.

Parágrafo único. O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades e ensino.

O problema, aponta Élide Pinto, surge exatamente no cálculo empreendido pela União, na forma do parágrafo único do art. 74 da LDB, o que poderia esvaziar sua função supletiva e redistributiva no financiamento do Fundef. O mencionado conflito interpretativo foi enunciado, em 2004, pelo Boletim de Análise e Acompanhamento de Políticas Sociais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), que assim se posicionou:

A União vem contribuindo cada vez menos na composição dos recursos do Fundef. Se, em 1998, a complementação da União correspondia a 3,2% do montante de recursos desse Fundo, em 2002, esse índice havia sido reduzido a 2,3%. Tal declínio na participação da União tem sido atribuído ao baixo ajustamento do gasto mínimo per capita que, desde a sua implantação, não só deixou de cumprir o que estabelecia a legislação de regulamentação do Fundo, como também não acompanhou o crescimento da arrecadação de estados e municípios. A redução relativa, da participação da União da composição do Fundef, configurou, para esses atores sociais, uma forma de desobrigar o Ministério de suas responsabilidades para com o ensino fundamental. Para fazer frente a essa (necessidade de) maior participação da União, será necessário corrigir, de forma expressiva, o valor mínimo atual, o que irá requerer o aumento significativos de recursos por parte do MEC. Como esse aporte adicional não está previsto no orçamento, resta saber se ampliação do valor per capita será financiada mediante remanejamento interno de fontes e recursos, com implicações para o cumprimento de determinadas funções, ou se o orçamento da educação será efetivamente ampliado¹³¹

Partindo-se da análise do IPEA, dois problemas se apresentaram como estruturais no financiamento das ações e serviços públicos em educação.

O primeiro deles, como já mencionado, diz respeito à referência do gasto mínimo por aluno (nacionalmente unificado) que se encontrava, em 2004, defasada, como forma de minimizar o impacto financeiro da obrigação inscrita no art. 60, § 3º, o ADCT. O gasto mínimo anual por aluno era subestimado pelo Ministério da Educação, e certa forma, em

¹³⁰ TRAVINCAS, *op. cit.*, p. 88.

¹³¹ IPEA, 2004, p. 60-61.

decorrência do fato de que a União devia complementar os recursos do Fundef, quando os mínimos estaduais, embora tivessem cumprido o art. 212 da CF/88, não alcançassem aquele aludido patamar de referência de qualidade mínima nacional do ensino público.

Para que tal defasagem, chamada pelo IPEA de “baixo ajustamento do gasto mínimo per capita”, fosse evitada, o próprio texto da Emenda Constitucional nº 14/1996, previu a necessidade de que todos os entes da federação ajustassem, ao longo de cinco anos, suas contribuições ao Fundef para garantir progressivamente a densidade material e fática de tal indicador normativo¹³².

A respeito:

Não poderia, assim, ser considerada constitucionalmente adequada a prática do Ministério da Educação e manter defasado o aludido valor referencial *per capita* de qualidade mínima do ensino. Isso porque, tanto a defasagem estaria a atentar contra o direito fundamental à educação em sua acepção objetiva de dever estatal de proteção de um padrão mínimo de gasto nacional por aluno, como também criaria uma rota de fuga da União em face do seu dever federativo e complementar os esforços estaduais e municipais de financiamento das ações de manutenção e desenvolvimento do ensino fundamental. Vale, nesse ponto, citar uma vez mais a contundente reflexão do Boletim de Acompanhamento e Análise de Políticas Públicas Sociais do IPEA, de acordo com o qual a falta e correção real do valor mínimo por aluno trouxe uma espécie e “redução relativa da participação da União na composição do Fundef”, o que, por sua vez, apresentou-se para os estados, Distrito Federal e municípios como uma “forma de desobrigar o Ministério (da Educação) de suas responsabilidades para com o ensino fundamental”¹³³.

Decorre daí o segundo problema incitado pela análise do IPEA, qual seja, o de tentar restabelecer o equilíbrio na distribuição de deveres e dos custos entre os entes da federação. Era preciso redistribuir o peso das responsabilidades federativas pelo financiamento do direito à educação não mais apenas no âmbito do Fundef, mas sobretudo, na proposta que já se avizinhava em 2004 e que eu origem à Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, de ampliação da proteção do ensino fundamental para toda a educação básica. Tal Emenda justifica-se com a pretensão de mitigar tais instabilidades no financiamento da política pública da educação, a qual se fez nortear pela expansão a incidência de proteção governamental prioritária, tornada, então, de oferta e manutenção obrigatória¹³⁴.

Com a alteração de *Fundef* para *Fundeb*, outros níveis de ensino passaram a ser incluídos na priorização estabelecida pelo art. 60 do ADCT. Mas, por outro lado, também foram majorados os custos da medida (meritória) que, inicialmente, foram suportados

¹³² PINTO, 2017, p. 55.

¹³³ *Ibid.*, p. 56.

¹³⁴ *Ibid.*, p. 56.

primordialmente pelos estados e municípios, hipóteses que, por si só, ensejou a necessidade de revisão da forma de responsabilizar a União nesse processo¹³⁵.

O Fundeb conduz à subvinculação de 20% — ou seja, 5% a mais que o antecessor Fundef, o qual se destinava exclusivamente à educação fundamental — das receitas dos impostos e transferências dos Estados, DF e Municípios vinculados à área educacional para a promoção da *educação básica*.

De acordo com o art. 21 da LDB, educação básica é conceito que engloba os seguintes níveis de ensino:

1. Educação infantil, que, segundo o art. 29 da referida lei, é a primeira etapa da educação básica e tem como finalidade o desenvolvimento integral da criança até seis anos de idade, em seus aspectos físico, psicológico, intelectual e social, complementando a ação da família e da comunidade;
2. Ensino fundamental obrigatório, que, segundo o art. 32 também da LDB, tem por objetivo a formação básica do cidadão, contando com duração de 9 (nove) anos, sendo gratuito na escola pública e devendo se iniciar aos 6 (seis) anos de idade;
3. Ensino médio, na forma do art. 35 da LDB, é a etapa final da educação básica, com duração mínima de três anos, e tem como finalidades: (I) a consolidação e o aprofundamento dos conhecimentos adquiridos no ensino fundamental, possibilitando o prosseguimento de estudos; (II) a preparação básica para o trabalho e a cidadania do educando, para continuar aprendendo, de modo a ser capaz de se adaptar com flexibilidade a novas condições de ocupação e aperfeiçoamento posteriores; (III) o aprimoramento do educando como pessoa humana, incluindo a formação ética e o desenvolvimento da autonomia intelectual e do pensamento crítico e (IV) a compreensão dos fundamentos científico-tecnológicos dos processos produtivos, relacionando a teoria com a prática, no ensino de cada disciplina.

Ainda que o rol elencado no art. 21 pareça conter todas as hipóteses normativas de educação básica, o Fundeb abrange três outros regimes especiais de ensino que também atribuem formação básica de níveis fundamental e/ou médio. A partir de uma

¹³⁵ Élica Graziane Pinto ressalta: “A bem da verdade, tais problemas, segundo aponta o IPEA, decorrem de diversas instabilidades na execução orçamentária da União quanto ao financiamento da educação. Sem fonte de custeio vinculada adicional, além do salário-educação de que trata o art. 212, § 5º, CR/1988, e ainda com a desvinculação de 20% (vinte por cento) do patamar mínimo de gasto previsto no art. 212 da Constituição, a política pública de educação, no âmbito do governo federal, estava à mercê da liberação errática de recursos”. Ainda, nesse sentido, aduz que “não é demasiado lembrar que a oferta irregular do ensino obrigatório pelo Poder Público – como o seria a fixação nacional de gasto mínimo per capita notoriamente defasado – importa responsabilidade da autoridade competente, na forma do art. 208, § 2º, da Constituição... nem se diga que a responsabilidade pelo ensino fundamental competiria apenas aos estados e municípios, pois a CF/1988, em seu art. 211, determinou a organização em regime de colaboração dos sistemas de ensino dos três níveis da federação. Por essa razão é que a União foi chamada pela EC nº 14/1996 a complementar recursos do Fundef para assegurar o atingimento do patamar nacional de qualidade do ensino representado pelo valor de gasto mínimo anual por aluno” (PINTO, 2017, p. 57-58).

interpretação sistemática da Constituição de 1988 e da própria LDB, inserem-se também no arranjo protetivo do Fundeb as seguintes modalidades de educação escolar:

1. Educação profissional técnica de nível médio, a qual, na forma do art. 36-A da LDB, cuida da preparação geral para o trabalho e, facultativamente, da habilitação profissional, as quais podem ser desenvolvidas nos próprios estabelecimentos de ensino médio ou em cooperação com instituições especializadas em educação profissional;
2. Educação de jovens e adultos, que, nos termos do art. 37 da LDB, será destinada àqueles que não tiveram acesso ou continuidade de estudos no ensino fundamental e médio na idade própria; e
3. Educação especial, que, segundo o art. 58 das LDB, constitui-se na modalidade oferecida preferencialmente na rede regular de ensino, para educandos portadores de necessidades especiais.

Com a nova redação dada ao art. 60 do ADCT pela EC nº 53/2006, os Fundos de Manutenção de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação, de natureza contábil, uma vez criados no âmbito de cada estado e do Distrito Federal, não mais seriam constituídos pelo montante de 60% (sessenta por cento) dos recursos mínimos previstos no art. 212 da Constituição de 1988 para serem gastos por estados, DF e municípios¹³⁶.

Como será analisado no próximo capítulo, a Emenda Constitucional nº 53/2006 tentou corrigir várias distorções da Emenda Constitucional nº 14/1996.

3.FUNDEF, FUNDEB E NOVO FUNDEB

3.1. A Criação do Fundeb — a Emenda Constitucional nº 53/2006

O processo de formulação do Fundeb começou pouco tempo após o início da vigência do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério — Fundef, quando se pensava em um Fundo que o substituisse e corrigisse as suas deficiências. A primeira proposta ingressou na agenda parlamentar

com a apresentação da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) nº. 112/99, apresentada pela bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) na Câmara dos Deputados¹³⁷.

Segundo esta proposta, o Fundo que viria a substituir o Fundef deveria abranger todas as matrículas da educação básica, com o objetivo de corrigir as desigualdades decorrentes da focalização de investimentos no ensino fundamental, proporcionada pelo Fundef. Contudo, esta proposta não chegou a ser discutida na Câmara. Posteriormente, outras propostas foram apresentadas e tinham como principal elemento a continuidade da lógica de financiamento consubstanciada por meio do Fundef. As variadas propostas — ainda que em sua maioria reivindicassem a continuidade do Fundef, baseada na sua grande aceitação/aprovação no país — argumentavam no sentido de tentar incorporar ao referido Fundo dois elementos que eram alvos de constantes críticas: (I) a exclusão da educação infantil como etapa a ser contemplada com recursos; (II) e a insuficiência de recursos, em grande parte devido ao baixo comprometimento da União¹³⁸.

Entre 2003 e 2016, o Brasil teve na presidência uma coalizão de centro-esquerda liderada pelo Partido dos Trabalhadores (PT), quando ocorreram os mandatos presidenciais de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010) e Dilma Vana Rousseff (2011-2014 e um mandato inconcluso, em função de impeachment, de 2015 a agosto de 2016). Mantiveram-se, nesses anos, fundamentos da agenda macroeconômica anterior, como a política de geração de superavit fiscal, mas políticas sociais foram redefinidas e priorizadas, na direção da inclusão social¹³⁹.

Os constrangimentos da política macroeconômica à efetivação de políticas sociais mais ousadas constituíram uma linha de continuidade desse período com o anterior, contudo, houve redirecionamentos na intervenção do Estado na área social; desde 2007, no segundo governo Lula, a recuperação do crescimento econômico e o alcance de relativa estabilidade permitiram uma inflexão: as políticas sociais passam a ser vistas e implementadas como instrumentos de desenvolvimento e de superação da crise¹⁴⁰.

¹³⁷ MENDES, Danielle Cristina de Brito. FUNDEB: avanços e limites no financiamento da educação básica no Brasil. **Revista Eletrônica de Educação**. São Carlos, SP: UFSCar, v. 6, n. 2, nov. 2012, p. 394. Disponível em: <http://www.reveduc.ufscar.br>. Acesso em: 14 abr. 2022.

¹³⁸ *Ibid.*

¹³⁹ FARENZENA, *op. cit.*, p. 9-10.

¹⁴⁰ CAMPOS, André Gambier; CASTRO, Jorge Abrahão de; MATJASCIC, Milko; RIBEIRO, José Aparecido Carlos Ribeiro. A CF/88 e as Finanças Públicas Brasileiras. In: CARDOSO JR, José Celso (Org.). **A Constituição Brasileira de 1988 Revisada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Econômica e Social**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009. p. 72.

Em 2004, teve início a realização dos primeiros colóquios organizados pelo Ministério da Educação (MEC), com a finalidade de discutir o que seria a proposta preliminar do Fundeb. Os participantes foram os gestores estaduais e municipais de educação, além de representantes de movimentos sociais, tais como a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação (UNDIME), a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação e Campanha Nacional pelo Direito à Educação. A partir dessa discussão preliminar, o MEC iniciou o debate com o Ministério da Fazenda e a Casa Civil, da qual resultou a proposta de Fundo encaminhada ao Congresso Nacional. Após o envio da proposta, começaram as audiências públicas, que foram realizadas na Câmara dos Deputados, com a participação ativa das representações dos movimentos sociais e de gestores da Educação e de Finanças nas esferas federal, estadual e municipal. Nesta ocasião, o cerne do debate foi, inicialmente, a questão do saneamento das insuficiências do Fundef e também o reconhecimento dos seus aspectos positivos. A pertinência das propostas que — mesmo reivindicando, em sua maioria, a existência de um Fundo ou de vários Fundos para o financiamento da educação — trazem em si não apenas a sistemática de administração dos recursos, mas também, a revisão da engenharia de distribuição destes recursos entre os níveis de ensino. Deste modo, justificava-se a necessidade de novos recursos para que os diferentes níveis de ensino não se tornassem concorrentes a disputarem o mesmo montante de recursos¹⁴¹.

Apesar dos esforços da comunidade de defesa da escola pública, apenas em junho de 2005, quase nove anos após a aprovação da Lei nº 9.424/96, foi encaminhada, pelo Executivo Federal, ao Congresso Nacional, a PEC para criação do Fundeb, ainda com excesso de incertezas quanto a sua aprovação e implementação.

O Fundeb viria a preencher uma lacuna, uma vez que o descompasso existente no atendimento dos três níveis de ensino que compõem a educação básica decorre da ausência de uma política que concorra para a indistinta universalização do atendimento, sustentada por mecanismos que assegurem melhoria qualitativa do ensino oferecido, com valorização dos profissionais da educação¹⁴².

Apesar deste entendimento, a PEC do Executivo que trata da criação do Fundeb revestiu-se ainda de indefinições, especialmente aquelas ligadas à origem dos recursos e

¹⁴¹ MENDES, *op. cit.*, p. 394.

¹⁴² FERNANDES, Francisco das Chagas. Do Fundef ao Fundeb: Mudanças e Avanços. In: LIMA, ALMEIDA E DIDONET (org.). **FUNDEB** — Dilemas e Perspectivas – Edição independente. Brasília, 2005, p. 8.

à previsibilidade para os passos seguintes à sua aprovação. A proposta apresentada deixou de fora uma etapa da educação infantil, a creche, e incluía apenas gradativamente a pré-escola, o ensino médio e a educação de jovens e adultos (EJA).

O processo de formulação da proposta de emenda constitucional para criação deste novo fundo percorreu uma agenda de negociações com interlocutores considerados mais representativos da área da educação em nível nacional. Entidades agregadoras de municípios, estados, sociedade civil organizada, bem como as instituições de ensino superior, estiveram presentes em seminários, colóquios, reuniões e fóruns na busca de um consenso mínimo para o texto final. A amplitude dos debates foi muito diferente da que ocorreu na formulação do Fundef¹⁴³.

Eduardo Fagnani, ao demonstrar a ampliação do gasto social, no período de 2006 a 2010, pondera que, para tal, concorreram melhorias no mundo do trabalho e nas contas públicas e certo descrédito da ideologia neoliberal com a crise financeira internacional de 2008. O autor assinala a emergência ou a ampliação de espaços democráticos de pressão e controle social em diversas áreas, que contribuíram para a consolidação de políticas universais, como nas áreas de saúde, educação, assistência social, segurança alimentar e política urbana. Houve, para o autor, inflexões no sentido de construção de uma nova estratégia de proteção social — com desenvolvimento econômico, distribuição de renda e convergência entre políticas universais e focalizadas —, embora tenham permanecido tensões entre os paradigmas de estado mínimo e de bem-estar social e desafios imensos a enfrentar para que o caminho continuasse sendo seguido. Nesse período, foram promulgadas as EC nº 53/2006 e EC nº 59/2009, em 2006 e 2009¹⁴⁴.

De meados de 2005 até o final de 2006, a EC nº 53/2006, que criou o Fundeb, foi apreciada no Congresso Nacional, e a PEC que lhe deu origem foi de iniciativa do Poder Executivo. Além dos parlamentares e outros atores da sociedade política, a tramitação da proposição contou com intensa participação de entidades e movimentos da sociedade civil, como a Campanha Nacional pelo Direito à Educação e o Movimento Interfóruns de Educação Infantil. Cabe sublinhar a ação do Movimento “Fundeb pra Valer!”, cuja mobilização e intervenção no trabalho legislativo imprimiram significativas mudanças em propostas preliminares. Vale observar que, no período de vigência do Fundef, diversas

¹⁴³ MACHADO, Maria Goreti Farias. **A Proposta de Fundeb do Executivo Federal: Interloquções na Formulação da Política**. Porto Alegre. Dissertação — Mestrado da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 2007.

¹⁴⁴ FAGNANI, E. A Política Social do Governo Lula (2003-2010): Perspectiva Histórica. **SER Social**, Brasília, DF, v. 13, n. 28, jan./jun. 2011, p. 56.

propostas de ampliação da redistribuição de recursos financeiros entre os entes federados fizeram parte da agenda de debates e negociações do financiamento da educação básica, envolvendo governos e entidades da sociedade civil; muitas, inclusive, foram apresentadas no Congresso Nacional, sob forma de emendas constitucionais, para apreciação¹⁴⁵.

O debate sobre a existência de um ou mais fundos para o financiamento da educação também se fez presente no decorrer das discussões expressas pelas PECs. Um exemplo disso é a PEC 190/2003, que objetivava a criação de três Fundos para financiar individualmente a educação infantil, o ensino fundamental e o ensino médio, por meio da ampliação do percentual da União aplicado em educação, de 18 para 25% — elevando-se 1,75% ao ano até atingir os 25%, com a manutenção dos percentuais investidos por Estados, Distrito Federal e Municípios em 25%. Estabelecia ainda que Estados e municípios aplicariam, minimamente, 30% desses recursos em um Fundo próprio de manutenção e desenvolvimento do ensino médio e educação infantil, respectivamente¹⁴⁶.

Assim, a discussão sobre a construção do novo Fundo que substituiria o Fundef aludiu ao conflito federativo por meio dos temas que vinham sendo debatidos pelos congressistas e pelas diferentes entidades representativas da sociedade civil. Assim, a discussão centrou-se em categorias frequentemente presentes em debates federativos, tais como: a universalização das políticas; padrão de qualidade; regime de colaboração; e equidade.

Contudo, houve consenso em torno de alguns pontos — considerados elementos positivos do Fundef — e que deveriam ser mantidos no Fundeb, tais como: (I) a natureza contábil do Fundo; (II) as contas únicas e específicas com repasses automáticos; (III) a limitação do Fundo ao âmbito de cada Estado, sem redistribuição de recursos para além das fronteiras estaduais; (IV) a aplicação de diferentes ponderações para etapas e modalidades de ensino e tipos de estabelecimento; (V) o controle social e acompanhamento exercido por conselhos nas três esferas federativas; (VI) a destinação a ações de manutenção e desenvolvimento do ensino na educação básica (artigo 70 da LDB — Lei de Diretrizes e Bases da Educação); (VII) a possibilidade de retificação dos dados do Censo por demanda dos entes federados; (VIII) a complementação da União¹⁴⁷.

¹⁴⁵ FARENZENA, *op. cit.*, p. 10.

¹⁴⁶ MENDES, *op. cit.*, p. 396.

¹⁴⁷ MARTINS, Paulo de Sena. **O Financiamento da Educação Básica por Meio de Fundos Contábeis: Estratégia Política para a Equidade, a Autonomia e o Regime de Colaboração entre os Entes Federados**. Brasília. Tese — Doutorado em Educação na Universidade de Brasília, 2009.

Alcançado este consenso inicial, durante o desenvolvimento das discussões sobre a composição do novo Fundo, ocorreu o posicionamento do governo Lula favorável à aprovação de um Fundo único, o Fundeb. Assim, em 2004, o MEC apresentou os principais objetivos do Fundo. Entre eles estava o aumento do número de alunos financiados de 31,2 para 47,7 milhões, o que representava aumento de 52,88% do número de alunos a serem incorporados, ampliando assim a abrangência do Fundef de maneira bastante considerável. A estimativa era de aumento do montante de recursos destinados à educação de R\$ 28,7 para R\$ 51 bilhões e da complementação da União de R\$ 446 para 1,3 bilhão. Além disso, apresentava-se a ampliação (considerando-se os 60% do Fundef) para 80% no gasto com o pagamento de profissionais da Educação Básica¹⁴⁸.

Em 2005, a Presidência da República divulgou o anteprojeto que alteraria a sistemática de financiamento da educação, este anteprojeto foi elaborado pelo MEC e intitulava-se “Versão preliminar para discussão”. De acordo com essa versão preliminar, o Fundeb passaria a vigorar ainda no início de 2006, abrangeria todas as etapas da educação básica (com exceção da creche) e vigoraria até 2019.

Após a divulgação e discussões do anteprojeto, o Executivo encaminhou a proposta oficial para o Fundeb, elaborada pela Presidência da República e compilada na PEC nº. 415/2005, ao Congresso Nacional por meio da Mensagem nº. 352/2005, acompanhada da Exposição de Motivos nº. 019/2005 (EM nº. 019/05) elaborada pelo MEC. A PEC nº. 415/2005 tramitou no Congresso, conjuntamente com o bloco de proposições, que teve como peça principal a PEC nº 536/97. A EM nº. 019/05 colocava em destaque o contexto da política de “inclusão social”, ideia força do governo proponente. Nesta Proposta se estabelecia que o Fundeb promoveria um novo realinhamento nas finanças públicas dos Estados, Distrito Federal e Municípios, a partir de uma ampla redistribuição dos recursos vinculados à educação, permitindo a esses entes federados condições de assegurar universalização do atendimento em todos os segmentos da educação básica, mediante garantia de um investimento mínimo por aluno, por nível de ensino, que permita a necessária elevação do padrão de qualidade do ensino oferecido¹⁴⁹.

¹⁴⁸ ROSSINHOLI, Marisa. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Piracicaba. Tese — Doutorado em Educação na Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2008.

¹⁴⁹ *Ibid.*

A Comissão Especial para analisar a PEC nº. 415/2005 foi criada em 20 de outubro de 2005, e trinta e cinco Emendas foram apresentadas à Proposta. Estas Emendas foram discutidas durante os meses de novembro e dezembro de 2005 e resultaram no texto aprovado em 1º turno em que constavam algumas diferenças em relação ao texto da PEC proposta pelo Executivo. Dentre estas diferenças, são observadas: (I) na PEC o ano de referência para o final do Fundeb era 2019, tendo início em 2006, no texto aprovado no primeiro turno, o ano de término é substituído pelo tempo de vigência, ou seja, 14 anos; (II) a inclusão das creches para serem financiadas com os recursos do Fundo; (III) no que se refere à composição do Fundeb, os incisos I dos artigos 157 e 158 foram retirados; (IV) a inclusão de referência à lei para estabelecer piso salarial para os profissionais do magistério da educação básica¹⁵⁰.

Em relação à participação da União, foram estabelecidas duas diferenças: (I) complementação mínima para os quatro primeiros anos de vigência e participação mínima para complementação pela União; (II) em relação aos quatro primeiros anos, recupera-se — apesar dos valores serem maiores — a definição de valor progressivo mínimo de complementação da União para cada ano.

Rossinholi avalia que esta preocupação em garantir valores e percentuais mínimos para participação da União, poderia estar relacionada ao fato do baixo comprometimento do Governo Federal verificado durante a vigência do Fundef. Para Sousa Júnior (2007), esse é um dado importante, pois de acordo com essa proposta, a participação da União no Fundo passaria dos 1,5% do Fundef para 10% no quarto ano de vigência do Fundeb¹⁵¹.

No entanto, parcela da complementação da União, no limite de até dez por cento de seu valor anual, poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica. Tal medida significa um retrocesso, pois, na prática, significa diminuir os recursos diretamente repassados para estados e municípios e para a valorização do magistério e demais investimentos diretos na educação básica (SOUSA JUNIOR, 2007, p. 6). Após ser aprovada em primeiro turno, a PEC nº. 415/2005 foi encaminhada para discussão em segundo turno na Câmara dos Deputados, onde foi aprovada em fevereiro de 2006. A PEC 536/1997 — a qual a PEC 415/2005 foi pensada — foi encaminhada ao Senado em 07 de fevereiro de 2006 sob o número 09/2006, onde obteve a apresentação de 29 Emendas. As maiores diferenças em

¹⁵⁰ *Ibid.*

¹⁵¹ ROSSINHOLI, Marisa. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do Fundef ao Fundeb**. Brasília: Liber Livro, 2010, p. 115.

relação ao texto final aprovado na forma da Emenda Constitucional nº. 53/2006 de 19 de dezembro de 2006 (BRASIL, 2006) foram em relação à composição do Fundo e valores para os anos iniciais. Dentre os temas contemplados pelo consenso na Comissão Especial constavam que os valores da União para complementação do FUNDEB nos quatro primeiros anos fossem majorados e apresentados para os três primeiros anos, pois no quarto ano está complementação deveria alcançar, minimamente, 10%. O mesmo ocorreu com a inclusão de referência à atualização dos valores de modo que mantivesse o valor real da complementação da União. Destaca-se ainda, a redução para três anos, com aumento dos percentuais das matrículas da Educação Infantil, Ensino Médio e Educação de Jovens e Adultos (EJA), que deveriam ser consideradas a cada ano para a distribuição dos recursos e o aumento dos percentuais dos impostos até atingirem o novo valor da contribuição. Pode-se afirmar que, sem estas concessões, o governo federal não conseguiria aprovar o FUNDEB¹⁵². O FUNDEB foi regulamentado inicialmente pela Medida Provisória 5 nº. 339 de 28 de dezembro de 2006 e, posteriormente, pela Lei nº. 11.494, de 20 de junho de 2007 (BRASIL, 2007).

A PEC que originou a EC nº 59/2009 foi uma proposição com origem no Senado Federal em 2003, e foi aprovada no Senado em 2008. Continha apenas a determinação de eliminar a incidência da Desvinculação das Receitas da União (DRU) sobre os recursos da manutenção e do desenvolvimento do ensino (MDE) da União. Na Câmara dos Deputados, essa disposição foi mantida, todavia, outros preceitos foram acrescentados, sendo um deles o que mais caracteriza a EC nº 59/2009: a prescrição de obrigatoriedade da educação básica na faixa etária dos 4 aos 17 anos de idade.

Pouco menos de três anos separam as duas emendas e existem dois pontos comuns entre elas: o reforço à corresponsabilidade das esferas de governo para com a educação obrigatória, a qual, com a Emenda nº 59/2009, foi ampliada; e a definição de maiores responsabilidades públicas para com a educação básica, embora a prioridade continue a ser o ensino obrigatório — ensino fundamental até a promulgação da EC nº 59/2009 e educação básica da população de 4 a 17 anos de idade com essa emenda.

Coerente com a criação do fundo da educação básica, o salário-educação, antes restrito ao ensino fundamental, foi redefinido, passando a fonte de financiamento da educação básica com a EC nº 53/2006.

¹⁵² *Id.*, 2008.

A criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) é a principal modificação da EC nº 53/2006 para a política de financiamento da educação básica. Com o Fundeb, previsto para o período 2007-2020, todas as etapas e modalidades da educação básica foram valorizadas, e muita luta foi necessária para que a creche não ficasse fora. Com o Fundeb, recursos da receita de impostos vinculada à MDE de estados e municípios destinados aos fundos estaduais foram ampliados; no que concerne à complementação da União, na tramitação dessa emenda, o Congresso Nacional fixou valores monetários a serem aplicados nos três primeiros anos e um percentual de pelo menos 10% dos recursos dos fundos a partir de 2010¹⁵³.

O ajuste progressivo das contribuições ao Fundeb, a fim de garantir valor por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade do ensino, tal como disposto na Emenda do Fundeb, não foi preceito aprovado na redação final. Na EC nº 59/2009, foi prescrita a oferta de programas suplementares para a educação básica (e não mais somente o ensino fundamental) como um dos deveres do Estado. Com essa emenda, foram inseridos a União e o Distrito Federal entre as esferas de governo que devem definir formas de colaboração para assegurar o ensino obrigatório (antes constavam apenas estados e municípios). A prioridade financeira ao ensino obrigatório ficou balizada pelos objetivos de garantir sua universalização, seu padrão de qualidade e sua equidade¹⁵⁴.

3.2. A Criação do Novo Fundeb - Emenda Constitucional nº 108/2020

A Constituição Federal de 1988, em seu art. 6º, reconheceu a educação como direito social, definindo-a ainda, em seu art. 205, como um *dever do Estado e da família*. Estabelece, em seu art. 208, parâmetros para a sua efetivação.

Isso porque a educação, além de um direito, é um investimento. Nesse sentido, a Constituição Federal de 1988 determina, como condição indispensável, a disponibilidade de recursos financeiros necessários para que cada ente da federação possa oferecê-la com qualidade. Assim é que no art. 211, foram delineadas as responsabilidades de cada esfera do poder (União, Estados, Distrito Federal e Municípios) para garantir esse direito. Foi estipulado, além disso, que a relação interfederativa, com vistas ao cumprimento das

¹⁵³ FARENZENA, *op. cit.*, p. 12.

¹⁵⁴ FARENZENA, *op. cit.*, p. 13.

disposições constitucionais relacionadas ao direito à educação, deve acontecer por meio do chamado regime de colaboração.

Da educação pública e gratuita a ser ofertada para a população, espera-se um padrão mínimo de qualidade de ensino, o que só pode ser atingido quando há a disponibilização dos insumos necessários, que se constituem concretamente por meio de espaço físico adequado, materiais didáticos, equipe pedagógica, formação docente inicial e continuada, carreira e remuneração¹⁵⁵.

Para esse fim, faz-se indispensável o investimento de recursos em suficiente quantidade, conforme a demanda de matrícula, em todos os níveis, etapas e modalidades, tendo em vista a seguridade de tal direito. Tais recursos são fornecidos a partir de mecanismos do financiamento da educação, que se constitui, por sua vez, como um tipo de política pública e social, uma vez que representa um conjunto sistemático de ações e procedimentos inter-relacionados, politicamente adotados pelos governos dos entes federados com o fim de assegurar o direito social da educação¹⁵⁶.

Vale lembrar que não há um panorama linear na política de financiamento da educação. Houve muitos avanços sobre o tema, mas também inúmeros retrocessos, a depender do contexto sócio-histórico no qual se inserem. As principais transformações na estrutura da educação básica brasileira após a CF/88 ocorreram a partir do governo de Fernando Henrique Cardoso, em 1995, resultantes de um plano de gestão fundamentado em ações descentralizadoras e de um ajuste fiscal próprios do neoliberalismo¹⁵⁷.

No governo FHC, foi aprovada a Emenda Constitucional nº 14/1196, que objetivou definir o regime de colaboração e a redistribuição de recursos entre os entes federados. Por sua vez, mesmo essa emenda estabelecendo o papel suplementar da União, manteve a necessidade de explicitação das diretrizes que permitissem operacionalizar o regime de colaboração entre Estados e Municípios quanto à oferta do ensino fundamental. Como já mencionado anteriormente, tal emenda modificou o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, reduzindo a participação da União na aplicação

¹⁵⁵ FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos; OLIVEIRA, Ramon Igor da Silveira. O Fundeb como Política Permanente e a Aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v.10, n. 1, jan./abr. 2021, p. 263.

¹⁵⁶ BRAGA, Daniel Santos; SILVA, Débora Cristina Alves da. Repercussões do FUNDEB em Municípios Mineiros: Aportes para a Discussão sobre FUNDEB Permanente. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 9, n. 3, 2019.

¹⁵⁷ CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do Subsídio Literário ao FUNDEB. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1217-1252, out. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-623684862>. Acesso em: 19 ago. 2022.

dos recursos vinculados constitucionalmente, e ampliou as responsabilidades das esferas estaduais e municipais com a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) pela Lei nº 9.424/96¹⁵⁸.

No governo de Luís Inácio Lula da Silva foi aprovada a EC nº 53/2006, que criou o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), regulamentado pela Lei nº 11.494/2007. A emenda mencionada incluiu o §5º ao art. 211 da Constituição Federal, afirmando a prioridade para o ensino regular básico. Desta forma, o Fundeb expandiu a abrangência de atendimento para toda a educação básica, incluindo todas as etapas e modalidades de ensino, redefinindo critérios para a complementação da União, que passa a exercer papel supletivo e participativo no esforço federativo cooperativo¹⁵⁹.

Contudo, vale ressaltar que a complementação da União ao Fundeb, uma das despesas federais mais significativas do setor de educação, não é considerada no cômputo do teto dos gastos. Levando-se em conta que o Fundeb tinha vigência até dezembro de 2020, mostrava-se necessária a aprovação tanto da EC nº 108/2020 quanto da lei que o regulamenta. A aprovação da EC que transforma o Fundeb em uma política permanente decorreu em meio a muitos debates e embates políticos, em um contexto de crise política, econômica e grave crise sanitária e de pandemia mundial¹⁶⁰.

O segundo mandato de Dilma Rousseff foi interrompido, por afastamento seguido de impeachment. Assumiu a presidência Michel Temer, de maio de 2016 a 1º de janeiro de 2019, quando tomou posse Jair Messias Bolsonaro. Entre as circunstâncias que levaram ao impeachment da presidenta, tem-se como hipótese o peso que tiveram a crise financeira global e as reviravoltas da política econômica — políticas de austeridade no primeiro mandato e execução da agenda empresarial conservadora na sequência —, que reforçaram a desaceleração cíclica da economia, o paradoxal descontentamento empresarial e a perda de popularidade da presidenta¹⁶¹. Por sua vez, Sousa Filho e Silva (2017) exploram dados da base de apoio da presidenta no segundo mandato. Segundo os autores, essa mesma base foi constituída dentro dos recursos institucionais da governabilidade do presidencialismo de coalizão do Brasil, porém, a aliança foi

¹⁵⁸ FERREIRA; OLIVEIRA, *op. cit.*, p. 264.

¹⁵⁹ *Ibid.*

¹⁶⁰ *Ibid.*, p. 274.

¹⁶¹ BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e Crise do Governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: Poder Estrutural, Contradição e Ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 1-63, 2017.

profundamente comprometida pela perda de legitimidade perante a opinião pública; por exemplo, apontam como emblemático dessa situação o resultado eleitoral de 2014, em que Dilma Rousseff se elegeu, no segundo turno, com apenas três pontos percentuais a mais do que o segundo colocado. A alternativa palatável aos grupos dominantes foi/é o programa Uma Ponte para o Futuro, cujo caminho para a implementação foi aberto com o golpe às instituições em 2016¹⁶².

No governo Michel Temer, foi promulgada a EC nº 95/2016, que estabeleceu um teto para as despesas primárias federais, um “Novo Regime Fiscal” para os orçamentos fiscal e da seguridade social da União, com limites individualizados para despesas primárias do Executivo, do Judiciário, do Legislativo, do Ministério Público e da Defensoria Pública federais, pelo período de 20 anos, de 2017 a 2036. Como argumentam Rossi et al. (2019), essa emenda representa a adoção da austeridade fiscal como fundamento estrutural das ações do setor público brasileiro. A área da educação tem sido afetada duramente pela política de austeridade fiscal

No governo em curso, iniciado em 2019, além da política de austeridade fiscal — flexibilizada timidamente em 2020, durante a decretação de estado de calamidade pública diante das crises sanitária e econômica decorrentes da pandemia de Covid-19 —, a política educacional, no âmbito federal, tem sido marcada por propostas de cunho conservador.

Em meio ao último ano do governo Dilma Rousseff, ao governo Michel Temer e à primeira metade do governo Jair Messias Bolsonaro, tramitou, no Congresso Nacional, a PEC que ocasionou a instituição do Fundeb chamado de “permanente”. A PEC teve origem na Câmara dos Deputados, foi protocolada em 2015 e envolveu maior debate a partir de 2017, com ênfase para o processo de discussão de alternativas em 2019 e nos dois primeiros meses desse ano. Mesmo com a pandemia de Covid-19 e o trabalho remoto do Congresso Nacional, o processo teve continuidade e a EC nº 108/2020 foi promulgada em agosto. Assim como ocorreu com a EC nº 53/2006, de criação do Fundeb, houve forte participação de entidades da sociedade civil na tramitação, porém, o protagonismo, na sociedade política, coube majoritariamente ao parlamento federal, uma vez que o Poder Executivo se omitiu em muitos momentos.

¹⁶² SOUSA FILHO, Nilson Almeida de; SILVA, Maria Dolores Lima da. Impasses do Governo Dilma Rousseff: Conflito Coalizacional e Manutenção da Governabilidade (2014-2016). *In: Congresso Latino-Americano de Ciência Política*, 9, 2017, Montevideu. *ANAIS...* Montevideu: Associação Latino-americana de Ciência Política, 2017.

Em julho de 2021 foi aprovada, em duas votações, na Câmara dos Deputados, a Emenda Constitucional nº 108/2020 para renovar o Fundeb, no primeiro turno, foram 449 a favor e só 7 contra a proposta — muito mais do que os 308 votos necessários. Na segunda votação, foram 492 a favor e 6 contrários. No dia 25 de agosto de 2020, no Senado Federal, a EC nº 108/2020 no Novo Fundeb foi aprovada por unanimidade.

Com a aprovação da EC nº 108/2020 constitucionalizou-se o Novo Fundeb, tornando-o uma política pública permanente no Estado brasileiro, viabilizando a concretização de princípios constitucionais para a educação, que apesar de estarem inseridos há mais de 30 anos na Constituição Federal de 1988 ainda não se consolidaram tais como o princípio da igualdade de condições de acesso, de permanência, de valorização dos profissionais da educação, a garantia do padrão mínimo de qualidade, dentre outros¹⁶³.

Mostra-se extremamente relevante a análise da legislação sobre o novo Fundeb, na finalidade de proporcionar a efetividade e das garantias constitucionais, em específico o direito à educação. O Fundeb foi implantado após o período de vigência do Fundef, quando se considerou a necessidade de ampliar o universo de financiamento do ensino fundamental para a educação básica, garantindo ao mesmo tempo uma maior complementação por parte da União, principalmente no intuito de reduzir as desigualdades regionais e sociais, um dos objetivos constitucionais¹⁶⁴.

Criado pela Emenda Constitucional nº 53, de 19 de dezembro de 2006, com o prazo de duração de 14 anos a partir de sua promulgação, o Fundeb é formado por 27 fundos estaduais e do Distrito Federal, com base no aporte de 20% das receitas de impostos de arrecadação própria e por repartição, dos Estados (ICMS, IPVA, ITCMD, FPE, IPI) e receitas de impostos por repartição, de Municípios (FPM, ICMS, IPVA, IPI). Além disso, a União destina o equivalente a 10% da contribuição total do Distrito Federal, dos Estados e Municípios de todo o país para os estados que não atingirem o valor médio ponderado por aluno definido nacionalmente¹⁶⁵.

¹⁶³ ALMEIDA, Lucine Rodrigues Vasconcelos Borges de; SILVA, Samara de Oliveira; SOARES, Marina Gleika Felipe; SOARES, Lucineide Maria dos Santos. A Regulamentação da Lei do Novo Fundeb: Desafios e Perspectivas. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, jan./abr. 2021, p. 299-315, p. 301.

¹⁶⁴ ANDRADE, Sabrina Bellorti de Andrade; OLIVEIRA, Bruno Bastos de; ROSSINHOLI, Marisa. Novo Fundeb e Garantias Constitucionais quanto ao Direito Educacional: Busca pela Redução das Desigualdades Sociais. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas** – Unifafibe, v. 9, n. 1, 2021, p. 449.

¹⁶⁵ CARDOSO, Mônica Aparecida Serafim; CASTIONI, Remi; CERQUEIRA, Leandro de Borja Reis. Novo Fundeb: Aperfeiçoado e Permanente para Contribuir com os Entes Federados na Oferta Educacional. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, jan./abr. 2021, p. 276.

O atual Fundeb colaborou sensivelmente para mitigar as desigualdades nas condições de financiamento da educação entre os municípios de um mesmo Estado, bem como proporcionou aportes complementares de recursos da união aos estados mais pobres.

Isso porque o repasse dos tributos arrecadados por cada ente para seus respectivos fundos estaduais e redistribuídos conforme o número de matrículas permitiu o acesso aos recursos existentes aos municípios mais pobres conforme sua demanda (matrículas), em vez de própria arrecadação.

Além disso apesar de representarem apenas 10% do fundo, os recursos provenientes da complementação da união foram importantes para reduzir a distância entre os estados com menor valor aluno ano (VAA) em relação aos demais.

Vale destacar que o Fundeb manteve as bases do modelo redistributivo implementado pelo antigo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), entretanto, ampliou o escopo de atendimento do ensino fundamental para toda a educação básica.

Com isso, a educação infantil, o ensino médio e a modalidade de educação de jovens e adultos (EJA) passaram a ser contemplados pelo Fundeb. A educação infantil, por exemplo, que recebeu o incentivo tendo um valor maior pago por aluno, viu suas matrículas expandirem.

As matrículas em creches, por exemplo, saltaram de 2,1 milhões de crianças de 0 a 3 anos atendidas para 3,8 milhões em 2019. Na pré-escola, as matrículas foram de 4,8 milhões de crianças de 4 e 5 anos atendidas para 5,2 milhões. Somadas, temos 2,1 milhões de crianças incluídas, segundo o Inep de 2018 e 2019. Ainda, o percentual da população de 15 a 17 anos de idade que frequentava a escola ou havia concluído a educação básica em 2005 era de 79%, mas em 2017 esse percentual subiu para 91%.

Com efeito, existem fatores como a gestão dos sistemas de ensino, a formação do corpo docente, o acesso à tecnologia, principalmente com a pandemia da Covid-19, bem como a realidade socioeconômica dos educandos, que são necessários e extremamente relevantes para o avanço da educação. Todavia, não restam dúvidas de que o Fundeb reduz as distâncias entre entes pobres e ricos, permitindo que essas outras dimensões sejam exploradas¹⁶⁶.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 277.

Assim como o Fundef, o Fundeb garante vinculação de 60% de seus recursos para a remuneração e por aperfeiçoamento de profissionais do magistério da educação básica em efetivo exercício. Os recursos do Fundeb, combinados com a Lei do Piso Nacional do Magistério, oportunizaram um aumento significativo na remuneração média dos professores brasileiros. O Fundeb, ao mobilizar R\$ 165,1 bilhões, consolidou-se como a principal ferramenta de financiamento da educação brasileira. O Fundeb, atualmente, corresponde a 63% dos recursos disponíveis para o financiamento da educação básica pública brasileira¹⁶⁷.

O Fundeb, assim, a partir da Emenda Constitucional nº 108/2020, passa a constar definitivamente no ordenamento jurídico nacional de forma perene e não mais de maneira transitória.

É uma mudança relevante, uma vez que torna permanente as transferências redistributivas dos recursos da educação básica. Com isso, a distribuição da maior parte dos recursos arrecadados para a educação será sempre distribuída conforme o número de matrículas em cada nível de ensino, independente do montante de tributos apurados por cada ente federativo¹⁶⁸.

Foram mantidos, no novo Fundeb, os 27 fundos estaduais de natureza contábil com a mesma cesta de recursos e redistribuição de acordo com a matrícula presencial na educação básica pública, respeitadas as áreas de atuação prioritária dos entes federados. Os municípios ficaram com a educação infantil e ensino fundamental, enquanto os estados ficaram com o ensino médio.

O novo Fundeb sofreu mudanças relevantes, apesar de manter as bases do Fundeb anterior. Tais modificação vieram para aperfeiçoar o modelo, resultado do amplo debate e concertação produzidos desde o dia 30 de novembro de 2016, quando se iniciou o funcionamento da Comissão Especial da PEC nº 15/15 até sua aprovação pelo plenário da Câmara dos Deputados, pelo Senado Federal e sua promulgação pelo Congresso Nacional em 26 de agosto de 2020.

Com efeito, durante a sua tramitação houve acentuado embate entre diferentes concepções de educação, envolvendo intelectuais, governos e organizações da sociedade civil. Questões como a ampliação da complementação da União, o financiamento do ensino privado com recursos do Fundeb, a adoção de estímulos por desempenho, o fim da vinculação de recursos para o pagamento de salários de professores, a possibilidade da

¹⁶⁷ *Ibid.*, p. 277.

¹⁶⁸ *Ibid.*

utilização de recursos para o cumprimento de despesas previdenciárias fez parte das discussões¹⁶⁹.

O desafio é o gerenciamento de recursos, no atendimento adequado na área educacional, com objetivo de minimizar as desigualdades sociais, sendo necessária a devida implementação de indicadores que proporcionem visão de qualidade para além das avaliações externas de larga escala, atender as individualidades dentro de um contexto social tão peculiar, quando consideradas as diversas regiões brasileiras¹⁷⁰.

Ainda que tenham cumprido um importante papel para combater as desigualdades regionais, as regras atuais estabelecidas para a complementação da União passaram por uma revisão. Além de se discutir a pouca quantidade de recursos disponibilizados (10% do fundo), também foi levantada a necessidade de modificação de regras de distribuição.

Pelas atuais regras, a complementação é repassada aos fundos estaduais que não atingem o valor médio ponderado por aluno, partindo de uma conta de chegada do mais pobre até a média. Todavia, é sabida a existência de enormes assimetrias entre os entes municipais em um mesmo estado. Dessa maneira, existem municípios ricos em estados pobres contemplados pela complementação da União e municípios pobres em estados ricos que não recebem. A ideia inicial era repartir toda a complementação da União entre os municípios de todo o Brasil que não atingissem o valor aluno calculado em nível nacional.

Entretanto, uma mudança tão radical sobre as regras poderia causar instabilidade sobre os sistemas de ensino, assim como mobilizaria forças contra a aprovação da proposta. Por isso, optou-se por se manter 10% da complementação nas regras atuais e os demais 13% passariam a contemplar novas regras de distribuição.

Desses 13%, 10,5% passam a ser destinados às redes públicas de ensino municipal, estadual ou distrital, sempre que o Valor Aluno Ano Total (VAAT) não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Do total de recursos repassados, 50% deverão ser aplicados na educação infantil. Com essa mudança, a complementação da União, que atualmente contempla 9 estados, passará a atingir 23. Com a alteração, os repasses saltarão de 1.407 Municípios previstos para serem atendidos para 2.618¹⁷¹.

¹⁶⁹ IDOETA, Paula Adamo. **BBC**. O que é o Fundeb, fundo essencial para a educação que terá votação crucial no Congresso. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53398303>. Acesso em: 19 ago. 2022.

¹⁷⁰ ANDRADE; OLIVEIRA; ROSSINHOLI, *op. cit.*, p. 453.

¹⁷¹ TANNO, Cláudio Riyudi. **Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**: Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade

Em que pese a forte resistência inicial sobre a destinação de recursos condicionada ao desempenho das redes de ensino, 2,5% da complementação foram vinculados à melhoria de gestão, evolução de indicadores de atendimento e melhoria da aprendizagem. Apesar da existência de iniciativas semelhantes em âmbito estadual, não havia políticas de financiamento condicionadas dessa forma em nível federal.

Outros dispositivos constitucionais também foram alterados pela EC nº 108/2020. Uma delas foi a alteração na redistribuição da cota municipal do ICMS, que passa a ser, no mínimo, 65% distribuídos pelo valor adicionado fiscal (VAF) e até 35% por lei estadual, com no mínimo 10% por melhoria de resultados de aprendizagem e equidade, e prazo de dois anos para os Estados elaborarem esta lei. Outra mudança é a inclusão do princípio segundo o qual os entes federados devem exercer ação redistributiva em relação às suas escolas¹⁷². Assim, esse ponto trazido pela nova legislação é o sistema híbrido de distribuição de recursos, por entender ser equitativo e atender no âmbito da efetivação o princípio constitucional da isonomia, em que garantirá um número maior de matrículas para redes de ensino com qualidade, sem desestruturar as mesmas¹⁷³.

A nova emenda observa, ainda, o investimento dos profissionais da educação básica, por entender que não se faz educação sem qualificação inicial dos professores. É inquestionável a essencialidade desses profissionais, com a garantia da destinação de 70% dos recursos para a valorização dos profissionais da educação, e estabelecimento de piso salarial nacional do magistério.

Além disso, tem-se como conquista na EC nº 108/2020, o Custo Aluno-Qualidade (CAQ) desenvolvido pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e já incluído no Plano Nacional de Educação, Lei nº 13.005/2014 (PNE 2014-2024) em quatro das doze estratégias da Meta 20, um mecanismo que associa os insumos de qualidade, controle social e financiamento da educação¹⁷⁴.

Para a garantia de um padrão de qualidade, o CAQ estabelece os insumos necessários e investimentos para a manutenção de creches, pré-escolas, escolas do ensino fundamental e médio, em suas diferentes modalidades, conforme previsto na CF/88. O

(CAQ). Estudo Técnico nº 24/2017 da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://aslegis.org.br/files/FUNDEB-Proposta-de-aprimoramento-do-CAQ-Claudio-Riyudi-Tanno.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

¹⁷² CARDOSO; CASTIONI; CERQUEIRA, *op. cit.*, p. 281.

¹⁷³ ANDRADE; OLIVEIRA; ROSSINHOLI, *op. cit.*, p. 454.

¹⁷⁴ ALMEIDA; SILVA; SOARES; SOARES, *op. cit.*, p. 302.

CAQ busca materializar o primeiro e o sétimo princípio da educação nacional, inscrito no art. 206 da CF.

A implementação do CAQ para aperfeiçoar o financiamento das escolas públicas brasileiras se justifica por pelo menos três motivos: 1) a persistência da enorme desigualdade de acesso, condições díspares de permanência e qualidade educacional entre as pessoas de diferentes classes sociais; 2) as evidências de insuficiência de condições de oferta nas escolas públicas e 3) as limitações da política de financiamento vigente. Tais motivos elencados demonstram que o CAQ visa reduzir desigualdades intrarredes, entre escolas e regiões geográficas; a falta de condições estruturais entre as escolas que atendem as diversas etapas e modalidades de ensino e a grande limitação financeira em que se encontra as redes públicas brasileiras em contextos de carência de materiais pedagógicos, infraestrutura adequada, políticas de valorização docente e dos profissionais da educação, dentre outras¹⁷⁵.

Segundo a EC nº 53/2006, desde 2010, a complementação da União ao Fundeb é equivalente a 10% do total dos recursos dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao Fundo. Em 2020, estes 10% deveriam ser repassados a nove Estados — Amazonas, Pará, Alagoas, Bahia, Ceará, Maranhão, Paraíba, Pernambuco e Piauí. Nos demais Estados não há recursos novos, somente realocação dos já destinados à educação nos orçamentos dos governos estaduais e municipais.

No Estado, quando o valor aluno/ano não alcançar o valor mínimo nacional, a União complementarará os recursos dos Fundos. Esses recursos federais devem ser repassados aos Estados e aos Municípios beneficiários da seguinte forma: o mínimo de 90% do valor anual distribuído com base no número de alunos, para garantia do valor mínimo nacional por aluno/ano, e até 10% do valor anual por meio de programas direcionados para a melhoria da qualidade da educação básica, na forma da lei. Segundo a Lei nº 11.738/2008, que criou o piso salarial profissional nacional do magistério público da educação básica, esses 10% deveriam ser repassados para integralização do pagamento do piso nacional nos casos em que o ente federativo, a partir da consideração dos recursos

¹⁷⁵ O CAQ contempla as condições adequadas e os insumos materiais e humanos necessários para que os professores consigam ensinar e para que os alunos possam aprender e garantir o direito à educação. Se o CAQ não for efetivado, o Brasil persistirá com os resultados indesejáveis que acumula ao longo de sua história na área de educação. O CAQ é uma referência normativa importante para o avanço na luta pela qualificação da oferta educacional pública e pela garantia do acesso à educação, pois permite o acompanhamento e o controle apurado do uso dos recursos da educação, relacionando os recursos aportados com os insumos básicos para o funcionamento adequado das escolas (ALMEIDA; SILVA; SOARES; SOARES, 2021, p. 303).

constitucionalmente vinculados à educação, não tenha disponibilidade orçamentária para cumprir o valor fixado¹⁷⁶.

Entretanto, apesar das mudanças prometidas, o cumprimento do contido na emenda não tem sido efetivado. Para Élide Graziane Pinto, o

balanço de implementação do Fundeb permanente é infelizmente trágico. O que era para ser um marco de progressividade no custeio da política pública de educação em nosso país tem sido paradoxalmente alvo de medidas concretas de esvaziamento e postergação acintosas¹⁷⁷.

Ela afirma:

Lutamos muito por essa conquista civilizatória e seus efeitos financeiros deveriam estar em pleno vigor desde 1º de janeiro deste ano, conforme previa o artigo 4º da Emenda 108/2020. Ocorre, contudo, que manobras ardilosas de vários entes da federação têm, na prática, literalmente negado cumprimento à emenda do Fundeb permanente em seu sentido nuclear de priorização fiscal do custeio da educação básica obrigatória.

A despeito do discurso e do texto inscrito constitucionalmente, a realidade da execução orçamentária de muitos entes da federação mais se assemelha à estratégia de "duplipensamento" na seara educacional. A finalidade, em última instância, é sempre a de aplicar menos recursos que o devido na manutenção e no desenvolvimento do ensino, postergando sua prioridade para momento posterior indefinido e quase sempre pulando o mandato dos atuais governantes¹⁷⁸.

Segundo a autora, o financiamento da educação brasileira esteve envolvido, ao longo de 2021, em uma descarada série de mentiras, as quais vão desde a persistência do cômputo de inativos nos recursos educacionais (em franco desrespeito ao §7º do artigo 212 da CF e à firme jurisprudência do STF); passam pela pura e simples preterição do pagamento de precatórios do extinto Fundef e chegam até a negativa de quitação de despesas com a conectividade das escolas e dos estudantes mais vulneráveis, a pretexto de regulamentação infralegal pelo Ministério da Educação.

Ela chama de "duplipensamento fiscal" o fato de governos estaduais insistirem em negar cumprimento ao artigo 212, §7º, da CF, sob falso amparo em inválidas modulações de efeitos levadas a cabo por seus respectivos tribunais de contas. Afirma que, não obstante a cristalina e imediata vedação constitucional, persistem ainda agora em rota de desvio dos recursos vinculados à educação os estados de Pernambuco), Rio Grande do Sul e São Paulo.

¹⁷⁶ Confederação Nacional de Municípios, 2019, p. 14-15.

¹⁷⁷ PINTO, Élide Graziane. **Educação é Ignorância no Duplipensamento Fiscal do Primeiro Ano da EC 108/2020**. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-10/contas-vista-educacao-ignorancia-duplipensamento-fiscal-ano-ec-1082020>. Acesso em: 24 fev. 2022.

¹⁷⁸ *Ibid.*

Para Élide Pinto, além de evidentemente inconstitucional, é cínica a tese de que faltam recursos para cumprir imediatamente a emenda do Fundeb em relação à exclusão dos inativos no cômputo dos recursos vinculados à educação, porque a arrecadação deste ano superou as projeções orçamentárias e os cofres estaduais estão cheios¹⁷⁹.

A autora explica:

Na federação brasileira, referido "duplipensamento fiscal" mantém e naturaliza desvio educacional que alcança a cifra de R\$ 20 bilhões anuais, enquanto a emenda do Fundeb buscou ampliar a complementação da União aos entes subnacionais. Ora, é incoerente que alguns governadores queiram receber mais recursos federais quando eles próprios não aplicam sua cota de responsabilidade no financiamento da educação básica. Não deixa de ser sintomático o fato de que em 2024 se encerrará a vigência do atual Plano Nacional de Educação. A cínica postergação por vários anos do cumprimento da emenda do Fundeb certamente comprometerá também o atendimento às metas e estratégias do PNE. Mas a falta de prioridade para o custeio da educação básica obrigatória não se restringe a apenas alguns estados. A deliberada escolha orçamentária pela ignorância também tem sido duramente verificada no nível federal¹⁸⁰.

Élide Pinto é contundente:

Enquanto o ministro da Economia jocosamente cita o ditado popular “devo, não nego, pago quando puder”, a educação brasileira é prejudicada por abandono escolar, falta de custeio para obras de infraestrutura e conservação predial, e a evasão escolar implica prejuízo anual de R\$ 214 bilhões para a sociedade e a perda de aprendizagem será considerável e irrecuperável para os estudantes da rede pública de ensino.

E finaliza:

Enfim, em nosso país tão desigual e semialfabetizado o passivo da falta de prioridade para a educação básica obrigatória é colossal, como evidenciam ilustrativamente as matérias acima. Todavia, é forçoso reconhecermos que o “duplipensamento fiscal” na seara educacional não é apenas cinismo. George

¹⁷⁹ De acordo com Élide Pinto, tampouco é razoável a pretensão de diferimento temporal para um suposto ajustamento de conduta, porque o tema já havia sido levado a debate durante a tramitação da PEC 15/2015 e foi expressamente rejeitado pelo Congresso Nacional no texto final da EC 108/202 (PINTO, 2021).

¹⁸⁰ Pinto constata que exemplifica tal negativa de custeio suficiente e tempestivo para a política pública educacional a Medida Provisória nº 1.060, de 4 de agosto deste ano. Explica que a aludida MP inseriu no artigo 2º da Lei nº 14.172, de 10 de junho deste ano, o seguinte §4º: *"Ato do Poder Executivo federal disciplinará o disposto no caput, inclusive quanto aos prazos, à forma de repasse dos recursos e à prestação de contas de sua aplicação"*. Lembra que a finalidade da Lei nº 14.172/2021 era oferecer garantia de acesso à internet, com fins educacionais, a alunos e a professores da educação básica pública. Mas agora o governo federal pode escolher — por ato infralegal — como e quando pagará pela conectividade escolar, mesmo diante da urgência de atender aos alunos mais vulneráveis durante a oferta de ensino remoto ou híbrido, dada a persistência do quadro de calamidade sanitária da Covid-19 em que nos encontramos. Ainda, aponta que o Ministério da Economia tem noticiado interesse em apresentar proposta de emenda à Constituição para parcelar e, com isso, atrasar o pagamento dos precatórios do extinto Fundef. E expõe que o debate acerca da insuficiente complementação federal diante do falseado valor mínimo de referência anual por aluno se arrastou no judiciário brasileiro durante mais de uma década até que o Supremo Tribunal Federal determinasse, em 2017, o ressarcimento aos estados prejudicados (PINTO, 2021).

Orwell profetizara, de forma contundente, que a escolha pela ignorância é deliberada e visa a perenizar a “*insanidade controlada*” que sustenta o poder indefinido dos que se beneficiam de mentiras superpostas há décadas, até porque, para esses e para seus subjugados súditos, “*guerra é paz, liberdade é escravidão e ignorância é força*”.

De qualquer forma e apesar dos percalços e constatações críticas, o Novo Fundeb representa um importante passo na direção de maior capacidade financeira para que Municípios cumpram de forma efetiva seu papel na garantia do direito ‘a educação com condições mínimas, maior autonomia e mais equidade, o que certamente gerará grandes frutos para toda a sociedade brasileira.

4. IMPACTOS DO NOVO REGIME FISCAL E O DIREITO FUNDAMENTAL À EDUCAÇÃO

4.1. A Emenda Constitucional nº 95/2016 E O Teto de Gastos

Em 2016, o orçamento público nacional começava a se tornar insustentável. Pelo quarto ano consecutivo, o Congresso aprovava uma meta fiscal deficitária, desta vez de R\$ 170,5 bilhões que, acompanhada de uma profunda crise econômica, colocava em xeque avanços sociais, remuneração a servidores públicos e aposentadorias.

Mostrava-se cada vez mais clara a necessidade de uma mudança na maneira com que o governo federal utilizava os recursos arrecadados, com o estabelecimento de freios e limites que permitissem a oxigenação dos cofres públicos nacionais e evitassem um verdadeiro colapso financeiro¹⁸¹.

Deste caótico contexto político-econômico, é promulgada, em dezembro de 2016, pelo então presidente Michel Temer, a emenda constitucional 95/16, popularmente conhecida como "PEC do Teto de Gastos".

O novo regime fiscal instituído pela EC 95/16 possui duração de vinte anos. Valerá, portanto, até o ano de 2036, só podendo ser modificado a partir do décimo ano de vigência.

Após a promulgação, foram adicionados ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) inúmeros dispositivos que impuseram ao governo federal um teto de gastos que limita o investimento que pode ser feito nos mais diversos setores de economia e serviços. Neste Novo Regime Fiscal, foram determinados para cada exercício financeiro, limites individualizados para as despesas primárias dos seguintes órgãos: Poder Executivo; Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário; Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de

¹⁸¹ CLÈVE, João Pedro. **A EC 95/16 e o Impacto no Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/335366/a-ec-95-16-e-o-impacto-no-plano-nacional-de-educacao>. Acesso em: 14 mar. 2022.

Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo; Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e Defensoria Pública da União.

O novo regime leva em consideração o orçamento do ano anterior, acrescido da inflação daquele ano. No caso da educação e da saúde, o ano-base para instauração do teto foi 2017, com início de aplicação no ano seguinte, em 2018.

Esta Emenda Constitucional altera e determina, em seu artigo 110, a aplicação mínima em ações de serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício fiscal de 2017 e posteriores, com correção pela variação IPCA — Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, determinado pelo IBGE — Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrando em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária. O IPCA é responsável por monitorar a variação dos preços de produtos aos consumidores finais, sendo considerado a prévia da inflação oficial, contudo, o cenário atual do país remete a uma inflação real acima dos índices divulgados pelo Governo¹⁸².

Em outras palavras, a EC 95/16 não permite que haja crescimento nos investimentos e despesas do governo em hipótese alguma, desconsiderando até mesmo uma conjectura de crescimento econômico ou demográfico nas próximas duas décadas. Assim, para que se possa investir mais em uma área, tornou-se necessário fazer um corte proporcional em outras.

O orçamento público pode ser definido como um instrumento de planejamento e execução das finanças públicas, ou seja, instrumento de administração. Pedrosa aborda que no Brasil deve-se haver previsão legal para os assuntos orçamentários, de caráter autorizativo das despesas públicas previstas. O orçamento possui a estimativa das receitas e a autorização para a realização de despesas da administração pública direta e indireta em um dado exercício.

Os instrumentos que viabilizam a gestão do orçamento público são instituídos pela Constituição Federal, que trata em sua seção II, dos orçamentos, mais especificamente em seu artigo 165, onde constitui que o Poder Executivo deliberará leis para estabelecer o plano plurianual (PPA), as leis de diretrizes orçamentárias (LDO) e as leis dos orçamentos anuais (LOA).

¹⁸² ABÍLIO, Adriana Galvão; NUNES, Danilo Henrique. O Impacto da Emenda Complementar 95/2016 nas Políticas Públicas de Educação e de Saúde. *Anais do I Congresso Internacional da Rede Ibero-Americana de Pesquisa em Seguridade Social*, n. 1, out. 2019, p. 242. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rede/article/download/1564/1355/5916>. Acesso em: 15 mar. 2022.

Silvio Aparecido Crepaldi e Guilherme Simões Crepaldi definem o PPA, LDO e a LOA da seguinte forma:

O plano plurianual (PPA) é um instrumento de planejamento e amplo alcance, cuja finalidade é estabelecer os programas e as metas governamentais de longo prazo. Sua vigência é de quatro anos e uma de suas características é a regionalização, pois serve de instrumento para diminuir as desigualdades entre as diferentes regiões. Este instrumento de planejamento estratégico visa expressar com clareza os resultados pretendidos pelo governante que elabora e deve estar comprometido com o desenvolvimento sustentável e com a evolução das estruturas de gerenciamento dos órgãos da administração pública. A lei orçamentária anual (LOA) é o plano de trabalho para o exercício a que se refere, expresso por um conjunto de ações a realizar, com fim de atender às demandas da sociedade e indicar os recursos necessários à sua execução. É a peça que prevê todas as receitas e fixa todas as despesas do governo para um ano. A LOA é o instrumento utilizado para a consequente materialização dos conjuntos de ações e objetivos que foram planejados visando ao melhor atendimento e bem-estar da coletividade. A lei das diretrizes orçamentárias (LDO) é um instrumento intermediário entre o PPA e o LOA, que antecipa as diretrizes, as prioridades de gastos, as normas e os parâmetros que devem orientar a elaboração do projeto de lei orçamentária para o exercício seguinte. Ele compreende as metas e prioridades da administração pública federal pelo prazo de um ano, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientando a elaboração da LOA, dispondo sobre as alterações na legislação tributária (receitas) e estabelecendo política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.¹⁸³

Diante destas abordagens sobre as ferramentas para gestão do orçamento público, a Emenda Constitucional nº 95/2016 institui um Novo Regime Fiscal no âmbito dos orçamentos fiscais e da Seguridade Social da União, estabelecendo novas balizas para os orçamentos individualizados para as despesas primárias de diversos órgãos do governo, inclusive altera e determina, em seu artigo 110, a aplicação mínima em ações de serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino no exercício fiscal de 2017 e posteriores.

As regras do novo regime não permitem, assim, o crescimento das despesas totais e reais do governo acima da inflação, nem mesmo se a economia estiver bem, o que diferencia o caso brasileiro de outras experiências estrangeiras que adotaram o teto de gastos públicos. Somente será possível aumentar os investimentos em uma área desde que sejam feitos cortes em outras. As novas regras desconsideram, portanto, as taxas de crescimento econômico, como também as demográficas pelos próximos 20 (vinte anos), o que (e aqui já antecipando a nossa crítica a respeito), poderá levar ao sucateamento das

¹⁸³ CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento Público: Planejamento, Elaboração e Controle**. São Paulo: Saraiva, 2013, p. 38.

políticas sociais, especialmente nas áreas da saúde e educação, pondo em risco por completo a qualidade de vida da população brasileira.

Fixado o teto uma única vez, isso vinculará todos os fenômenos administrativos que ocorrerem nas várias unidades, órgãos e pessoas administrativas acima citadas, pelos próximos 20 (vinte) anos, o que, obviamente, impedirá os investimentos necessários à manutenção e expansão dos serviços públicos, incorporação de inovações tecnológicas, aumentos de remuneração, contratação de pessoal, reestruturação de carreiras, o que se faz necessário em virtude do crescimento demográfico, e sobretudo em razão dos objetivos e fundamentos constitucionais, que direcionam um projeto constituinte de um Estado de Bem Estar Social. O novo regime fiscal suspende, por consequência, o projeto constituinte de 1988, e retira dos próximos governantes a autonomia sobre o orçamento, salvo se houver, no futuro, em uma nova gestão, outra proposta de emenda constitucional em sentido contrário. Retira também do cidadão brasileiro o direito de escolher, a cada eleição, o programa de governo traduzido no orçamento e, com isso, decidir pelas políticas públicas prioritárias para o desenvolvimento econômico¹⁸⁴

A respeito, Cynara Mariano explica:

Além da suspensão do projeto constituinte de 1988, o novo regime fiscal revela uma clara opção por uma antidemocracia econômica, inviabilizando a expansão e até mesmo a própria manutenção de políticas públicas para reservar dinheiro público e garantir o pagamento das obrigações assumidas pelo governo federal brasileiro perante os credores da dívida pública. Essa lógica pode ser observada pelo § 6.º desse mesmo artigo 102 do ADCT, que estabeleceu ficarem excluídos do teto: I - as transferências constitucionais relativas à: a) participação dos Estados e Municípios no produto da exploração de petróleo e gás natural; b) repartição das receitas tributárias; c) cotas estaduais e municipais da contribuição social do salário-educação; d) as despesas relativas aos serviços da polícia civil, polícia militar, bombeiros e demais serviços públicos do Distrito Federal; e) e a complementação das cotas do salário-educação do DF e Estados caso o número de alunos não atinja o limite necessário; II - os créditos extraordinários abertos para atender a para atender a despesas imprevisíveis e urgentes, como as decorrentes de guerra, comoção interna ou calamidade pública; III - despesas com a realização de eleições pela justiça eleitoral; IV - outras transferências obrigatórias derivadas de lei que sejam apuradas em função de receitas vinculadas; e V - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes. Ou seja, os maiores problemas do novo regime fiscal residem nesse § 6.º do art. 102. Não foram excluídos do teto o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, que podem se avolumar livremente. No Japão, essa falta de controle da dívida a fez triplicar a partir do terceiro ano de vigência do teto. Também não foram excluídos do teto, no Brasil, os percentuais obrigatórios de gastos com a saúde e educação. A Constituição, como se sabe, exige que os governos apliquem um percentual mínimo de sua receita em educação e saúde. A União federal é

¹⁸⁴ MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda Constitucional 95/2016 e o Teto de Gastos Públicos: Brasil de Volta ao Estado de Exceção Econômico e ao Capitalismo do Desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, n. 4, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>. Acesso em: 28 mar. 2022.

obrigada a aplicar na saúde ao menos o mesmo valor do ano anterior mais o percentual de variação do Produto Interno Bruto (PIB). Estados e Municípios precisam investir 12% e 15%, respectivamente. Na educação, a União federal deve gastar 18% do arrecadado, e Estados e Municípios 25%¹⁸⁵.

Esta política, de acordo com João Pedro Clève, vai de encontro às projeções do Plano Nacional de Educação (PNE) para os anos de 2014-2024, que estabelece as metas do sistema educacional brasileiro no período, além de colocar em risco todos os planos seguintes.

Dentre as metas do PNE 2014-2024, prevê-se, entre outras, a universalização do ensino infantil e fundamental, aumento no número de creches de modo a atender 50% das crianças de até três anos, erradicação do analfabetismo absoluto e valorização dos profissionais do magistério através da equiparação dos rendimentos médios dos profissionais com escolaridade equivalente¹⁸⁶.

Para que esses objetivos sejam atingidos, porém, deve-se levar em conta a Meta 20 do Plano, que visava ampliar o investimento público em educação dos cerca de 6% à época para, no mínimo, o patamar de 7% no quinto ano de vigência e 10% ao final do decênio, o que vai de encontro com as limitações estabelecidas pela Emenda.

A EC 95/16 acabou por estacionar o avanço educacional do país, de modo que a meta de acréscimo de investimento para o quinto ano do PNE, em 2019, não foi atingida. O investimento público em educação, impedido de ser aumentado, acabou por se manter na casa dos 6%. Por consequência, das 20 metas existentes no PNE, 16 estão estagnadas e apenas 4 foram parcialmente cumpridas¹⁸⁷.

Isto se reflete nos recentes resultados na luta contra o analfabetismo. Segundo levantamento da Pesquisa Nacional por Amostras de Domicílio Contínua (PNAD), promovida pelo IBGE entre os anos de 2017 e 2018 em mais de 3 mil Municípios, constatou-se que aproximadamente 6,8% dos brasileiros não conseguem ler ou escrever um simples bilhete, totalizando mais de 11 milhões de habitantes.

Quando comparado à meta do Plano Nacional de Educação para o ano de 2015, este número se torna ainda mais assombroso. Previa-se, para aquele ano, uma redução para 6,5%, número esse que ainda não veio a ser atingido.

É preciso que se diga que se a sociedade brasileira deseja o Estado de Bem Estar Social projetado pela Constituição de 1988, isso requer investimento público. Não se alcança pela lógica do senso comum de se fazer muito com pouco ou de substituir o investimento público pelo investimento privado, como

¹⁸⁵ MARIANO, *op. cit.*

¹⁸⁶ CLÈVE, *op. cit.*

¹⁸⁷ *Ibid.*

defendem as teorias econômicas clássicas. Isso não ocorre nem nos países paradigmáticos das economias de livre mercado, que gastam até mais do que o Brasil. Conforme projeção de alguns economistas de escol, como François Bourguignon, ex-Vice-presidente do Banco Mundial, o teto dos gastos públicos brasileiros, em médio prazo, deve reduzir as despesas do Estado em torno de 13% do Produto Interno Bruto (PIB), o que é nível, segundo ele, de países africanos. Países desenvolvidos gastam em torno de 3 (três) vezes mais para assegurar serviços públicos de qualidade, inclusive as economias de livre mercado. Nos países europeus, onde impera o Estado de Bem Estar Social, a média gira em torno de 49,9% do PIB. A França gasta 57%, a Alemanha 44,1% e a Finlândia, líder no ranking, 58,1%, e é um dos maiores destaques em educação pública de qualidade. Nos Estados Unidos, gasta-se 38,8%. Ou seja, até mesmo em uma economia onde o Estado tem um peso menor do que na Europa, há um modelo de compromisso mínimo com a população, nem que seja limitado por lá à educação, à defesa e outros serviços essenciais. Em estudo encomendado pela Confederação Nacional da Indústria ao Banco Mundial, tendo por objeto analisar, comparativamente com outras nações, os obstáculos brasileiros à inovação e à competitividade, concluiu-se que um desses obstáculos seria o fato de o Brasil ter ficado "para trás" de seus competidores, especialmente da Ásia, na oferta de um serviço educacional de qualidade para todos os seus cidadãos¹⁸⁸.

Como bem reesalta Cynara Mariano, o Brasil, com a Emenda Constitucional 95/2016, está fazendo o contrário do que deve ser feito em tempos de crise. Além do princípio keynesiano sobre os efeitos positivos dos investimentos públicos nos projetos de infraestrutura, o conceito de "multiplicador fiscal", de David Stuckler, também aponta para os efeitos igualmente positivos dos investimentos públicos em diferentes áreas, notadamente na saúde. Após estudar a política econômica de austeridade fiscal em 27 (vinte e sete) países, de 1995 a 2011, Stuckler, em *A Economia desumana - porque mata a austeridade*, critica o corte de gastos e aponta que os melhores índices multiplicadores, que geram retorno mesmo em tempos de crise, vêm de gastos com educação e saúde e os piores vêm com a defesa, os quais chegam a ser negativos em alguns países europeus¹⁸⁹. Assim, falar em recuperação da economia ou em crescimento econômico deve passar ao largo da compreensão de um ajuste fiscal baseado unicamente em obtenção de superávit primário por meio do corte de gastos públicos. A opção não deve ser apenas ideológica, portanto, a limitar-se à contraposição das ideias a respeito do tamanho do Estado. Até mesmo porque nessa seara o senso comum parece infelizmente prevalecer, resultando em grandes distorções de entendimento que atrasam o desenvolvimento econômico brasileiro e impedem uma análise frutífera e racional das complexidades brasileiras, em se admitindo que a maior parte da sociedade civil ainda deseja o projeto constituinte de 1988,

¹⁸⁸ MARIANO, *op. cit.*

¹⁸⁹ STUCKLER, David; BASU, Sanjay. **A economia desumana** — por que mata a austeridade. Portugal: Bizancio, 2014.

que direciona a implantação do Estado de Bem Estar Social, acreditando, paradoxalmente, que isso pode ocorrer com a adoção de receitas do ideário neoliberal.

Destaca a autora:

Faz-se a ressalva acima porque, ao que parece, o cidadão médio brasileiro não tem a exata compreensão de que para usufruir de serviços públicos de qualidade é necessário o investimento público. Quanto mais um país gasta para assegurar serviços públicos, menos os cidadãos terão que pagá-los por meio da iniciativa privada. E aqui reside justamente o "Paradoxo de Rousseau" dos brasileiros, retratado na obra homônima de Wanderley Guilherme dos Santos, que critica o comportamento do cidadão médio brasileiro em desejar usufruir do modelo europeu de serviços públicos, pagando o mínimo de tributação. Esse paradoxo, bastante atual, foi visto inclusive nas manifestações de rua de 2016, de tonalidades verde-amarelo, a sustentar cartazes com escritos de que sonegação fiscal seria legítima defesa no Brasil. Muitos dos cidadãos que empunhavam tais cartazes eram estudantes e professores de universidades públicas ou servidores públicos¹⁹⁰.

Para Mariano, é possível extrair que a EC 95/2016 pretende alcançar um equilíbrio fiscal pelo lado do corte do gasto, e não pelo investimento, o que é um grande equívoco. Outra opção também poderia ter sido por reformas no sistema de arrecadação, que igualmente são capazes de promover um ajuste fiscal. A EC deixa imune a leveza da tributação brasileira sobre as grandes propriedades e as rendas do capital, que fazem com que a conta da carga tributária seja cada vez mais centralizada nos mais pobres e nos rendimentos do trabalho e no consumo. Por isso que foi dito inicialmente que a medida é uma clara opção por privilegiar certos setores, nacionais e estrangeiros, tendo em vista que há outras opções ao teto de gastos, que são eficazes, algo que ele (o teto) não é.

Aponta ela:

A receita para a crise brasileira não é, portanto, o teto de gastos públicos, que não vai aplacar a crise, mas sim sabotar completamente a Constituição, e a curto e médio prazo, agravar a própria crise. Uma redução gradual dos juros em conjunto com o fim da isenção dos dividendos (o Brasil, ao lado da Estônia, é um dos únicos países do mundo que, a partir do governo FHC, passou a não tributar a distribuição dos lucros), a reforma da tabela progressiva do Imposto de renda, a criação do Imposto sobre Grandes Fortunas e de um Imposto sobre o valor Agregado (IVA) para substituir PIS, Cofins, IPI, ICMS, ISS e contribuição previdenciária sobre a receita das empresas, seriam medidas capazes de gerar superávit ao mesmo tempo que se corrigiriam falhas graves na economia brasileira. Essa é uma das conclusões de estudo publicado em dezembro de 2016 pelo Centro Internacional de Políticas para o Crescimento Inclusivo (IPC-IG), vinculado ao Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD). O texto faz uma análise crítica da tributação da renda e do lucro no Brasil, mostrando como medidas tomadas nas décadas de 1980 e 1990, restringiram o papel distributivo do Imposto de Renda, resultando em alta concentração de renda no topo da distribuição, baixa progressividade

¹⁹⁰ MARIANO, *op. cit.*

e violação do princípio da equidade, sendo a principal razão dessas distorções a isenção dos dividendos¹⁹¹.

Todavia, ao contrário do suposto, as experiências históricas têm mostrado que a austeridade é contraproducente e gera exatamente o contrário do que busca remediar: provoca uma queda do crescimento econômico e um aumento da dívida pública. Ademais, a austeridade é seletiva, pois prejudica principalmente os mais vulneráveis¹⁹².

Quando os serviços públicos são cortados, não são as pessoas do topo da distribuição de renda que apertam o cinto, mas aquelas da base da pirâmide social: os efeitos do corte são distribuídos injusta e insustentavelmente, uma vez que “a austeridade é, em primeiro lugar e, sobretudo, um problema político de distribuição e não um problema econômico de contabilidade”.

A defesa da austeridade sustenta que, diante de uma desaceleração econômica e de um aumento da dívida pública, o governo deve realizar um forte ajuste fiscal, preferencialmente com corte de gastos públicos em detrimento do aumento de impostos. Esse ajuste teria efeitos positivos sobre o crescimento econômico ao melhorar a confiança dos agentes na economia. Ou seja, ao mostrar “responsabilidade” em relação às contas públicas, o governo ganha credibilidade dos agentes econômicos e, diante da melhora nas expectativas, a economia passa por uma recuperação decorrente do aumento de investimento dos empresários, do consumo das famílias e da atração de capitais externos. A austeridade teria, portanto, a capacidade de reequilibrar a economia, reduzir a dívida pública e retomar o crescimento econômico. No plano da teoria econômica, esse efeito decorre do pressuposto de que o setor público e o setor privado disputam recursos ou poupança, e que uma redução do gasto público abre espaço para o investimento privado e, para alguns, dada a maior eficiência do gasto privado, a contração do gasto público gera um aumento ainda maior do gasto privado¹⁹³.

Por vezes, como lembram Arantes, Oliveira e Rossi, esse discurso é acompanhado da metáfora que compara o orçamento público com o orçamento doméstico, na qual o governo, assim como uma família, não deve gastar mais do que ganha. Logo, diante de uma crise e de um aumento das dívidas, deve-se passar por sacrifícios e por um esforço de poupança. Nesse sentido, há um argumento moral de que os anos de excessos devem

¹⁹¹ *Ibid.*

¹⁹² ARANTES, Flávio; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro. Austeridade e impactos no Brasil: ajuste fiscal, teto de gastos e o financiamento da educação pública. **Friedrich Ebert Stiftung Brasil** — Análise, n. 33, São Paulo, 2017, p. 1.

¹⁹³ *Ibid.*

ser remediados com abstinência e sacrifícios e a austeridade 1. O que ficou conhecido como a tese da contração fiscal expansionista. No caso brasileiro, é comum a análise de que os excessos (de gastos sociais, de aumento de salário mínimo, de intervencionismo estatal, etc.) nos governos do Partido dos Trabalhadores (PT) estão cobrando os sacrifícios necessários.

Advertem os autores:

Esse discurso tem inúmeras fragilidades. A primeira delas está na mediação entre o ajuste fiscal e o crescimento econômico. Argumenta-se que o ajuste fiscal melhora a confiança nos agentes que, por sua vez, passam a investir e consumir. Contudo, um empresário não investe porque o governo fez ajuste fiscal, e sim quando há demanda por seus produtos e perspectivas de lucro. E, nesse ponto, a contração do gasto público não aumenta a demanda no sistema, ao contrário, essa contração, por definição, reduz a demanda no sistema. Em uma grave crise econômica, quando todos os elementos da demanda privada (o consumo das famílias, o investimento e a demanda externa) estão desacelerando, se o governo contrair a demanda pública, a crise se agrava¹⁹⁴.

Assim, os efeitos da austeridade podem ser entendidos de forma intuitiva. O gasto de alguém é a renda de outra pessoa: quando alguém gasta, alguém recebe. Quando o governo contrai o seu gasto, milhões de pessoas passam a receber menos, o que tem impactos negativos na renda privada. É uma verdade contábil dizer que o gasto público é receita do setor privado, assim como a dívida pública é ativo privado e o déficit público é superávit do setor privado. Quando o governo corta gastos com um investimento destinado a uma obra pública, por exemplo, o efeito é direto sobre a renda e o emprego, uma vez que a empresa, que seria contratada por licitação, deixa de contratar empregados e comprar materiais. Da mesma forma, o corte de gastos em transferências sociais reduz a demanda dos que recebem os benefícios e desacelera o circuito da renda. Nesse sentido, em uma economia em crise, a austeridade gera um ciclo vicioso em que o corte de gastos reduz o crescimento, o que deteriora a arrecadação e piora o resultado fiscal, o que leva a novos cortes de gastos. Ou seja, em um contexto de crise econômica, a austeridade é contraproducente e tende a provocar queda no crescimento e aumento da dívida pública, resultado contrário ao que se propõe¹⁹⁵.

¹⁹⁴ ARANTES; OLIVEIRA; ROSSI, *op. cit.*, p. 4.

¹⁹⁵ A respeito, refletem os autores: “Isso quer dizer que o governo nunca deve cortar gastos? Não. Quando a economia está aquecida, o corte do investimento na obra pública, por exemplo, pode não ter um efeito negativo na economia, uma vez que a empresa que seria contratada pelo governo, provavelmente, será contratada por outra pessoa ou empresa. Da mesma forma, a redução das transferências sociais pode ter impactos distributivos, mas não necessariamente contractionistas. Em tempos de alto crescimento econômico, a demanda pública por produtos privados pode gerar inflação, se os fornecedores desses produtos utilizarem plenamente a sua capacidade produtiva, pois, ao se defrontarem com um excesso de demanda, os produtores que, no curto prazo, não têm capacidade de aumentar a produção, ajustam o preço. Já o mesmo não ocorre quando há escassez de demanda, desemprego e excesso de capacidade

A EC 95, ao estrangular os recursos educacionais, impede que se lide com o investimento no aluno. O valor aplicado por aluno dá um retrato mais preciso do esforço do País para financiar sua educação. Frequentemente, apresenta-se, de maneira isolada e descontextualizada, o percentual do PIB, em comparação com outros países, sem levar em consideração, entre outros aspectos como: o tamanho do PIB; a população que deve ser atendida — o que exige ainda esforço de inclusão de 600 mil crianças de 6 a 14 anos de idade e mais 900 mil adolescentes de 15 a 17 anos, que se encontram fora da escola; os desafios de infraestrutura; a adoção do tempo integral e a atratividade da carreira docente¹⁹⁶.

A EC 95 tem por objeto a recuperação econômica, mas infelizmente desconsidera a importância da educação como indutora de outras políticas públicas, como multiplicador do PIB e como fator de aumento da produtividade — que será necessária num mercado global cada vez mais complexo e com uma população economicamente ativa em menor número — que pode chegar com qualificação mais baixa do que a desejável em um momento em que a população de idosos será maior. Ainda que haja a exclusão da complementação da União ao Fundeb do teto, as autoridades da área econômica presentes à audiência pública da Comissão Especial que discute a PEC nº 15 de 2015, referente ao Fundeb permanente, deixaram clara a posição de não utilizar a possibilidade de qualquer aumento deste recurso, que já se revela insuficiente. O problema principal da EC 95 é menos normativo que cultural — propõe uma cultura de austeridade em sacrifício das políticas educacionais e contra o espírito da Constituição Cidadã, que completa trinta anos.

4.2. O Plano Nacional de Educação — Lei nº 13.005/14

O Plano Nacional de Educação (PNE) determina diretrizes, metas e estratégias para a educação nacional nos próximos 10 anos. Constituído como uma norma, a atual Lei n. 13.005/2014 é o principal instrumento de planejamento do nosso Estado

ociosa na economia: nesse caso, a demanda pública não só não gera inflação como aumenta renda e emprego. Ou seja, a demanda pública pode e deve ser mantida e ampliada em períodos de crise” (ARANTES; OLIVEIRA; ROSSI, 2017, p. 4).

¹⁹⁶ MARTINS, Paulo de Sena. Pior a Emenda que o Soneto: os Reflexos da EC 95/2016. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, jul./out. 2018, p. 236.

democrático de direito, que orienta a execução e o aprimoramento de políticas públicas em educação¹⁹⁷.

O Brasil não possui a característica de planejamentos de longo prazo para organizar políticas públicas, principalmente, por executar políticas governamentais e não políticas de Estado, com alternâncias com as mudanças de governo, o que aconteceu por muito tempo. Apenas o orçamento do próximo ano era utilizado para planejar gastos e programas mínimos em educação. Infelizmente, isso fez com que a educação no País caminhasse de forma lenta¹⁹⁸.

O primeiro indício desse processo pode ser observado em 1931, quando o Conselho Nacional de Educação assumiu, como uma de suas atribuições, sugerir providências concernentes à organização e desenvolvimento do ensino. Mas foi com o Manifesto dos Pioneiros da Educação que essa ideia ganhou força, porém, não saiu do papel, nem mesmo com a determinação da Constituição de 1934, de fixar o plano nacional de educação, compreendendo o ensino de todos os graus e ramos, comuns e especializados; e coordenar e fiscalizar a sua execução, em todo o território do País.

Nessa perspectiva, o primeiro Plano Nacional de Educação (PNE) surgiu apenas em 1962, com a liderança de Anísio Teixeira, elaborado já na vigência da LDB de 1961. Sua constituição era basicamente um conjunto de metas quantitativas e qualitativas que deviam ser alcançadas em oito anos. Por conta do advento do regime militar e mudanças significativas na governança do País em 1965, sofreu revisão; foram introduzidas normas descentralizadoras e estimuladoras da elaboração de planos estaduais.

A Constituição Federal de 1988 apresentava, no artigo 214, a atribuição de construção de uma lei que deveria estabelecer o plano nacional de educação, de duração plurianual, objetivando a articulação e o desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis e a integração das ações do Poder Público. Além da CF/1988, o Brasil, como partícipe da Conferência de Educação para Todos, assumiu compromisso de elaboração do Plano Decenal de Educação para todos¹⁹⁹.

Nasce o PNE pós 1988. Sua discussão foi iniciada logo após a sanção da LDB, em 1996. O Congresso discutiu do final da década de 1990 até 2001. Até que, em 2001, houve a materialização da Lei PNE 2001-2010 (Lei n. 10.172/2001). Formado por metas

¹⁹⁷ GOMES, Lucas. **Legislação Educacional em Foco: Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <https://blog.grancursosonline.com.br/legislacao-educacional-em-foco-plano-nacional-de-educacao/>. Acesso em: 28 mar. 2022.

¹⁹⁸ *Ibid.*

¹⁹⁹ *Ibid.*

de acesso e qualidade, o PNE (Plano Nacional de Educação) estabeleceu 295 estratégias para nortear o planejamento da educação no Brasil, da creche à pós-graduação, entre 2001 e 2010. Mesmo tendo em sua composição uma consideração com a propositura democrática, com participação da sociedade, o PNE 2001-2010 possui estrutura predominantemente advinda de proposta governamental.

A avaliação dele, segundo Lucas Gomes, não foi positiva: considerado por muitos como “fracassado”. Um dos principais motivos para que boa parte das metas não fosse alcançada foi a falta de previsão orçamentária nas leis orçamentárias e nenhum mecanismo para sustentar as ações previstas no PNE. A maior parte das metas não foi nem de longe alcançada, com exceção da implantação do Ensino Fundamental de 9 anos e o aprimoramento dos sistemas de informação e avaliação²⁰⁰.

Hoje, encontra-se em vigor a Lei n. 13.005/2014, que estabelece o Plano Nacional de Educação (PNE) para a década de 2014 a 2024. O PNE estabeleceu diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos. Em seu primeiro grupo estão metas estruturantes que visam a garantir o direito a educação básica com qualidade, a promover o acesso, a universalizar o ensino obrigatório e a ampliar as oportunidades educacionais. Um segundo grupo de metas visa a reduzir desigualdades e a valorizar a diversidade, o que se torna essencial para a equidade. O terceiro grupo de metas busca valorizar os profissionais da educação, uma estratégia para que as metas anteriores sejam atingidas; o quarto e último grupo de metas está relacionado ao ensino superior.

A respeito:

A tão almejada educação de qualidade como Direito Público Subjetivo ganha novos contornos na atualidade, especialmente com o advento da Lei 13.005/2014. Haja vista a democratização e a universalização do ensino de outrora, passa-se hoje à inclusão. Mas, entre o discurso e a prática governamentais como política de Estado, há um longo caminho a ser percorrido com vistas ao desenvolvimento humano. A inclusão envolve não só a acessibilidade (educacional, social e tecnológica), mas primordialmente a ruptura de um modo de pensar e agir que contemple a diversidade e a pluralidade de sujeitos, culturas e processos político-pedagógicos que conduzam à própria emancipação humana de todos: alunos, professores, gestores e administração. Ética e transparência podem ser caminhos viáveis à eficiência tão almejada como princípio da administração pública, que vai além da legalidade e da moralidade. Mais que discurso, é preciso um compromisso social com vistas à superação das desigualdades de oportunidades sem caridades, assistencialismos e propagandas, mas com investimentos maciços em capital humano. A educação é primordial para o desenvolvimento humano e para uma cultura da paz e do respeito ao outro, mas precisa ser ampliada para uma educação em direitos humanos com vistas a se ter mais diálogo e menos violência na solução dos conflitos, inclusive como alternativa à judicialização dos conflitos. E, mesmo quando se for recorrer ao Estado como monopólio

²⁰⁰ *Ibid.*

normativo constitucional do Direito, certamente um juiz com formação humanística desde os primeiros estudos na sua infância teria melhores condições de interpretar os fatos à luz de valores histórico-sociais da dignidade da pessoa humana e, com isso, teríamos menos injustiça e, conseqüentemente, uma sociedade menos violenta²⁰¹.

O PNE 2014-2024 apresenta 10 diretrizes, entre elas, a erradicação do analfabetismo, a melhoria da qualidade da educação, além da valorização dos profissionais de educação, um dos maiores desafios das políticas educacionais. De acordo com o art. 7º dessa nova lei, a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios atuarão em regime de colaboração para atingir as metas e implementar as estratégias previstas no texto. Esse é o segundo PNE aprovado por lei.

Para que o PNE seja exequível e possa ser acompanhado, a Lei n. 13.005/2014 trouxe a consideração de que o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados por quatro instâncias: o Ministério da Educação (MEC); as Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal; o Conselho Nacional de Educação (CNE) e, ainda, o Fórum Nacional de Educação.

Gomes ressalta:

Este Plano Nacional de Educação representa um grande avanço da sociedade brasileira em torno da educação, expõe uma perspectiva muito interessante para o futuro, a elevação do investimento em educação para 10% do PIB utilizando o custo-aluno-qualidade para otimizar os gastos. Ao propor a meta 20, tenta tapar o buraco deixado no PNE anterior. Seu objetivo é garantir que todas as outras metas possam ser alcançadas. Agora, o desafio é a execução e o cumprimento das 20 metas, a partir de suas 254 estratégias. Cabe aos estados e municípios atuarem para que o processo seja de progressão no alcance das metas. O alinhamento dos planos de educação dos estados e municípios e a articulação do sistema nacional de educação serão primordiais. A Lei n. 13.005/2014 fornece importantes instrumentos para viabilizar as ações conjuntas em regime de colaboração e o monitoramento contínuo do processo de execução do PNE²⁰².

A presente lei traz em seu conjunto alguns desafios a serem enfrentados: a adequada utilização e aplicação dos recursos para custeio da educação de qualidade com vistas à sua efetivação como direito fundamental; a desburocratização do ensino e do

²⁰¹ SALTINI, Márcia Regina; SOBRINHO, Afonso Soares de Oliveira. **Direito Fundamental à Educação e Cidadania:** Considerações a partir da Lei 13.005/2014. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direitos-humanos/direito-fundamental-a-educacao-e-cidadania-consideracoes-a-partir-da-lei-13-005-2014/>. Acesso em: 27 mar. 2022.

²⁰² *Ibid.*

trabalho docente, e a ruptura com a cultura da violência simbólica que não privilegia a formação docente e a responsabiliza pelo fracasso do aluno²⁰³.

E mais:

Além disso, o compromisso de todos pela educação que envolve famílias, pais, alunos, professores, gestores, sociedade e Estado. Observa-se, a partir dos princípios expressos no novo Plano Nacional de Educação, uma Política de Estado para erradicação do analfabetismo, universalização do atendimento escolar com vistas à educação de qualidade e na idade certa, bem como à formação cidadã e à superação das desigualdades educacionais, do preconceito e da discriminação; à formação para o trabalho e a cidadania com ênfase em valores éticos e morais sociais, à promoção da gestão democrática da educação pública, além da promoção humanística, científica, cultural e tecnológica do País²⁰⁴.

Embora a prioridade ao direito fundamental à educação esteja no discurso normativo, ainda está distante de ser efetivada na realidade brasileira. Há indícios de avanços enquanto plano jurídico-político com o novo Plano Nacional de Educação (PNE), mas, da teoria à prática, ainda há um longo caminho.

A lei em comento, em seu art. 2º e incisos I a X, ela aponta, como diretrizes educacionais, a erradicação do analfabetismo; a universalização do atendimento escolar; a superação das desigualdades educacionais; a melhoria da qualidade da educação; a formação humanística, científica, cultural e tecnológica do país. Estabelece metas de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do Produto Interno Bruto (PIB), que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; e a valorização dos profissionais da educação e a promoção dos princípios do respeito aos direitos humanos, à diversidade e à sustentabilidade socioambiental. A ampliação do investimento público em educação deve atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do país no quinto ano de vigência da Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB no final do decênio.

Entre os direitos fundamentais, destacamos a educação como essencial na formação cidadã com vistas às liberdades expressas na soberania popular, e a consciência crítica que nos permita alcançar um nível de desenvolvimento adequado e um padrão razoável de civilidade. Portanto, o direito à educação se insere como instrumento de emancipação humana, direito de todos e dever do Estado e da família, a ser promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da

²⁰³ SALTINI; SOBRINHO, *op. cit.*

²⁰⁴ *Ibid.*

pessoa, ao seu preparo para o exercício da cidadania e à sua qualificação para o trabalho (art. 205).

Entre outros direitos, o Estatuto da Criança e do Adolescente prevê, em seus artigos 3º, 4º, 7º, 15 e em seus incisos 16, 17, 18 e 19, respectivamente, que a criança e o adolescente devem gozar de proteção integral quanto ao respeito às liberdades e à dignidade inerentes à pessoa humana, mediante oportunidades e facilidades com vistas ao seu pleno desenvolvimento. Nesse sentido, devem a família, a comunidade, a sociedade em geral e o poder público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito, à liberdade e à convivência familiar e comunitária, inclusive mediante políticas públicas que permitam nascimento e desenvolvimento sadios em condições dignas de existência aos indivíduos como sujeitos de direitos civis, humanos e sociais garantidos na constituição e nas demais leis. O direito ao respeito consiste na inviolabilidade da integridade física, psíquica e moral da criança e do adolescente, abrangendo a preservação da imagem, da identidade, da autonomia, dos valores, das ideias, das crenças, dos espaços e dos objetos pessoais. É dever de todos o respeito à dignidade da criança e do adolescente, pondo-os a salvo de qualquer tratamento desumano, violento, aterrorizante, vexatório ou constrangedor²⁰⁵.

Outro importante instrumento de inclusão aprovado em 2013, o Estatuto da Juventude (Lei nº 12.852/13) prevê, no seu art. 4º, o direito à cidadania, à participação social e política e à representação juvenil por meio de formulação, execução e avaliação das políticas de juventude, como meios de se reconhecer ao jovem e ao adolescente a importância da consciência para a formação cidadã.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional prevê, em seus artigos 1º; 2º; 3º, incisos I a XII; 4º, I a X e 5º, respectivamente, que a educação abranja os processos formativos que se desenvolvem na vida familiar, na convivência humana, no trabalho, nas instituições de ensino e pesquisa, nos movimentos sociais e nas organizações da sociedade civil e nas manifestações culturais. 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, o seu preparo para o exercício da cidadania e a sua qualificação para o trabalho. O ensino será ministrado com base nos princípios da igualdade de condições para o acesso e a permanência na escola; da

²⁰⁵ *Ibid.*

liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar a cultura, o pensamento, a arte e o saber; do pluralismo de ideias e de concepções pedagógicas; do respeito à liberdade e do apreço à tolerância; da coexistência de instituições públicas e privadas de ensino; da gratuidade do ensino público em estabelecimentos oficiais; da valorização do profissional da educação escolar; da gestão democrática do ensino público; da garantia de padrão de qualidade; da valorização da experiência extraescolar; da vinculação entre a educação escolar, o trabalho e as práticas sociais; e da consideração com a diversidade étnico-racial.

O dever do Estado para com a educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de educação básica obrigatória e gratuita dos quatro aos dezessete anos de idade, com acesso público e gratuito aos ensinos fundamental e médio para todos os que não os concluíram na idade própria. Também deverão ser garantidos o acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um; a oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando; a oferta de educação escolar regular para jovens e adultos, com características e modalidades adequadas às suas necessidades e disponibilidades, garantindo-se aos que forem trabalhadores as condições de acesso e permanência na escola; o 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; e os padrões mínimos de qualidade de ensino, com vaga na escola pública de educação infantil ou de ensino fundamental mais próxima de sua residência a toda criança a partir do dia em que completar quatro anos de idade. O acesso à educação básica obrigatória é direito público subjetivo, podendo qualquer cidadão, grupo de cidadãos, associação comunitária, organização sindical, entidade de classe ou outra legalmente constituída e, ainda, o Ministério Público, acionar o poder público para exigi-lo (BRASIL, 1996, Lei Nº 9.394).

A pobreza em grande medida decorre da pouca efetivação do direito fundamental à educação de qualidade, mesmo com um conjunto de leis que a assegure. Outro elemento central na erradicação da pobreza é o combate à fome. No tocante ao direito à alimentação, as ameaças à violação aos direitos humanos fundamentais dizem respeito à falta de alimentação adequada, prevista no art. 6º, caput da Constituição Federal. No que concerne à educação ao longo dos anos os governos têm negligenciado com as políticas públicas que permitam a superação da pobreza em especial por uma educação inclusiva que conduza ao desenvolvimento humano.

A partir da Lei nº 13.005 de 2014, identificamos a prioridade da Educação não apenas como política de governo, mas como política de Estado. Essa prioridade se revela

especialmente quanto às novas metas e estratégias a serem alcançadas conforme a Lei 13.005/2014 (Novo Plano Nacional de Educação) com vistas à melhoria na qualidade da educação e no investimento na formação humanística, na inclusão e na valorização dos profissionais de educação.

Destacam-se entre as metas e prioridades a elevação da qualidade da educação superior e a ampliação da proporção de pós-graduados, devendo-se atingir as seguintes marcas:

- setenta e cinco por cento do total do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior com mestrado e doutorado;
- no mínimo trinta e cinco por cento de doutores no total do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior;
- sessenta mil novos mestres e vinte e cinco mil novos doutores por ano, com a elevação das matrículas na pós-graduação;
- cinquenta por cento dos professores da educação básica com formação em nível de pós-graduação, até o final da vigência do Plano, com a garantia da educação continuada a esses profissionais, levando-se em conta as necessidades, demandas e contextualizações do sistema de ensino.

No novo Plano Nacional de Educação, a valorização dos profissionais da educação básica da rede pública é priorizada de forma a equiparar o seu rendimento com os demais profissionais de escolaridade equivalente. Esse é um dos desafios que deve ser superado até o sexto ano de sua vigência. Inclusive há a previsão da existência de plano de carreira para os profissionais da educação básica e superior públicas no prazo de dois anos da sua vigência para todos os sistemas de ensino. E, para os profissionais da educação básica de ensino, o referencial do piso nacional para a categoria, em atendimento ao disposto no art. 206, inciso VIII da Constituição Federal que adota como princípio para o ensino o piso nacional para os profissionais da educação, nos termos da Lei Federal.

Avanço significativo do novo Plano previsto na Lei 13.005 é a parte relativa à efetivação da gestão democrática da educação. Há previsão para sua efetivação no prazo de dois anos e valorizam-se os critérios técnicos de mérito e desempenho, bem como a consulta pública à comunidade escolar com previsão de recursos e apoio técnico da União. E a parte mais esperada, quanto à ampliação dos investimentos públicos em educação, diz respeito ao patamar mínimo de sete por cento do PIB brasileiro no quinto ano de vigência do plano e de no mínimo o equivalente a dez por cento do PIB ao final

de dez anos. Vale ressaltar ainda a garantia do regime de colaboração entre a União, os Estados e os Municípios. Decorrido um ano da vigência do Plano Educacional, há uma política nacional de formação dos profissionais de educação básica, com vistas a assegurar formação específica de nível superior mediante licenciatura na área de conhecimento em que atuam (BRASIL, 2014, Lei 13.005).

Quanto à oferta de educação em tempo integral, a partir do novo Plano Educacional, deverá ser observado que ao menos metade das escolas públicas atendam a, pelo menos, vinte e cinco por cento dos alunos da educação básica. Além disso, deve-se fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades com vistas à melhoria do fluxo escolar de aprendizagem para atingir as médias nacionais do Ideb.

Outro ponto fundamental do Novo Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014, Lei 13.005) diz respeito à meta de elevação da escolaridade média do brasileiro. Deve-se elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no país e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

No tocante à qualidade da educação, observa-se o compromisso do NPNE com a universalização do ensino desde a educação infantil, passando pelos ensinos fundamental e médio, com percentuais a serem atingidos quanto à efetiva matrícula para as vagas existentes, e a alfabetização na idade adequada, além da meta de alfabetizar todas as crianças no máximo até o final do ensino fundamental. Entre as metas do NPNE destacamos as seguintes:

- até o último ano de vigência do Plano, universalizar o ensino fundamental com a duração de nove anos para toda a população de seis a quatorze anos e garantir que pelo menos noventa e cinco por cento dos alunos concluam esse nível de ensino na idade certa;
- até o ano de 2016, universalizar o atendimento escolar para toda a população de quinze a dezessete anos, e, até o final do período de vigência do novo PNE, aumentar a taxa líquida de matrículas no ensino médio para oitenta e cinco por cento;
- aumentar a taxa bruta de matrícula da população de dezoito a vinte e quatro anos na educação superior para cinquenta por cento e a taxa líquida para trinta e três por cento, ao mesmo tempo que se assegura a qualidade da

oferta e expansão para, pelo menos, quarenta por cento das novas matrículas, nas instituições públicas;

- garantir a alfabetização de todas as crianças até, no máximo, o final do terceiro ano do ensino fundamental.

Há que se atentar para a educação como instrumento de inclusão social e, portanto, não apenas democratizar o ensino, mas torná-lo instrumento de mudança social. Inclusive mediante as condições adequadas de permanência na escola e aprendizagem significativa para todos com suas deficiências, superdotações e singularidades, tudo isso, portanto, com respeito às diversidades culturais e sociais de agir, pensar, expressar e ser. Também é necessário que se permita aprendizado e formação profissional adequados tanto do jovem como do adulto, com vistas a erradicar o analfabetismo absoluto, bem como:

- universalizar o acesso à educação básica e ao atendimento educacional especializado, de preferência na rede regular de ensino, para a população de quatro a dezessete anos com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação, ao mesmo tempo que se garante um sistema educacional inclusivo com salas de recursos multifuncionais, classes, escolas ou serviços especializados, da rede pública ou por meio de convênios;
- aumentar a taxa de alfabetização da população com quinze anos ou mais para noventa e três vírgula cinco por cento até 2015;
- até o final da vigência no novo PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e diminuir em cinquenta por cento o analfabetismo funcional;
- permitir que pelo menos vinte e cinco por cento das matrículas de educação de jovens e adultos, nos ensinos fundamental e médio, estejam integradas à educação profissional;
- multiplicar por três as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, ao mesmo tempo em que se garante a qualidade da oferta e se amplia pelo menos cinquenta por cento o seu oferecimento pelo setor público.

Por último, um dos grandes desafios como política de Estado à educação na próxima década diz respeito à universalização da educação infantil mediante a oferta de creches e pré-escolas. Uma das metas é que a educação infantil na pré-escola seja universalizada, até o ano de 2016, para crianças com idades entre quatro e cinco anos.

Outra meta dá conta de ofertar vagas a, pelo menos, cinquenta por cento das crianças com até três anos na educação infantil em creches até 2024.

Entre a teoria e a prática educacional está a reificação do trabalho na escola mediante a disciplina e vigilância que permite a mediocrização de relações sociais ao invés do desenvolvimento humano. O panóptico existente no ambiente escolar por meio do vigiar e punir de todos os envolvidos no processo ensino-aprendizagem se constitui num dilema do século XXI por se tratar de uma escola ainda estruturada no século XIX voltada para o controle sobre o tempo do trabalho e do ensino.

A prioridade a ser enfrentada visa à promoção de uma aprendizagem significativa calcada numa verdadeira democratização de saberes que rompa com o analfabetismo funcional; à instrumentalização os profissionais da educação para o uso de novas tecnologias e à diminuição das jornadas excessivas na escola com pouca produção e baixos salários, bem como à realização de concurso público na educação básica para todos os cargos, desde o professor passando pela gestão e seus assistentes e auxiliares; entre outros desafios, a valorização profissional e o investimento na formação docente com vistas ao enfrentamento da defasagem histórica da profissão. Falta ainda uma lei específica para o assédio moral na educação devido às especificidades de que são vítimas os profissionais em todo o país. Haja vista, a desqualificação profissional que resulta em altos índices de adoecimento, absenteísmo e conseqüente abandono da profissão docente. Bem como as condições de violência imposta aos professores no ambiente insalubre que se transformou a escola, sendo necessária regulamentação sobre adicional de insalubridade diante das péssimas condições de trabalho e do risco de vida no ambiente da escola.

Há, portanto, um longo caminho a ser percorrido para alcançarmos uma educação pública de qualidade mediante políticas públicas inclusivas de todos os atores sociais no processo de ensino-aprendizagem que repercuta na melhoria nos índices de desenvolvimento humano, por ser o capital humano bem de relevância fundamental para a redução de desigualdades materiais.

Meta 1 Universalizar, até 2016, a educação infantil na pré-escola para as crianças de quatro a cinco anos de idade e ampliar a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% das crianças de até três anos até o final da vigência deste PNE.

Meta 2 Universalizar o ensino fundamental de nove anos para toda a população de seis a 14 anos e garantir que pelo menos 95% dos alunos concluam essa etapa na idade recomendada, até o último ano de vigência deste PNE.

Meta 3 Universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 a 17 anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85%.

Meta 4 Universalizar, para a população de quatro a 17 anos, o atendimento escolar aos estudantes com deficiência, transtornos globais do desenvolvimento e altas habilidades ou superdotação na rede regular de ensino.

Meta 5 Alfabetizar todas as crianças, no máximo, até os oito anos de idade, durante os primeiros cinco anos de vigência do plano; no máximo, até os sete anos de idade, do sexto ao nono ano de vigência do plano; e até o final dos seis anos de idade, a partir do décimo ano de vigência do plano.

Meta 6 Oferecer educação em tempo integral em, no mínimo, 50% das escolas públicas, de forma a atender, pelo menos, 25% dos alunos da educação básica.

Meta 7 Fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb.

Meta 8 Elevar a escolaridade média da população de 18 a 29 anos, de modo a alcançar no mínimo 12 anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE.)

Meta 9 Elevar a taxa de alfabetização da população com 15 anos ou mais para 93,5% até 2015 e, até o final da vigência deste PNE, erradicar o analfabetismo absoluto e reduzir em 50% a taxa de analfabetismo funcional.

Meta 10 Oferecer, no mínimo, 25% das matrículas de educação de jovens e adultos, na forma integrada à educação profissional, nos ensinos fundamental e médio.

Meta 11 Triplicar as matrículas da educação profissional técnica de nível médio, assegurando a qualidade da oferta e pelo menos 50% de gratuidade na expansão de vagas.

Meta 12 Elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% e a taxa líquida para 33% da população de 18 a 24 anos, assegurando a qualidade da oferta.

Meta 13 Elevar a qualidade da educação superior e ampliar a proporção de mestres e doutores do corpo docente em efetivo exercício no conjunto do sistema de educação superior para 75%, sendo, do total, no mínimo, 35% de doutores.

Meta 14 Elevar gradualmente o número de matrículas na pós-graduação stricto sensu, de modo a atingir a titulação anual de 60 mil mestres e 25 mil doutores.

Meta 15 Garantir, em regime de colaboração entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, no prazo de um ano de vigência deste PNE, política nacional de formação dos profissionais da educação de que tratam os incisos I, II e III do art. 61 da Lei nº 9.394/1996, assegurando-lhes a devida formação inicial, nos termos da legislação, e formação continuada em nível superior de graduação e pós-graduação, gratuita e na respectiva área de atuação.

Meta 16 Formar, até o último ano de vigência deste PNE, 50% dos professores que atuam na educação básica em curso de pós-graduação stricto ou lato sensu

em sua área de atuação, e garantir que os profissionais da educação básica tenham acesso à formação continuada, considerando as necessidades e contextos dos vários sistemas de ensino.

Meta 17 Valorizar os profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE.

Meta 18 Assegurar, no prazo de dois anos, a existência de planos de carreira para os profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e, para o plano de carreira dos profissionais da educação básica pública, tomar como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do art. 206 da Constituição Federal.

Meta 19 Garantir, em leis específicas aprovadas no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, a efetivação da gestão democrática na educação básica e superior pública, informada pela prevalência de decisões colegiadas nos órgãos dos sistemas de ensino e nas instituições de educação, e forma de acesso às funções de direção que conjuguem mérito e desempenho à participação das comunidades escolar e acadêmica, observada a autonomia federativa e das universidades.

Meta 20 Ampliar o investimento público em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto (PIB) do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB no final do decênio.

4.3. A EC 95/2016, seus impactos no financiamento da educação e a Impossibilidade de se cumprir o PNE

O direito à educação, enquanto direito habilitante para abertura de cominho para outros direitos é direito social prestacional, e precisa ser garantido financeiramente pelo Poder Público. Caso não exista o devido investimento para a efetivação e universalização do direito à educação, corre-se o risco de esvaziá-lo e não permitir que ele cumpra seu papel emancipatório, habilitante para o exercício de outros direitos e promotor de igualdade material.

O constituinte de 1988, atento para este aspecto, definiu valores mínimos percentuais de investimento, em relação das receitas, que o Poder Público teria que realizar em educação, conforme artigo 212 da Constituição Federal de 1988, que prevê que

A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.²⁰⁶

Paulo Bonavides destaca que para garantir a efetividade dos direitos sociais é necessário também que haja uma garantia econômica dos mesmos, sendo a limitação de recursos um dos grandes obstáculos para sua efetivação. Segundo Bonavides, “[...] para fazer eficazes os direitos sociais, o Estado precisa de ministrar duas distintas formas de garantia: a garantia jurídica e a garantia econômica; a primeira de natureza formal, a segunda de natureza material”.²⁰⁷

Como se vê da lição do grande constitucionalista, os direitos sociais, para se fazerem eficazes, necessitam de uma garantia econômica. Contrariando esta lição, uma das primeiras medidas do governo de Michel Temer, ainda no seu primeiro mês, foi uma proposta de um suposto “Novo Regime Fiscal”, aprovado em dezembro de 2016. A Emenda Constitucional 95/2016 (EC 95), instituiu uma regra para as despesas primárias do Governo Federal com duração para vinte anos e possibilidade de revisão – restrita ao índice de correção – em dez anos. Nessa regra, o gasto primário do Governo Federal fica

²⁰⁶ BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília,

DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 20 fev. 2021.

²⁰⁷ BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional**. São Paulo, Malheiros: 2014, p. 678.

limitado por um teto definido pelo montante máximo do ano anterior reajustado pela inflação acumulada, em 12 meses, medida pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA). Em síntese, o novo regime fiscal instituiu uma austeridade permanente. O não crescimento real das despesas totais do Governo Federal resultará em uma redução do gasto público relativamente ao PIB e per capita (devido ao crescimento da população ao longo dos anos). De acordo com a regra proposta, os gastos públicos não vão acompanhar o crescimento da renda e nem o da população, em um país cujo gasto per capita ainda é muito baixo.²⁰⁸

A referido Emenda Constitucional instituiu o Novo Regime Fiscal, alterando o artigo 110 do ADCT para determinar um “teto de gastos” para a Administração Pública. O referido artigo tem a seguinte redação:

Art. 110. 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.²⁰⁹

Com esta disposição, o investimento em manutenção e desenvolvimento de ensino a partir de 2018 não pode ultrapassar o valor calculado para o exercício anterior corrigido pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA, publicado pelo IBGE.

É lida Graziane Pinto e Salomão Barros Ximenes salientam o impacto negativo do que chamam de “Estado de Sítio Fiscal” ao relatar que “[...] mesmo a ideia de “congelamento” de gastos não dá conta de explicar a radicalidade da medida, que terá como efeito real e prático a redução drástica em termos proporcionais e em valores per

²⁰⁸ DWECK, Esther; SILVEIRA, Fernando Gaiger; ROSSI, Pedro. Austeridade e Desigualdade Social no Brasil. In: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). **Economia para Poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

²⁰⁹ BRASIL. **Emenda Constitucional Nº 95, de 15 de dezembro de 2016**, que 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/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm#art1. Acesso em: 20 fev. 2021.

capita das despesas obrigatórias a serem destinadas à MDE e às ASPs. Rossi e Dweck (2016, p. 2), nesse sentido, demonstram que o piso de educação e saúde na EC95 é, na verdade “um piso deslizante”, já que as simulações dos autores demonstram que, mantidos os efeitos da medida, “o mínimo para educação seria de 14,4% da RLI [Receita Líquida de Impostos] em 2026 e 11,3% em 2036, e no caso da saúde o mínimo seria de 12% da RCL [Receita Corrente Líquida] em 2026 e 9,4% em 2036”.²¹⁰

A obra “Economia para Poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil”, organizada por Pedro Rossi, Esther Dweck e Ana Luíza Matos de Oliveira reúne artigos sobre economia, austeridade e desigualdade social no Brasil. Em artigo publicado nesta coletânea intitulado “Avanços e Retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95”, Daniel Cara e Andressa Pellanda apontam os problemas que a falta de financiamento adequado, devido à EC 95/2016 causarão na educação brasileira ao longo do período de vigência do “Novo Regime Fiscal”.

A primeira questão levantada pelos autores é em relação ao Plano Nacional de Educação (PNE). O Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014) determinou diretrizes, metas e estratégias para a política educacional pelos dez anos subsequentes. Cara e Pellanda explicam a organização do referido documento:

O PNE determina diretrizes, metas e estratégias para a política educacional dos próximos dez anos. O primeiro grupo são metas estruturantes para a garantia do direito à educação básica, e que promovam a garantia do acesso, a universalização do ensino obrigatório, e a ampliação das oportunidades e da qualidade da educação. Um segundo grupo de metas diz respeito à redução das desigualdades e à valorização da diversidade, cominhos da equidade. O terceiro bloco de metas trata da valorização dos profissionais, considerada estratégica para que as metas anteriores sejam atingidas, e o quarto grupo de metas refere-se ao ensino superior.²¹¹

Como se vê, o Plano Nacional da Educação é um documento complexo, que envolve diferentes grupos de metas e estratégias para acesso e universalização da educação e valorização de seus profissionais. Importante destacar também que o Plano

²¹⁰ PINTO, Élica Graziane; XIMENES, Salomão Barros. Financiamento dos Direitos Sociais na Constituição de 1988: do Pacto Assimétrico ao “Estado de Sítio Fiscal”. **Educ. Soc.**, Campinas, v. 39, n. 145, out./dez. 2018.

²¹¹ CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa. Avanços e Retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95. *In*: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (org.). **Economia para Poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil**. São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

foi organizado como uma agenda progressiva, sendo que o descumprimento de uma tarefa em um determinado ano afeta diretamente outras tarefas programadas para os anos seguintes. Neste sentido, Cara e Pellanda alertam que:

O Plano Nacional da Educação foi organizado como uma agenda progressiva. Isso significa que seus dispositivos estão dispostos em um cronograma de cumprimento, com tarefas distribuídas para cada um dos dez anos. Se uma tarefa agendada para 2015 não for cumprida, ela prejudica o andamento de outra tarefa agendada para 2016, o que prejudica uma terceira programada para 2017 e assim por diante.²¹²

É nesse sentido que a Emenda Constitucional 95/2016, que estabelece o “Novo Regime Fiscal” ou o “teto de gastos públicos” preocupa a realização do Plano Nacional de Educação (PNE). Uma Emenda Constitucional que foi aprovada aceleradamente em 2016, sem a devida discussão, principalmente com os setores mais afetados por ela, e que determina que não haverá nenhum investimento real em áreas sociais, notadamente educação, significa que o investimento na construção de creches, escolas, universidades ou salário dos professores está em enorme risco. A referida Emenda, na visão de Cara e Pellanda, torna quase impossível alcançar as metas e estratégias do PNE.²¹³

Analisando o conteúdo da EC 95/2016, os autores alertam que

[...] com a sanção da EC 95/2016, o gasto mínimo com educação deve ser igual a 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) – conforme previsão da Constituição Federal – com referência ao ano de 2017. A partir de então, o valor será congelado neste patamar, sendo somente reajustado pela inflação. Com isso, o valor mínimo destinado à educação cairá em proporção das receitas e do PIB.²¹⁴

A situação se agrava ainda pois uma boa parte do gasto federal com a educação está fora do mínimo exigido constitucionalmente. Em 2017, por exemplo, o valor de referência para o piso da educação foi de R\$ 49 bilhões, enquanto o total de despesas da área foi de R\$ 76 bilhões. Pelo fato de parte das despesas federais com educação estar fora do mínimo, elas ficam sujeitas ao efeito “achatamento”, sendo comprimidas entre o teto e um conjunto de despesas obrigatórias.²¹⁵

Na mesma obra, em artigo que trata de austeridade e desigualdade social no Brasil, Esther Dweck, Fernando Gaiger Silveira e Pedro Rossi alertam para a aritmética da Emenda Constitucional 95/2016 na qual, segundo os autores,

²¹² *Ibid.*

²¹³ *Ibid.*

²¹⁴ *Ibid.*

²¹⁵ *Ibid.*

[...] os gastos primários federais crescerão zero enquanto o PIB vai crescer, assim como a população, logo o gasto vai cair em relação ao PIB e vai cair per capita, inviabilizando melhorias nos serviços públicos e diminuindo o impacto redistributivo da política fiscal.²¹⁶

Diante disso, os autores apontam dados que preocupam, alertando que “o gasto com saúde e educação deve se ater ao novo mínimo que, desvinculado das receitas de impostos, deve cair de 2,41% do PIB em 2017 para 1,93% do PIB em 2026 e 1,5% do PIB em 2036”.²¹⁷

Como vemos, haverá redução significativa do percentual do PIB que será investido em efetivação dos direitos sociais, notadamente o direito à educação. Importante ressaltar que esta redução significativa da participação do Estado na economia é representativa de outro projeto de país, outro pacto social, de outro pacto constitucional, que reduz substancialmente os recursos públicos para garantia dos direitos sociais, como saúde, educação, previdência e assistência social, aumentando a já tão grande desigualdade social presente em nosso país.

Na obra “Economia Donut: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo”, Kate Raworth mostra que o donut representa “um alicerce social de bem-estar abaixo do qual ninguém deve cair e um teto ecológico de pressão planetária que não devemos transpor. Entre os dois encontra-se o espaço seguro e justo para todos”²¹⁸. Nesta obra, Raworth salienta que medidas econômicas que aumentam a desigualdade social (como é o caso da Emenda Constitucional 95/2016) não são uma fase necessária no progresso das nações, mas uma escolha política altamente nociva.²¹⁹

Diante destes apontamentos, notamos que a Emenda Constitucional 95/2016 tem impacto drástico e nocivo no financiamento dos direitos sociais, notadamente do direito à educação. Ela afeta os investimentos na área de maneira a tornar inviável o cumprimento das metas do Plano Nacional da Educação (PNE) e prejudica a efetivação e universalização deste direito, que é habilitante para a fruição de outros direitos, está diretamente ligado à dignidade humana e tem papel de destaque na realização dos objetivos da República, assim como na promoção de igualdade material e na realização do direito ao desenvolvimento.

²¹⁶ DWECK; SILVEIRA; ROSSI, 2018.

²¹⁷ *Ibid.*

²¹⁸ RAWORTH, Kate. **Economia Donut**: uma alternativa ao crescimento a qualquer custo. Tradução George Schlesinger. Rio de Janeiro: Zahar, 2019, p. 19.

²¹⁹ *Ibid.*, p. 178.

Plano Nacional de Educação 2014-2024, ano após ano, vem sendo descumprido. A sentença é tão crua quanto verdadeira. De forma legítima, para levantar a moral da lei, surgiram alguns esforços de ponderação: há quem diga que o PNE avança aqui e ali, em ritmo excessivamente lento, mas avança. Contudo, o Brasil precisa encarar a realidade: as ponderações desconsideram o conjunto do texto, o grau de importância de cada um dos dispositivos e o próprio fio lógico do PNE. Além disso, ignoram que não só não vem sendo cumprido, como temos visto inúmeros retrocessos nas políticas educacionais²²⁰.

O Plano Nacional de Educação foi organizado como uma agenda progressiva. Isso significa que seus dispositivos estão dispostos em um cronograma de cumprimento, com tarefas distribuídas para cada um dos dez anos. Se uma tarefa agendada para 2015 não foi cumprida, ela prejudica o andamento de outra tarefa agendada para 2016, o que prejudica uma terceira programada para 2017 e assim por diante.

Desde antes do processo de *impeachment*, que destituiu a presidenta Dilma Rousseff, os cortes na área realizados pelo então Ministro da Fazenda Joaquim Levy, já impactaram no cumprimento das estratégias que dizem respeito ao financiamento do Plano. Sob Temer, em vez de propor políticas e programas que respondam às metas e estratégias do Plano Nacional de Educação, o MEC não somente tem realizado um desmonte das políticas que vinham dando algum resultado, como tem proposto agendas que virgula muitas vezes, vamos na contramão do PNE. A EC 95/2016 é a principal delas.

Uma preocupação urgente e que impacta decisivamente na implementação do PNE é a Emenda Constitucional 95, aprovada de forma acelerada no final de 2016, que estabelece um novo regime tributário e determina que nenhum investimento em áreas sociais poderá exceder o reajuste inflacionários por vinte anos. Isto significa que o investimento de novos recursos na construção de escolas, creches, para melhorar as universidades públicas, os estabelecimentos de ensino básico ou os salários dos professores está em risco. Em suma, a EC 95/16, que se concretiza dentro do quadro de medidas econômicas regressivas levadas a cabo pelo governo Michel Temer, torna quase impossível alcançar as metas e estratégias da Lei 13005/2014.

²²⁰ CARA, Daniel e PELLANDA, Andressa. Avanços e Retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Consioitucional 95. In ROSSI, Pedro; DWECK, Esther e OLIVEIRA, Ana Luíza Matos (Org.) Economias para Poucos – Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018, p. 111.

Esta EC vai contra a última recomendação do Comitê das Nações Unidas sobre os Direitos da Criança (CRC) ao Brasil (2015), que enfatizou a necessidade de “garantir os recursos para implementação do PNE, mesmo em tempos de crise”. A denúncia sobre tal proposta foi realizada sistematicamente pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação no âmbito internacional.

Foi entregue um dossiê sobre os impactos da PEC 55-241/2016 (que deu origem à EC 95) para a educação ao presidente da Education Commission Gordon Brown, em setembro, na 71ª Assembleia Geral das Nações Unidas, em Nova York.

Ainda, foi realizada em novembro uma apresentação e entrega de dossiês à Relatora da ONU para o Direito Humano à Educação, Kombou Boly Barry, acerca da temática, seguida de diversas reuniões no Escritório do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, em Genebra, incluindo as relatorias sobre Liberdade de Reunião e Associação pacífica, Liberdade de Expressão e com o Secretariado do Comitê sobre os Direitos da Criança (CRC/ONU)²²¹.

Tal denúncia deu origem à Nota conjunta do Relator Especial da ONU para extrema pobreza e direitos humanos, Philip Alson, endossado por Boly Barry “Brasil: Teto de 20 anos para o gasto público violará direitos humanos, alerta relator da ONU”. Apesar de não ter mudado o rumo da votação final no Senado Federal, esta ação de incidência política internacional surtiu grande impacto de constrangimento nacional para o Governo Brasileiro, com destaque na imprensa nacional.

Em seguida, foram também realizadas denúncias sobre a ameaça da PEC 55-241/2016 à CIDH/OEA, cuja atuação também gerou um comunicado dos comissionados e impacto na mídia nacional. Tais denúncias foram também incluídas em relatório entregue à Universal Periodic Review (UPR) das Nações Unidas, cujo seguimento daremos continuidade neste ano com ação in-loco de advocacy e incidência em Genebra na pré-sessão e eventos paralelos²²².

Com a sanção da EC 95/2016, o gasto mínimo com educação deve ser igual a 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) – conforme previsão da Constituição Federal -,

²²¹ CARA, Daniel e PELLANDA, Andressa. Obra citada, p. 112.

²²² CARA, Daniel e PELLANDA, Andressa Obra citada, p. 112.

com referência ao ano de 2017. A partir de então, o valor será congelado neste patamar, sendo somente reajustado pela inflação. Com isso, o valor mínimo destinado à educação cairá em proporção das receitas e do PIB.

Um agravamento à situação ocorre pelo fato de uma boa parte do gasto federal com educação estar fora do mínimo constitucional. Em 2017, a referência para o novo piso da educação (manutenção e desenvolvimento do ensino) foi de R\$ 49 bilhões enquanto o total de despesas empenhadas na área foi de R\$ 76 bilhões. Isso significa que, como boa parte das despesas com educação do governo federal está fora do mínimo, essas despesas ficarão sujeitas ao “efeito achatamento”, ou seja, serão comprimidas entre o teto e um conjunto de despesas obrigatórias²²³.

Há uma observação importante, contudo. A EC 95/2016 abre uma exceção ao congelamento no caso da complementação da União ao Fundeb. Na forma atual, com os recursos do Fundeb em queda, a União também tem reduzido seus aportes (que correspondem a 10% do que contribuem estados e municípios). No entanto, se conseguirmos aprovar o CAQi como valor mínimo do Fundeb, o Governo Federal não poderia usar a EC 95/2016 para barrar a ampliação de sua complementação ao Fundeb. Essa exceção, fruto do trabalho de interlocução entre as consultorias legislativas do Congresso Nacional e a sociedade civil, é oportuna e deve ser sempre reiterada como alternativa de expansão de recursos à área.

Isso ocorre, pois a EC 95/2016 não prevê limitação de gastos para complementação da União ao Fundeb. Assim, preserva-se o mecanismo de financiamento estipulado no Fundeb e a vinculação constitucional de 25% da Receita Líquida de Impostos de Estados, Distrito Federal e Municípios a serem aplicados na Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (Artigo 212 da Constituição Federal)²²⁴.

Cabe ressaltar que a complementação de recursos da União ao Fundeb é definida em termos de valor mínimo e não de um teto ou valor exato e, assim, pode ser aumentada sem se submeter ao teto global de gastos. Essa possibilidade ajusta-se à necessidade de modificação do mecanismo de financiamento da educação, identificado no Plano Nacional de Educação, o que pode viabilizar a implementação do Custo Aluno-

²²³ Ide, p. 114.

²²⁴ CARA, Daniel e PELLANDA, Andressa. Obra citada, p. 115.

Qualidade (CAQi/CAQ). Assim, atinge-se plenamente o exercício da função redistributiva e supletiva da União em matéria educacional, por automaticamente beneficiar as unidades federadas com menores valores investidos por aluno.

Em que pese a não limitação de gastos pela EC 95/2016 para complementação da União ao Fundeb (Artigo 1º § 6º), a previsão de complemento de R\$ 1,5 bilhão ao Fundo aprovada pelo Congresso Nacional para a Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2018 foi a única vetada por Michel Temer, sob a alegação de que poderia comprometer as contas públicas. Na ocasião, o Ministro da Educação, Mendonça Filho, minimizou o impacto do veto, e disse que o complemento da União ao Fundeb “está preservado”. Invertendo a lógica e negando os fatos, na visão do Ministro da Educação preservar a educação é preservar a austeridade.

Nesse sentido, a CF/88 demonstra a distribuição de obrigação dos entes federados para com a educação, explicitando e fortalecendo o caráter federalista do Estado brasileiro e demonstrando a importância do direito à educação em um envolvimento conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios para sua garantia.

5. CONCLUSÃO

Não há como desconectar o direito fundamental à educação e sua universalização em um país tão desigual como o Brasil de seu financiamento e prestação por parte do Estado, ainda que tal direito possa também ser prestado pela iniciativa privada. Vários aspectos constitucionais e infraconstitucionais envolvem este financiamento da prestação estatal da educação, tão necessário para que se possa universalizar tal direito.

Embora saibamos que existe ainda um longo caminho para alcançar patamares desejados de qualidade e estrutura da educação pública, é necessário o reconhecimento de que houve avanços nas últimas décadas no financiamento educacional público com a política de fundos (desde o Fundef, na década de 90 até o Novo Fundeb, criado e tornado permanente com a Emenda Constitucional 108/2020).

A Emenda Constitucional 95/2016, que criou o Novo Regime Fiscal, impondo um “teto de gastos” ao poder público por 20 (vinte) exercícios financeiros e neste teto incluindo despesas realizadas com a educação, pode representar um retrocesso e inviabilizar metas previstas no Plano Nacional de Educação.

Tal Emenda Constitucional, que inicialmente foi o principal objeto de estudo deste trabalho, no entanto, pode não ser o principal obstáculo financeiro à universalização da educação e valorização de seus profissionais, haja vista que o controle do gasto público é necessário e existem aspectos tributários que também devem ser analisados para se ter uma noção mais completa do cenário financeiro e orçamentário da educação pública brasileira.

Aspectos como as renúncias fiscais injustificadas e sem o devido controle por parte da Administração Pública, além de previsão de tributos extrafiscais na irrigação dos fundos que foram criados para o financiamento da educação podem esvaziar o seu financiamento de maneira até mais impactante do que o teto de gastos públicos instituído pela Emenda Constitucional 95/2016.

Pensar e regular o financiamento da educação, no âmbito do direito financeiro, é dever dos estudiosos e os objetivos do Estado brasileiro assim como a nossa Constituição devem guiar os governantes e legisladores para que as correções necessárias sejam feitas no intuito de que o Novo Fundeb, atual fundo mais importante de financiamento da educação pública brasileira, não seja esvaziado por renúncias fiscais injustificadas nem por diminuição da receita devido à redução de tributos extrafiscais. Em suma: o problema está diante de todos nós, cabendo discuti-lo e corrigir os rumos quando necessário.

6. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABÍLIO, Adriana Galvão; NUNES, Danilo Henrique. O Impacto da Emenda Complementar 95/2016 nas Políticas Públicas de Educação e de Saúde. **Anais do I Congresso Internacional da Rede Ibero-Americana de Pesquisa em Seguridade Social**, n. 1, out. 2019, p. 240-253. Disponível em: <https://revistas.unaerp.br/rede/article/download/1564/1355/5916>. Acesso em: 15 mar. 2022.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. 5. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALMEIDA, Lucine Rodrigues Vasconcelos Borges de; SILVA, Samara de Oliveira; SOARES, Marina Gleika Felipe; SOARES, Lucineide Maria dos Santos. A Regulamentação da Lei do Novo Fundeb: Desafios e Perspectivas. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, jan./abr. 2021, p. 299-315.

ANDRADE, Sabrina Bellorti de Andrade; OLIVEIRA, Bruno Bastos de; ROSSINHOLI, Marisa. Novo Fundeb e Garantias Constitucionais quanto ao Direito Educacional: Busca pela Redução das Desigualdades Sociais. **Revista Direitos Sociais e Políticas Públicas** — Unifafibe, v. 9, n. 1, 2021, p. 447-478.

ARANTES, Flávio; OLIVEIRA, Ana Luiza Matos de; ROSSI, Pedro. Austeridade e impactos no Brasil: ajuste fiscal, teto de gastos e o financiamento da educação pública. **Friedrich Ebert Stiftung Brasil** — Análise, n. 33, São Paulo, 2017, p. 1-19.

ARAÚJO, Marcelo Labanca Corrêa de. **Jurisdição Constitucional e Federação: o Princípio da Simetria da Juroprudência do STF**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2008, p. 107.

BARBOSA, Elaine de Oliveira; RODRIGUES, Luíz Alberto Ribeiro. O Direito à Educação e a Educação como Direito: uma análise das Constituições Federais — de 1824 até os dias atuais. **Brazilian Journal of Development**, Curitiba, v. 6, n. 12, dez. 2020, p. 99596-99604. Disponível em: <https://www.brazilianjournals.com/index.php/BRJD/article/view/21847>. Acesso em: 2 nov. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividades de suas Normas**. 3. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 1996.

BASTOS, Pedro Paulo Zahluth. Ascensão e Crise do Governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: Poder Estrutural, Contradição e Ideologia. **Revista de Economia Contemporânea**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2, p. 1-63, 2017.

BRAGA, Daniel Santos; SILVA, Débora Cristina Alves da. Repercussões do FUNDEB em Municípios Mineiros: Aportes para a Discussão sobre FUNDEB Permanente. **Fineduca**, Porto Alegre, v. 9, n. 3, 2019.

BRASIL. [Constituição (1934)]. **Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1934.

BRASIL. [Constituição (1946)]. **Constituição dos Estados Unidos do Brasil**. Rio de Janeiro, 1946.

BRASIL. [Constituição (1967)]. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Presidência da República, 1967.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016].

CAMPOS, André Gambier; CASTRO, Jorge Abrahão de; MATJASCIC, Milko; RIBEIRO, José Aparecido Carlos Ribeiro. A CF/88 e as Finanças Públicas Brasileiras.

In: CARDOSO JR, José Celso (Org.). **A Constituição Brasileira de 1988 Revisitada: Recuperação Histórica e Desafios Atuais das Políticas Públicas nas Áreas Econômica e Social**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2009, p. 55-122.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito Constitucional e Teoria da Constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003, p. 338-339.

CARDOSO, Mônica Aparecida Serafim; CASTIONI, Remi; CERQUEIRA, Leandro de Borja Reis. Novo Fundeb: Aperfeiçoado e Permanente para Contribuir com os Entes Federados na Oferta Educacional. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v. 10, n. 1, jan./abr. 2021, p. 271-289.

CLÈVE, Clèmerson Merlin. A Eficácia dos Direitos Fundamentais Sociais. **Revista de Direito Constitucional e Internacional**, v. 54, p. 28, jan. 2006. Disponível em:

https://www.academia.edu/12141687/A_etic%C3%A1cia_dos_direitos_fundamentais_sociais. Acesso em: 29 out. 2021.

CLÈVE, João Pedro. **A EC 95/16 e o Impacto no Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/335366/a-ec-95-16-e-o-impacto-no-plano-nacional-de-educacao>. Acesso em: 14 mar. 2022.

CREPALDI, Silvio Aparecido; CREPALDI, Guilherme Simões. **Orçamento Público: Planejamento, Elaboração e Controle**. São Paulo: Saraiva, 2013.

CURY, Carlos Roberto Jamil. Financiamento da Educação Brasileira: do Subsídio Literário ao FUNDEB. **Educ. Real.**, Porto Alegre, v. 43, n. 4, p. 1217-1252, out. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/2175-623684862>. Acesso em: 19 ago. 2022.

FAGNANI, E. A Política Social do Governo Lula (2003-2010): Perspectiva Histórica. **SER Social**, Brasília, DF, v. 13, n. 28, jan./jun. 2011, p. 41-80.

FARENZENA, Nalú. Trajetória das Diretrizes Legais do Financiamento da Educação Básica na Constituinte e nas Emendas à Constituição Federal de 1988. **Revista Em Aberto**, Brasília, v. 35, n. 113, jan./abr. 2022, p. 63-82.

FERNANDES, Francisco das Chagas. Do Fundef ao Fundeb: Mudanças e Avanços. *In*: LIMA, ALMEIDA E DIDONET (Org.). **FUNDEB — Dilemas e Perspectivas – Edição independente**. Brasília, 2005.

FERREIRA, Maria Aparecida dos Santos; OLIVEIRA, Ramon Igor da Silveira. O Fundeb como Política Permanente e a Aprovação da Emenda Constitucional nº 108/2020. **Revista Educação e Políticas em Debate**, v.10, n. 1, jan./abr. 2021.

GADOTTI, Moacir. **Perspectivas Atuais de Educação**. Porto Alegre: Artmed, 2000.

GOMES, Lucas. **Legislação Educacional em Foco: Plano Nacional de Educação**. Disponível em: <https://blog.grancursosonline.com.br/legislacao-educacional-em-foco-plano-nacional-de-educacao/>. Acesso em: 28 mar. 2022.

GUIMARÃES, Francisco Bariani. **Considerações sobre a Obrigatoriedade de Prestação do Ensino Superior Público e Gratuito**. Disponível em: <http://intertemas.toledoprudente.edu.br/index.php/ETIC/article/viewFile/6446/6140>. Acesso em: 29 out. 2021.

IDOETA, Paula Adamo. **BBC**. O que é o Fundeb, fundo essencial para a educação que terá votação crucial no Congresso. 2020. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-53398303>. Acesso em: 19 ago. 2022.

IPEA, 2004, p. 60-61.

LIMA, Maria Cristina de Brito. A Educação como Direito Fundamental. **Revista da EMERJ**, v. 4, n. 13, 2001, p. 212-234.

MACHADO, Maria Goreti Farias. **A Proposta de Fundeb do Executivo Federal: Interloquções na Formulação da Política**. Dissertação — Mestrado da Faculdade de Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2007.

MALISKA, Marcos Augusto. **O Direito à Educação e a Constituição**. Porto Alegre: Sérgio Fabris, 2001.

MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda Constitucional 95/2016 e o Teto de Gastos Públicos: Brasil de Volta ao Estado de Exceção Econômico e ao Capitalismo do Desastre. **Revista de Investigações Constitucionais**, n. 4, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.5380/rinc.v4i1.50289>. Acesso em: 28 mar. 2022.

MARTINS, Paulo de Sena. **Fundeb, Federalismo e Regime de Colaboração**. Campinas: Autores Associados, 2011.

MARTINS, Paulo de Sena. **O Financiamento da Educação Básica por Meio de Fundos Contábeis: Estratégia Política para a Equidade, a Autonomia e o Regime de Colaboração entre os Entes Federados**. Tese — Doutorado em Educação na Universidade de Brasília, Brasília, 2009.

MARTINS, Paulo de Sena. Pior a Emenda que o Soneto: os Reflexos da EC 95/2016. **Revista Retratos da Escola**, Brasília, v. 12, n. 23, jul./out. 2018, p. 227-238.

MELCHIOR, José Carlos de Araújo. **Mudanças no Financiamento da Educação no Brasil**. Campinas: Autores Associados, 1997.

MENDES, Danielle Cristina de Brito. FUNDEB: avanços e limites no financiamento da educação básica no Brasil. **Revista Eletrônica de Educação**. São Carlos, SP: UFSCar, v. 6, n. 2, p. 392-412, nov. 2012. Disponível em: <http://www.reveduc.ufscar.br>. Acesso em: 14 abr. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 9. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. São Paulo: Atlas, 2001.

PILETTI, Nelson. História da Educação no Brasil. 7. ed. São Paulo: Ática, 2010.

PINTO, Élide Graziane. **Educação é Ignorância no Duplipensamento Fiscal do Primeiro Ano da EC 108/2020**. 2021. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2021-ago-10/contas-vista-educacao-ignorancia-duplipensamento-fiscal-ano-ec-1082020>. Acesso em: 24 fev. 2022.

PINTO, Élide Graziane. **Financiamento dos Direitos à Saúde e à Educação – Uma Perspectiva Constitucional**. Belo Horizonte: Fórum, 2017.

PINTO, José Marcelino de Rezende. O Financiamento da Educação na Constituição Federal de 1988: 30 Anos de Mobilização Social. **Dossiê-Educ. Soc.**, v. 39, n. 145, out./dez. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302018203235>. Acesso em: 25 nov. 2021.

RIBEIRO, Lauro Luiz Gomes. **Direito Educacional: Educação Básica e Federalismo**. São Paulo: Quartier Latin, 2009.

ROSSINHOLI, Marisa. **Política de Financiamento da Educação Básica no Brasil: do FUNDEF ao FUNDEB**. Tese — Doutorado em Educação na Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2008.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Direitos Sociais são Direitos Fundamentais: Simples Assim**. Salvador: JusPodivm, 2021.

SALLUM JUNIOR, B. Globalização e Desenvolvimento: a Estratégia Brasileira nos Anos 90. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 58, nov. 2000, p. 131-156.

SALTINI, Márcia Regina; SOBRINHO, Afonso Soares de Oliveira. **Direito Fundamental à Educação e Cidadania: Considerações a partir da Lei 13.005/2014**. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direitos-humanos/direito-fundamental-a-educacao-e-cidadania-consideracoes-a-partir-da-lei-13-005-2014/>. Acesso em: 27 mar. 2022.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. 8. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2007

SARLET, Ingo Wolfgang. **Algumas Aproximações entre Direitos Sociais e Mínimo Existencial**. 2017. Disponível em: <http://www.ajuris.kinghost.net/2017/10/03/algumas-aproximacoes-entre-direitos-sociais-e-minimo-existencial-por-ingo-wolfgang-sarlet/>. Acesso em: 29 out. 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. O Estado Social de Direito, a Proibição de Retrocesso e a Garantia Fundamental da Propriedade. **Revista Diálogo Jurídico**, Salvador, ano 1, n. 4, jul. 2001, p. 2-4.

SARLET, Ingo Wolfgang; MARINONI, Luiz Guilherme; MITIDIEIRO, Daniel. **Curso de Direito Constitucional**. 3. ed. São Paulo: Revista do Tribunais, 2014.

SCHIER, Paulo Ricardo; SCHIER, Adriana da Costa Ricardo. Direitos Sociais, Reserva do Possível e o Mínimo Existencial: a Aporia do Meio Adequado de Satisfação. **A&C – Revista de Direito Administrativo & Constitucional**. Belo Horizonte, ano 18, n. 74, out./dez. 2018, p. 67-96.

SCHWARTZ, Rodrigo Garcia. Os Direitos Sociais como Direitos Fundamentais e a Judicialização de Políticas: Algumas Considerações. **Revista da Ajuris**. Porto Alegre, v. 43, n. 141, 2016, p. 265-292.

SOARES, Dilmanoel de Araujo. O Direito Fundamental à Educação e a Teoria do Não Retrocesso Social. **Revista de Informação Legislativa**. Brasília, a. 47, n. 186, abr./jun. 2010, p. 291-301.

SOUSA FILHO, Nilson Almeida de; SILVA, Maria Dolores Lima da. Impasses do Governo Dilma Rousseff: Conflito Coalizacional e Manutenção da Governabilidade (2014-2016). *In*: Congresso Latino-Americano de Ciência Política, 9, 2017, Montevidéo. **ANAIS...** Montevidéo: Associação Latino-americana de Ciência Política, 2017.

TANNO, Cláudio Riyudi. **Universalização, Qualidade e Equidade na Alocação de Recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB)**: Proposta de Aprimoramento para a Implantação do Custo Aluno Qualidade (CAQ). Estudo Técnico nº 24/2017 da Consultoria Legislativa da Câmara dos Deputados. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 2017. Disponível em: <https://aslegis.org.br/files/FUNDEB-Proposta-de-aprimoramento-do-CAQ-Claudio-Riyudi-Tanno.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2021.

TRAVINCAS, Amanda Costa Thomé. Vinculação a Receita Mínima para a Satisfação do Direito à Educação no Brasil (CF, art. 212) – Dirigismo Constitucional e Dever de Progressividade. **Revista Justiça & Sociedade**, v. 1, n. 1, 2016, p. 67-100.