

## A “NOVA DRU” (EC Nº 93/2016) E O (EC Nº 95/2016): AMEAÇAS À POLÍTICA DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA.

## THE "NEW DRU" (EC Nº 93/2016) AND CEILING OF PUBLIC EXPENSES (EC Nº 95/2016): AMENDMENTS TO THE FINANCING POLICY OF BRAZILIAN PUBLIC EDUCATION.

Pablo Aguiar Castro Batista (UFPA)<sup>1</sup>  
Fabrício Aarão Freire Carvalho (UFPA)<sup>2</sup>

### Resumo

Este artigo buscou compreender, por meio de uma pesquisa bibliográfica e documental, as implicações de medidas legais que influenciaram na política de financiamento da educação pública no Brasil, as quais foram aprovadas pelo governo de Michel Temer e afetam a capacidade de investimento nas atividades educacionais brasileiras. Estas deliberações foram concretizadas por intermédio da implantação da “nova” Desvinculação da Receita da União, atualmente em vigor por intermédio da Emenda Constitucional nº 93/2016, que passou também a influenciar o Distrito Federal, Estados e Municípios, e pela definição de um teto para os gastos públicos, que na prática criou um Novo Regime Fiscal brasileiro e foi instaurado pela Emenda Constitucional nº 95/2016, a qual promoveu o congelamento dos gastos públicos por um período de 20 anos a partir da data de sua criação. O estudo evidenciou os velhos e novos embates travados entre a elite econômica e os defensores de uma educação pública de qualidade durante as três gerações que marcaram a construção do financiamento da educação brasileira, bem como os retrocessos históricos colocados em vigor na atualidade, que foram promovidos pela implementação da “nova” Desvinculação das Receitas da União e refletiram diretamente no Salário-Educação, e também pela definição do governo federal de um teto para os gastos públicos, que deteve como foco somente os gastos primários do governo e não possuiu nenhuma atuação sobre os gastos da dívida pública, situação que favorece somente aos detentores do capital e levou o atual e o próximo Plano Nacional de educação ao mesmo destino do plano anterior.

**Palavras-chave:** Financiamento da Educação; Desvinculação das Receitas da União; e Teto dos Gastos Públicos.

### Abstract

This article sought to understand, through a bibliographical and documentary research, the implications of legal measures that influenced the financing policy of public education in Brazil, which were approved by the government of Michel Temer and affect the capacity of investment in Brazilian educational activities. These deliberations were implemented through the implementation of the "new" Union Unbundling, currently in force through Constitutional Amendment No. 93/2016, which also influenced the Federal District, States and Municipalities, and the definition of a ceiling for public expenditures, which in practice created a new Brazilian Tax Regime and was established by Constitutional Amendment No. 95/2016, which promoted the freezing of public expenditures for a period of 20 years from the date of its creation. The study evidenced the old and new clashes between the economic elite and the defenders of a quality public education during the three generations that marked the construction of the financing of the Brazilian education, as well as the historical setbacks put into force at the present time, that were promoted by the implementation of the "new" Unbundling of Union Revenues and reflected directly in the Education Salary, and also by the federal government's definition of a ceiling for public spending, which focused only on primary government spending and had no action on the public debt expenditures, a situation that favors only the holders of capital and took the current and the next National Education Plan to the same destination as the previous plan.

---

<sup>1</sup> Mestrando do Curso de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB) da Universidade Federal do Pará.

<sup>2</sup> Professor Dr. do Curso de Pós-Graduação em Currículo e Gestão da Escola Básica (PPEB) da Universidade Federal do Pará.

**Key words:** Education Financing, Unbundling of Union Revenue; and Ceiling of Public Expenses.

## INTRODUÇÃO

O dia 17 de abril de 2016 se caracterizou como um dia nefasto para a recente democracia brasileira. Nessa data, a Presidenta eleita democraticamente pelo Partido dos Trabalhadores (PT) Dilma Vana Rousseff teve o seu afastamento decretado temporariamente por 367 a favor e 137 contrários pela Câmara Federal dos Deputados por crime de responsabilidade, mesmo sua defesa rebatendo todos os argumentos presentes na petição. O movimento golpista de “impeachment” foi liderado pelo Presidente da Câmara da época, parceiro do então Vice-Presidente nessa empreitada, que promoveu o sequestro parlamentar do cargo obtido no pleito para representante maior da República no ano de 2014.

Em 31 de agosto de 2016, o Senado Federal da República avalizou a decisão tomada pelos membros da Câmara, e por 61 votos favoráveis e 20 contra, afastou definitivamente do comando da nação a representante do partido que mais contribuiu para o desenvolvimento social do Brasil. Desde então, tal decisão parlamentar de caráter político, mudou a direção das políticas públicas no país, as quais gradativamente estão deixando de atender os interesses da classe trabalhadora, para passar a desenvolver atos voltados ao atendimento de vantagens aos detentores do capital, situação percebida pelas medidas adotadas pelo atual governo.

Em pouco mais de um ano no poder, o novo governo já expos a sua posição em favor dos interesses do capital. Entre as várias medidas adotadas, muitas ameaçam a continuidade e o fortalecimento das políticas sociais, entre elas estão: a aprovação da nova Desvinculação das Receitas da União (DRU) pela Emenda Constitucional (EC) (nº93/2016); de um Teto para os Gastos Públicos (EC nº 95/2016); a Reforma do Ensino Médio (Lei nº 13.415/2017); das mudanças nas regras da exploração do Pré-Sal (Lei nº 13.365/2016); a Reforma Trabalhista (Lei nº 13.467/2017); a proposta de Reforma Previdenciária (PEC nº287/2017); entre outras. Dentre as ações governamentais em vigor, as duas primeiras influenciam diretamente o financiamento educacional, objeto de estudo dessa investigação.

Nesse sentido, essa investigação apresentou como objetivo compreender as implicações das medidas legais aprovadas a partir da implantação da nova DRU e do Teto dos Gastos Públicos pelo atual governo na política de financiamento da educação pública no Brasil e buscou responder a seguinte questão: Qual a influência da nova DRU e da definição do teto dos gastos públicos na política de financiamento da educação pública brasileira?

Esse estudo trata-se de uma pesquisa documental e de uma revisão bibliográfica, que buscou em um primeiro momento, compreender os embates relacionados ao financiamento da

educação, para em seguida discutir as consequências da definição da nova DRU e do Teto para os Gastos Públicos à educação pública brasileira. Assim, as contribuições de Amaral (2016), Araújo (2016), Calderan e Calderan (2017), Cardoso (2009), Carvalho (2012, 2013), Davies (2008), Mafassoli (2015, 2017), Maia (2016), Martins (2010), Mazda e Bassi (2009), Melchior (1987), Militão (2011), Monlevade (1997), Oliveira e Oreiro (2006), Peres e Mattos (2015), Peroni (2000), Pinto (2000), Rocha, Monlevade e Aguiar (2006), Santos (2006), Saviani (2005, 2008), Souza (2006), Vieira e Vidal (2015) e as EC nº 93 e 95/2016 foram fundamentais para a sua construção.

O artigo foi organizado em quatro seções. A primeira composta por esta introdução, a segunda apresenta uma breve consideração acerca da disputa histórica em torno do financiamento da educação nacional, a terceira centrou esforços na busca do entendimento das implicações causadas pela nova DRU e pela definição de um teto para os gastos públicos no financiamento educacional e, por fim, as considerações finais do estudo.

## **1. O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA: VELHOS E NOVOS EMBATES**

Araújo (2016) retrata que todas as normativas que disciplinam a educação brasileira, inclusive aquelas direcionadas ao seu financiamento, tradicionalmente foram marcadas pelas controvérsias existentes entre as aspirações da alta sociedade e os interesses dos defensores de uma educação pública de qualidade. O ponto de vista do autor acerca desses embates torna-se mais claro a partir do desenrolar histórico da política de financiamento educacional no país, e principalmente, se fortalecem por intermédio das medidas que o atual governo tem colocado em prática.

Vieira e Vidal (2015), ao realizarem uma (re)construção histórica acerca da política de financiamento da educação no Brasil, definiram a existência de três grandes gerações, as quais foram condicionantes para o seu desenvolvimento. Pela ótica das autoras, a primeira geração foi marcada pela indefinição de recursos, a segunda geração deteve como principal aspecto a vinculação constitucional de recursos e a terceira geração e última geração, se constituiu pela criação e desenvolvimento das políticas de fundos.

A primeira geração apresentou como marco histórico a faixa temporal de 1549 até o ano de 1933, a qual se subdividiu em: a) educação jesuítica, que perdurou entre os anos 1549 a 1759 e teve como marco o sistema de autofinanciamento; b) educação pública estatal, que iniciou em 1759 e perdurou até 1933, a qual detinha o Subsídio Literário e de taxas como os principais mecanismos de financiamento. Esse período teve como marca a ausência de clareza

acerca da procedência dos recursos financeiros a serem destinados para a educação (VIEIRA; VIDAL, 2015).

Na faixa temporal histórica em que os jesuítas eram os responsáveis pelo desenvolvimento das práticas educativas no país, Monlevade (1997) retrata que os recursos destinados à Companhia de Jesus (representada pelos jesuítas) detinham duas origens: a primeira decorrente da doação de valores pela Coroa Portuguesa aos religiosos que seriam utilizados para edificar escolas e também para a aquisição dos materiais necessários; e a segunda proveniente da transferência de terras, das quais a referida congregação poderia fazer uso e se beneficiar pelo seu manejo.

Esse modelo funcionou durante um período, porém as doações da monarquia lusitana tornaram-se menos frequentes para a construção e manutenção das escolas, situação que levou os jesuítas a dependerem mais da atividade rural nas propriedades cedidas, em que eles se saíram bem, pois reaplicavam os lucros oriundos da comercialização do seu rebanho bovino na melhoria da própria criação, assim como no desenvolvimento de suas escolas e oficinas, situação que elevou o acirramento da disputa entre eles e os exportadores de gado presentes na região açucareira da colônia brasileira (MONLEVADE, 1997).

Além das disputas comerciais bovinas, Monlevade (1997) também retratou a existência de vários conflitos existentes entre os padres e os escravagistas de São Paulo e da Amazônia, oriundos principalmente pelos sermões proferidos pelos eclesiásticos e também pela condução libertária dada aos indígenas pelos religiosos. Nesse sentido, a partir das contribuições do autor, torna-se evidente a construção de uma rivalidade voltada mais para uma luta de domínio econômico, que propriamente acerca do desenvolvimento das ações educativas no Brasil Colonial.

Em relação ao segundo período ainda da primeira geração conhecido por educação estatal pública abordada por Vieira e Vidal (2015), esta se dividiu em duas etapas: a primeira se instituiu pelas reformas promovidas pelo Marquês de Pombal, que ficaram conhecidas pelas aulas régias, que detinha o Subsídio Literário como mecanismo de financiamento e perdurou de 1759 a 1827 (SAVIANI 2005); já a segunda teve como duração o período 1827 a 1933 e consistiu na melhor organização estatal e utilizou o Imposto sobre Venda e Circulações (IVC) como financiador das atividades educacionais brasileiras (ROCHA, MONVELADE, AGUIAR, 2006).

Ao realizar tratativas acerca das reformas promovidas por Pombal, Saviani (2005) abordou como principal característica a oposição que estas tinham em relação a educação religiosa promovida pelos membros da Companhia de Jesus e detinham como foco prioritário

o “ensino secundário”. Em relação ao seu financiamento, os recursos para manter o Subsídio Literário eram oriundos da venda de carne realizada pelos açougues e da comercialização de cachaça pelos alambiques (MONLEVADE, 1997).

No que diz respeito ao segundo período da educação pública estatal, este apresentou como marco inicial a Constituição Imperial (CI) de 1824, que instituiu o ensino primário de maneira gratuita para a população e foi reafirmada a partir da Lei Imperial de 15 de outubro de 1827, a qual determinou o direito de acesso as crianças e um piso salarial para os professores, todavia, estes marcos legais não estipularam a origem do recurso para a promoção desses eventos, tal situação só foi contornada em 1834 com o Ato Adicional da CI, que autorizou as províncias a criação de um imposto, o IVC, que era de 15% e proporcionou a construção e manutenção de muitas escolas no país (ROCHA, MONVELADE, AGUIAR, 2006).

Ao analisar a primeira geração, fica evidente que a transferência do primeiro para o segundo momento, o interesse principal não era a transformação das práticas educacionais públicas no país, mas sim as aspirações econômicas, entretanto não pode se desconsiderar a modificação de uma educação de matriz religiosa, para uma que detinha como preceito a desvinculação entre Estado e Religião. Porém, na segunda fase da primeira geração, os interesses sociais ganharam força e a estrutura estatal começou a se organizar timidamente. Isso fica mais evidente a partir do Manifesto dos Pioneiros da Educação de 1932, que pregou mais recursos para a educação e influenciou a segunda geração do financiamento da educação brasileira.

Na segunda geração da política de financiamento educacional apontada por Vieira e Vidal (2015) intitulada de vinculação constitucional, que se estendeu de 1934 a 1995 e foi marcada pela inclusão e retirada da vinculação dos textos constitucionais. A sua principal característica consiste na determinação de “percentuais mínimos de recursos tributários a serem aplicados na educação” e teve como início a Constituição Federal (CF) de 1934 (CARVALHO, 2013, p. 5). Davies (2008) retratou os movimentos de incorporação/exclusão da estipulação de percentuais dos tributos nas CF’s, conforme o quadro 1:

**QUADRO 1 – Inclusão e retirada da vinculação constitucional dos tributos a serem direcionados à educação brasileira nas CF’s de 1934, 1937, 1946, 1967, EC n° 24/1983 e 1988.**

CF/EC	União	Estados	Municípios
1934	10%	20%	10%
1937	-	-	-
1946	10%	20%	20%
1967	-	-	-
EC n° 24/1983	13%	25%	25%

1988	18%	25%	25%
------	-----	-----	-----

Fonte: Davies (2008)

Por intermédio do quadro 1, percebe-se que os anos de 1937 e 1967, a vinculação constitucional foi retirada, tendo sido esses dois períodos marcados pelo Estado Novo e pela Ditadura Militar respectivamente (PINTO, 2000). Em contra partida, após a sua criação e a primeira retirada, ela retorna novamente em 1946 e depois da segunda inclusão em 1946 e da segunda retirada em 1967, o seu retorno foi promovido em 1983 e possuiu a sua fixação até os dias atuais por intermédio da CF de 1988. Diante do cenário apresentado, nos tempos de características democráticas, a vinculação constitucional de recursos para a educação sempre retorna com mais força a partir da ampliação do seu percentual.

Durante o período retratado na segunda geração, fica evidente a disputa de forças entre a elite dominante e os defensores de uma educação pública de qualidade. Em determinados momentos, os representantes do primeiro grupo foram beneficiados pela retirada da vinculação constitucional de recursos para a educação, e em outros, o segundo grupo teve os seus interesses atendidos. A percepção que fica, é que nesse cenário os vitoriosos foram aqueles que têm na educação seu principal sentido de luta, porém os detentores do poder não deixariam seus interesses de lado.

Por fim, a terceira geração da política de financiamento retratada por Vieira e Vidal (2015) foi denominada de política de fundos, que segundo as autoras iniciou-se a partir do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e Valorização do Magistério (FUNDEF) no ano de 1996 e posteriormente substituída pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Para as autoras, a principal peculiaridade dessa geração consiste na subvinculação dos recursos da educação, que proeminentemente centralizou esforços nos honorários daqueles que desenvolvem atividades educacionais.

O desenvolvimento dessa geração foi fortemente influenciado pela Reforma do Estado brasileiro, a qual Peroni (2000, p. 11) retrata que a “política educacional é parte do projeto de Reforma do Estado”, que tinha como principal objetivo “racionalizar recursos” por intermédio da diminuição da participação estatal na condução das ações públicas voltadas para o atendimento social. No que diz respeito ao financiamento educacional, Souza (2006) aponta que a reforma modificou a sua estrutura em duas partes, as quais foram: a primeira consiste no atendimento às Secretarias Educacionais; e a segunda retratou o financiamento das unidades educativas públicas do país.

Em relação ao financiamento dos sistemas de ensino, primeiramente estes foram influenciados a partir da criação do FUNDEF. Mazda e Bassi (2009) e Carvalho (2012) ao aprofundarem estudos acerca desse fundo, destacam que sua criação ocorreu mediante a Emenda Constitucional (EC) nº 14/1996 e pela Lei nº 9.424/1996 obteve sua regulamentação. Além disso, os autores apontam que ele se constituía por sua natureza contábil, sendo desenvolvido mediante a articulação entre os entes federativos, com propósitos de garantir recursos mínimos para atender as demandas básicas do Ensino Fundamental, que era o seu foco de abrangência.

A constituição financeira do FUNDEF ocorreu pela subvinculação de 15% dos tributos decorrentes dos impostos e transferências do Imposto de Circulação de Mercadorias e Serviços (ICMS), do Fundo de Participação dos Estados (FPE), do Fundo de Participação dos Municípios (FPM), do Imposto sobre Produtos Industrializados (IPI) – Exportação e da Lei Complementar nº 87/96 (trata do ICMS, FPE, FPM e IPI – Exportação não foram cobrados pela desoneração das exportações) arrecadados pelos Estados e cidades, retornando ao fundo conforme a quantidade de estudantes matriculados nas redes de ensino do ensino fundamental (MILITÃO, 2011).

Ao realizar uma análise acerca do FUNDEF, Araújo (2016) aponta que este trouxe avanços, mas também detinha deficiências. Em relação aos progressos visualizados, o autor considerou a elevação do número de estudantes no Ensino Fundamental e promoveu a diminuição das diferenças entre os Estados da federação a partir da complementação de recursos da União de um valor mínimo por aluno, todavia, no que tange as fragilidades desse fundo, ele retratou o não cumprimento da União acerca da normativa sobre as transferências e a adoção prioritária desse fundo no atendimento apenas do Ensino Fundamental.

Devido ao encerramento do seu prazo de vigência ocorrido em 2006, portanto 10 anos após a sua criação e pelas deficiências identificadas, o FUNDEF foi substituído pelo FUNDEB por meio da EC Nº53/2006 e foi instituído pelo Decreto 6.253/2007 e pela Lei nº 11.494/2007, que além de atender a Educação Fundamental, passou a atender também a Educação Infantil, ao Ensino Médio e a Educação de Jovens e Adultos, e detém um prazo estipulado de 14 anos a ser contado a partir da sua criação (MADZA & BASSI, 2009; CARVALHO, 2012). Tal situação novamente promoveu modificações no financiamento dos sistemas de ensino.

Militão (2011) diz que o FUNDEB apresenta características semelhantes ao FUNDEF. Entre elas destacam-se: a continuidade provisória, pois o fundo tem um prazo de vigência de 14 anos e a ausência de criação de novos recursos para a constituição do fundo, promovendo

apenas a inclusão do Imposto sobre a Propriedade de Veículos Automotores (IPVA), do Imposto sobre Transmissão "Causa Mortis" e Doação (ITCDM) e do Imposto sobre a Propriedade Rural (ITR) na base de cálculo do antigo fundo e elevou o percentual de 15% para 20% dos recursos obtidos pela arrecadação tributária e das transferências da União.

Ao realizar uma investigação acerca do FUNDEB, Saviani (2008) aponta que as suas principais virtudes estão na elevação do seu campo de atuação, pois ele passou a abranger toda a educação básica e pela elevação do montante de recursos destinados para o desenvolvimento nessa etapa de ensino, que saltou de R\$ 35,5 bilhões no FUNDEF, para 55,2 bilhões no FUNDEB já no seu terceiro ano de existência, porém o autor realiza uma crítica acerca do fundo que mesmo elevando em 36%, o volume de recursos, estes não foram suficientes para acompanhar a evolução do número de matrículas que foram superiores a 56%, o que indica na realidade uma queda nos investimentos educacionais por aluno.

Ao adotar por base as escolas públicas, estas também foram contempladas pelas reformas educacionais conforme explicitado por Souza (2006). Basicamente essas instituições passaram a receber recursos do Programa Dinheiro Direto na Escola (PDDE), criado pela Resolução nº 12 de 10 de maio de 1995, que inicialmente foi chamado de Programa de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (PMDE), e detinha como principal característica a descentralização das atividades do Estado para promover a aplicação dos recursos da União e como propósito o repasse de valores de maneira direta apenas as escolas públicas de ensino fundamental (CARDOSO, 2009).

A origem do recurso que proveu o financiamento do PDDE é oriunda do Salário-Educação, que se constitui em uma contribuição social angariadas das empresas pela União conforme as suas folhas de pagamento e do seu ramo de atuação, pois das empresas comerciais e industriais o recolhimento representa 2,5% da folha de contribuição à previdência social e em relação as empresas agrícolas, o percentual incide sobre 0,8% sobre o valor comercial dos seus produtos (SANTOS, 2006). Inicialmente, os recursos do PDDE só atendiam o Ensino Fundamental, porém com o advento da EC nº 59/2009, o programa passou a financiar as escolas de toda a educação básica (MAFASSIOLI, 2015).

Desde a sua criação, até os dias atuais, o PDDE passou por diversas modelagens e teve continuidade em governos de correntes ideológicas distintas. Peres e Mattos (2015) retratam que mesmo não havendo uma determinação clara na CF brasileira acerca da sua manutenção, o programa se posiciona como o primeiro no ranking das transferências de recursos da educação realizadas pela União sem a existência de um dispositivo constitucional evidente, situação que o coloca em risco em períodos de mudanças das agendas políticas.



A última geração apontada por Vieira e Vidal (2015) foi marcada por uma evolução dos recursos destinados a educação. Amaral (2016) apresentou a elevação das despesas em Manutenção e Desenvolvimento do Ensino (MDE) de R\$ 21,6 bilhões em 1997 para R\$ 62,6 bilhões em 2015, e em relação ao PDDE, Mafassoli (2017) retratou que os recursos transferidos pelo programa saltaram de R\$ 229,4 milhões em 1995 para R\$ 1,5 bilhões em 2015, uma evolução de 189,81% e 553,87% respectivamente, todavia mesmo com a sua ampliação, esses valores não são suficientes para a elevação da qualidade da educação no país, haja vista a grande demanda da escola pública no Brasil.

Nesse sentido, a última geração pode ser caracterizada pela obtenção de pequenos avanços por parte dos defensores da educação pública, pois os patamares alcançados estão distantes do ideal. Porém, o prosseguimento dessa evolução encontra-se seriamente ameaçados pelo governo Temer, que vem realizando um conjunto de ações visando agradar os detentores do capital e que, paulatinamente, promoverão a retirada dos recursos para a educação pública, quais sejam: a implantação de uma nova DRU; e a definição de um teto para os gastos públicos; que serão abordados na seção a seguir.

## **2. AS MEDIDAS LEGAIS DO GOVERNO TEMER E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA**

A primeira medida governamental adotada pelo governo ilegítimo foi concretizada por intermédio da EC nº 93 de 08 de setembro de 2016, a qual promoveu a prorrogação da DRU. Na prática, esse marco jurídico apresentou como interesse a modificação do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para a ampliação do prazo e do percentual da DRU, assim como permitir a desvinculação aos Estados, Distrito Federal e aos Municípios. A nova legislação se caracteriza como um atentado à educação pública, pois irá atingir diretamente os recursos de uma das fontes de financiamento da educação nacional, representada pelo Salário-Educação.

Criada no dia 01 de março de 1994, a DRU como é chamada hoje, passou por uma série de alterações legais e incluindo a mudança na nomenclatura. Inicialmente intitulada de Fundo Social de Emergência, posteriormente denominado de Fundo Social Fiscal e por último pela atual nomenclatura, a sua prorrogação foi realizada diversas vezes e detinha como característica principal a permissão legal proporcionada ao poder executivo federal em utilizar 20% dos recursos oriundos da arrecadação tributária em qualquer pasta, sem descumprir os dispositivos da constituição no que diz respeito às vinculações constitucionais de recursos (VIEIRA & VIDAL, 2015).

Mazda e Bassi (2009) retratam que o interesse principal da aplicação dessas normativas era o de utilizar os recursos dos impostos, taxas e contribuições sociais recolhidas pelo governo federal para sanar os problemas das contas públicas, a partir da diminuição da dívida pública, e também para fortalecer a atividade econômica no país, através da gestão dos indicadores inflacionários. Segundo os autores, o efeito dessas medidas se constituiu na retirada de recursos da educação, que representaram aproximadamente o montante de R\$ 3,93 bilhões de reais, considerando somente o exercício de 2005.

Porém, Vieira e Vidal (2015) explanam que a partir de 2011 a retirada de recursos da educação por intermédio da DRU se modificou, pois na EC nº 59/2009, os percentuais da constituição destinados ao provimento da atividade educacional no país deixaram gradativamente de sofrer interferência desse dispositivo legal, até não mais serem afetados, o que no período, significou um ganho da educação no que diz respeito ao seu financiamento, pois a União deixou de utilizar os recursos que deveriam ser aplicados no fomento educacional em outras rubricas, situação que proporcionou a elevação da capacidade de investimentos do governo federal no desenvolvimento das práticas educativas no país.

Assim, não podemos colocar a culpa da criação desse instrumento na conta do governo golpista, mas a aprovação da última modificação da DRU sim, que foi realizada pela EC nº 93/2016. O artigo 76 do novo marco jurídico retrata as alterações realizadas, deixando evidente como essa norma jurídica passará a interferir nos recursos da educação, sendo descrito da seguinte maneira:

São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data (BRASIL, EC, ART. 76º, 2016).

Por intermédio desse artigo, fica evidente que as contribuições sociais resguardadas, são as voltadas somente ao atendimento da Previdência Social. Todavia, a nova DRU influenciará diretamente na aplicação dos recursos realizados pelo recolhimento das outras contribuições em sociais, demais contribuições e das taxas recolhidas pelo governo federal, situação que inclui e afeta a operacionalização da contribuição social do Salário-Educação, a qual se constitui por ser uma das fontes do financiamento da educação nacional. Peres e Mattos (2015) mencionam que a relevância dessa fonte consiste em ela se apresentar como a segunda maior transferência financeira realizada pela União para os entes federados. De

acordo com Mafassoli (2017), o repasse de recursos do Salário-Educação é inferior apenas a complementação dos recursos do FUNDEB realizada pelo governo federal.

O Salário-Educação é o responsável por financiar o Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação (FNDE), que se caracteriza por ser uma autarquia federal vinculada ao Ministério da Educação (MEC). Criado pela Lei nº 5.537/1968, o FNDE detém a responsabilidade de executar as políticas educacionais nacionais para a promoção de uma educação básica de qualidade e para isso faz uso de diversos programas, que poderão ser afetados diretamente pela entrada em vigor da nova DRU, entre eles está o PDDE, que como anteriormente retratado, transfere recursos financeiros diretamente para as escolas públicas da educação básica do país.

Além dos programas do FNDE, outra ameaça da nova DRU para o financiamento da educação básica, consiste na transferência dos recursos do Salário-Educação da União para os demais entes da federação, que constitucionalmente os obriga a aplicação desses recursos em despesas de MDE. Antes da entrada em vigor dessa medida, o governo federal já ficava com o maior percentual dessa arrecadação (43,33%), porém, essa medida permitiu União ampliar a posse desse percentual, pois antes da distribuição dos recursos, ele poderá retirar 30% dos valores oriundos da referida contribuição social, situação que resultará na diminuição de investimentos educacionais realizados.

Para compreender melhor essa situação, somente em 2016, a receita dessa contribuição social foi na ordem de R\$ 19,339 bilhões (BRASIL, 2017). Assim, apenas no ano da entrada em vigor dessa medida e que permitiu a sua influência desde o dia 01 de janeiro do mesmo ano (Art. 3º), foram retirados da educação básica pública brasileira a quantia de R\$ 5,855 bilhões, que representaram os 30% das receitas do Salário-Educação obtidas pelo governo federal. Todavia, se tal medida tivesse sido adotada no período que a presidenta Dilma permaneceu no poder, o impacto dela seria na ordem de R\$ 24,631 bilhões. Esse movimento ao passado proporciona a noção dos impactos que serão causados até o ano de 2023, período de vigência da DRU.

Além da desvinculação de 30% dos recursos das contribuições sociais, a nova DRU ainda possibilitou aos Estados, Distrito Federal e Municípios condição semelhante, porém estas incidem sobre os impostos, taxas e multas (Art. 76-A e 76-B). Contudo, estas não afetarão os recursos educacionais já determinados como no artigo referente ao governo federal, todavia tal medida pode inviabilizar a elevação orçamentária da pasta educacional estadual, distrital e municipal, pois permitem aos governos dos demais entes federativos a

aplicação de 30% dos recursos oriundos da arrecadação tributária conforme o interesse de seus governantes.

Nesse sentido, a EC nº 93/2016 impactará de maneira significativa a política de financiamento da educação no país, pois a mesma promoverá a diminuição dos recursos educacionais no país por interferência direta da nova DRU no Salário-Educação e ainda dificulta a ampliação do investimento na educação na aplicação de recursos na educação pelos entes federados. Entretanto, a criação de medidas pelo governo Temer que afetaram o financiamento da educação nacional não parou por aí, pois ele criou um Novo Regime Fiscal (NRF) através da EC nº 95/2016, a qual determinou um teto para a execução dos gastos públicos, definindo somente um limite para os gastos voltados ao atendimento dos direitos sociais.

No dia 15 de junho de 2016, o governo ilegítimo encaminhou ao Congresso Nacional a proposta de Teto dos Gastos Públicos, que ficou conhecida a priori como PEC 241 e teve a sua aprovação definitiva pela Câmara Federal no dia 26 de outubro de 2016, a qual ocorreu somente após a deposição do governo referendado pelo voto popular. Depois de tramitada na Câmara, a discussão foi encaminhada ao Senado Federal e passou a ser denominada de PEC 55, e teve a sua aprovação no dia 13 de dezembro de 2016. Sua instituição ocorreu no dia 15 do mesmo mês e ano, a qual colocou em vigor a EC nº 95, que definiu um limite para os gastos públicos no Brasil.

Na prática, a EC 95/2016 criou um NRF com a finalidade de promover o congelamento durante 20 anos, a partir de 2016, das despesas primárias dos três poderes, do Tribunal de Contas da União (TCU), do Ministério Público Federal (MPF) e da Defensoria Pública da União (DPU), sendo reajustadas somente pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor (IPCA) do período anterior para neutralização inflacionária (BRASIL, 2016, EC Nº 95, ART. 106º, 107º, § 1º, II). Todavia, Amaral (2016) realiza uma crítica a respeito do NRF, pois ele focaliza apenas as despesas primárias, não determinando assim a estipulação de um limite para o pagamento da dívida pública, que somente beneficia os agentes do mercado, já que estes não sofrerão com essa medida e continuarão a usufruir das benesses concedidas pelo governo brasileiro aos seus integrantes.

Oliveira e Oreiro (2006, p. 1) consideram as despesas primárias como “aquelas que incluem gastos com pessoal e encargos, benefícios previdenciários e com custeio e capital”. É a partir delas que o governo promove as ações para desenvolver as políticas públicas, entre elas, as de cunho social, como as de educação, saúde, assistência e outras. Nesse sentido, apenas os investimentos que atendem o interesse popular serão influenciados pelo marco legal

colocado em prática pelo atual governo, pois os já recursos alocados para o desenvolvimento dessas políticas ainda são insuficientes para atender a população brasileira.

Por outro lado, a dívida pública é fruto da celebração e do seu reconhecimento pelos entes federados e por suas entidades para com pessoas físicas, entidades privadas e governos, a qual pode deter um caráter interno, quando os passivos são contraídos em moeda nacional e externo, a partir do momento que a administração pública assume o compromisso de honrar as obrigações delas em moeda estrangeira, oriundas tanto da atividade estatal, as quais serão identificadas como dívida pública externa, quanto as da atividade privada, quando são constituídas pelas empresas nacionais, mas que na prática acabam-se tornando pública, pois o governo assume o seu pagamento (MAZDA & BASSI, 2009).

Calderan e Calderan (2016) abordam que o atual governo golpista é conduzido pela promoção de transformações da estrutura estatal para promover os interesses do capital. Desse modo, a definição de um teto para os gastos públicos, representado aqui pelo NRF exemplifica o interesse da gestão do atual governo. Tal afirmação se confirma pela centralização de esforços da PEC 241 e posteriormente na EC 95 somente na definição de um limite para o pagamento das despesas primárias, não centralizando esforços de contenção no pagamento das despesas da dívida (amortização e juros), que somente em 2015, representou um percentual de 42,43%, dos R\$ 2,2 trilhões do orçamento executado pela União (MAIA, 2016).

Ao analisar o impacto dessa medida na educação, mas propriamente em relação ao seu financiamento, Amaral (2016) retrata que a única forma do orçamento do Ministério da Educação ser ampliado sem utilizar o IPCA como referência, ocorrerá somente por intermédio da realocação de recursos de outra área da administração pública. Para ele, tal situação se torna improvável, pois a sua crença consiste que a prioridade governamental de aplicação de valores não utilizados por outras pastas possuirá como destino o desenvolvimento de ações para promover a atividade econômica, para assim elevar o Produto Interno Bruto (PIB) nacional.

O autor também realizou um movimento para compreender os impactos que essa medida teria, caso ela fosse posta em vigor no ano de 1998. Caso essa normativa tivesse sido criada nesse período, a quantia a ser retirada da educação entre os anos de 1998-2016, em valores atualizados pelo IPCA de 2016, corresponderia ao montante de R\$ 378,7 bilhões. A partir de suas contribuições, tornou-se possível compreender que tal medida reduzirá a ampliação dos investimentos educacionais, que levará o atual PNE (2014-2024) ao mesmo

destino do anterior PNE (2001-2011) e ainda afetará o próximo que ainda está por vir PNE (2025-2035).

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Segundo Martins (2010) o financiamento educacional deve ser visto não somente como um mecanismo indutor para o desenvolvimento da política pública educacional, mas sim, ser percebido propriamente como uma política pública, capaz de desenvolver e reforçar políticas distintas. Nesse sentido, as alterações colocadas em prática pelo atual governo por intermédio da nova DRU e do Teto dos Gastos Públicos irão promover modificações não somente nas práticas educativas do país, mas também, inviabilizarão o fortalecimento de outras políticas públicas de interesse da população brasileira.

A nova DRU e o NRF são medidas estipuladas pelo governo golpista que causarão impactos significativos na condução da política de financiamento da educação nacional, pois a primeira afetará diretamente a contribuição social do Salário-Educação, pois 30% dos seus recursos poderão ser utilizados em outras pastas, enquanto a segunda irá congelar os recursos da educação por um prazo de 20 anos, situação que inviabilizará o alcance da meta 20 do PNE (2014-2015), que consiste na ampliação dos recursos a serem aplicados no desenvolvimento das ações educacionais a um patamar de 10% do PIB brasileiro, situação que torna inviável o alcance das metas contidas no plano.

O atual governo promove o gradativo afastamento do poder executivo central na condução das políticas públicas sociais no país, principalmente em relação àquelas voltadas para o desenvolvimento das políticas públicas educacionais brasileiras, graças ao conjunto arbitrário de medidas postas em prática na atualidade, as quais são realizadas por um governo sem compromisso social e por isso, inviabilizam a construção de uma educação, como “principal meio de fazer com que os homens se transformem em seres humanos” (MELCHIOR, 1987, p. 125).

Dessa maneira, fica evidente que na “queda de braço” existente entre os representantes da elite brasileira e os defensores da educação pública de qualidade, as medidas implementadas nesse momento servem aos interesses da classe dominante. Assim, a mobilização popular se faz necessária para combater as ações adotadas pelo atual governo que gradativamente estão demolindo as conquistas sociais historicamente reivindicadas, principalmente aquelas com o foco na área educacional, que foi marcada por conquistas importantes em direção a garantia da educação enquanto direito de todos, as quais foram

concretizadas durante os 13 últimos anos de permanência de um governo democrático popular na condução do país.

## REFERÊNCIAS

- AMARAL, Nelson Cardoso. PEC 241/55: a “morte” do PNE (2014-2024) e o poder de diminuição dos recursos Educacionais. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, v. 32, n. 3, p. 653-673, set./dez. 2016.
- ARAÚJO, Luiz. O CAQUI e o novo papel da União no financiamento da Educação Básica. Jundiá: Paco Editorial, 2016.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 93 de 08 de setembro de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc93.htm). Acesso em: 07 de setembro de 2017.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm). Acesso em: 07 de setembro de 2017.
- BRASIL. Portal da transparência. Receitas do Salário Educação do ano de 2016. Disponível em: <http://www.transparencia.gov.br/receitas/consulta.asp?idHierarquiaOrganizacao=1&idHierarquiaDetalhe=12299&idDirecao=1&idHierarquiaOrganizacao0=1&idHierarquiaDetalhe0=0&idHierarquiaDetalhe1=12280&Exercicio=2016>. Acesso em: 07 de setembro de 2017.
- CALDERAN, André Mafra; CALDERAN, Andréa. Implementação da emenda constitucional 95/2016: reflexões sobre suas possíveis implicações nas políticas educacionais da infância. In: I Seminário Internacional Infâncias Sul Americanas, São Paulo, 2017.
- CARDOSO, José Carlos Martins. O PDDE como instrumento de democratização da gestão escolar no Pará. Dissertação (Mestrado em Educação) – Universidade Federal do Pará, Instituto de Ciências da Educação, Programa de Pós-Graduação em Educação, Belém, 2009.
- CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. Financiamento da educação: do FUNDEF ao FUNDEB – repercussões da política de fundos na valorização docente da rede estadual do ensino do Pará – 1996 a 2009. Tese (Doutorado em Educação) – Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2012.
- CARVALHO, Fabrício Aarão Freire. Financiamento da Educação básica pública: o pano de fundo da política de fundos no Brasil IN: Cadernos de Pesquisa: Pensamento Educacional, Curitiba, v. 8, n. 18, p. 210-232, jan./abr. 2013.
- DAVIES, Nicolas. FUNDEB: a redenção da educação básica?. São Paulo. Editora Autores Associados, 2008.
- MAFASSIOLI, Andréia da Silva. Programa dinheiro direto na escola: (re)formulações e implicações na gestão escolar e financeira da educação básica (1995 – 2015). Tese (Doutorado em Educação) Programa de Pós-Graduação em Educação, Faculdade em Educação, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2017.
- MAFASSIOLI, Andreia da Silva. 20 anos do Programa Dinheiro Direto na Escola: um olhar crítico sobre as interferências na gestão escolar e financeira pública. *Revista de Financiamento da Educação*. Porto Alegre, nº 12, vol. 5, p. 1-17 2015.
- MAIA, Lucas. A pec 55 e o neoliberalismo discricionário no Brasil. *Revista Desperta*. Campo Grande, ano 3, nº 03, p. 52-76, 2016.
- MARTINS, Paulo de Sena. O financiamento da educação básica como política pública. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação*, Brasília, v. 26, n. 3, p. 497-514, set./dez. 2010.
- MAZDA, Ednir; BASSI, Marcos. Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da educação. São Paulo: Ação Educativa, 2009.

- MELCHIOR, José Carlos de Araújo. O financiamento da educação no Brasil. São Paulo: EPU, 1987.
- MILITÃO, Silvio Cesar Nunes. FUNDEB: mais do mesmo?. Revista Nuances: estudos sobre Educação. Editora Peter Röhl, São Paulo, v. 18, n. 19, p. 124-135, jan./abr. 2011.
- MONLEVADE, João. Educação pública no Brasil: contos & descontos. Brasília: Editora Idea, 1997.
- OLIVEIRA, Jedson César de; OREIRO, José Luis. As despesas primárias fora de controle. Revista Economia e Tecnologia. Curitiba, vol. 04, n. 01, p. 73-78 – Jan./Mar, 2006.
- PERES, Ursula Dias; MATTOS, Bruna Barcellos. Relatório Final - Eficiência do Gasto em Educação no Brasil. São Paulo, 2015. (Relatório de pesquisa).
- PERONI, Vera Maria Vidal. O estado brasileiro e a política educacional nos anos 90. In: Associação Nacional de Pós-Graduação em Educação. 23ª Reunião Nacional. Caxambu, MG, 2000.
- PINTO, José Marcelino de Rezende. Os recursos para a educação no Brasil no contexto das finanças públicas. Brasília: Editora Plano, 2000.
- ROCHA, Denise Cristina Corrêa da; MONLEVADE, João Antônio Cabral de; AGUIAR, Rui Rodrigues. Financiamento e gestão orçamentária da educação. In: Brasil, Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. PRADIME: Programa de apoio aos dirigentes municipais de educação / Ministério da Educação. Secretaria de Educação Básica. – Brasília, DF: Ministério da Educação (Cadernos de textos, v.2) p. 71-111, 2006.
- SANTOS, Inalda Maria dos. Política de Financiamento da Educação e participação da comunidade escolar na gestão. Revista Brasileira de Política e Administração Escolar – v.22, n.2, p. 315-329, jul./dez. 2006.
- SAVIANI, Dermeval. Da nova LDB ao FUNDEB: por outra política Educacional. São Paulo, Editora Autores Associados, 2008.
- SAVIANI, Dermeval. História da escola pública no Brasil: questões para pesquisa. In: LOMBARDI, José Claudinei; SAVIANI, Dermeval; NASCIMENTO, Maria Isabel Moura (organizadores). A escola pública no Brasil: história e historiografia. Autores Associados, 2005.
- SOUZA, Ângelo Ricardo de. A descentralização financeira na educação. In: GOUVEIA, Andréa Barbosa; SOUZA, Ângelo Ricardo de; TAVARES, Taís Moura (organizadores). Conversas sobre o financiamento da educação no Brasil. Curitiba. Ed. da UFPR, 2006.
- VIEIRA, Sofia Lecher, VIDAL, Eloísa Maia. Política de financiamento da educação no Brasil: uma (re)construção histórica. Revista em Aberto, Brasília, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, v. 28, n. 93, p. 17-42, jan./jul. 2015.