Modalidade do Trabalho - Artigo Completo

**OS IMPACTOS NO NOVO REGIME FISCAL SOBRE AS DESPESAS PRIMÁRIAS DA EDUCAÇÃO NO BRASIL**

***Lordello, Ketheny.1; Torrezan, Raphae.2***

1 Graduando em Ciências Econômicas pela Universidade Estadual Paulista (UNESP), e-mail: kethenylordello@gmail.com

2 Orientador pela Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” e-mail: raphatorrezan@hotmail.com

**RESUMO**

O Brasil, adotou em 2016 o novo regime fiscal que determina limites às despesas primárias dos poderes do estado e dos órgãos da União pelos próximos 20 anos. O ano de 2017 foi tomado como ano base, de modo que as despesas das áreas incluídas devem respeitar os valores calculados no ano imediatamente anterior, corrigido pela inflação. Dentre as áreas incluídas no novo regime fiscal está a educação. Neste trabalho é explicitado o novo regime fiscal e como este impacta sobre os investimentos em educação, principalmente no que diz respeito aos recursos advindos da União. Para isso, este trabalho apresenta o novo regime fiscal; como ocorre o financiamento da educação no Brasil; apresenta o Plano Nacional de Educação; e por fim apresenta os impactos decorrentes do novo regime fiscal na educação.

**Palavras-chave:** Financiamento da educação; Impactos do Novo Regime fiscal; Investimentos públicos em educação.

**ABSTRACT**

In 2016, Brazil adopted the new tax regime that determines limits on primary expenditures of the state and federal government bodies for the next 20 years. The year 2017 was taken as the base year, so that the expenditure of the areas included must respect the values calculated in the immediately preceding year, adjusted for inflation. Among the areas included in the new tax regime is education. In this work, the new tax regime is explained and how it impacts on investments in education, mainly with regard to the resources coming from the Union. For this purpose, this work presents the new tax regime; how education financing occurs in Brazil; presents the National Education Plan; and finally, it presents the impacts resulting from the new tax regime on education.

**Keywords:** Financing of education; Impacts of the New Tax Regime; Public investments in education.

**1. INTRODUÇÃO**

O Brasil, adotou em 2016 um novo regime fiscal que limita as despesas primárias da União, dentre estas despesas constam os gastos com educação, um fator determinante para o desenvolvimento econômico e social de um país, como afirmam Matsushita e Cavalcanti (2017) e Pedro Rossi et al. (2019), De Andrade Costa, Costa e De Andrade Silva (2020); determinante pois incide no aumento da produtividade nacional.

Nos últimos anos, a política econômica brasileira tem priorizado a resolução do déficit em detrimento das políticas e metas educacionais o que afasta cada vez mais o estado brasileiro do desenvolvimento econômico e social. A aprovação do novo regime fiscal, foi em direção as medidas austeras que vinham sendo tomadas devido ao cenário de crise fiscal e política observado nos últimos anos, mas esta medida, em especial, tem efeito direto sobre os gastos com educação da União.

As medidas recentes de tentativa de ampliação dos investimentos em educação divergem do teto estabelecido pelo novo regime fiscal, que dificulta o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação e o Novo FUNDEB.

Diante da importância da educação como fator determinante para o desenvolvimento econômico e social, este trabalho objetiva identificar os impactos do teto de gastos públicos imposto pelo novo regime fiscal sobre os gastos da União com educação.

Para tanto, este trabalho estabelece uma metodologia mista. A parte qualitativa foi realizada através de um levantamento bibliográfico acerca do tema pesquisado, utilizando-se de artigos encontrados no Google Scholar e os relatórios de monitoramento das metas do plano nacional de educação. A parte quantitativa foi realizada a partir de um levantamento de informações sobre os investimentos na educação, foram utilizados dados extraídos dos relatórios de monitoramento das metas do plano nacional de educação, dados do INEP e do Portal da Transparência do governo federal.

**2. DESENVOLVIMENTO**

Neste tópico é apresentado o novo regime fiscal, que vai em direção as políticas recentes de austeridade fiscal no Brasil. Posteriormente, é exposto como ocorre o financiamento da educação no Brasil e o plano nacional da educação. Por fim, é apresentado os impactos do novo regime fiscal na educação, de acordo com os autores consultados, além da apresentação de gráficos que vão de encontro aos apontamentos desses autores.

**2.1. Austeridade fiscal e o novo regime fiscal**

O conceito de austeridade se apoia na literatura internacional que ficou conhecida como austeridade expansionista; esta defende a ideia de que, em momentos de crise, tais políticas teriam um efeito expansionista, o que acarretaria em crescimento econômico. Desse modo, austeridade, de acordo com Rossi, Dweck e Arantes (2018) “pode ser definido por seu instrumento (ajuste fiscal - preferencialmente corte de gastos) e seus objetivos (gerar crescimento econômico/equilibrar as contas públicas)”. Ainda, segundo Mark Blyth (2013), pode ser definida como uma forma de deflação voluntária que busca promover uma melhora no orçamento público através de corte de gastos, objetivando a superação de déficits fiscais.

A austeridade fiscal é defendida por alguns economistas e políticos, pois acreditam que esta seria a solução para induzir o crescimento econômico. Esta crença na austeridade fiscal pode ser contraposta a partir de determinadas análises. Rossi, Dweck e Arantes (2018) e Krugman (2015) dividem as críticas à austeridade fiscal em “mitos”.

O primeiro mito é intitulado “fada da confiança”, este mito está relacionado com um dos pressupostos mais importantes da política austera, o de que sua adoção induz o crescimento econômico. Quando o estado adota políticas austeras, como corte de gastos, estimula os gastos do setor privado, pois aumenta a confiança dos agentes da economia, assim como as expectativas dos agentes em relação ao futuro, o que acarreta em aumento do investimento privado, do consumo e aumenta a entrada de investimentos estrangeiros no país influenciando diretamente no crescimento econômico.

O aumento do investimento privado ocorreria devido a uma disputa de recursos entre o setor privado e o setor público, de modo que uma queda dos gastos públicos estimularia um aumento dos gastos privados. Assim, enquanto a adoção de políticas austeras, de equilíbrio e ajuste fiscal são entendidas como bons comportamentos por parte do estado, que será compensada pela “fada da confiança”, a não adoção de tais políticas são entendidas como mal comportamento do estado (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018). Segundo Krugman (2010) o governo está envolto por um laço invisível, de forma que quando o governo não cumpre com suas dívidas ele é punido, pelo vigilante de títulos, com a queda da confiança dos agentes resultando na queda do investimento privado.

Se trata de um mito, primeiramente, pois segundo Keynes (1937 apud ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018) esta disputa de recursos relacionada ao aumento do investimento privado está ligada diretamente ao ciclo econômico, de forma que tais políticas austeras, de cortes de gastos, devem ser tomadas pelo estado em momento de *boom* econômico e não em meio a uma crise econômica. Assim, os efeitos de políticas austeras ao invés de promoverem o aumento do investimento privado, diminuiriam os mesmos, pois o gasto do governo está diretamente relacionado com a receita do setor privado. (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018).

Além disso, os países da Europa que adotaram políticas austeras mais restritivas na crise do euro foram os que tiveram seu crescimento econômico retardado. Em 2015, a maior parte do mundo que foi envolto pela ideia da austeridade fiscal e via o caso da Grécia, na crise de 2008, como um mal exemplo de aprofundamento da crise causado pela excessiva dívida pública, entenderam que a Grécia é um caso à parte, que não deve ser modelo para outras economias.

A ideologia austeriana que dominou o discurso da elite cinco anos atrás entrou em colapso, a ponto de quase ninguém ainda acreditar nela. [...] A economia da austeridade é a mesma - é o caso intelectual tão falido - na Grã-Bretanha como em qualquer outro lugar. (KRUGMAN, 2015)

Ademais, a confiança dos agentes é estimulada menos por medidas de ajuste e equilíbrio fiscal e mais por políticas de estímulo à demanda, de modo que, segundo Rossi, Dweck e Arantes (2018) “a contração do gasto público em momentos de crise não aumenta a demanda, ao contrário, essa contração reduz a demanda no sistema”.

O segundo mito é intitulado “metáfora do orçamento doméstico”, este mito pressupõe que o orçamento público se assemelha ao orçamento doméstico. Desse modo, o governo deve estabelecer seus gastos respeitando seus ganhos, não podendo ter gastos maiores do que sua arrecadação. Esta ideia se trata de um mito, pois é equivocada segundo três fatores:

O primeiro é que o governo, diferentemente das famílias, tem a capacidade de definir o seu orçamento. A arrecadação de impostos decorre de uma decisão política e está ao alcance do governo [...]. Ou seja, enquanto uma família não pode definir o quanto ganha, o orçamento público decorre de uma decisão coletiva sobre quem paga e quem recebe, quanto paga e quanto recebe. O segundo fator que diferencia o governo das famílias é que, quando o governo gasta, parte dessa renda retorna sob a forma de impostos. Ou seja, ao acelerar o crescimento econômico com políticas de estímulo, o governo está aumentando também a sua receita. [...] Por fim, o terceiro fator não é menos importante: as famílias não emitem moeda, não tem capacidade de emitir títulos em sua própria moeda e não definem a taxa de juros das dívidas que pagam. Já o governo faz tudo isso. (ROSSI; DWECK; ARANTES, 2018).

Apesar do esclarecimento destes mitos, as políticas austeras ainda são vistas em muitos países como uma solução para sair da crise e retomar o crescimento econômico. Assim, em um cenário de crise fiscal e política, onde o governo brasileiro buscava alternativas para resolver o problema do déficit fiscal, é adotado o novo regime fiscal. Este foi defendido levando em consideração o mito da fada da confiança e a metáfora do orçamento doméstico, pressupostos importantes para a defesa da austeridade fiscal.

Assim, em 2016 o poder executivo formulou a Proposta de Emenda Constitucional (PEC) nº 241/2016 que resultou na Emenda Constitucional (EC) nº 95, aprovada em 15 de dezembro de 2016, que determina limites às despesas primárias dos poderes do estado e dos órgãos da União pelos próximos 20 anos. O limite à despesa primária, segundo os termos do inciso I do § 1º do art. 107,  para o ano de 2017, equivale, “à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento)” e para os anos posteriores até o fim do Regime fiscal, a partir de 2018, foi vinculado à despesa primária realizada no exercício financeiro imediatamente anterior, corrigido pela inflação, utilizando como base o Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) ou outro índice que possa substituí-lo posteriormente. (BRASIL, 2016)

Assim, o congelamento das despesas primárias da União foi fixado de acordo com o que foi atingido no ano de 2016 até 2036, sendo estes limites fixos até o décimo ano de vigência do novo regime fiscal, podendo ser alterado o método de correção dos limites somente após este período, sendo permitido somente uma alteração a cada mandato presidencial. (BRASIL, 2016)

**2.2. O financiamento da educação no Brasil**

Na Constituição de 1988 a educação é indicada como um dos direitos sociais da população brasileira. No Art. 22 da CF (1998), a União fica responsável exclusivamente em legislar sobre as diretrizes e bases da educação do país, no entanto, todos os entes federativos são responsáveis por assegurar o direito à educação, sendo este descrito no art. 205, como um direito de todos.

Em relação aos recursos destinados à educação, esta é financiada pelos três níveis do governo desde a Constituição federal de 1934, que instituiu a vinculação obrigatória no orçamento para a área da educação para a União, estados e municípios. Esta vinculação permaneceu nas constituições federais posteriores. (DE OLIVEIRA; SILVA, 2018) Assim, na Constituição federal de 1988, se estabeleceu uma porcentagem mínima para essa vinculação, de acordo com o Art. 212 foi assegurado 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.

A educação básica brasileira é financiada majoritariamente pelo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), resultado da EC n° 53, de 2006, regulamentado pela Medida Provisória n° 339, convertida na Lei nº 11.494, de 20 de junho de 2007. É um fundo que destina recursos exclusivamente para a educação básica, presente em todos os estados brasileiros e no Distrito Federal, contabilizando vinte e sete fundos.

A vigência do FUNDEB foi estabelecida para o período 2007-2020, tendo sido aprovado em 2020 um novo FUNDEB. Na EC n° 108/2020 constam algumas alterações em relação ao FUNDEB, de acordo com o Art. 60-A, o FUNDEB não tem mais um período de vigência, este será revisado de dez em dez anos a partir da primeira revisão em 2026. Além disso, a complementação da União, que até 2020 era de 10% passa a aumentar gradualmente até atingir o valor de 23% da contribuição integral dos estados e municípios de todo o território. De acordo com o Art. 60, os valores mínimos serão de 12% em 2021, 15% em 2022, 17% em 2023, 19% em 2024, 21% em 2025 e 23% em 2026. A subvinculação de receitas dos impostos e transferências dos estados, municípios e do Distrito Federal para toda a educação básica continuou sendo de 20%.

A EC 59/2009 também foi um avanço para a educação, no inciso I do Art. 208 da CF foi estabelecida a educação básica de forma gratuita e obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade; e no art. 214 foi estabelecido a criação do Plano Nacional de Educação (PNE), que estabeleceu a vinculação do PNE ao sistema nacional de educação e vinculou o financiamento da educação pública ao PIB.

O Plano Nacional de Educação, aprovado pela lei n° 13.005/2014, estabelece várias diretrizes e metas com o objetivo de garantir a manutenção e desenvolvimento do ensino, de modo a melhorar a educação no Brasil nos próximos 10 anos, que é o seu tempo de duração. O PNE estabelece 20 metas visando a universalização do direito à educação, a garantia desse direito, a ampliação do acesso à educação básica de qualidade, de forma a contribuir para a queda da taxa de analfabetismo e o aumento da escolaridade média da população; além de visar a melhora da qualidade e o acesso também para o ensino técnico e superior, através de medidas para contribuir com a valorização profissional dos professores.

Uma das metas estabelecidas pela PNE diz respeito ao aumento dos recursos destinados à educação, a meta 20 do PNE diz que no decorrer do plano deve-se

Ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio. (BRASIL, 2014)

Segundo a lei n° 13.005/2014, fica exposto que os entes federativos devem se organizar para alcançar as metas e estratégias presentes no PNE. Além disso, o PNE deve ser monitorado durante sua execução, para averiguação do andamento das metas estabelecidas, sendo este monitoramento feito através de avaliações periódicas que devem ser feitas pelo Ministério da Educação (MEC), Comissão de Educação da Câmara dos Deputados e Comissão de Educação, Cultura e Esporte do Senado Federal, Conselho Nacional de Educação (CNE) e pelo Fórum Nacional de Educação. A meta do investimento público vinculado ao PIB deve ser avaliada no quarto ano de vigência do plano e poderá ser ampliada caso haja necessidades financeiras para a execução das demais metas. Além disso, consta nesta lei que

O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal. (BRASIL, 2014)

Ademais, para assegurar o cumprimento da destinação de recursos, foi estabelecido na Lei n° 13.005/2014, que o plano plurianual, as diretrizes orçamentárias e os orçamentos anuais dos entes federativos devem ser feitos levando em consideração os recursos orçamentários previstos nas diretrizes, metas e estratégias do PNE a fim de garantir sua execução.

**2.3. Os impactos do novo regime fiscal na educação**

Os impactos do teto de gastos podem ser vistos sob duas óticas, pela ortodoxia econômica, que atualmente é a visão dominante, e a visão heterodoxa. Os economistas da corrente ortodoxa acreditam que os efeitos do teto de gastos sobre a educação sejam mínimos. Defendem que a fixação do gasto mínimo em algumas áreas, como a educação, pela Constituição de 1988, fazia com que em momentos de grande expansão econômica houvesse aumento de gastos na educação, que cairiam abruptamente em momentos de desaceleração da economia. Esta relação gerava ineficiência dos recursos públicos, visto que não se conseguiria manter instituições feitas nos momentos de expansão. (MEIRELLES; OLIVEIRA, 2016 apud MATSUSHITA; DE CAMARGO CAVALCANTI, 2017)

Ademais, afirmam que o novo regime fiscal não prejudicará o orçamento da educação, pois os recursos destinados à educação derivam não somente da União, como também dos municípios e dos estados. Ao defender a PEC nº 241/2016 que resultou na EC n°95, alguns economistas justificam que para os gastos sociais não foi estabelecido um limite, mas um teto, portanto o novo regime fiscal não impede que ocorra um aumento dos recursos destinados à educação. (ALMEIDA, 2016 apud HEGELE, 2017) O governo tem liberdade para alocar os recursos de uma área para outra conforme a demanda. A maior demanda da sociedade por recursos em determinada área é percebida através de pressões políticas, assim ao percebe-las os representantes políticos teriam o poder de regular o tamanho dos recursos destinados à cada área, somente tendo que levar em consideração o limite global estabelecido pela EC n°95. (MATSUSHITA; DE CAMARGO CAVALCANTI, 2017; DE ANDRADE COSTA; COSTA; DE ANDRADE SILVA, 2020)

Por outro lado, os economistas heterodoxos afirmam que a educação será prejudicada pelo novo regime fiscal, pois os recursos destinados à educação crescerão anualmente em uma taxa menor frente ao teto de gastos, o que impactará diretamente a qualidade da educação. Para eles, a disputa por recursos com outras áreas dificulta o crescimento dos recursos destinados à educação nos próximos anos, visto que o teto de gastos não leva em consideração o crescimento econômico, o envelhecimento da população e o crescimento da população. (HEGELE, 2017; ROSSI; DWECK, 2016)

O gráfico 1 apresenta o investimento público total em educação de 2004 a 2018. Percebe-se que de 2016-2017 os investimentos em educação caíram, assim como de 2017-2018, o que retrata a queda dos investimentos em educação, assim como apontado em Hegele (2017) e Rossi; Dweck (2016)

Gráfico 1 - Investimento público total em educação (em bilhões de R$)

Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório do 2 ciclo de monitoramento das metas do plano nacional de educação e no Relatório do 3 ciclo de monitoramento das metas do plano nacional de educação

Notas:

1 - Valores de 2004- 2014 foram extraídos da tabela 1 do 2° relatório de monitoramento da PNE

2 - Valores de 2015- 2018 foram extraídos da tabela 1 do 3° relatório de monitoramento da PNE

Para que ocorra, no longo prazo, um aumento nos recursos destinados à educação necessariamente teria que haver uma redução de recursos destinados à outra área, o que seria improvável, visto que os recursos destinados à educação não ganhariam disputas com setores que possuem o poder de dinamizar a economia mais rapidamente. (AMARAL, 2016) Assim, por a educação no Brasil ser tratada como um fator secundário para se alcançar o desenvolvimento econômico, os recursos destinados a ela devem permanecer próximos ao piso estabelecido pela EC n°95. (DUSEK et al., 2019)

Os efeitos nos recursos destinados à educação decorrem do piso deslizante estabelecido pela PEC nº 241/2016, este é considerado deslizante, pois no longo prazo os recursos destinados à educação tendem a cair em proporção das receitas e do PIB. Assim, na simulação feita por Rossi e Dweck (2016) os recursos atribuídos à educação seriam por volta de 14,4% da Receita Líquida de Impostos (RLI) em 2026 e 11,3% em 2036, percentual abaixo do que era exigido pela Constituição de 1988. Essa queda se dá pela disputa de recursos com os outros setores incluídos no teto de gastos, como os gastos com a previdência que tendem a aumentar pela mudança demográfica que passa o Brasil, mesmo com a aprovação da reforma da previdência.

O gráfico 2 mostra a Execução do orçamento do governo federal por área de atuação (função) desde 2016 quando foi aprovado o novo regime fiscal. Este aponta para o conflito distributivo que o novo regime fiscal estabelece, no qual a área da educação disputa recursos com outras áreas vinculadas ao novo regime fiscal.

Gráfico 2 - Execução do orçamento do governo federal por área de atuação (função) (2016 -2020) (em bilhões de R$)

Fonte: Elaboração própria com base nos dados do Portal da transparência

Notas:

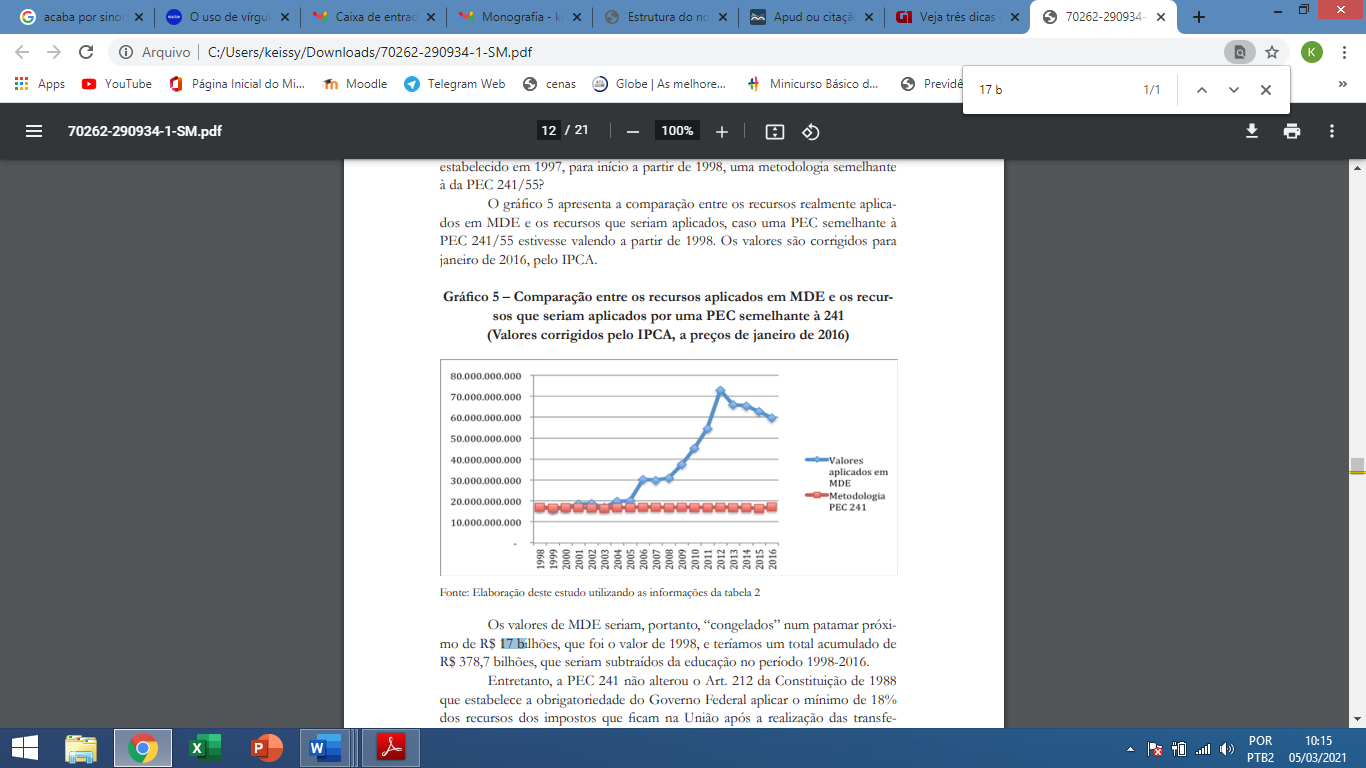
1 – Valores pagos

As despesas com educação vêm perdendo espaço no orçamento do governo federal desde 2018, quando representaram 4,84% do total do orçamento do governo federal, que representa o piso deslizante apontado por Rossi, Dweck e Arantes (2018). Em 2020, as despesas com educação atingiram o menor percentual (3,18%) dos anos analisados, principalmente pelos gastos em saúde e assistência social decorrentes da pandemia do COVID 2019. Essa queda também decorre dos efeitos do novo regime fiscal, que fazem com que os investimentos em educação sejam definidos de acordo com o patamar do ano anterior, corrigido pela inflação.

De modo que a desvinculação das receitas para investimentos na educação pela EC n°95 tende a reduzir os recursos à educação, além de impossibilitar melhoras na educação pública, piorando ainda mais a situação da educação no Brasil. (MATSUSHITA; DE CAMARGO CAVALCANTI, 2017; ROSSI; DWECK, 2016)

Outro modo de medir os efeitos do teto de gastos seria a aplicação da metodologia da PEC 241/55 em um período passado. Assim, Amaral (2016) fez uma análise sobre o impacto que a adoção de uma metodologia igual à da PEC 241/55 teria sobre os recursos financeiros de Manutenção e Desenvolvimento da Educação (MDE) se tivesse sido aplicada nos anos de 1997-2016. O gráfico 3 apresenta essa comparação, apresentando os recursos que foram aplicados em MDE e os recursos que seriam aplicados, caso estivesse vigorando uma PEC semelhante à PEC 241/55, no período de 1998 - 2016. Supõe-se que o ano base seria o ano de 1997.

Gráfico 3 Comparação entre os recursos aplicados em MDE e os recursos que seriam aplicados por uma PEC semelhante à 241 (Valores corrigidos pelo IPCA, a preços de janeiro de 2016)



Fonte: Extraída do estudo de Amaral (2016), intitulado “PEC 241: a 'morte' do PNE 2014-2024 e o poder de diminuição dos recursos educacionais

Notas:

1 - Valores corrigidos para janeiro de 2016, pelo IPCA.

Os resultados obtidos a partir deste gráfico, mostram que os valores destinados para a educação ficariam por volta de 17 bilhões anualmente, ou seja, estariam congelados neste patamar, variando muito pouco. Neste período, a educação deixaria de receber o valor de 378,7 bilhões, isto porque os valores destinados ao MDE variaram acima do IPCA, o que não ocorreria se estivesse em vigor a PEC 241/55, já que esta limitaria a variação de acordo com o IPCA. (AMARAL, 2016)

Entretanto, Amaral (2016) argumenta que a PEC 241 não alterou o Art. 212 da Constituição de 1988, de modo que permanecendo a vinculação de 18% vindos da União, a educação não teria perdido um valor tão alto, mas a perda seria de R$ 131,1 bilhões. Contudo, deve-se levar em consideração que o teto de gastos considerou o percentual de 18% da receita líquida, advindos de impostos compreendida a proveniente de transferências na manutenção e desenvolvimento do ensino, somente no ano base de 2017, desvinculando os gastos com educação da receita líquida nos próximos exercícios financeiros. (DE ANDRADE COSTA; COSTA; DE ANDRADE SILVA, 2020)

Em relação ao cumprimento do PNE, este vem sendo prejudicado desde o impeachment em 2016, quando foram adotados diversos cortes na área da educação, incluindo a adoção de agendas que vão na contramão das metas estabelecidas na PNE, sendo a EC n°95 a de maior destaque.

O novo regime fiscal impactou no cumprimento da PNE principalmente ao impossibilitar a implementação do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi), um instrumento necessário para determinar qual deve ser o investimento anual por aluno na educação básica, o que impacta diretamente no cumprimento da meta 20 do PNE que visava o aumento do investimento público em educação. (CARA; PELLANDA, 2018)

Assim, apesar de decretado por lei, e de ter sido formulado através de intensa participação social, o PNE depende do governo para que se prossiga no cumprimento de suas metas. Isto porque, o plano estabeleceu uma agenda progressiva, no qual as metas dependem umas das outras, sendo essencial, por exemplo, o cumprimento da meta de ampliação do investimento público para que as demais metas sejam alcançadas. Assim, a quebra do planejamento e cronograma impacta negativamente no cumprimento das metas estabelecidas pelo plano. Dessa maneira, o PNE vigente caminha para o seu não cumprimento, assim como ocorreu com o primeiro PNE (2001-2011).

O novo regime fiscal ao desvincular os investimentos com educação da receita líquida mantém o valor destinado à educação no patamar de 2016, variando somente com a inflação, assim, além de impossibilitar a PNE, também vai “na contramão da continuidade do enfrentamento dos níveis de desigualdade social, maior concentração de renda e, consequentemente, num recrudescimento da vida daqueles que são mais vulneráveis.” (DUSEK, Patricia Maria et al., 2019)

Por ter que respeitar o limite estabelecido, levando em consideração o ano de referência de 2017, o valor destinado à educação deve respeitar o valor mínimo estabelecido. A educação seria prejudicada, pois a proporção destes recursos em relação ao PIB e as receitas tendem a cair conforme simulado por Rossi e Dweck (2016). Os gastos federais estão, em sua grande maioria, fora do mínimo constitucional, ou seja, as despesas com educação foram maiores do que o valor mínimo estabelecido para a educação em 2017, o que não provocou um aumento do piso para o ano de 2018, visto que o piso mínimo foi o piso de 2017, corrigido pela inflação. Desse modo, as despesas com educação, assim como as demais despesas obrigatórias, são comprimidas até o teto, o que é denominado por Dweck, Silveira e Rossi (2018) como o efeito achatamento. (CARA; PELLANDA, 2018)

Neste sentido, o gráfico 4 apresenta a participação de cada ente federativo nos investimentos públicos destinados à educação pública nos anos de (2015-2018). Os governos municipais são os que mais contribuem e apresentam tendência de crescimento, passaram de uma participação de 39,9% em 2015 para 41,7% em 2018. Os governos estaduais e do DF vem logo em seguida, com queda da sua participação desde 2016. E o governo federal é aquele que apresenta a menor destinação de recursos diretos para a educação pública, sendo essa em 2018 somente de 26,2%.

Gráfico 4 - Investimentos públicos totais destinados à educação pública de acordo com a participação de cada ente federativo. (Participação dos entes no Gasto Público em Educação Pública)

Fonte: Elaborado pela autora com base no Relatório do 3 ciclo de monitoramento das metas do plano nacional de educação

Considerando a meta estabelecida pelo PNE de ampliação do investimento público em educação pública de, no mínimo, 7% do PIB em 2019 e 10% do PIB em 2024, os resultados obtidos não são favoráveis, dada a relativa estagnação dos investimentos em relação ao PIB, a meta 20 do PNE se torna muito difícil de ser alcançada. O não alcance da meta estipulada para 2019, contribui para atrasar o andamento das demais metas estabelecidas pelo PNE, visto que as demais metas são facilitadas com a ampliação dos investimentos.

Em se tratando dos recursos destinados para as instituições públicas de ensino superior, houveram cortes desde 2015 no orçamento do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), com estagnação do número de unidades de Instituto federais. (ROSSI, Pedro et al., 2019)

Em relação ao ensino superior privado estes não são atingidos pelos mesmos impactos das IES públicas. Os recursos destinados às instituições privadas, advindas do governo federal aumentaram de 2015 para 2017, passando de 15 bilhões de reais para 20,47 bilhões de reais, mesmo que o número de novos contratos do FIES caíram para menos de um terço em 2017 do que eram no ano anterior. (MANCEBO, 2018)

**3. CONSIDERAÇÕES FINAIS**

O novo regime fiscal faz parte de várias medidas tomadas pelo governo brasileiro dentre outras medidas austeras, que foram vistas como essenciais para superar a estagnação econômica e o déficit fiscal apresentados nos últimos anos. Por determinar limites, nas despesas primárias dos poderes do estado e dos órgãos da União, o teto de gastos impacta diretamente nos recursos destinados à educação advindos da União.

O financiamento da União é composto por recursos advindos de todos os entes federativos. Com a aprovação do novo regime fiscal, ocorreu a desvinculação dos investimentos em educação da receita líquida da União, assim este investimento foi congelado no patamar de 2016, de modo a variar, nos próximos anos, somente com a inflação.

Alguns impactos advindos da aprovação do teto de gastos foram apontados pelos autores consultados, estes apontamentos foram de encontro com os gráficos apresentados, que apresentaram dados recentes dos investimentos em educação.

O descumprimento do Plano nacional de educação, é um dos impactos do novo regime fiscal. Este estabeleceu uma meta visando a ampliação do investimento público em educação em no mínimo 7% do PIB no 5º ano de vigência da lei, e a 10% em 2024. Por estabelecer um limite para às despesas primárias do estado, o novo regime fiscal contribuiu para que a porcentagem caísse de 5,1% do PIB em 2016 para 5% do PIB em 2018, sem perspectivas de aumento dessa proporção, o que dificulta o andamento das demais metas do plano. Dessa forma, a meta 20 muito dificilmente será atingida até 2024.

O novo FUNDEB também estabelece algumas metas para a complementação da União, esta passa a aumentar gradualmente até atingir o valor de 23% da contribuição integral dos estados e municípios de todo o território em 2026. Para o ano de 2021 estabeleceu-se que as complementações da União no FUNDEB sejam de 12%. Até o ano de 2020 a complementação da União representava somente 8,26%, sendo necessária uma variação da complementação de 3,74 p.p. Além disso, o cenário atual vem mostrando uma queda dos gastos públicos em educação pública advindo do governo federal. De forma que mesmo que o novo regime fiscal não tenha congelado a complementação da União ao Fundeb, estas são limitadas pelas restrições orçamentárias do estado, que tem apresentado um orçamento limitado.

Esses impactos são devidos ao conflito distributivo entre as áreas incluídas no novo regime fiscal e o piso deslizante que se constata nos investimentos públicos em educação. O conflito distributivo, diz respeito a disputa por recursos entre a educação e as demais áreas, este dificulta o crescimento dos recursos destinados à educação para os próximos anos, visto que o teto de gastos não leva em consideração o crescimento econômico, o envelhecimento da população e o crescimento da população. Decorrente deste conflito, os recursos destinados à educação estão relacionados a um piso deslizante. Este é deslizante, pois no longo prazo os recursos destinados à educação tendem a cair em proporção das receitas e do PIB. Nos gráficos apresentados é possível conferir que os recursos destinados à educação seguem uma tendência de queda, assim como também ocorre a queda da participação dos recursos da educação que vem perdendo espaço diante das demais funções do governo federal.

De modo geral, baseado nas visões dos autores consultados e na análise dos dados coletado, conclui-se que os impactos do novo regime fiscal são prejudiciais para a educação brasileira, pois afetam os investimentos destinados à educação, principalmente através da queda dos recursos advindos da União.

**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-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 32, n. 3, p. 653-673, 2016.

BLYTH, M. Uma introdução acerca da austeridade, dívida e moralidades. *In:* BLYTH, M. **Austerity: The history of a dangerous idea**. Oxford University Press, 2013. p. 1-18.

BRASIL. Constituição (1988). Emenda Constitucional n° 95, de 15 de novembro de 2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm. Acesso em: 01 ago. 2020.

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/constituicaocompilado.htm. Acesso em: 31 jul. 2020.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). Indicadores financeiros educacionais. Disponível em: <http://inep.gov.br/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 20 de fev. 2021

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 2° ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018.** Brasília: Inep, 2018.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). **Relatório do 3° ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação – 2018**. Brasília: Inep, 2020.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, 25 de jun. 2014.

CARA, Daniel; PELLANDA, Andressa. Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95. *In*: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; DE OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. **Economia Para Poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas Para o Brasil**. São Paulo: Autonomia literária, 2018. p. 98-120.

DE ANDRADE COSTA, Daniela Lima; COSTA, Gabriel Oliveira; DE ANDRADE SILVA, Isabela Lima. A Emenda Constitucional 95: Uma Política de Austeridade Fiscal e seus impactos na Educação Pública Brasileira. **ID online Revista de Psicologia**, v. 14, n. 50, p. 1296-1309, 2020.

DE OLIVEIRA, Cleiton; SILVA, Guaracy. O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 34, n. 1, p. 253-269, 2018.

DUSEK, Patricia Maria et al. A trajetória da educação brasileira no contexto econômico. **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação-Periódico científico editado pela ANPAE**, v. 35, n. 2, p. 369, 2019.

DWECK, Esther; SILVEIRA, Fernando Gaiger e ROSSI, Pedro. Austeridade e desigualdade social no Brasil. *In*: ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; DE OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. **Economia Para Poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas Para o Brasil**. São Paulo: Autonomia literária, 2018. p. 32-57.

FUNDEB. Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação. Disponível em: https://www.fnde.gov.br/. Acesso em: 25 de ago. 2020.

HEGELE, Fabiane. Ortodoxia e heterodoxia na economia: um debate sobre as consequências da PEC do teto dos gastos públicos. **Revista Iniciativa Econômica**, v. 3, n. 1, 2017.

KRUGMAN, P. Myths of austerity. **The New York Times**, v. 1, n. 7, p. 10, 2010. Disponível em: https://www.economics.utoronto.ca/gindart/2010-07-02%20-%20Myths%20of%20austerity.pdf. Acesso em: 15 dez. 2020

Krugman, P. The Austerity Delusion, **the Guardian**, 29 de Abril de 2015. Disponível em: https://www.theguardian.com/business/ng-interactive/2015/apr/29/the-austerity-delusion. Acesso em: 15 dez. 2020

MANCEBO, Deise. O golpe de 2016 e os impactos para a educação superior brasileira. **Revista Educação em Questão**, v. 56, n. 49, p. 62-84, 2018

MATSUSHITA, Thiago Lopes; DE CAMARGO CAVALCANTI, Rodrigo. A proposta do Estado Brasileiro para o Desenvolvimento Econômico Nacional em Face da Emenda Constitucional n° 95 e seus Reflexos na Saúde e na Educação. **Duc In Altum-Cadernos de Direito**, v. 9, n. 17, 2017.

PORTAL DA TRANSPARÊNCIA. Disponível em: <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2019>. Acesso em: 20 de fev. 2021

Proposta de Emenda à Constituição nº 241, de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal. Brasília, 2016a. Disponível em: <http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=2088351>. Acesso em: 20 de ago. 2020

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; ARANTES, Flávio. Economia Política da Austeridade. *In:* ROSSI, Pedro; DWECK, Esther; DE OLIVEIRA, Ana Luíza Matos. **Economia Para Poucos: Impactos Sociais da Austeridade e Alternativas Para o Brasil**. São Paulo: Autonomia literária, 2018. p. 14-31.

ROSSI, Pedro et al. Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. **Educação & Sociedade**, v. 40, 2019.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, v. 32, p. e00194316, 2016