

Estado da publicação: Não informado pelo autor submissor

O NOVO PNE E O ARCABOUÇO FISCAL: MÍNIMO CONSTITUCIONAL E META DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM RISCO

Mauro Sala, Evaldo Piolli

<https://doi.org/10.1590/SciELOPreprints.9030>

Submetido em: 2024-05-31

Postado em: 2024-06-07 (versão 1)

(AAAA-MM-DD)

A moderação deste preprint recebeu o endosso de:

José Roberto Heloani (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2583-8876>)

O NOVO PNE E O ARCABOUÇO FISCAL: MÍNIMO CONSTITUCIONAL E META DE FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO EM RISCO

MAURO SALA¹

ORCID: <<https://orcid.org/0000-0002-2718-3826>>

mauro.sala@ifsp.edu.br

EVALDO PIOLLI²

ORCID: <<https://orcid.org/0000-0001-5321-5038>>

epiolli@unicamp.br

¹ Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), Hortolândia, SP.

² Faculdade de Educação - UNICAMP, Campinas, SP.

RESUMO: Este artigo discute a meta para o financiamento do próximo Plano Nacional de Educação 2024-2034, proposta pela CONAE-2024, à luz das atuais regras fiscais do Estado brasileiro. Assim, este artigo discutirá o chamado novo arcabouço fiscal, instituído pela Lei Complementar 200/2023, e como ele constringe a expansão das despesas primárias e, conseqüentemente, as despesas públicas em educação. A conclusão que chegamos, tanto pela leitura atenta das regras fiscais quanto pelas projeções feitas pelo Tesouro Nacional e pelo próprio executivo, é que o quadro fiscal imposto pelo novo arcabouço fiscal inviabilizará a expansão do financiamento público para a educação pública no próximo decênio, colocando em risco até o dispositivo constitucional que estabelece um piso para o investimento da União, estados, distrito federal e municípios na educação pública. Desse modo, para a realização do próximo PNE e para a manutenção do mínimo constitucional, precisamos colocar em questão a própria regra fiscal que os inviabilizam.

Palavras-chave: Política educacional. Financiamento da Educação. PNE. Arcabouço Fiscal.

THE NEW PNE AND THE FISCAL FRAMEWORK: CONSTITUTIONAL MINIMUM AND FINANCING GOAL FOR EDUCATION AT RISK

ABSTRACT: This article discusses the target for financing the next National Education Plan 2024-2034, proposed by CONAE-2024, in light of the current fiscal rules of the Brazilian State. Thus, this article will discuss the so-called new fiscal framework, established by Complementary Law 200/2023, and how it will affect the expansion of primary expenditure and, consequently, public expenditure on education. The conclusion we reached, both by carefully reading the fiscal rules and by the projections made by the National Treasury and by the executive itself, is that the fiscal framework imposed by the new fiscal framework will make the expansion of public financing for public education unfeasible in the next decade, investing in risk to the constitutional provision that establishes a floor for investment by the Union, states, federal districts and municipalities in public education. Therefore, in order to carry out the next PNE and maintain the constitutional minimum, we need to question the very fiscal rule that makes them unfeasible.

Keywords: Educational politics. Education Financing. PNE. Fiscal Framework.

EL NUEVO PNE Y EL MARCO FISCAL: MÍNIMO CONSTITUCIONAL Y META DE FINANCIAMIENTO PARA LA EDUCACIÓN EN RIESGO

RESUMEN: Este artículo analiza la meta de financiación del próximo Plan Nacional de Educación 2024-2034, propuesto por la CONAE-2024, a la luz de las actuales reglas fiscales del Estado brasileño.

Así, este artículo discutirá el llamado nuevo marco fiscal, establecido por la Ley Complementaria 200/2023, y cómo afectará la expansión del gasto primario y, en consecuencia, del gasto público en educación. La conclusión a la que llegamos, tanto por la lectura atenta de las reglas fiscales como por las proyecciones realizadas por el Tesoro Nacional y por el propio ejecutivo, es que el marco fiscal impuesto por el nuevo marco fiscal hará inviable la expansión del financiamiento público para la educación pública en la próxima década, invirtiendo en riesgo a la disposición constitucional que establece un piso para la inversión de la Unión, los estados, los distritos federales y los municipios en educación pública. Por lo tanto, para llevar a cabo los próximos PNE y mantener el mínimo constitucional es necesario revisar la propia regla fiscal que los hace inviables.

Palabras clave: Política educativa. Financiamiento de la Educación. PNE. Marco Fiscal.

INTRODUÇÃO: UMA BREVE HISTÓRIA DA META DE FINANCIAMENTO DO PNE

Entre os dias 28/01/2024 e 30/01/2024 foi realizada a etapa nacional da Conferência Nacional de Educação 2024 (CONAE-2024). Nesta Conferência foi aprovada uma proposta para a elaboração do Plano Nacional de Educação para o próximo decênio (PNE 2024-2034). Neste artigo, discutiremos a proposta apresentada no eixo VI da Conferência sobre o financiamento público da educação pública.

Assim, este artigo não versa apenas sobre uma realidade consolidada, mas sobre os desafios para o futuro do financiamento da educação pública no país à luz das regras fiscais recentemente aprovadas, sobretudo, as constantes na Lei Complementar 200, de 30 de agosto de 2023, que instituiu o “regime fiscal sustentável”, também conhecido como arcabouço fiscal, que veio a substituir o “teto de gastos” imposto a partir da Emenda Constitucional 95, de 15 de dezembro de 2016, no governo de Michel Temer.

O PNE 2014-2024, instituído pela Lei 13.005/2014, colocou como meta para o financiamento da educação pública "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”.

Chegamos em 2024 com cerca de 5,1% do PIB de investimento público na educação pública. Assim, nem mesmo a meta intermediária de 7% do PIB foi alcançada, relegando ao PNE 2024-2034 desafios que deveriam ter sido superados.

Vale dizer que o estabelecimento de uma meta de investimento como proporção do PIB é um dispositivo constitucional, que no artigo 214 diz que o Plano Nacional de Educação, com duração decenal, deverá estabelecer "meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto" (incluído pela Emenda Constitucional n 59, de 2009).

Se olharmos para a história dos Planos Nacionais de Educação, veremos que sempre fomos postergando a realização da meta de financiamento.

Embora só seja obrigatória uma meta como proporção do PIB a partir da EC 59, de 2009, desde 1998 as discussões sobre os Planos Nacionais de Educação contemplam uma meta de investimento em relação ao PIB.

A Proposta de Plano Nacional de Educação - Sociedade Brasileira - consolidada na plenária final do II Congresso Nacional de Educação (II CONED), em 09/11/1997, propunha “aumentar, em dez anos, os gastos públicos com educação até cerca de 10% do PIB, para o pleno atendimento das propostas contidas neste Plano Nacional de Educação”.

A proposta do Plano Nacional de Educação da Câmara dos Deputados, de 2000, defendia a "elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%".

Entretanto, quando formalizado na Lei 10.172, de janeiro de 2001, que aprovou o PNE 2001-2010, ela não estabeleceu nenhuma meta para o financiamento como proporção do PIB. Apesar da Câmara dos Deputados ter aprovado a meta de 7% do PIB para a educação, essa meta foi vetada pelo então presidente Fernando Henrique Cardoso.¹

Vencido o PNE 2001-2010, iniciou-se um novo processo, estabelecido a partir de uma nova Conferência Nacional de Educação que em 2010 propôs, em seu documento final, "ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir, no mínimo, 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições)".

Apesar de a CONAE de 2010 ter estabelecido as metas de 7% para 2011 e 10% do PIB para 2014, ao encaminhar o Projeto de Lei 8.035/2010, que estabeleceria o PNE 2011-2020, o governo de Luiz Inácio Lula da Silva, com mensagem do então Ministro da Educação Fernando Haddad, propôs, na meta 20, "ampliar progressivamente o investimento público em educação até atingir, no mínimo, o patamar de sete por cento do produto interno bruto do país", devendo ser "avaliada no quarto ano de vigência dessa Lei".

Na redação final do Projeto de Lei 8.035E/2010, aprovada no Congresso Nacional, estabeleceu-se a seguinte meta para o financiamento da educação "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".

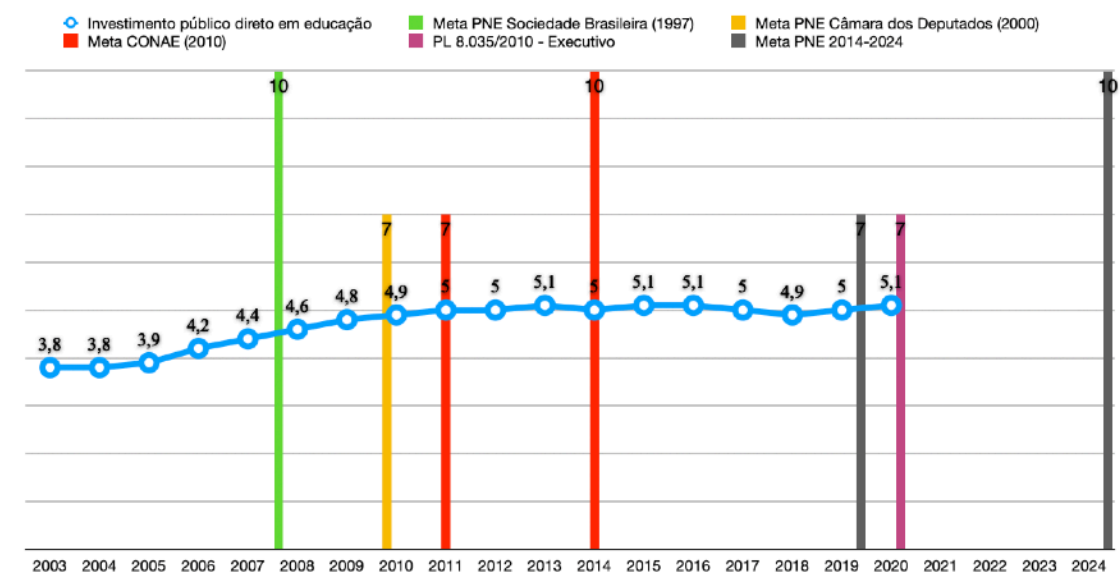
Na promulgação da Lei 13.005, de 25 de junho de 2014, sancionada por Dilma Rousseff, ficou estabelecido a meta de "ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do país no 5o (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio".²

Quando comparamos as diversas metas com a efetividade do financiamento público para a educação pública temos o seguinte cenário:

¹ Nas eleições presidenciais de 2002, o candidato eleito Lula apresentou um programa de governo voltado para a educação intitulado "Uma escola do tamanho do Brasil" onde se lê que "uma das ações prioritárias do governo Lula nessa direção será reexaminar os vetos do presidente Fernando Henrique ao PNE, criando as condições para que através do esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e municípios, o percentual de gastos públicos em educação em relação ao PIB sejam elevados para o mínimo de 7% no período de dez anos". Depois de eleito, Lula não derrubou o veto de Fernando Henrique Cardoso.

² A Lei 13.004/2014 considera nessa meta "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", ou seja, gastos públicos com a educação privada.

GRÁFICO 1: INVESTIMENTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO PÚBLICA (2003-2024) E METAS DE INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO - PNE SOCIEDADE BRASILEIRA (1997), PNE CÂMARA DOS DEPUTADOS (2000), CONAE (2010), PL 8.035/2010 - PROPOSTA DO EXECUTIVO E PNE 2014-2024— (EM % DO PIB)



Fonte: elaborado com dados dos Indicadores Financeiros Educacionais - INEP; Senado Federal - Portal SIGA Brasil; Relatório do 4o ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação - MEC/INEP (2022); PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO - A Proposta da Sociedade Brasileira; PNE Câmara dos Deputados 2000; Documento final CONAE 2010; PL 8.035/2010 - proposta do Executivo; Lei 13.005/2014.

Agora, o documento final da CONAE-2024 propõe a meta dos 10% do PIB de investimento público para a educação pública para 2034, quando propõe “ampliar o volume de recursos públicos aplicados exclusivamente em educação pública de maneira a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto - PIB - do país no quarto ano de vigência do PNE, 9% no oitavo e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB no final do decênio”.

Sempre gostamos de lembrar que, em espanhol, orçamento se diz “presupuesto”. E de fato é assim que devemos entender. O orçamento, ou aqui o financiamento, é o pressuposto para a realização das políticas públicas em educação que tanto precisamos. Desse modo, parece contraditório defender metas num Plano Nacional de Educação sendo que seu pressuposto só será fornecido ao final.

Assim, aparece uma contradição na meta para o financiamento até mesmo no documento final da CONAE-2024, que propôs essa meta para 2034, ou seja, o final da vigência do PNE agora em pauta. Diz o documento final da CONAE-2024:

Um patamar de 10% do PIB para o PNE (2024/2034) se justifica (...) ao se considerar as necessidades educacionais brasileiras com relação ao acesso, permanência e qualidade em todos níveis, etapas e modalidades educacionais explicitadas nas metas do PNE (2014/2024). (...) quaisquer que sejam as metas estabelecidas para o período 2024/2034 há que se manter como meta alcançar pelo menos o patamar equivalente a 10% do PIB, no volume de recursos públicos aplicados em educação pública, estabelecido no PNE que se encerrará em 2024 (CONAE, 2024, p. 177).

Desse modo, se o investimento de 10% do PIB eram necessários para a realização das metas do PNE 2014-2024, como podem ficar apenas para o fim do PNE 2024-2034, será que esse adiamento não problematizará a realização das demais metas do Plano?

Uma interessante nota técnica da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca) sobre o financiamento do PNE 2024-2034, publicada em dezembro de 2023, mostra que apenas para cumprir as metas

que são objetivas e quantificáveis, o número total de estudantes, em todos os níveis, etapas e modalidades, deveria passar de um total de 42.336.107 matrículas, apuradas pelos Censos da Educação Básica e da Educação Superior de 2022 e atingir 69.670.370, um acréscimo de 24.334.280 matrículas (Fineduca, 2023, p. 5).

Esta nota técnica nos mostra que apenas para atingir a expansão quantitativa das matrículas e estabelecer o Custo-Aluno Qualidade inicial (CAQi) estabelecido na Constituição pela EC 108/2020, teríamos que aportar 8% do PIB no financiamento da educação. Considerando-se o Custo-Aluno Qualidade (CAQ), o montante chegaria a 9,6% do PIB, mostrando que a meta dos 10% do PIB de investimento público para a educação pública é uma meta necessária para a democratização do acesso e o estabelecimento de uma qualidade socialmente referenciada (Fineduca, 2023).

Entretanto, parece que a nota do Fineduca reproduz a mesma contradição do relatório final da CONAE-2024, não trata a meta de financiamento como pressuposto para a realização das demais metas. Essa passagem da nota técnica do Fineduca sobre o financiamento do PNE (2024-2034) sintetiza essa contradição. Diz o Fineduca:

Na primeira seção o objetivo é mostrar que para cumprir o Plano Nacional de Educação (PNE) do período 2014-2024 são necessários recursos financeiros equivalentes a 10% do PIB, como estabelecido em sua Meta 20. A análise do 4º Relatório de Monitoramento das metas do PNE (2014-2024) divulgado pelo INEP não deixam dúvidas sobre a impossibilidade do cumprimento das metas presentes no Plano. A Fineduca defende, portanto, que no PNE (2024-2034) seja mantido o objetivo de se atingir em 2034 um volume de recursos aplicados em educação pública equivalente a 10% do PIB (Fineduca, 2023, p. 3).

Novamente, se são necessários os 10% do PIB para se cumprir o PNE 2014-2024, como os 10% do PIB podem ficar apenas para 2034?

Apesar de essa questão ser fundamental, e ter significado um recuo de mais uma década para a realização da meta de financiamento, aqui não faremos uma discussão sobre a meta em si, mas sobre as possibilidades dela ser realizada diante das regras fiscais impostas pela Lei Complementar 200/2023, ou seja, pelo novo arcabouço fiscal.

O ARCABOUÇO FISCAL É UM NOVO TETO DE GASTOS?

Instituído pela Lei Complementar 200, de 30 de agosto de 2023, o novo regime fiscal sustentável conhecido como novo arcabouço fiscal veio a substituir a Emenda Constitucional 95/2016, que instituíra o regime fiscal conhecido como “teto de gastos”.

A EC 95/2016 alterou as disposições transitórias da Constituição Federal para estabelecer limites individualizados para as despesas primárias por vinte exercícios financeiros. Esta Emenda Constitucional estabelecia como limite para as despesas primárias o “valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária”, ou seja, as despesas de cada exercício só poderiam ser corrigidas pela inflação do ano anterior.

A EC 95/2016 foi chamada de tetos de gastos porque, de fato, congelava em termos reais as despesas primárias, ou seja, não permitia nenhum crescimento acima da inflação. Note-se que a EC 95/2016 só limita o crescimento das despesas primárias, ficando fora da regra fiscal as despesas financeiras, ou seja, os serviços, juros e amortizações da dívida pública.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva em 2022, o Congresso aprovou a EC 126, de dezembro de 2022, que ficou conhecida como PEC da transição.

Esta Emenda Constitucional flexibilizou as despesas da EC 95/2016, liberando o crescimento das despesas primárias e definiu, no artigo 6, que "o Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, projeto de lei complementar com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável", ou seja, o executivo deveria encaminhar um novo arcabouço fiscal para substituir o teto de gastos instituído pela EC 95/2016.

Assim, em 30 de agosto de 2023, a Lei Complementar 200 foi sancionada pelo presidente Lula e pelos ministros Fernando Haddad e Simone Tebet. Mas o que diz essa Lei?

O capítulo V da LC 200/2023 estabelece a "correção do limite do crescimento da despesa", definindo no artigo 5 que:

A variação real dos limites de despesa primária (...) será cumulativa e ficará limitada, em relação à variação real da receita primária (...) às seguintes proporções:

I - 70% (setenta por cento), caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da lei orçamentária anual tenha sido cumprida (...); ou

II - 50% (cinquenta por cento), caso a meta de resultado primário apurada no exercício anterior ao da elaboração da lei orçamentária anual não tenha sido cumprida (...).

§ 1º O crescimento real dos limites da despesa primária, nos casos previstos nos incisos I e II do caput deste artigo, não será inferior a 0,6% a.a. (seis décimos por cento ao ano) nem superior a 2,5% a.a. (dois inteiros e cinco décimos por cento ao ano).

Desse modo, o arcabouço fiscal estabelece dois mecanismos de limitação de crescimento das despesas primárias: uma proporção de 70% ou 50% da variação do crescimento real da receita, dependendo se a meta fiscal foi ou não cumprida; e uma margem entre 0,6% e 2,5% de crescimento real em qualquer caso.

Isso significa que o arcabouço fiscal estabelece um teto para o crescimento das despesas primárias em 2,5% acima da inflação, lembrando que também aqui as despesas financeiras com os serviços, juros e amortizações da dívida pública não sofrem qualquer limitação de crescimento real.

A tabela apresentada pelo Ministério do Planejamento, quando da apresentação do Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias para 2025, deixa explícito que a LC 200/2023 é um novo teto de gastos:

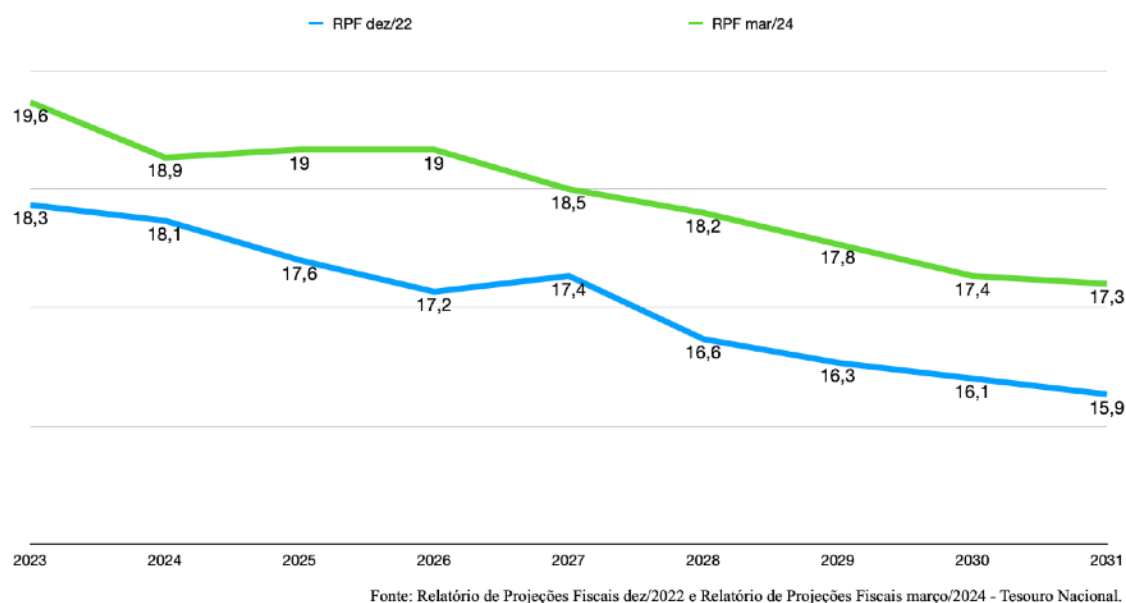
TABELA 1: PROJEÇÃO DA VARIAÇÃO REAL DA RECEITA E LIMITES ESTABELECIDOS PELA LC 200/2023 - 2025-2028

Limite de Despesas (LC 200/2023)		MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO E ORÇAMENTO			
Variação Real da Receita					
Discriminação	2025	2026	2027	2028	
Variação Real da Receita - VRR (12m até jun ano anterior)	8,46%	9,13%	4,20%	2,92%	
70% da VRR	5,92%	6,39%	2,94%	2,05%	
Crescimento Real do Limite de Despesas	2,50%	2,50%	2,50%	2,05%	

Vemos, em perspectiva, o funcionamento dos limites de crescimento estabelecidos pelo arcabouço fiscal, limitando, de forma articulada, a 70% da variação real da receita é a 2,5% de crescimento real. Se 70% da variação real da receita for maior que 2,5%, o crescimento real da despesa fica limitado em 2,5%. Se 70% da variação real da receita for menor que 2,5%, só fica garantido um crescimento real das despesas de 0,6%, podendo ser inferior ao teto de 2,5%. Assim, podemos dizer que o novo teto de gastos é entre 0,6% e 2,5% melhor que o antigo.

Para visualizarmos o que isso significa, podemos ver as projeções feitas pelo Tesouro Nacional em seus relatórios para comparar a projeção de despesas primárias da União no cenário de vigência da EC 95/2016 com a da vigência da LC 200/2023.

GRÁFICO 2: PROJEÇÕES DE DESPESA PRIMÁRIA: RELATÓRIOS DE PROJEÇÃO FISCAIS DE DEZEMBRO DE 2022 X MARÇO DE 2024 - 2023-2031 (% DO PIB)



A linha azul (RPF dez/22) representa a projeção feita no Relatório de Projeções Fiscais de dezembro de 2022, portanto com a vigência da EC 95/2016. A linha verde (RPF março/2024) representa a projeção feita no Relatório de Projeções Fiscais de março de 2024, portanto sob a vigência da Lei Complementar 200/2023.

A comparação feita a partir das projeções dos diferentes relatórios nos mostra que a diferença entre o antigo teto de gastos aprovado no governo Temer e o novo arcabouço fiscal do governo Lula é de ritmo, não de sentido. Em ambas, teremos diminuição das despesas primárias executadas pela União em relação ao PIB, ou seja, diminuição da participação do Estado no conjunto da economia.

O sentido decrescente das projeções nos dois cenários parecem contraditórios com a perspectiva de aumento das despesas públicas com educação pública dos cerca de 5,1% do PIB, despendidos atualmente, para os 10% propostos para 2034.

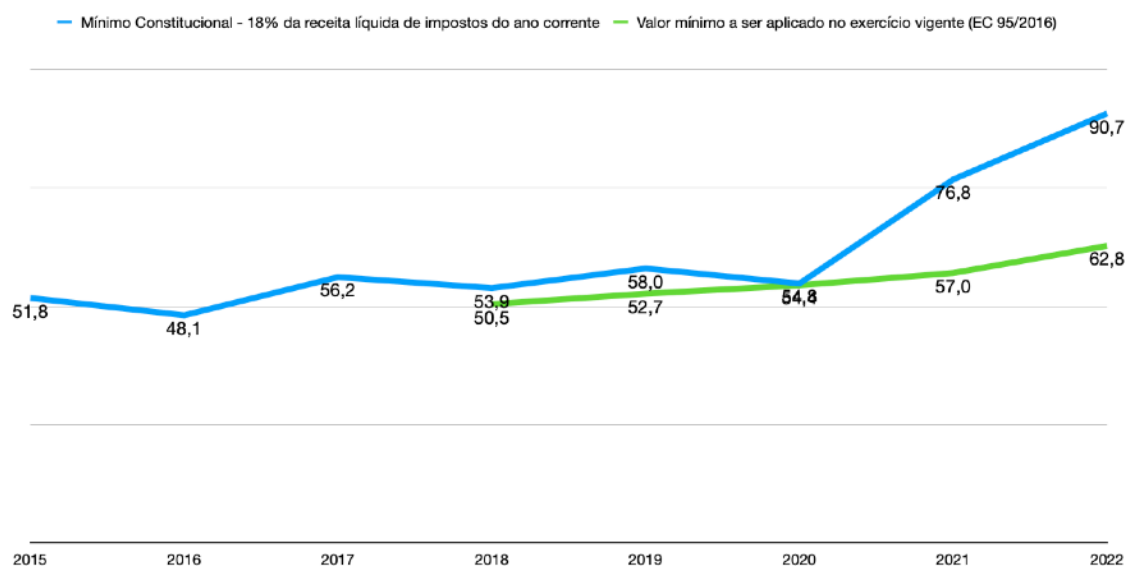
TETO DE GASTOS, ARCABOUÇO FISCAL E O MÍNIMO CONSTITUCIONAL PARA A EDUCAÇÃO

Como vimos, a EC 95/2016, o chamado Teto de Gastos instituído por Michel Temer, congelava o crescimento das despesas primárias por vinte anos, permitindo apenas a correção da inflação medida pelo IPCA. Desse modo, os mínimos constitucionais para a saúde e a educação, embora não tivessem sido abolidos da Constituição Federal, ficavam suspensos nesse período por uma disposição transitória incluída na Constituição Federal pela EC 95/2016, o que alterou os cálculos para o investimento mínimo nessas áreas.

Para ficar com a educação, isso significou uma importante redução do patamar mínimo para o financiamento da educação pelo governo federal.

O gráfico a seguir, feito com dados colhidos dos Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RREO), do Tesouro Nacional, de 2015 a 2022, podemos ver claramente esse movimento.

GRÁFICO 3: MÍNIMO CONSTITUCIONAL X EC 95/2016 (EM BILHÕES DE REAIS - VALORES NOMINAIS)



Fonte: Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) - Tesouro Nacional - dez de 2015 à 2022.

Podemos notar que entre 2018 e 2022 a distância entre as formas de calcular as despesas mínimas com educação pelo artigo 212 da Constituição e o estabelecido na EC 95/2016 fariam com que o financiamento da educação pudesse retroceder em quase R\$ 28 bilhões, com perdas acumuladas de mais de R\$ 57,1 bilhões no mesmo período.

É claro que os gastos federais com educação vão além do mínimo legal, comportando, inclusive outras fontes de receitas. Entretanto, temos que notar que, segundo o mesmo relatório do Tesouro Nacional, em 2022, os gastos com "despesas com ações típicas de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino" foram menores do que a perspectiva estabelecida no artigo 212 da Constituição Federal, quando se gastou, sob essa rubrica, R\$ 85,0 bilhões, ou seja, menos que os R\$ 90,7 bilhões se a regra dos 18% das receitas líquidas em impostos estivesse em vigor, segundo o Relatório Resumido de Execução Orçamentária de dezembro de 2022.

Com a aprovação do novo arcabouço fiscal em 2023, o artigo 212 da Constituição Federal, que estabelece o piso mínimo de investimento em educação pela União, estados, distrito federal e

municípios, retomou sua vigência, já que a própria EC 95/2016 foi revogada. Assim, a União se viu novamente obrigada, por força da Constituição Federal, a aplicar nunca menos que 18% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Entretanto, a revogação da EC 95/2016 e o reestabelecimento do investimento mínimo constitucional na educação passou a colidir com o disposto na LC 200/2023, ou seja, com o novo arcabouço fiscal.

Isso se dá porque o mínimo constitucional é definido como uma porcentagem da receita (18% da receita resultante de impostos, no caso da educação), ou seja, ele varia na mesma proporção que varia a arrecadação. Desse modo, temos uma relação de, no mínimo, 1 para 1 entre crescimento da receita e crescimento da despesa.

Já o arcabouço fiscal limita o crescimento das despesas em, no máximo, 70% da variação real da receita, ou seja, estabelece, no máximo, uma relação de 1 para 0,7 entre crescimento da receita e crescimento da despesa. Lembrando que ainda estabelece o limite máximo de crescimento em 2,5% acima da inflação.

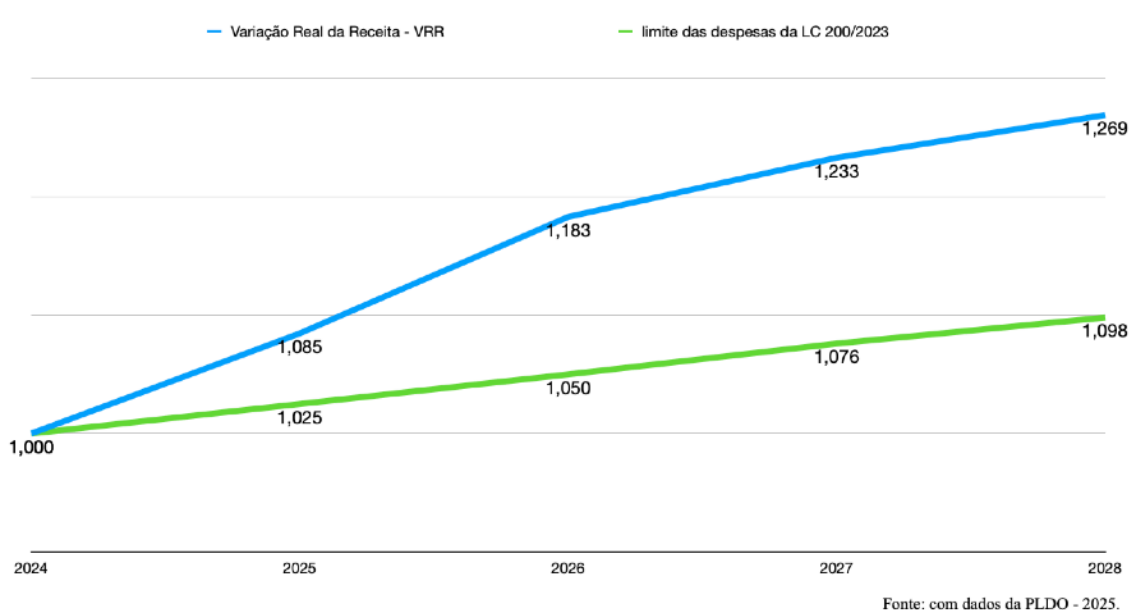
Como pode em um orçamento limitado a um crescimento de 70% da variação da receita ter despesas que crescem a 100% dessa mesma variação? No fim e ao cabo, se mantida as duas regras simultaneamente, os mínimos constitucionais para a educação e saúde acabariam por abarcar a totalidade do orçamento federal, não restando espaço para nenhuma outra despesa.

Se retomarmos a tabela 1, apresentada no PLDO para 2025 pelo Ministério do Planejamento, percebemos o tamanho desse descompasso.

A primeira linha representa a variação das despesas com o mínimo constitucional, a segunda o limite de 70% do crescimento da variação real e a terceira o teto absoluto de 2,5% de crescimento real acima da inflação. Para ficarmos com a projeção do próprio governo, seria como se os mínimos tivessem que, a partir de 2025, sofrerem reajustes de 8,46%, 9,13%, 4,20%, 2,92%, respectivamente, diante de um orçamento que só poderia ser corrigido em 2,5%, no melhor dos casos.

Para se ter uma ideia da diferença dos ritmos de crescimento impostos pelo arcabouço fiscal em relação à variação real da receita, podemos projetar a evolução do crescimento das despesas aplicando os valores da tabela 1:

**GRÁFICO 4: PROJEÇÃO DO CRESCIMENTO DAS DESPESAS 2024 - 2028
VARIAÇÃO REAL DA RECEITA X LIMITE DAS DESPESAS DA LC 200/2023
(1 COMO VALOR DE REFERÊNCIA PARA 2024)**

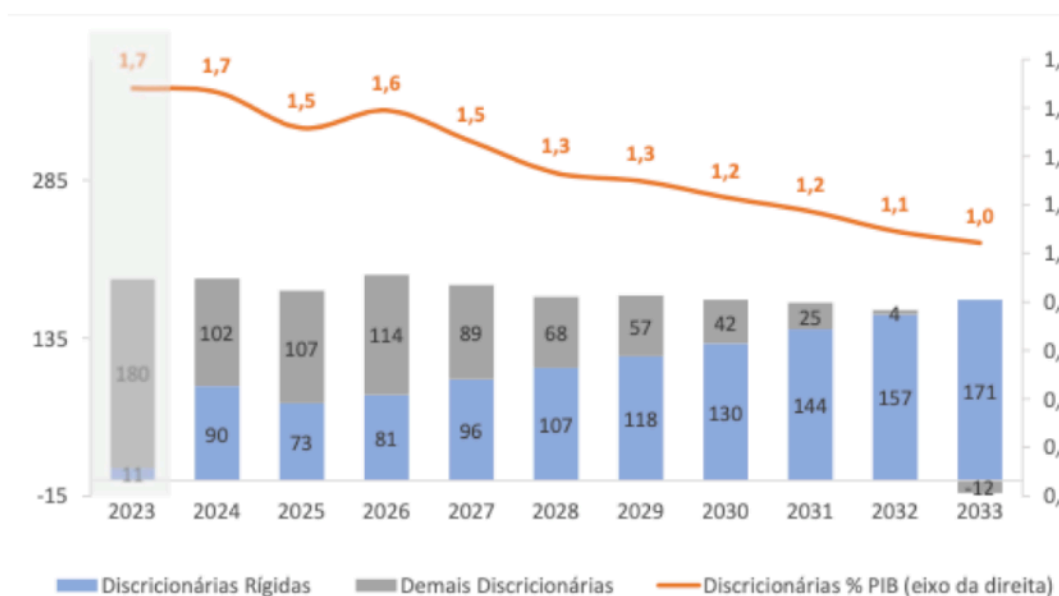


Tomando 2024 como base da comparação, percebemos os ritmos distintos entre o “limite do crescimento real das despesas”, imposto pelo arcabouço fiscal, e uma despesa que crescerá pela variação real da receita.

O próprio Tesouro Nacional, no relatório de Projeções Fiscais de março de 2024, projetou essa contradição, mostrando que o crescimento das despesas com os mínimos constitucionais dentro de um orçamento regido pelo arcabouço fiscal, levará a “um descasamento entre o limite e as despesas a ele sujeitas e influenciando o espaço para as despesas discricionárias ‘livres’” (Tesouro Nacional, março/2024, p. 29).

O gráfico a seguir mostra a projeção do Tesouro Nacional deste cenário de “descasamento”:

GRÁFICO 5: PROJEÇÕES DA DESPESA DISCRICIONÁRIA SOB AS PREMISSAS DO CENÁRIO BASE (R\$ BILHÕES A PREÇOS DE 2024 E % DO PIB)

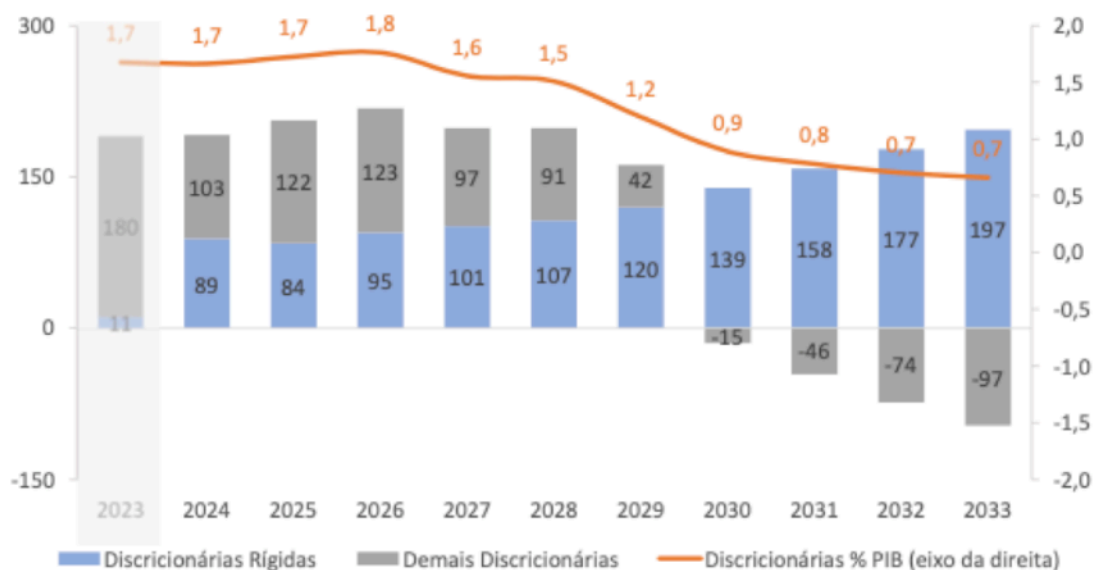


Fonte: Tesouro Nacional - Relatório de Projeções Fiscais de março

A linha laranja representa a projeção das despesas discricionárias como proporção do PIB, que reduziria dos atuais 1,7 % para 1,0% do PIB em 2033. As colunas representam a variação, em bilhões de reais, das despesas discricionárias, divididas entre “discricionárias rígidas” (coluna azul) e “demais discricionárias” (coluna cinza). Como nos diz o relatório, “despesas discricionárias rígidas” é o “nome atribuído às despesas classificadas como discricionárias, mas que, em conjunto, estão associadas ao cumprimento de regras específicas”, sendo consideradas nesta rubrica “i) gastos mínimos em saúde e educação; e ii) emendas parlamentares de execução obrigatória” (Tesouro Nacional, março/2024, pp. 28/9).

Desse modo, a projeção do Tesouro no cenário base - ou seja, com as regras de arrecadação e gastos atuais - nos mostra que em 2033 as despesas discricionárias rígidas serão maiores que o total das despesas discricionárias, não restando espaço para nenhuma outra despesa que não as associadas ao cumprimento de regras específicas.

GRÁFICO 6: PROJEÇÕES DA DESPESA DISCRICIONÁRIA SOB AS PREMISSAS DO CENÁRIO DE REFERÊNCIA (R\$ BILHÕES A PREÇOS DE 2024 E % DO PIB)



Fonte: Tesouro Nacional - Relatório de Projeções Fiscais de março de 2024

No cenário de referência, ou seja, incorporando-se “os efeitos das medidas de arrecadação enviadas com o PLOA 2024, as quais foram mantidas na LOA 2024, além de medidas adicionais necessárias ao cumprimento da trajetória de resultado primário” (Tesouro Nacional, março/2024, p. 7), o cenário é ainda pior, já que esse “descasamento” acontece a partir de 2030:

Diante dessas projeções, o Tesouro Nacional estabeleceu uma “evolução das despesas discricionárias em um cenário alternativo para os gastos mínimos em saúde e educação”, isso porque, segundo o Tesouro Nacional,

No Regime Fiscal Sustentável, a evolução das despesas discricionárias está diretamente associada ao crescimento da RLA (Receita Líquida Ajustada), uma vez que equivalem ao espaço fiscal resultante da diferença entre o limite de despesa e as despesas obrigatórias sujeitas ao limite. A projeção no cenário de referência deste relatório apontou que, ao se deduzir do total das despesas discricionárias os gastos com as “despesas discricionárias rígidas”, classificadas dessa forma por estarem associadas ao cumprimento de regras específicas, o espaço fiscal restante para as “demais discricionárias” apresenta tendência de compressão no médio prazo (Tesouro Nacional, março/2024, p. 42).

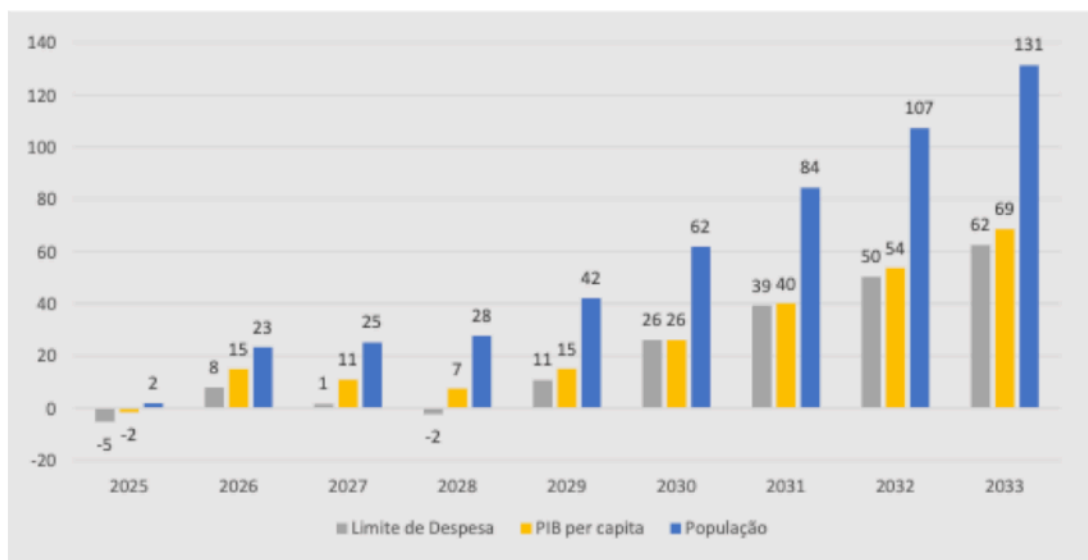
Assim, é o próprio Tesouro Nacional quem reconhece a incompatibilidade entre o arcabouço fiscal e os mínimos constitucionais, o que é verdadeiro, embora a saída apresentada pelo Tesouro seja bastante preocupante.

O Relatório do Tesouro define três “cenários alternativos aos mínimos constitucionais”, que apresenta formas distintas de correção dos pisos, desvinculadas de uma relação direta entre receita e despesa. Nestes cenários, as despesas mínimas com educação e saúde seriam reajustadas pelo: “i) o limite de despesa do cenário de referência; ii) o crescimento populacional do ano anterior, de forma a manter constante o gasto real per capita; e iii) o crescimento do PIB real per capita do ano anterior” (Tesouro Nacional, março/2024, p. 42).

O relatório do Tesouro mostra os “espaços adicionais” nas demais despesas discricionárias em cada caso, o que significa na prática os cortes nos orçamentos da saúde e educação na vigência

desses “cenários alternativos”. Nas projeções apresentadas pelo Tesouro, se essas novas regras passassem a valer a partir do ano que vem, teríamos os seguintes valores “adicionais” retirados da saúde e educação:

GRÁFICO 7: ESPAÇO ADICIONAL EM DEMAIS DESPESAS DISCRICIONÁRIAS EM CENÁRIOS ALTERNATIVOS DE EVOLUÇÃO DOS GASTOS MÍNIMOS EM SAÚDE E EDUCAÇÃO A PARTIR DE 2025 - (R\$ BILHÕES DE 2024)



Fonte: Tesouro Nacional - Relatório de Projeções Fiscais de março de 2024.

Esses “cenários alternativos” significam que a educação e saúde perderiam, em 2033, algo entre R\$ 62 bilhões e R\$ 131 bilhões de reais de seus orçamentos em relação à regra atual, o que significaria um imenso ataque à educação e à saúde.

Temos que ter claro que esse ataque já está anunciado. Membros de primeiro escalão do governo Lula, como o Ministro Fernando Haddad³, a Ministra Simone Tebet⁴, os secretários do Tesouro, Rogério Ceron⁵, e do Planejamento, Paulo Bijos⁶, já defenderam publicamente a posição pela revisão dos mínimos constitucionais para a educação e saúde. Será que vamos esperar esse Projeto de Emenda Constitucional aparecer para tomarmos conta da grandeza desse ataque mais que anunciado?

O FUNDEB FORA DO ARCABOUÇO FISCAL RESOLVE O PROBLEMA DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO?

Uma das questões muito comemoradas na época da tramitação da LC 200/2023 foi o fato de o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) ter ficado de fora do arcabouço fiscal.

³ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/04/haddad-vai-propor-nova-regra-para-gastos-obrigatorios.shtml>

⁴ <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/02/revisao-de-gasto-ja-poupou-bilhoes-e-pode-atingir-qualquer-despesa-diz-tebet.shtml>

⁵ <https://g1.globo.com/economia/de-olho-no-orcamento/noticia/2023/04/11/governo-enviara-pec-no-2o-semester-para-mudar-piso-de-gastos-em-saude-e-educacao-diz-secretario-do-tesouro.ghtml>

⁶ <https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/09/04/ha-margem-de-manobra-para-deficit-zero-diz-secretario.ghtml>

Instituído pela Emenda Constitucional 108/2020, o novo Fundeb foi “constitucionalizado”, ou seja, saiu das “disposições transitórias” e passou a ter vigência no próprio texto constitucional.

Além do estabelecimento do Custo Aluno Qualidade inicial (CAQi) e do Custo Aluno Qualidade (CAQ) uma mudança importante no Fundeb foi o aumento da complementação da União para o Fundo, estabelecendo um aumento até atingir 23% em 2026. A EC 108/2020 aumentou a participação da União na complementação ao Fundeb, mais que dobrando sua participação.

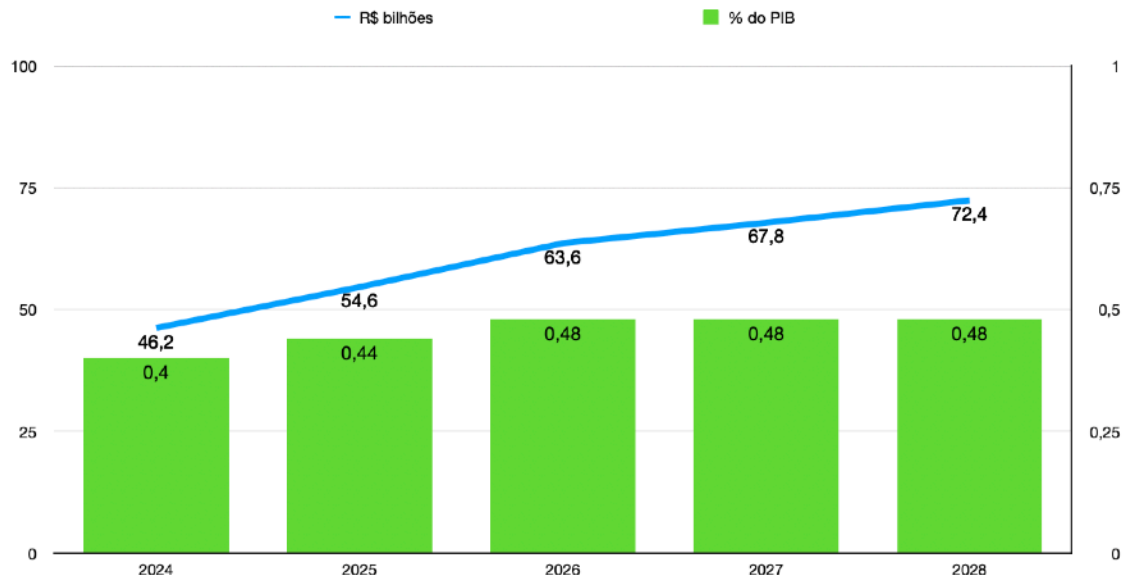
Quando da tramitação da LC 200/2023, apresentada como Projeto de Lei Complementar 93/2023 pelo executivo federal, houve uma grande discussão sobre se o Fundeb seria ou não incluído no novo teto de gastos.

Apesar de o projeto de lei enviado pelo governo excluir o Fundeb da base de cálculo e dos limites estabelecidos na lei, o Congresso Nacional colocou o Fundeb nos limites do arcabouço fiscal, sendo depois retirado quando da tramitação da lei no Senado Federal. No fim das contas, a LC 200/2023 foi sancionada excluindo de seu cálculo os incisos IV e V do caput do artigo 212-A da Constituição Federal, que estabelecem a complementação da União ao Fundeb.

O Fundeb, apesar de ser o principal mecanismo de financiamento da educação básica e de valorização dos profissionais da educação, não esgota o conjunto dos investimentos públicos na educação pública.

O estabelecimento da complementação da União em 23% do montante do Fundo também, por si só, não faz alcançar a meta dos 10% do PIB de investimento público na educação pública.

GRÁFICO 8: PROJEÇÃO DESPESA COM COMPLEMENTAÇÃO DA UNIÃO COM O FUNDEB (R\$ BILHÕES E % DO PIB)



Fonte: Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias - 2025.

Desse modo, vemos que a complementação da União ao Fundeb, apesar de dobrar com a aprovação da EC 108/2020 atinge e se estabiliza em cerca de 0,48% do PIB, mantendo, segundo o Tesouro Nacional, cerca de 0,5%, pelo menos até 2032 (Tesouro Nacional, jul/2023).

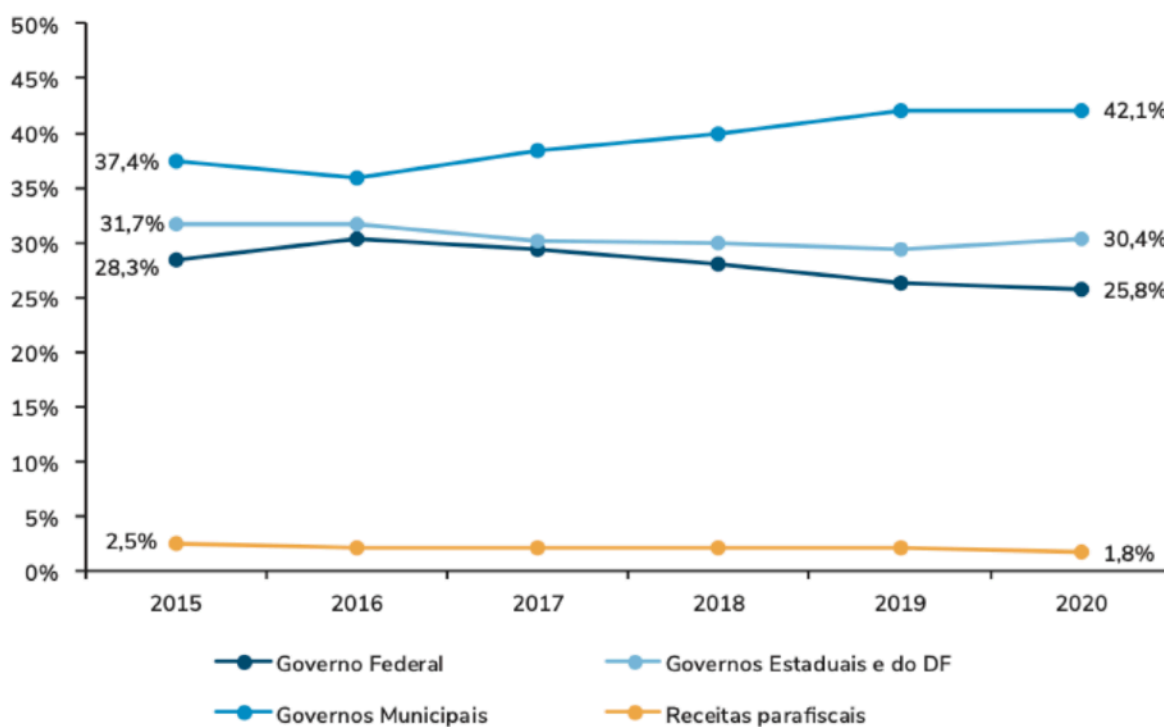
Mesmo esse crescimento já começa a ser questionado por nomes importantes da equipe econômica do governo Lula. Como noticiou o jornal Valor Econômico, a Ministra Simone Tebet "atribui à 'irresponsabilidade' do ex-ministro Paulo Guedes a aceitação, sem resistência do governo

passado, da emenda constitucional que aumentou, de maneira escalonada, de 10% para 23% (em 2026) a participação da União no Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb)”, dizendo que o Ministério do Planejamento já faz simulações “para a incorporação do Fundeb ao piso constitucional”, medida que “pode ter um impacto em torno de R\$ 40 bilhões em três ou quatro anos”, embora ressalve que essas ainda são simulações embrionárias (Valor Econômico, 06/05/2024).

Assim, mesmo a complementação da União para o Fundeb pode sofrer alterações, passando a se sobrepôr ao mínimo constitucional.

Quando conhecemos a composição dos gastos públicos com educação, percebemos que os gastos da União com manutenção e desenvolvimento do ensino poderia desempenhar um papel maior no financiamento da educação nacional, se quisermos atingir o patamar pactuado em 2014 de 10% do PIB de investimento público em educação. O gráfico a seguir mostra a participação dos municípios, estado e União nos gastos públicos com educação:

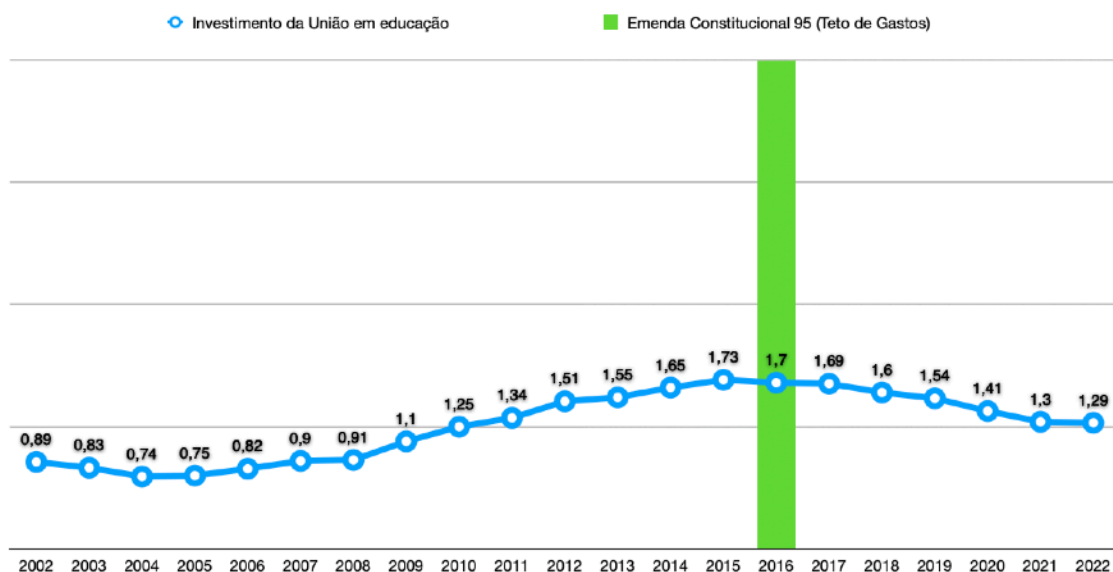
GRÁFICO 9: PARTICIPAÇÃO DOS ENTES NOS GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO (%) - BRASIL - 2015-2020



Fonte: Relatório do 4o ciclo de monitoramento das metas do Plano Nacional de Educação - MEC/INEP (2022).

Vemos que, desde 2016, a participação relativa da União nas despesas com educação cai constantemente até atingir 25,8% do total das despesas públicas com educação. Temos que notar que isso não se deu apenas por um incremento orçamentário dos demais entes, mas, sobretudo, por uma queda do investimento federal em educação, que passou a executar uma proporção cada vez menor do PIB com educação. No gráfico a seguir podemos ver o movimento das despesas executadas pela União como proporção do PIB e perceber o efeito regressivo que a EC 95/2016 teve sobre elas:

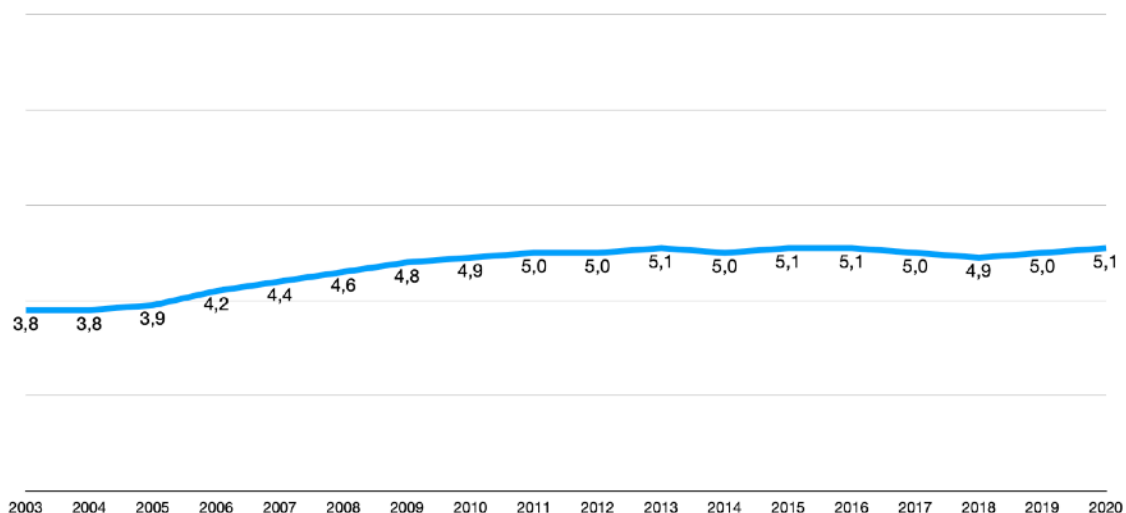
GRÁFICO 10: DESPESA FEDERAL EXECUTADA EM EDUCAÇÃO - 2002-2022 (% DO PIB)



Fonte: elaborado com dados do Senado Federal - Portal SIGA Brasil.

A União chegou a investir 1,73% do PIB, em 2015, com manutenção e desenvolvimento do ensino, tendo regredido após o golpe institucional e a EC 95/2016 para 1,29%, em 2022. Esse movimento impactou negativamente no total de gastos públicos com educação pública como percentual do Produto Interno Bruto, afastando o país ainda mais da meta estabelecida na Lei 13.005/2014, ou seja, no último PNE, como podemos ver no gráfico a seguir:

GRÁFICO 11: GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO PÚBLICA - 2002-2020 (% DO PIB)



Fonte: Relatório do 4o ciclo de monitoramento das metas do PNE 2014-2024 - MEC/INEP (2022) - Portal SIGA Brasil.

Vemos que mesmo o incremento da complementação da União para o Fundeb, embora seja medida importante, não faz avançar significativamente os investimentos federais em educação e, conseqüentemente, o total de investimentos públicos de modo a perseguirmos a meta dos 10% do PIB para o fim do decênio, como propôs a CONAE-2024.

O DOCUMENTO FINAL DA CONAE-2024 PARA O PNE E O ARCABOUÇO FISCAL

Apesar da contradição de propor os 10% do PIB de investimento público para a educação pública apenas para o final do decênio contida no documento final da Conferência Nacional de Educação de 2024 (CONAE-2024), este documento traz importantes apontamentos sobre a nova regra fiscal e os limites que ela impõe para o crescimento do investimento público na educação pública.

A CONAE-2024 apontou corretamente o impacto que a EC 95/2016 teve para o financiamento público e para a educação e de como esta Emenda Constitucional obrigou a recolocar a meta de ampliação do financiamento da educação. Diz o documento:

O déficit educacional neste marco contextual em que o Brasil se insere, pós-pandemia, e o período de quase estagnação dos recursos aplicados em educação, meio à austeridade fiscal estabelecida, em 2017, pela Emenda Constitucional (EC) n° 95, de 15 de dezembro de 2016, que congelou as despesas primárias (pagamento de pessoal, água, energia elétrica, limpeza, vigilância, terceirizados, material de consumo, construções físicas, equipamentos, mobiliários etc.) do Poder Executivo de 2017 a 2023, nos levam a concluir pela necessidade de efetivação de uma nova meta para se atingir o equivalente a, no mínimo, 10% do PIB de recursos públicos aplicados exclusivamente na educação pública (CONAE, 2024, p. 178).

A CONAE-2024 também apontou corretamente a relação entre o mínimo constitucional e a meta do PNE, mostrando que o mínimo constitucional não assegura os recursos necessários para os nossos desafios educacionais.

As vinculações mínimas vinculadas pela Constituição Federal (CF), de 1988, não asseguram o montante de recursos para superar os problemas educacionais brasileiros e, portanto, precisam ser mantidas para a garantia de pelo menos um patamar mínimo de recurso (CONAE, 2024, p. 178).

Desse modo, a CONAE-2024 ressaltou que o mínimo constitucional é apenas o piso de financiamento da educação, sendo a meta de financiamento do PNE, também inscrita na Constituição Federal pela EC 59/2009, o caminho que devemos seguir para superar nossas dívidas e problemas educacionais. Diz o documento da CONAE-2024:

Para atingir um volume de recursos financeiros equivalente a 10% do PIB aplicados em educação pública, o país precisará ampliar os recursos educacionais, utilizando o máximo dos recursos disponíveis e não só aqueles oriundos dos tributos. Esse volume de recursos, como percentual do PIB, precisa ser considerado como a prioridade número 1 brasileira, durante algumas décadas, para superar o atraso histórico e promover um salto educacional no país, imprescindíveis para diminuir a desigualdade e não permitir que diversas gerações de crianças, adolescentes, jovens e adultos sejam consideradas perdidas pelo processo educacional (CONAE, 2024, p. 178).

Entretanto, alerta a CONAE-2024,

O marco contextual, neste momento de elaboração de um novo PNE, nos apresenta, também, desafios quanto à definição dos recursos aplicados em educação, considerando a aprovação de um novo arcabouço fiscal que também se caracteriza por limitar os valores a serem aplicados pelo Poder Executivo. Além disso, está em curso uma reforma tributária que, dependendo dos resultados de sua implantação, poderá comprometer o volume de recursos vinculados à educação nos âmbitos federal, estaduais, distrital e municipais (CONAE, 2024, p. 181).

Assim, não escapou à CONAE-2024 o fato do arcabouço fiscal colocar em risco a vinculação constitucional para educação:

Corre-se, ainda, o risco de, nesse acoplamento de novo arcabouço fiscal e reforma tributária, comprometer as vinculações constitucionais dos recursos para a educação, contidas no artigo 212 da CF, de 1988, - já em montantes insuficientes, considerando as necessidades de financiamento da educação brasileira no próximo decênio (CONAE, 2024, p. 181).

É por isso que a CONAE propõe

impedir que as políticas de austeridade que limitam o pagamento das despesas primárias do Poder Executivo constringam a elevação dos recursos aplicados em educação pela vinculação constitucional dos impostos (CONAE, 2024, p. 180).

Isso significa, na prática, que a CONAE-2024 defende a retirada da educação dos mecanismos de limitação impostas pelo novo arcabouço fiscal.

Para isso, a CONAE-2024 propôs inverter a lógica do arcabouço fiscal, limitando o crescimento das despesas financeiras ao invés de limitar o crescimento das despesas primárias. Assim, o documento final da Conferência propõe "limitar o pagamento de juros, encargos e amortização da dívida pública a um valor equivalente a 70% da média paga nos últimos cinco anos, realizando a renegociação dos 30% restantes do ano vigente". Para a CONAE-2024,

Esta seria, dentre todas as outras ações elencadas neste documento, a mais necessária, para que os recursos resultantes dessa operação possam colaborar com o financiamento educacional, atendendo a todas as demandas, dos níveis, etapas e modalidades, e visando à diminuição da grande desigualdade brasileira (CONAE, 2024, p. 181).

A CONAE acerta ao mirar na dívida pública. De fato, as despesas com os serviços, juros e amortizações da dívida é o maior problema do orçamento público, compondo quase metade das despesas da União. Criar um mecanismo para problematizar e limitar as despesas com a dívida é um ponto, "a mais necessária", para avançarmos no financiamento da educação nos afastando das políticas de austeridade, que ao fim e ao cabo, sempre visam "metas fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida", como podemos ler na própria LC 200/2023.

Para atingir a proposição de "ampliar o volume de recursos públicos aplicados em educação pública de maneira a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do Produto Interno Bruto - PIB - do país no quarto ano de vigência do PNE, 9% no oitavo ano e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio", a CONAE-2024 propõe

elevantar o montante de recursos públicos aplicados em educação pública, em todos os níveis, etapas e modalidades, sob a coordenação nacional da União e em regime de colaboração com estados, Distrito Federal e municípios (...), ampliando a vinculação de 18% para, no mínimo, 25%, não só considerando a receita advinda de impostos, mas também adicionando, de maneira adequada, percentuais das taxas e contribuições sociais para a aplicação em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) (CONAE, 2024, p. 185).

Para garantir os recursos necessário para essa expansão, propõe-se uma "reforma tributária progressiva" bem como outros mecanismos de taxação e crescimento da arrecadação.

Assim, parece que a CONAE-2024 oscilou entre uma postura bastante crítica ao arcabouço fiscal - reconhecendo, inclusive os riscos que ele representa para o mínimo constitucional para a educação - e uma certa ilusão com uma reforma tributária e aumento da arrecadação, acabando por acreditar numa certa convivência entre a meta dos 10% para o financiamento público da educação pública e uma política de austeridade, da qual a educação poderia ficar "de fora".

Quanto ao aumento da arrecadação como forma de aumentar as despesas primárias com educação, já vimos que isso seria insuficiente, já que o arcabouço fiscal limita o crescimento das despesas à uma fração do crescimento das receitas. Como veremos a seguir, a projeção do governo é aumentar as receitas e diminuir as despesas, mecanismo necessário para “o equilíbrio da dívida pública”.

Quanto à convivência dos mínimos constitucionais e da meta de financiamento do PNE com o arcabouço fiscal, vimos que é uma impossibilidade matemática. Assim, propor “excluir, de qualquer política de austeridade dos governos e entes federados, todos os recursos aplicados em educação” sem combater a própria política de austeridade é uma impossibilidade, que mais cedo ou mais tarde cobrará seu preço.

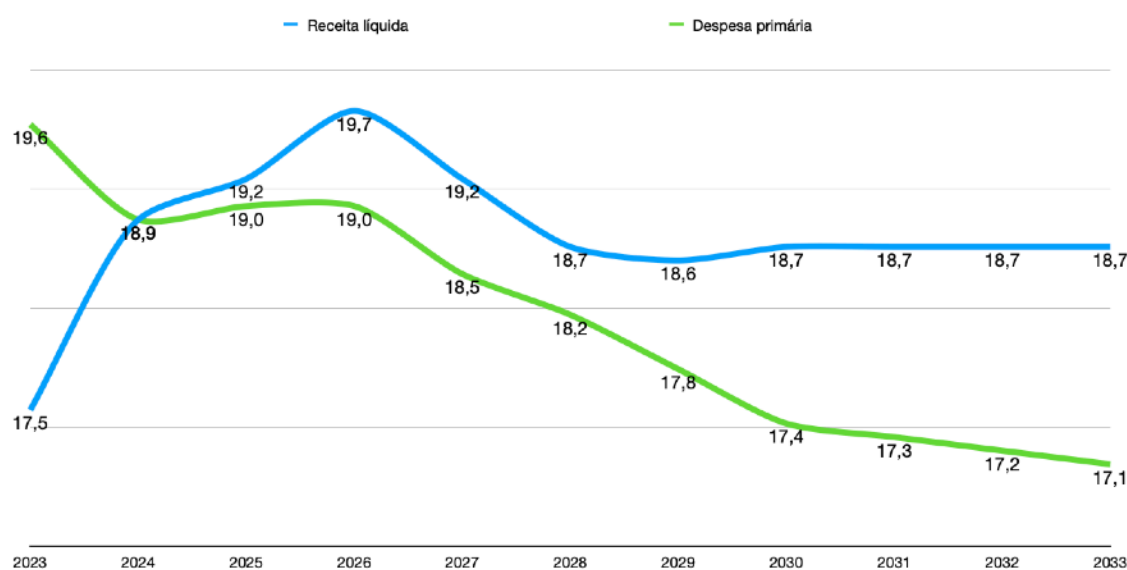
EM DEFESA DO MÍNIMO CONSTITUCIONAL E DOS 10% DO PIB DE INVESTIMENTO PÚBLICO PARA A EDUCAÇÃO PÚBLICA

Vimos que com a aprovação do Novo Regime Fiscal Sustentável, pela LC 200/2023, a projeção dos gastos primários do Executivo Federal irão reduzir significativamente. Temos que ter claro que esse não é um “efeito colateral” do novo Regime Fiscal: esse é o objetivo da nova lei complementar.

É por isso que o novo arcabouço fiscal estabeleceu um teto para o crescimento das despesas primárias - ou seja, todas as despesas exceto para a dívida pública - em relação ao crescimento da arrecadação. Assim, a meta da nova lei não é apenas “equilibrar os gastos públicos”, mas, num futuro bem próximo gastar menos do que arrecada, ou seja, obter superávit primário. O objetivo é ter mais recursos para o pagamento dos serviços, juros e amortizações da dívida pública.

Desse modo, o governo projeta, simultaneamente, um aumento das receitas primárias, com uma reforma tributária, e uma diminuição das despesas primárias, com o novo arcabouço fiscal, em relação ao conjunto da economia, como podemos ver no gráfico abaixo:

GRÁFICO 12: PROJEÇÕES RECEITA LÍQUIDA E DESPESA PRIMÁRIA - UNIÃO - (% DO PIB) - CENÁRIO DE REFERÊNCIA - (2023-2033)



Fonte: Tesouro Nacional - Relatório de Projeções Fiscais de março de 2024.

Esse é considerado o “cenário de referência” pelo Tesouro Nacional, ou seja, ele é a projeção que “tem como premissa a implementação de medidas adicionais para incremento de receitas

e a contenção de despesas para atingir esse objetivo”, segundo conceitua o Relatório de Projeções Fiscais do Tesouro Nacional. Assim, o cenário de referência é o “na melhor das hipóteses” desenhada pelo Tesouro Nacional.

Esse movimento se dá porque o novo arcabouço fiscal limita o crescimento das despesas primárias à 70% do crescimento das receitas, o que faz com que as despesas não possam crescer no mesmo ritmo das receitas.

Precisamos ressaltar que essa projeção e essa regra são incompatíveis com os mínimos constitucionais estabelecidos para a saúde e a educação, já que eles são definidos como proporção fixa da receita: 15% da receita corrente líquida para a saúde e 18% da receita líquida com impostos para a educação.

Isso significa que os mínimos constitucionais da saúde e educação crescem a 100% do crescimento da arrecadação, mas o arcabouço fiscal limita esse crescimento a 70%, isso se cumprir as metas estabelecidas, e, em qualquer caso, a 2,5% de crescimento real. Ou seja, o dispositivo da LC 200/2023 é matematicamente incompatível com os mínimos estabelecidos pela Constituição Federal.

Como vimos, desde a aprovação da EC 95/2016, os valores executados com educação pela União vêm decrescendo em relação ao PIB, passando de 1,7% do PIB, em 2016, para 1,29% em 2022. E desde a aprovação do PNE 2014-2024, o investimento público com educação pública passou de 5% do PIB para 5,1%.

Desse modo, iniciamos os debates para um novo Plano Nacional de Educação tendo recuado na participação federal nos gastos com educação e sem avançarmos quase nada nas metas de investimento público na educação pública. O PNE 2014-2024 estabeleceu que devíamos investir 7% do PIB, em 2019, e 10%, em 2024. Hoje, investimos quase os mesmos 5% do PIB na educação pública que investíamos quando o PNE foi aprovado há quase dez anos. É por isso que na discussão para novo PNE ainda teremos que debater questões básicas como erradicação do analfabetismo, universalização da Educação Básica, valorização dos trabalhadores da educação...

Embora o Estado brasileiro nunca tenha cumprido sua própria meta estabelecida em lei para o investimento público em educação pública, agora a questão parece que vai se agravar. Com a existência do novo teto de gastos, o próprio estabelecimento de uma meta de crescimento parece se tornar impossível. A meta do novo arcabouço fiscal é a redução das despesas primárias no conjunto da economia e tem como decorrência necessária o fim dos pisos constitucionais. Uma regra fiscal que problematiza os pisos constitucionais para a educação não permitirá que dobremos o investimento público em educação no país.

Desse modo, iremos começar a construção de um novo Plano Nacional de Educação sob o imperativo da restrição dos investimentos.

Ainda hoje lutamos por um padrão mínimo e universal da educação escolar para a pessoas em nosso país. Não atingimos nem uma qualidade mínima para todas as pessoas que vivem no Brasil. Para atingirmos uma qualidade mínima e universalizarmos o acesso e permanência, temos que avançar para além dos investimentos mínimos para a educação. E é por isso que a Constituição diz que o PNE deve estabelecer uma meta de investimento público em educação pública em relação ao PIB e o último Plano Nacional de Educação determinou que esse investimento atingisse 10% do PIB em 2024 e a CONAE-2024 propõe 10% para 2034.

A ideia de fundo é que esse esforço deve ser sempre superior ao mínimo. Mas após as metas serem sistematicamente desrespeitadas, os próprios mínimos começam a ser questionados.

Ademais, nesse momento, em que iremos começar a discutir um novo Plano Nacional de Educação para o próximo decênio, temos que ter claro que sem enfrentarmos o novo regime fiscal, não

adianta colocarmos novamente como meta atingirmos 7% ou 10% do PIB de investimento público para a educação pública.

Sem destruímos a barreira fiscal que impede a expansão das despesas públicas, de nada adianta estabelecermos como meta o seu aumento.

Devemos entender o financiamento público como o pressuposto para a efetivação das políticas públicas. Sem um orçamento do volume dos nossos desafios educacionais, não poderemos avançar para a sua superação.

Desse modo, não adiantará nada se no novo Plano Nacional de Educação inscrevermos cem metas de ampliação, universalização ou melhoria da qualidade da educação se não formos capazes de definir e fazer cumprir o seu pressuposto. De nada vale uma boa meta de política pública educacional se não pudermos realizá-la a partir das despesas estatais. Ou derrubamos o arcabouço fiscal ou o arcabouço fiscal derruba o mínimo constitucional e inviabiliza qualquer meta de financiamento para o novo PNE, e, por consequência, o próprio Plano Nacional de Educação.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm

BRASIL. *Lei n. 10.172, DE 9 DE JANEIRO DE 2001*. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/leis_2001/110172.htm

BRASIL. *Lei n. 11.738, DE 16 DE JULHO DE 2008*. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/11738.htm

BRASIL. *Lei n. 13.005, DE 25 DE JUNHO DE 2014*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2014/lei/113005.htm

BRASIL. *Emenda Constitucional n. 95, DE 15 DE DEZEMBRO DE 2016*. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm

BRASIL. *Lei Complementar n. 200, DE 30 DE AGOSTO DE 2023*. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp200.htm

CONAE (2010). *Documento Final: Construindo o Sistema Nacional Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação*. Disponível em http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf

CONAE (2024). *Documento Final: Plano Nacional de Educação (2024-2034): política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável*. Disponível em <https://campanha.org.br/acervo/documento-final-conae-2024/>

II CONED. *Plano Nacional de Educação - A Proposta da Sociedade Brasileira*. II CONED - Belo Horizonte, 09 de novembro de 1997. Disponível em: <https://www.adusp.org.br/files/PNE/pnebra.pdf>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Proposta de Plano Nacional de Educação da Câmara dos Deputados*, de 2000. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/arquivos/pdf/pne.pdf>

CÂMARA DOS DEPUTADOS. *Redação Final do Projeto de Lei 8.035E/2010*. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1267006&filename=REDACAO_FINAL_PL_8035/2010

EXECUTIVO FEDERAL. *Projeto de Lei 8.035/2010 - Novo PNE 2011-2020 - proposta do executivo*. Disponível em: https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=831421

EXECUTIVO FEDERAL. *Projeto de Lei de Diretrizes Orçamentárias (PLDO) - 2025 - .* Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/noticias/2024/abril/governo-preve-resultado-primario-equilibrado-em-2025-e-crescente-nos-3-anos-seguintes/pldo-2025-coletiva-de-imprensa-1.pdf/view>

FINEDUCA. *O Financiamento do PNE (2024-2034): é chegada a hora de priorizar a Educação no processo de desenvolvimento social e econômico do Brasil*. XI Encontro da Fineduca Curitiba, 11 de dezembro de 2023. Disponível em <https://fineduca.org.br/o-financiamento-do-pne-2024-2034-e-chegada-a-hora-de-priorizar-a-educacao-no-processo-de-desenvolvimento-social-e-economico-do-brasil/>

FÓRUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO/ MEC/ GOVERNO FEDERAL. *Documento de Referência - CONAE - 2024 (Plano Nacional de Educação 2024-2034: política de Estado para a garantia da educação como direito humano, com justiça social e desenvolvimento socioambiental sustentável)*. 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/mec/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/conferencias/conae-2024/documento-referencia.pdf>

INEP/MEC. *Relatório do 4o Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação – 2022*. Brasília, DF: Inep, 2022. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf

PARTIDO DOS TRABALHADORES (PT). *Uma escola do tamanho do Brasil: programa de governo 2002 da coligação Lula Presidente*. Disponível em: <https://fpabramo.org.br/csbs/wp-content/uploads/sites/3/2017/04/16-umaescoladotamanhodoBrasil.pdf>

TESOURO NACIONAL. *Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO)*. dezembro 2015-2022. Disponíveis em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria-rreo/2023/8>

TESOURO NACIONAL. *Relatório de projeções fiscais dez/2022*. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-projecoes-fiscais/2022/21>

TESOURO NACIONAL. *Relatório de projeções fiscais jul/2023*. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-projecoes-fiscais/2023/20>

TESOURO NACIONAL. *Relatório de projeções fiscais março/2024*. Disponível em: <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-de-projecoes-fiscais/2023/21>

Contribuição dos autores:

Mauro Sala: conceituação, metodologia, análise dos dados, escrita, conclusão, revisão, edição.

Evaldo Piolli: conceituação, metodologia, análise dos dados, escrita, conclusão, revisão, edição.

Conflito de interesses:

Os autores declaram não haver conflitos de interesse que possam influenciar no desenvolvimento dessa investigação

Este preprint foi submetido sob as seguintes condições:

- Os autores declaram que estão cientes que são os únicos responsáveis pelo conteúdo do preprint e que o depósito no SciELO Preprints não significa nenhum compromisso de parte do SciELO, exceto sua preservação e disseminação.
- Os autores declaram que os necessários Termos de Consentimento Livre e Esclarecido de participantes ou pacientes na pesquisa foram obtidos e estão descritos no manuscrito, quando aplicável.
- Os autores declaram que a elaboração do manuscrito seguiu as normas éticas de comunicação científica.
- Os autores declaram que os dados, aplicativos e outros conteúdos subjacentes ao manuscrito estão referenciados.
- O manuscrito depositado está no formato PDF.
- Os autores declaram que a pesquisa que deu origem ao manuscrito seguiu as boas práticas éticas e que as necessárias aprovações de comitês de ética de pesquisa, quando aplicável, estão descritas no manuscrito.
- Os autores declaram que uma vez que um manuscrito é postado no servidor SciELO Preprints, o mesmo só poderá ser retirado mediante pedido à Secretaria Editorial do SciELO Preprints, que afixará um aviso de retratação no seu lugar.
- Os autores concordam que o manuscrito aprovado será disponibilizado sob licença [Creative Commons CC-BY](#).
- O autor submissor declara que as contribuições de todos os autores e declaração de conflito de interesses estão incluídas de maneira explícita e em seções específicas do manuscrito.
- Os autores declaram que o manuscrito não foi depositado e/ou disponibilizado previamente em outro servidor de preprints ou publicado em um periódico.
- Caso o manuscrito esteja em processo de avaliação ou sendo preparado para publicação mas ainda não publicado por um periódico, os autores declaram que receberam autorização do periódico para realizar este depósito.
- O autor submissor declara que todos os autores do manuscrito concordam com a submissão ao SciELO Preprints.