

## **Políticas de Financiamento do Governo Temer para o Ensino Superior: primeiras impressões**

**Guaracy Silva**

gsilva@unis.edu.br

Centro Universitário do Sul de Minas – UNIS-MG

Recentemente o Governo Temer deixou a interinidade para ser empossado em caráter definitivo. Logo após, os rumores de políticas que seriam adotadas passaram a ser materializados em documentos oficiais e pronunciamentos de autoridades. O presente trabalho tem como objetivo analisar as primeiras ações do referido governo no tocante à educação, focando o financiamento para o ensino superior. Para tanto serão analisados os projetos de leis e de emendas à Constituição Federal bem como a manifestação da sociedade civil organizada, entidades representativas ligadas ao tema e pesquisadores da área. O intento se justifica uma vez que ainda na interinidade o Governo Temer apresentou ao Congresso Nacional uma Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 241 que propunha a instituição de um novo regime fiscal que, entre outros aspectos, corrigiria as cifras destinadas para a educação apenas pelos índices da inflação do ano anterior. Se aprovado o novo regime, mesmo que o Brasil retome o crescimento econômico, notar-se-á uma queda do percentual do PIB investido na área. Após a análise dos documentos foi possível verificar uma “desresponsabilização” do governo federal para com as verbas da educação que será deletéria para com o que foi preconizado no Plano Nacional de Educação, aprovado no ano de 2014 através da Lei nº 13.005, considerando tanto a referida PEC bem como outras propostas, consideradas acessórias ou complementares.

**Palavras-chave:** Financiamento da Educação. Governo Temer. Políticas de Educação. Plano Nacional de Educação. PEC nº 241/2016

### **1. A gênese da PEC que limita os desembolsos do Governo Federal**

No dia 15 de junho de 2016, os senhores Henrique de Campos Meirelles e Dyogo Henrique de Oliveira, respectivamente ministro da Fazenda e ministro de Planejamento, Desenvolvimento e Gestão do governo interino, liderado pelo vice-presidente da República no exercício do cargo de presidente – senhor Michel Temer, encaminharam ao chefe do Poder Executivo a Exposição de Motivos Interministerial –

EMI nº 00083/2016 MF MPDG, cujo teor tratava de uma Proposta de Emenda à Constituição que visava instituir o que os ministros denominaram de “Novo Regime fiscal no âmbito da União”.

Segundo os signatários de tal exposição de motivos, a alteração no diploma máximo do ordenamento jurídico brasileiro visava: “reverter, no horizonte de médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que nos últimos anos foi colocado o Governo Federal” (BRASIL, 2016a, p. 1).

No texto, composto por cinco páginas, os ministros justificaram a proposta apresentada, como segue:

Faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. É importante destacar que, dado o quadro de agudo desequilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos, esse instrumento é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos. Corrigir o desequilíbrio das contas públicas é condição necessária para retirar a economia brasileira da situação crítica que Vossa Excelência recebeu ao assumir a Presidência da República (BRASIL, 2016a, p. 2).

Tangenciando o objeto deste trabalho, os ministros assinalaram na mesma mensagem:

Nos últimos anos, aumentaram-se gastos presentes e futuros, em diversas políticas públicas, sem levar em conta as restrições naturais impostas pela capacidade de crescimento da economia, ou seja, pelo crescimento da receita. É fundamental para o equilíbrio macroeconômico que a despesa pública seja gerida numa perspectiva global. Nesse sentido, qualquer iniciativa que implique aumento de gastos não deve ser analisada isoladamente, haja vista que essa abordagem tende a levar a conclusões equivocadas sobre seus benefícios e custos. De fato, nossa experiência ensinou que o processo descentralizado e disperso de criação de novas despesas gerou crescimento acelerado e descontrolado do gasto (IDEM, IBIDEM).

Apresentando os aspectos legais e o caráter transitório da medida, os ministros propuseram:

Tal regime consiste em fixar meta de expansão da despesa primária total, que terá crescimento real zero a partir do exercício subsequente ao de aprovação desta PEC, o que levará a uma queda substancial da despesa primária do governo central como percentagem do PIB. Trata-se de mudar a trajetória do gasto público federal que, no período 1997-2015 apresentou crescimento médio de 5,8% ao ano acima da inflação.

(...)

Por ser de duração previamente estabelecida, o Novo Regime Fiscal, será inscrito no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Fixa-se, para o exercício de 2017, limite equivalente à despesa realizada em 2016, corrigida pela inflação observada em 2016. A partir do segundo exercício, o limite para a despesa primária será naturalmente incorporado ao processo de elaboração da lei de diretrizes orçamentárias e da lei orçamentária anual, e consistirá no valor do limite do exercício anterior, corrigido pela do exercício anterior. Tal correção será feita pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IDEM, IBIDEM).

Especificamente sobre as despesas vinculadas às receitas líquidas correntes ou de impostos, como a educação e a saúde, os signatários consideraram:

Isso porque a Constituição estabelece que as despesas com saúde e educação devem ter um piso, fixado como proporção da receita fiscal. É preciso alterar esse sistema, justamente para evitar que nos momentos de forte expansão econômica seja obrigatório o aumento de gastos nessas áreas e, quando da reversão do ciclo econômico, os gastos tenham que desacelerar bruscamente. Esse tipo de vinculação cria problemas fiscais e é fonte de ineficiência na aplicação de recursos públicos (IDEM, p. 4).

Na mesma data da EMI nº 00083/2016 MF MPDG, o Poder Executivo encaminhou à Câmara dos Deputados a Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016. O texto, propunha alterações no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT visando a implementação do “Novo Regime Fiscal”. Fica latente a manutenção integral das propostas apresentadas pelos ministros já citados, conforme se observa a seguir:

Art. 102. Será fixado, para cada exercício, limite individualizado para a despesa primária total do Poder Executivo, do Poder Judiciário, do Poder Legislativo, inclusive o Tribunal de Contas da União, do Ministério Público da União e da Defensoria Pública da União.

(...)

§ 3º Cada um dos limites a que se refere o **caput** equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária realizada no exercício de 2016, conforme disposto no § 8º, corrigida pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de janeiro a dezembro de 2016; e II - nos exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do IPCA, publicado pelo IBGE, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de janeiro a dezembro do exercício imediatamente anterior (BRASIL, 2016b, p. 1).

A opção por se materializar a emenda constitucional através do ADCT foi duramente criticada pela procuradora e pesquisadora Élide Pinto (2016, p. 1):

Há um sério impasse na tentativa de ocultar dentro do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias tudo o que a sociedade brasileira e, em especial, os governos não conseguem pactuar honesta e estruturalmente no texto permanente da Constituição de 1988.

(...)

Se considerarmos que a nossa Constituição celebrará na próxima semana seu 28º aniversário, a tensão entre o que é permanente e o que é transitório quanto aos seus preceitos fundamentais e à sua aplicação concreta soa como absolutamente sintomática do nosso mal estar.

Pinto (2016) ressaltou os artifícios geralmente empregados para que não sejam alterados os textos constitucionais que preveem a vinculação de receitas para as áreas sociais, tais como o art. 212 da Constituição Federal. Para tanto, além da flexibilização no ADCT, há alguns anos são conhecidos os mecanismos de flexibilização, tais como o Fundo Social de Emergência – FSE e a Desvinculação de Receitas da União – DRU, adotada, ainda que com outros nomes, desde a década de 1990.

Como pode-se perceber por mais que a Constituição Federal foi incisiva na definição dos percentuais mínimos da arrecadação com impostos para o investimento em educação e saúde, há anos tal norma vem sendo descumprida, em especial através de dispositivos de flexibilização contidos no ADCT.

## **2. Possíveis efeitos da aprovação do texto da PEC nº 241/2016 para a educação**

Mesmo com todo o esforço do governo Temer em afirmar que não haverá prejuízo para os setores da saúde e educação caso a PEC nº 241/2016 seja aprovada, fica patente que haverá sim uma redução significativa no percentual do PIB destinado para o investimento da educação. Parece haver uma deliberada confusão entre a adoção do valor nominal do investimento e sua representação percentual. Com a mesma miopia não é considerada a expectativa da taxa de crescimento da economia brasileira, já amplamente divulgadas para os próximos cinco anos, que resultará em um investimento percentual menor das verbas para a educação e saúde.

Considerando a estimativa dos valores que serão investidos em educação no ano de 2016, algo próximo de 424 bilhões de reais e, considerando ainda a correção do mesmo valor para o ano de 2017 através das estimativas do IPCA e, projetando tais valores para o quinquênio entre 2018 e 2023, combinando-os com a previsão do crescimento da economia, com a evolução do PIB e as taxas do IPCA, conforme o

quadro abaixo, pode-se notar conforme demonstrado no Quadro 02 que o impacto no percentual do PIB destinado à educação será de uma redução de 1,18 p.p.

**Quadro 01 – Previsão de indicadores econômicos relacionados com a PEC nº 241/2016**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>Crescimento Real PIB (% aa.)</b>	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00	3,00
<b>PIB Nominal (R\$ bilhões)</b>	7.246	7.889	8.589	9.351	10.181	11.084
<b>IPCA (IBGE) (% aa.)</b>	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50	4,50

Fonte: Brasil (2016c); BRADESCO (2016).

No Quadro 02 observa-se que embora o valor nominal destinado para a educação seja maior a cada ano, uma vez que o mesmo será corrigido pelo IPCA, o percentual que representará do PIB será menor a cada ano, isto porque o mercado financeiro projeta para o quinquênio de 2018 a 2023 uma taxa constante de crescimento da economia de 3% ao ano.

**Quadro 02 – Impacto no percentual do PIB destinado para a educação conforme previsão da PEC nº 241/2016**

	2018	2019	2020	2021	2022	2023
<b>PIB Nominal (R\$ bilhões)</b>	7.246	7.889	8.589	9.351	10.181	11.084
<b>Valor destinado Educação (R\$ trilhões)</b>	459,8	480,49	502,11	561,13	538,57	516,96
<b>% PIB</b>	6,34	6,09	5,84	5,61	5,38	5,16

Fonte: Elaborado pelo autor com base em Brasil (2016c); BRADESCO (2016); OECD (2016).

Os defensores da PEC nº 241/2016 se apressam em afirmar que será mantida constante, corrigida pelo IPCA a soma dos valores nominais investidos em saúde, educação e outras áreas e que o Congresso Nacional poderá decidir, anualmente, uma expansão de alguns desembolsos desde que a soma não ultrapasse o teto estabelecido. Ou seja, segundo os defensores da PEC poderia até haver crescimento no peso percentual do PIB a ser investido em educação, por exemplo, desde que o valor fosse compensado em outras cifras, o que se parece despropositado, pelo menos no momento presente.

### 3. A PEC nº 241/2016 e os seus efeitos na Lei nº 13.005/2014

A Lei nº 13.005/2014 que aprovou e instituiu o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024, composta pelo texto legal com quatorze artigos e um anexo com vinte metas e centenas de estratégias foi resultante de um debate com forte atuação da sociedade civil, que perdurou por três anos e meio no Congresso Nacional. No que tange ao financiamento da educação no Brasil a lei previu, com base em reivindicações históricas, como as manifestadas na Conferência Nacional de Educação – CONAE no ano de 2010, um percentual mínimo e progressivo de investimento público em educação:

Art. 5º A execução do PNE e o cumprimento de suas metas serão objeto de monitoramento contínuo e de avaliações periódicas, realizados pelas seguintes instâncias:

(...)

III - analisar e propor a revisão do percentual de investimento público em educação.

A lei nº 13.005/2014 não só estabeleceu um percentual mínimo a ser investido em educação como previu possibilidades de ampliação do mesmo visando assegurar o fiel cumprimento das metas pactuadas:

Art 5º (...)

III (...)

§ 3º A meta progressiva do investimento público em educação será avaliada no quarto ano de vigência do PNE e poderá ser ampliada por meio de lei para atender às necessidades financeiras do cumprimento das demais metas.

Objeto de muita discussão ao longo da tramitação, para efeito do cálculo de investimentos em educação, o texto legal previu o computo dos recursos destinados para a educação profissional, os subsídios concedidos para programas de financiamento estudantil entre outros formatos. Cifras estas cada vez mais significativas, uma vez que há uma miríade de programas em parceria com os setores privados de educação:

Art 5º (...)

III (...)

§ 4º 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.

No anexo do texto legal, logo no *caput* da Meta 20 fica patente a preocupação com o percentual do PIB que deveria ser investido em educação ao longo dos anos de vigência do Plano Nacional de Educação:

Meta 20: 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.

O Brasil, segundo a OECD (2016) havia atingido o percentual de 6,1% do PIB em investimentos para a educação no ano de 2014. Em pouco mais de uma década o país saltou dos 3,9% investidos no ano 2000 para cifras acima dos 6% a partir de 2012. O percentual, quando comparado com outras nações parece robusto, no entanto, tal comparação sempre carece de uma análise mais detalhada. Para tanto, devem ser consideradas a dívida histórica do país para com os cidadãos em termos educacionais (acesso, qualidade, etc) e outros dados como o PIB per capita.

#### **4. Algumas considerações finais**

Pode-se perceber neste breve texto que a legislação brasileira que relaciona-se com o financiamento da educação, em especial a Constituição Federal foi sendo alterada em sua essência através do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, quase sempre alterada por Propostas de Emenda à Constituição que previam a diminuição dos percentuais constitucionais de investimento em educação. Os percentuais mínimos previstos na Carta Magna de 1988 foram pouco respeitados ao longo do tempo.

Acrescenta-se à legislação anterior a Lei nº 13.005/2014 que instituiu o Plano Nacional de Educação – PNE 2014-2024, com ambiciosas metas de inclusão, incremento qualitativo e revisão de práticas educacionais. Este diploma legal, para assegurar a consecução de suas metas, previu o incremento do percentual do PIB a ser aplicado em educação para 7% nos primeiros cinco anos de vigência e, posteriormente para 10% no último ano de implantação do PNE. Percentuais significativamente superiores aos registrados nos anos de 2012, 2013 e 2014, que registraram marcas pouco acima dos seis pontos percentuais.

Mesmo com o cenário descrito nos parágrafos anteriores, com destaque para as ações de incremento nos investimentos em educação, o governo Temer, influenciado pela maior recessão da história do país e premido pelo crescimento exponencial da

dívida pública brasileira, propôs a Proposta de Emenda à Constituição – PEC nº 241, datada de 15 de junho de 2016, em que previu o congelamento dos valores nominais destinados para a educação, saúde e custeio da máquina pública. Valores estes que seriam apenas corrigidos pelo do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA ao longo dos próximos vinte anos, mesmo que o PIB do Brasil registrasse crescimento nos anos vindouros.

Uma simples combinação de previsões ou estimativas, considerando, por exemplo a expectativa do crescimento do PIB entre os anos 2018 e 2023 e a atualização dos valores nominais que deverão ser investidos em educação neste ano de 2016, evidenciam que o percentual do PIB destinado para a educação passará de algo próximo dos 6,34% em 2018 para a cifra de 5,16% no ano de 2013, em flagrante descompasso com o preconizado pelo PNE, que previa o percentual de 7% para o ano de 2019 e de 10% para o ano de 2024.

Este desrespeito ao estabelecido em lei, por mais que possua um verniz legal, uma vez que trata-se de uma Proposta de Emenda Constitucional, repetirá a ação de vários outros governos que ao longo dos últimos vinte anos também lançaram mão de revisões constitucionais para subtrair dos percentuais estabelecidos na Carta Magna recursos para a geração de caixa e pagamento de juros e amortização de dívidas. Mais uma vez, ao que tudo indica, os recursos da educação serão drenados para outras finalidades e a marca de 10% do PIB, duramente conquistada, não será efetivada ao longo dos próximos vinte anos.

Têm-se que a dívida histórica, as dificuldades relacionadas à qualidade da educação, a adoção de novas e efetivas práticas pedagógicas e tantas outras propostas, consubstanciadas na Lei nº 13.005/2016 não serão implementadas. O que, significa também admitir, que os ganhos de produtividade advindos da educação, tão esperados pelos agentes do mercado, também serão adiados! Espera-se que não permanentemente.

## **REFERÊNCIAS**

BRADESCO, Banco. **Projeções Bradesco Longo Prazo**. Disponível em: <http://www.economiaemdia.com.br/vgn-ext-templating/v/index.jsp?vgnextoid=065098037f782310VgnVCM100000882810acRCRD>. Acesso em: 23 set. 2016.

**BRASIL. Proposta de Emenda à Constituição nº 241/2016**. Brasília, DF: 2016b.



\_\_\_\_\_. **Lei nº 13.005/2016 – Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências.** Brasília, DF: 2014.

\_\_\_\_\_. **Exposição de Motivos Interministerial EMI nº 00083/2016 MF MPDG.** Brasília, DF: 2016a.

\_\_\_\_\_. Banco Central do Brasil. **Focus Relatório de Mercado de 16 de setembro de 2016.** Brasília, DF: 2016c. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pec/GCI/PORT/readout/R20160916.pdf>. Acesso em: 16 set. 2016.

PINTO, Élidea Graziane. ADCT é o “retrato de Dorian Gray” da Constituição de 1988. **Revista Consultor Jurídico.** Coluna Contas à Vista. São Paulo: 2016. Disponível em: [http://www.conjur.com.br/2016-set-27/adct-retrato-dorian-gray-constituicao-1988?utm\\_source=dlvr.it&utm\\_medium=facebook](http://www.conjur.com.br/2016-set-27/adct-retrato-dorian-gray-constituicao-1988?utm_source=dlvr.it&utm_medium=facebook). Acesso em: 16 set. 2016.

OECD. **Education at a Glance 2016.** OECD Indicators. OECD Publishing. Disponível em: <http://www.oecd.org/edu/education-at-a-glance-19991487.htm>. Acesso em: 16 set. 2016.