

# FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS APÓS A EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016: O IMPACTO DE UM NOVO REGIME FISCAL NA CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO

## FORMULATION OF EDUCATIONAL PUBLIC POLICIES AFTER THE CONSTITUTIONAL AMENDMENT 95/2016: THE IMPACT OF A NEW TAX REGIME ON THE REALIZATION OF THE RIGHT TO EDUCATION

Bianca Tito<sup>1</sup>

Rafael Alem Mello Ferreira<sup>2</sup>



Recebimento em 28/02/2020

Aceito em 28/01/2021

### RESUMO

O presente artigo tem como objetivo analisar de que forma a implementação de um Novo Regime Fiscal - NRF no Brasil, por meio da promulgação da Emenda Constitucional 95/2016, influencia na formulação de políticas públicas educacionais no país. Tal exercício se faz necessário tendo em vista a contribuição que pode dar ao Direito Brasileiro, isso frente a importância que tais políticas públicas possuem para a concretização do direito à educação, previsto constitucionalmente. Para tanto, realiza pesquisa de caráter descritivo e explicativo, através da metodologia da pesquisa bibliográfica. Assim, do ponto de vista teórico, são levantadas as fontes desenvolvidas por autores que já discutiram quanto ao tema que é objeto de nossa análise, adotando uma análise crítica a respeito desses. A partir disso, como resultado, as evidências demonstram que a imposição de limitação gerada pelo NRF, com a adoção da E.C. 95, cria dificuldades para que novas políticas públicas educacionais sejam formuladas e, assim, conseqüentemente, também na concretização do direito à educação.

Palavras-chave: Emenda Constitucional 95/2016. Políticas Públicas. Educação. Novo Regime Fiscal. Estado Democrático.

### ABSTRACT

This article aims to analyze how the implementation of a New Tax Regime in Brazil, through the promulgation of Constitutional Amendment 95/2016, influences the formulation of educational public policies in the country. Such an exercise is necessary in view of the contribution it can make to the Brazilian Law, given the importance that such public policies have for their realization of the constitutional right to education. Therefore, realizes a research with descriptive and explanatory character, through the methodology of bibliographic research.

<sup>1</sup> Graduada em Direito pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais – PUC Minas. Mestranda em Direito, com ênfase em Constitucionalismo e Democracia, na Faculdade de Direito do Sul de Minas – FDSM. Advogada e pesquisadora integrante do grupo de pesquisa Direito e Democracia do PPGD/FDSM.

<sup>2</sup> Jurista, Mestre e Doutor em Direito. Professor da graduação e da pós-graduação da Faculdade de Direito do Sul de Minas – FDSM. Coordenador e professor do curso de Direito da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, campus Arcos.



Thus, from a theoretical point of view, the studies developed by authors who have already discussed the topic that is the object of our analysis are raised, adopting a critical analysis about them. From that, as a result, the evidence shows that the imposition of limitation generated by the New Tax Regime, with the adoption of this Amendment, creates difficulties for new educational public policies to be formulated and, thus, consequently, also for the realization of the right to education.

Keywords: Constitutional Amendment 95/2016; Public Policies; Education; New Tax Regime; Democratic State.

## 1 INTRODUÇÃO

A Emenda Constitucional 95/2016, promulgada em 15 de dezembro de 2016, durante o governo do ex-presidente da república Michel Temer, estabeleceu como objetivo equilibrar as contas públicas através de um rígido mecanismo de gastos. De modo que essa foi responsável por determinar que a partir de 2018 as despesas federais só poderiam ser aumentadas de acordo com a inflação acumulada conforme o Índice Nacional de Preços do Consumidor Amplo – IPCA (PROMULGADA..., 2016).

A promulgação desta Emenda Constitucional afeta, entre outros, os gastos com políticas públicas educacionais, como será observado ao longo do presente artigo, isso porque com a instituição de um Novo Regime Fiscal – NRF no país, o orçamento do poder executivo não poderá sofrer reajustes por percentuais acima da inflação do ano anterior. O que inclui o Ministério da Educação – MEC, que só poderá ter o seu orçamento reajustado acima da inflação quando os demais organismos do poder executivo tenham seus reajustes abaixo desta (AMARAL, 2017, p. 3).

É em observância a esse cenário, que faz parte da realidade brasileira, que temos como objetivo de pesquisa analisar de que forma a instituição de um Novo Regime Fiscal no país, por meio da referida Emenda Constitucional nº 95 de 2016, afeta especificamente a fase de formulação das políticas públicas em âmbito educacional. Isto tendo em vista que este Regime funciona como uma espécie de “freio” aos gastos realizados pelo poder público com a educação, em que esses são tidos como essenciais para que tal direito possa ser concretizado.

É por este motivo que a realização da pesquisa proposta se faz necessária, pois o acesso à educação funciona como um mecanismo de concretização de direitos fundamentais que não só este, mas também de outros<sup>3</sup>, tão necessários na vida dos brasileiros. Fazendo com que o seu

---

<sup>3</sup> A garantia do direito à educação é importante não só por estar prevista constitucionalmente, mas também porque ela auxilia no desenvolvimento do país e de cada um de seus cidadãos. Por meio da educação o desenvolvimento social, econômico e cultural tem maiores chances de ser conquistado, revelando-se, assim, como um caminho para que outros direitos fundamentais também possam ser assegurados.

estudo seja sempre importante e benéfico para a área do Direito, com a constante necessidade de atualização das pesquisas a seu respeito. Além disso, auxilia na compreensão de um fenômeno que obteve destaque no meio acadêmico e social do Brasil, qual seja a imposição deste NRF.

Para tanto, realiza-se uma pesquisa que é descritiva e, igualmente, apresenta caráter explicativo. Dado que a pesquisa descritiva é aquela que possui como objetivo primordial descrever um fenômeno, ao passo que a explicativa se preocupa em identificar os fatos que determinam ou contribuem para a ocorrência dos fenômenos (GIL, 2002, p. 42-43). Assim, o fenômeno que descrevemos é a implementação de um Novo Regime Fiscal por meio da E.C. 95/2016, de maneira que, através de todo o desenvolvimento proposto pelo presente artigo, possamos construir uma explicação que nos auxilie a responder de que forma a instituição desse afeta na formulação de políticas públicas educacionais.

Considerando isso, o artigo é desenvolvido através da realização de pesquisa bibliográfica, metodologia compreendida como a mais pertinente e adequada ao alcance do objetivo proposto. Essa, que se refere àquela que é produzida com base em materiais que já se encontram previamente elaborados, nos permite contextualizar teoricamente tal objetivo, levantando as fontes tidas como necessárias para tanto, como os autores que já estudaram a respeito do tema aqui em análise e que são considerados importantes ao seu desenvolvimento (GIL, 2002, p. 44-45).

Desta forma, são apresentadas as pesquisas que foram desenvolvidas em textos relacionados a políticas públicas e ao direito à educação, bem como os que abordem quanto a temática da implementação de um NRF no Brasil, contexto a partir do qual o nosso estudo se realiza. Acerca disso, nos incumbe destacar que apesar dessa se dar por meio de materiais que já foram previamente elaborados, a nossa pesquisa não se constitui tão somente dessa forma, isto é, com a apresentação de tais textos, mas, também, adotando uma análise crítica acerca destes.

Ainda, cumpre destacar que no que toca o fato das políticas públicas não serem de criação e execução exclusiva dos atores governamentais, dada a possibilidade de que uma multiplicidade de atores, tanto governamentais como não, participem de modo ativo da realização de cada uma das suas fases, a presente pesquisa se pauta de modo específico no papel do Poder Público em concretizar o direito fundamental à educação, previsto pela Constituição Federal Brasileira. Por isso, dessa maneira, a pesquisa trata de modo particular das políticas públicas governamentais, mesmo que, como o é com o caso da educação, essas possam contar com uma importante atuação por parte de organizações não governamentais e institutos de pesquisa, os quais contribuem para a sua formulação, implementação e avaliação.



Considerando isto, encontra-se estruturado para que primeiramente possamos partir de uma descrição acerca do que se refere a Emenda Constitucional nº 95 de 2016 e de que forma essa se relaciona aos gastos com a educação; na sequência, é analisada de modo específico a fase de formulação das políticas públicas, com foco nas políticas públicas educacionais e como estas auxiliam na concretização do direito fundamental à educação; para que então, com isso, possamos realizar uma análise das consequências trazidas pela E.C. nº 95 de 2016 para o processo de formulação das políticas públicas no âmbito da educação. Por último, a conclusão apresenta as principais observações obtidas com as evidências levantadas no transcorrer da pesquisa.

## 2 A EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016 E OS GASTOS COM A EDUCAÇÃO

A Emenda Constitucional 95/2016 é resultante das propostas de emendas constitucionais 241 e 55 que tramitaram, respectivamente, na Câmara dos Deputados e no Senado Federal, obtendo a sua votação final, em segundo turno, nesta última casa legislativa. A partir desta foram inseridos diversos dispositivos no Ato das Disposições Constitucionais Transitórias – ADCT, implementando no país um Novo Regime Fiscal com limite para os gastos que são realizados pelo governo federal (MARIANO, 2017, p. 260).

Por meio disso ficou estabelecido que este novo regime vigorará até 2036, portanto, por 20 exercícios financeiros, só podendo haver mudanças nesta regra após 10 anos de vigência do regime (em que o presidente da república poderá rever o critério uma vez a cada mandato presidencial, enviando ao Congresso Nacional um projeto de Lei Complementar), limitada à alteração do índice de correção anual (MARIANO, 2017, p. 260).

Com isto, passa a existir um limite para os gastos do governo, motivo que fez com que a PEC ficasse conhecida como “PEC do Teto”<sup>4</sup> pela mídia, assim chamada tendo em vista a existência deste limite de gastos que não poderá ser ultrapassado. Um dos pontos a gerar maior polêmica foi o seu tempo de duração, tendo a sua sistemática reaplicada por 20 anos seguidos,

---

<sup>4</sup>É possível demonstrar como a PEC ficou conhecida por “PEC do Teto” na mídia através de diversas publicações dos meios de comunicação online, que assim se referiram a ela. No entanto, tendo em vista a impossibilidade de trazermos todas aqui, optamos por apontarmos algumas delas, a título de exemplificar a situação mencionada pela presente pesquisa: *Saiba o que muda com a aprovação final da PEC do Teto dos Gastos Públicos*, em: <http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2016-12/saiba-o-que-muda-com-aprovacao-final-da-pec-do-teto-dos-gastos-publicos>; *PEC do teto dos gastos: entenda a proposta aprovada em 2016*, em: <https://oglobo.globo.com/economia/pec-do-teto-dos-gastos-entenda-proposta-aprovada-em-2016-0245268>; E também chamada desta forma em publicação realizada pelo site de notícias do Senado Federal, em: *Promulgada Emenda Constitucional do Teto de Gastos Públicos*, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos> Todos os acessos foram realizados em 06 de agosto de 2020. Além desses, demais publicações em que a PEC é chamada desta forma podem ser encontradas em outros periódicos, tanto em versão online como impressa.

provocando impacto durante um longo período, o que dificulta a avaliação de sua eficácia e potencializa os seus efeitos (VAIRÃO JÚNIOR; ALVES, 2017, p. 61).

Assim, compreende-se que o NRF implica em um congelamento real das despesas totais do Governo Federal, pressupondo a redução dos gastos públicos relativamente ao Produto Interno Bruto (PIB) e ao número de habitantes (ROSSI; DWECK, 2016, p. 1). Desta forma, não possibilitando que o crescimento das despesas totais e reais do governo fique acima da inflação, nem mesmo se a economia estiver bem. Diferenciando a realidade do Brasil de outras experiências estrangeiras que também adotaram essa medida; somente podendo haver aumento dos investimentos em uma área quando em outra forem realizados cortes (MARIANO, 2017, p. 261).

Portanto, desde a sua aprovação e a imposição de um novo regime há limites estipulados para as despesas primárias em cada exercício. Em que são entendidas por despesas primárias aquelas que irão fazer parte do cálculo do resultado primário do governo, que é o resultado da diferença das receitas e despesas primárias (VAIRÃO JÚNIOR; ALVES, 2017, p. 62). Sendo essa limitação aplicada aos Poderes Executivo e Legislativo (relacionados ao objetivo do presente artigo, vez que a formulação de políticas públicas educacionais pode ser realizada por estes dois Poderes, conforme melhor elucidado mais à frente).

Isto significa que o investimento na área da educação não acompanhará o crescimento do Produto Interno Bruto (PIB). O que, conseqüentemente, acaba por afetar as fases de formulação e implementação de políticas públicas educacionais, que se encontram dentro do ciclo das políticas públicas, e que dependem do dinheiro público a ser investido para a sua concretização.

Através disto torna-se possível constatar que, fixado o limite dos gastos públicos uma única vez, ele irá vincular todos os fenômenos administrativos ocorridos nas várias unidades, órgãos e pessoas administrativas a que se refere, pelos próximos vinte anos. Isso, então, irá impedir que sejam realizados os investimentos necessários à manutenção e expansão dos serviços públicos, os quais são tão importantes, tendo em vista o crescimento demográfico (MARIANO, 2017, p. 261-267).

No caso da educação, que se refere ao objeto de estudo da presente pesquisa, destacam-se não ter sido excluído do teto de gastos o percentual obrigatório a ser utilizado com esta. Que, nos termos da Constituição Federal de 1988, a União deve aplicar anualmente no mínimo 18%, enquanto que os Estados, Distrito Federal e Municípios deverão gastar 25% de sua receita resultante de impostos, compreendendo a que for proveniente de transferências.



Estes mínimos constitucionais, que estão estabelecidos pelo artigo 212<sup>5</sup> do nosso texto constitucional, a serem gastos na manutenção e desenvolvimento do ensino, demonstram uma atitude por parte do legislador constituinte em priorizar a distribuição de recursos para a educação. Verificando através disso, e de outros dispositivos também presentes em seu texto (como, por exemplo, uma fonte adicional de recursos, como a contribuição social do salário educação<sup>6</sup>, recolhida pelas empresas), uma preocupação por parte do legislador em assegurar que haja dotação orçamentária à educação (COSTA, 2011, p. 52).

Diante disto, resta verificado que o NRF afeta a área da educação, entre outras, que sofre com os impactos da medida em suas ações, pois, uma vez existente tal congelamento, há a necessidade de que as políticas públicas educacionais já existentes se encaixem dentro deste limite estabelecido. Ocorrendo a mesma coisa com as futuras políticas públicas deste setor, que ainda passarão pelas fases de formulação e implementação, e que precisarão levar em consideração a existência desta Emenda Constitucional e as exigências que foram por ela trazidas.

Ainda, junto a isso, podemos também constatar que a implementação de novas políticas públicas que tenham como objetivo a diminuição das desigualdades sociais existentes na sociedade brasileira fica, de igual modo, limitada (AMARAL, 2017, p. 6). Isso considerando que tal objetivo pode buscar ser alcançado através da formulação de políticas públicas educacionais, fazendo com que seja levantado um questionamento acerca da possibilidade de diminuição das desigualdades sociais quando limitações são impostas, tendo em vista uma compreensão com base na qual a educação representa um dos caminhos possíveis para que se realize o objetivo de ter as diferenças sociais ao menos diminuídas.

### **3A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS COMO FORMA DE CONCRETIZAÇÃO DO DIREITO À EDUCAÇÃO**

No presente artigo considerar-se-á o ciclo das políticas públicas como contendo quatro fases, quais sejam: agenda, formulação, implementação e avaliação. Acerca dessas, cada uma delas possui o seu próprio arcabouço teórico, podendo ser estudadas através de distintos vieses,

<sup>5</sup>“Art. 212. 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”

<sup>6</sup> O salário educação é uma contribuição social destinada ao financiamento de programas, projetos e ações voltados para a educação básica pública e está prevista constitucionalmente. Estabelecendo o artigo 212 em seu § 5º que “A educação básica pública terá como fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas na forma da lei”.

além de proporcionarem a realização de estudos de modo específico ou em conjunto, a depender da pretensão do pesquisador (ASSIS, 2018, p. 24-25).

No que toca a discussão que aqui propomos, é dado especial foco para a segunda fase, referente ao momento de formulação das políticas públicas. Para tanto, abordamos com detida atenção processo de formulação das políticas públicas educacionais como um meio de concretização do direito à educação, que se encontra previsto constitucionalmente, sendo esse um direito fundamental.

Por isto, acerca desta, cabe estabelecer que a fase de formulação (ou elaboração) de uma política pública significa a realização de uma escolha dentre diversas opções possíveis de ação, optando por aquela que pareça ser a mais apropriada. Isso geralmente ocorre após conflitos e acordos entre os atores mais influentes na política e administração, que normalmente escolherão entre algo já negociado anteriormente entre os atores políticos mais relevantes (FREY, 2000, p. 226-230).

Assim, uma vez que tal decisão se refere a uma escolha dentre as alternativas que se encontram disponíveis, a escolha racional significa, portanto, aquela que é feita dentre as alternativas que conduzam à realização das metas ou objetivos de organizações. Sendo de fundamental importância para dar significado ao comportamento administrativo, o qual é propositado se for guiado por metas (HAM; HILL, 1993, p. 112).

Isso significa que em qualquer organização precisam existir diversos modos distintos para que essas metas possam vir a ser atingidas, devendo aquele que é responsável pela tomada de decisões escolher a mais adequada a alcançar o resultado desejado (quando é colocado face a face com a necessidade de realizar uma escolha entre as infinitas possibilidades disponíveis) (HAM; HILL, 1993, p. 112).

Esta fase possui relação direta com os Poderes Legislativo e Executivo, vez que o primeiro é o responsável pela elaboração das leis que darão origem a essas políticas, bem como de planos e programas, como, por exemplo, o Plano Nacional de Educação – PNE, Lei nº 13.005/14. Enquanto que o segundo, Poder Executivo, se refere aos atos administrativos, tais como resoluções e deliberações de órgãos públicos, como no caso dos Ministérios, a exemplo do Ministério da Educação – MEC (ASSIS, 2018, p. 27-28).

No que diz respeito a esse último, conforme já previamente mencionado pela pesquisa, a instituição de um Novo Regime Fiscal é responsável por impedir que o orçamento do Poder Executivo venha a sofrer reajustes por percentuais acima da inflação do ano anterior, o que inclui o MEC (AMARAL, 2017, p.1).



O encerramento desta etapa ocorre quando for promulgada a lei e/ou com a publicação do ato normativo referente ao problema político que foi levantado durante a primeira fase do ciclo das políticas públicas, a agenda, (onde este é identificado, devendo ser de amplo conhecimento público, haver o desejo de algum tipo de ação por parte da população, e a vinculação clara por parte desta de que se refere a um problema de competência estatal) direcionando quais as ações que deverão ser realizadas e ingressando na próxima etapa, que é a da implementação desta política (ASSIS, 2018, p. 28-29).

Portanto, em suma, a tomada de uma decisão racional, entre as diversas possibilidades disponíveis, envolve a seleção de uma alternativa que acredita ser aquela que conseguirá potencializar os valores que o responsável pela tomada de decisões possui. Sendo tal escolha feita em função de uma análise compreensiva das alternativas e suas conseqüências (HAM; HILL, 1993, p. 111-123).

No entanto, diante das considerações até aqui colocadas, cabe destacar que as políticas públicas, enquanto uma área do conhecimento, refere-se a uma disciplina que, a depender da localização geográfica na qual se encontram seus estudos, possui origens e desdobramentos que lhe são bastante específicos (SOUZA, 2006)<sup>7</sup>. Por essa razão, embora a existência e compreensão de seu ciclo seja muito importante, possuindo uma função didática que é benéfica para a assimilação das distintas etapas que as envolvem, este não pode ser enxergado de forma rígida, isto é, como uma sucessão de fases que sempre ocorrerá de uma mesma forma, dado que, na prática, não é sempre isso o que se verifica.

Isso se dá porque se partirmos de uma interpretação nesse sentido, de que esse ciclo possui uma sequência que, supostamente, é única e imutável, significaria dizermos que tais fases não podem ocorrer de modo simultâneo (com a ocorrência de duas fases ao mesmo tempo) ou, até mesmo, em uma sequência distinta daquela apontada como constitutiva do ciclo das políticas públicas. Colocação essa que representaria um equívoco de nossa parte, ignorando as possibilidades de sua ocorrência no mundo real.

Ainda, no que diz respeito a implementação das políticas públicas educacionais como um instrumento que possibilita a concretização do direito à educação, como brevemente apontado, esse é um direito que possui um importante papel para a diminuição de desigualdades sociais. Neste tocante, para Wanderley Guilherme dos Santos, cientista político brasileiro, em seu texto “A trágica condição da política social” (1987), toda escolha social é uma escolha trágica, pois

---

<sup>7</sup>Para uma melhor análise nesse sentido, ver: SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. In: *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf> Acesso em: 07 jan. 2021.

mesmo as decisões consideradas por muitos como altamente benéficas “reverberam, em algum lugar, metamorfoseadas em mal” (SANTOS, 1987, p. 37).

A partir disso, a escolha pela implementação de um NRF enquanto sendo uma escolha social, ou uma escolha trágica, nos termos utilizados por esse autor, foi realizada pelos responsáveis pela tomada de decisões que pudessem solucionar o problema da crise financeira no Brasil. O que significa que quando escolhas sociais são feitas pelo Poder Público não é possível que todos os cidadãos sejam beneficiados por elas, haja vista estar diante de um problema em que se deve optar entre equidade (justiça) e eficiência (administração da escassez), constituindo-se, assim, em um “genuíno dilema” (SANTOS, 1987, p. 37).

Assim, com base no que foi apontado na Exposição de Motivos, viu-se no NRF a alternativa mais adequada, a partir de uma análise que se pautou na necessidade de solucionar o referido problema e em quais as consequências que poderiam ser geradas a partir de sua adoção, acreditando que essas eram positivas e necessárias para a economia brasileira (BRASIL, 2016). E é considerando isto que a presente pesquisa realiza uma análise acerca da influência acarretada por este para a formulação das políticas públicas educacionais, ou seja, de que forma a implementação do NRF influenciou na formulação destas.

De acordo com o chamado “*policy cycle*” (ciclo das políticas públicas), o processo de resolução de um problema político consiste em uma sequência de passos, os quais dizem respeito às suas fases, aqui já determinadas. Contudo, é indispensável compreender que, na prática, dificilmente esses são observados pelos atores político-administrativos, especialmente no que diz respeito aos casos de programas políticos mais complexos, em que há reações mútuas dos atores que se encontram envolvidos (FREY, 2000, p. 229).

Em relação a isto, é lógico pensar que, quando diante de situações que os pressionam, os governos acabam decidindo sem basear-se em teorias que os apoiem ou que eles, até mesmo, se sustentam em tecnologias e teoremas que são considerados modelos inadequados. Nestes casos, nem mesmo a mais meticulosa e entusiástica implementação de uma política pública poderá corrigir o erro presente em sua concepção e design. Condenando essa implementação a ser um esforço sem sentido (VILLANUEVA, 1996).

Também, os governos acabam por afogar-se intelectual e administrativamente por não decidirem de forma política. Ou seja, isto acontece porque, diante dos problemas públicos, os governos se encontram pressionados e acabam por tomar decisões com pressa, sem dar a estes problemas a devida atenção que eles exigem (VILLANUEVA, 1996).

Neste tocante, observa-se que para o problema político do desequilíbrio das contas públicas, enfrentado pelo governo brasileiro, e que, mesmo à época, não era algo recente, a

solução encontrada foi a adoção de um rígido mecanismo de contenção de gastos. O qual acabou por revelar-se um programa político complexo, em que a opção por um determinado curso de ação por parte dos atores políticos envolvidos pode despertar manifestações e reações em diversos setores da sociedade.

Quanto a isto, manifestações em relação a tal proposta governamental foram registradas, em que estas partiram de acadêmicos, economistas, assessores legislativos e entidades da sociedade civil em audiências públicas no Congresso Nacional. De igual modo, também podemos observar a sua ocorrência em publicações periódicas e em órgãos de imprensa, apresentando-se tanto argumentos favoráveis quanto contrários à sua aprovação (OLIVEIRA; SILVA, 2018, p. 259).

No entanto, a imposição de um NRF acaba por inviabilizar a expansão, e inclusive a própria manutenção, de políticas públicas, como forma de reservar dinheiro público e garantir o pagamento de obrigações assumidas perante credores da dívida pública (MARIANO, 2017, p. 260-267). Fazendo com que uma das principais preocupações referentes ao setor da educação se tornasse a restrição do cumprimento do Plano Nacional de Educação – PNE, Lei nº 13.005/14, dado que o NRF dificultou a expansão do financiamento nesta área, como, por exemplo, a criação de novas vagas na educação e a revisão salarial de professores (VAIRÃO JUNIOR; ALVES, 2017, p. 59).

O Plano Nacional de Educação cuida da educação em todo o território nacional, traçando diretrizes e metas que deverão ser alcançadas. O atual PNE, de 2014, estabelece vinte metas para serem cumpridas até 2024 (tem vigência de dez anos), entre as quais estão inclusas a educação infantil, fundamental, ensino médio e superior, bem como a qualidade da educação e a valorização dos profissionais de ensino, entre outras<sup>8</sup>.

Desta forma, constata-se que, conforme vem sendo apontado, a formulação de políticas públicas educacionais é um mecanismo que se encontra à disposição do Poder Público para que esse possa efetivar o direito à educação. Mas que, uma vez que estas estejam comprometidas pela imposição do NRF, os agentes que o compõe estarão, conseqüentemente, também comprometidos em seu compromisso para com o direito à educação. E foiconsiderando isto que a pesquisa se preocupou em analisar as conseqüências trazidas pela Emenda Constitucional nº 95 para a formulação das políticas públicas educacionais.

---

<sup>8</sup>As vinte metas estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação – PNE encontram-se disponíveis em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>  
Acesso em: 18 ago. 2020.

## 4 A EMENDA CONSTITUCIONAL 95/2016 E A FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS

De acordo com o que vem sendo demonstrado no transcorrer do presente trabalho, a imposição do NRF no Brasil afetou, entre outras, a área da educação, estabelecendo, para o Poder Público, um limite de gastos para com essa, o qual deve ser respeitado. Diante disto, procuramos analisar de que forma esse Novo Regime repercute para a fase de formulação das políticas públicas educacionais, impondo-lhe restrições.

Sobre isso, quando de sua aprovação, em dezembro de 2016, a Emenda Constitucional nº 95 apresentou como objetivo enfrentar a crise fiscal existente no Brasil, alterando o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) para instituir o NRF, aqui já analisados alguns dos pontos que foram por este modificados. E estabelecendo por meio de seu artigo 107, § 5º, ser vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total de despesa primária autorizada, que se sujeita aos limites estabelecidos pelo Novo Regime (MARTINS, 2018, p. 228-230).

Todavia, tal abordagem revela-se ineficiente, pois, contrariamente ao que se supôs, as experiências históricas têm mostrado que a adoção de uma política de austeridade<sup>9</sup> é “contraproducente e gera exatamente o contrário do que busca remediar” (ROSSI; OLIVEIRA; ARANTES, 2017, p. 1), provocando a queda do crescimento econômico e o aumento da dívida pública. Além disto, a austeridade é aplicada de forma seletiva, prejudicando principalmente os mais vulneráveis.

Ainda assim, precisa ser observado que em carta enviada ao então vice-presidente como justificativa para a edição da PEC, os ministros da Fazenda e do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão enfatizaram que o documento tinha como objetivo reverter, em médio e longo prazo, o quadro de agudo desequilíbrio fiscal em que o Governo Federal foi colocado nos últimos anos. Acrescentando ser tal iniciativa essencial para que a economia se coloquenovamente em trajetória de crescimento, com geração de empregos e de renda (BRASIL, 2016).

Nesta, foi apontando ter aumentado nos últimos anos os gastos presentes e futuros com diversas políticas públicas, sem que fossem levadas em conta as restrições naturais que são impostas pela capacidade de crescimento da economia (crescimento da receita). E, por este

<sup>9</sup>Em economia a austeridade significa rigor teórico no controle de gastos. Uma política de austeridade é utilizada quando o nível do déficit público é considerado insustentável e é implementada através do controle de despesas. Assim, pode ser definida como uma política de ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado em suas funções de indutor do crescimento econômico e promotor do bem-estar social. A partir de 2016, com a Emenda Constitucional nº 95, os princípios da austeridade começaram a nortear o setor público de forma estrutural. Em: <http://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/13751.pdf> Acesso em: 20 agosto de 2020.

motivo, a proposta de criação de um limite para o crescimento das despesas primárias totais do governo seria necessária (BRASIL, 2016).

No entanto, de acordo com o que vem sendo analisado, não é isso o que se verifica na realidade, mas sim um congelamento dos gastos com a educação, o que prejudica que novas políticas públicas educacionais, governamentais, venham a ser formuladas e, eventualmente, implementadas. Assim, a Emenda Constitucional nº 95 representa um obstáculo para a concretização do direito à educação, em que, tendo em vista a aplicação por 20 exercícios financeiros seguidos da nova regra, se torna mais difícil que esse venha a ser atingido.

O que nos permite retornar, uma vez mais, ao que Wanderley Guilherme dos Santos (1987) chamou de genuíno dilema, que é quando nos vemos diante de um problema de equidade versus justiça. Em que havendo um desequilíbrio entre esses, como aqui é possível constatar, a opção é tragicamente feita por um deles. No caso enfrentado pelo Brasil, de uma crise financeira ganhando cada vez maiores proporções, a solução encontrada pelos atores governamentais foi a de algo para conter o desequilíbrio financeiro sofrido, optando desta forma por lidarem com o problema da escassez de recursos.

Sobre isso, por séculos sabe-se da insuficiência dos recursos disponíveis em qualquer sociedade, não sendo estes o bastante para satisfazer o desejo de todos os seus membros. No entanto, supunha-se que, não obstante, uma sociedade poderia (apesar de seu parâmetro de escassez) ainda assim ser justa, sendo a incompletude natural, mas a justiça humana. E, por este motivo, seriam os seres humanos capazes de lidar com a existente escassez de recursos, pois isso se daria através da ação humana, que, conforme dito, seria justa (SANTOS, 1987, p. 37).

E é a partir da análise que se faz disto que acreditamos ser possível falar da escolha por essa forma de contenção dos gastos públicos, a implementação de um NRF no país, como sendo uma escolha social e, logo, uma escolha trágica. Tendo-se em vista que, ainda que o governo tenha encontrado neste uma forma de equilibrar as contas públicas, isso trouxe consequências para a efetividade do direito à educação dos cidadãos. Que, no que concerne ao nosso objeto de análise, é o caso da formulação de políticas públicas educacionais, que sofrem com o impacto desta medida<sup>10</sup>.

Apesar disto, cumpre destacar que o NRF foi implementado no país há pouco tempo, não existindo por período suficiente para que se saiba realmente quais são as consequências que

<sup>10</sup> Acerca disso, nos termos adotados pela pesquisa, embora toda escolha social possa ser considerada enquanto sendo uma escolha trágica, na análise proposta pelo presente artigo procurou-se identificar de que forma a imposição de um NRF no Brasil interfere na formulação de novas políticas públicas educacionais, sendo esse o nosso objetivo. Isso considerando que essas auxiliam na concretização do direito à educação, bem como, por consequência, na diminuição das desigualdades sociais.

acarretará para o direito à educação a longo prazo. Não obstante, observa-se desde já, no curto período de sua aplicação, que a formulação de novas políticas públicas educacionais se vê prejudicada pelo Novo Regime, conforme ponderações feitas até aqui.

Neste tocante, ressalta-se que, em regra, o ciclo das políticas possui em sua última fase a avaliação, em que os programas implementados serão apreciados, observando o impacto que obtiveram. O que serve para observar se os objetivos desejados foram ou não alcançados, podendo levar ao fim ou suspensão do ciclo político, bem como ao início de um outro, novo. Essa fase é considerada fundamental para o desenvolvimento das formas e instrumentos de ação pública (FREY, 2000, p. 228-229).

Embora tal fase das políticas públicas não seja o foco de estudo aqui, dado que este é pautado no momento da implementação, é importante destacar brevemente a seu respeito, devido a crítica quanto ao tempo de duração pelo qual a política do NRF será aplicada. Esse foi um dos pontos a gerar maior polêmica entre os seus críticos, tendo em vista o fato de ser a sua sistemática reaplicada por 20 anos seguidos, o que dificulta a avaliação de sua eficácia e provoca impactos durante um longo período, potencializando os seus efeitos (VAIRÃO JUNIOR; ALVES, 2017, p. 55).

É importante abordarmos quanto a esta questão porque só recentemente tem crescido no Brasil a conscientização quanto a necessidade de se utilizar de métodos das ciências sociais para a avaliação do impacto das políticas e programas públicos. Sendo que esta (a avaliação não só de políticas públicas como também de programas e planos governamentais) não é considerada o destino final, mas sim um importante mecanismo para melhorar a eficiência dos gastos públicos, o gerenciamento de qualidade e o controle social da eficiência e eficácia das ações governamentais (CRUPTON; et al, 2016).

Portanto, neste sentido, a avaliação das políticas públicas é bastante importante, pois ela envolve o julgamento de valores da política implementada, com o objetivo de fornecer informações que sejam capazes de auxiliar e melhorar no processo de escolha das decisões que são tomadas na esfera pública (CRUPTON; et al, 2016).

A partir da análise que foi realizada até aqui, tem-se a compreensão de que o NRF tem como consequência a limitação da formulação de novas políticas públicas educacionais, funcionando como um “freio” para essas. Fazendo com que, além das demais consequências que a imposição deste Novo Regime trouxe para outras áreas, e para a própria educação, constate-se que, no tocante a criação das políticas públicas governamentais na área da educação, a sua imposição seja responsável por impactar de forma negativa e limitadora. Acarretando como



principal consequência para o ciclo das políticas públicas justamente o de funcionar como um empecilho a sua criação.

Tal entendimento fez-se possível com base nos argumentos aqui abordados, demonstrando a partir desses que embora exista uma crise financeira no Brasil, e que um curso de ação tenha sido adotado com o objetivo de resolvê-la, essa trouxe diversas implicações no que tange a formulação de novas políticas públicas educacionais, não podendo ser vistas de forma positiva para a efetivação do direito à educação por parte do Poder Público.

## 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante de tudo o que foi exposto, a presente pesquisa entende que a implementação de um Novo Regime Fiscal no país, por meio da Emenda Constitucional nº 95, aprovada em dezembro de 2016, influencia de maneira negativa a fase de formulação das políticas públicas na área educacional.

No que diz respeito ao nosso objetivo, essas foram aqui adotadas enquanto um mecanismo que está à disposição do Poder Público para que este possa efetivar o direito fundamental à educação, que se encontra previsto constitucionalmente, e que, de igual modo, é também tão importante para a diminuição das desigualdades sociais.

Tal entendimento se faz possível a partir das evidências obtidas, isto é, porque a partir dos argumentos elencados neste artigo há a compreensão de que o NRF acaba por inviabilizar a aplicação de dinheiro público para a expansão (e mesmo a manutenção) das políticas públicas educacionais realizadas por parte dos agentes governamentais.

O que ocorre devido a intenção destes de reservá-lo para a garantia do pagamento de obrigações que foram assumidas perante os credores da dívida pública. Além disso, não permite que o crescimento das despesas totais e reais do governo fiquem acima da inflação, nem sequer no caso de a economia estar bem, mas apenas podendo existir aumentos em investimentos de uma área quando em outra forem realizados cortes.

Desta maneira, entende-se que a existência dessa limitação que foi imposta pelo NRF constitui-se em um empecilho a criação destas políticas públicas, que possuirão os seus meios de realização dificultados em um cenário “pós Emenda Constitucional 95”. Assim, como resultado, o que se verifica através da análise proposta é que a imposição de limitações gerada pelo NRF a partir desta Emenda cria dificuldades para que novas políticas públicas educacionais sejam formuladas e, conseqüentemente, também na concretização do direito à educação.



## REFERÊNCIAS

- AMARAL, Nelson Cardoso. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? *Rev. Bras. Educ.*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 71, 2017, p. 1-25. Disponível em: [http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782017000400200&script=sci\\_abstract&tlng=pt](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S1413-24782017000400200&script=sci_abstract&tlng=pt). Acesso em: 06 ago.2020.
- ASSIS, Ana Elisa Spaolonzi Queiroz. Políticas Públicas e Direito: Possibilidades de Pesquisa. In: SIMIONI, Rafael Lazzarotto (org.). *Constitucionalismo e democracia 2018: reflexões do programa de pós-graduação em direito da FDSM*. São Paulo: Max Limonad, 2018. p. 13-38.
- BRASIL. [Constituição (1988)]. *Constituição Federal*. Brasília: Senado Federal, 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 05 ago. 2020.
- BRASIL. Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, 15 dez. 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/Emc/emc95.htm). Acesso em: 05 ago. 2020.
- BRASIL. *Exposição de Motivos Interministerial –EMI nº 00083/2016 MF MPDG*. Brasília, DF, 2016. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm). Acesso em: 20 ago. 2020.
- BRASIL. Ministério da Educação. Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação – FNDE. Site oficial. *Sobre o Salário-Educação*. Brasília, DF. Disponível em: <https://www.fnde.gov.br/index.php/financiamento/salario-educacao/sobre-o-plano-ou-programa/sobre-o-salario-educacao>. Acesso em: 06 ago. 2020.
- COSTA, Denise Souza. *Direito fundamental à educação, democracia e desenvolvimento sustentável*. Belo Horizonte: Fórum, 2011.
- CRUMPTON, Charles David et al. Evolução de políticas públicas no Brasil e nos Estados Unidos: análise da pesquisa nos últimos 10 anos. *Rev. Adm. Pública*, Rio de Janeiro, v. 50, n. 6, p. 981-1001, nov./dez. 2016. Disponível em: [http://www.scielo.br/pdf/rap/v50n6/pt\\_0034-7612-rap-50-06-00981.pdf](http://www.scielo.br/pdf/rap/v50n6/pt_0034-7612-rap-50-06-00981.pdf). Acesso em: 22 ago.2020.
- FREY, Klaus. Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. *Planejamento e Políticas Públicas: PPP*, Brasil, n. 21, p. 211-259, jun. 2000. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/ppp/index.php/PPP/article/view/89/158>. Acesso em: 10 ago. 2020.
- GIL, Antonio Carlos. *Como elaborar projetos de pesquisa*. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2002.
- HAM, C.; HILL, M. Racionalidade e Tomada de decisões. In: *The Policy Process in the Modern Capitalist State*. Tradução livre por Renato Amorin e Renato Dagnino.. London: Harvester, 1993. p. 111-133.



MARIANO, Cynara Monteiro. Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre. *Revista de Investigações Constitucionais*, Curitiba, v. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/rinc/article/view/50289>. Acesso em: 07 ago. 2020.

MARTINS, Paulo de Sena. Pior a emenda que o soneto: os reflexos da EC 95/2016. *Revista Retratos da Escola*, Brasília, v. 12, n. 23, p. 227-328, jul./out. 2018. Disponível em: <http://retratosdaescola.emnuvens.com.br/rde/article/view/869>. Acesso em 11 ago.2020.

OLIVEIRA, Cleiton de; SILVA, Guaracy. O Novo Regime Fiscal: tramitação e impactos para a educação. *Revista Brasileira de Política e Administração da Educação – RBP AE*, Porto Alegre, v. 34, n. 1, p. 253-269, jan./abr. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/index.php/rbpae/article/view/77586>. Acesso em: 14 ago.2020.

BRASIL. Ministério da Educação. Plano Nacional de Educação. *Lei nº 13.005/2014*. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em: 20 ago. 2020.

PROMULGADA emenda constitucional do teto dos gastos públicos. Agência Câmara Notícias, Brasília, DF, 15 dez. 2016. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/ECONOMIA/521413-PROMULGADA-EMENDA-CONSTITUCIONAL-DO-TETO-DOS-GASTOS-PUBLICOS.html>. Acesso em: 10 ago. 2020.

PROMULGADA emenda constitucional do teto dos gastos públicos. Agência Senado Notícias. Brasília, DF. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2016/12/15/promulgada-emenda-constitucional-do-teto-de-gastos>. Acesso em: 06 ago. 2020.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. *Cad. Saúde Pública - CSP*, Rio de Janeiro, v. 32, n. 12, dez. de 2016. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/csp/v32n12/1678-4464-csp-32-12-e00194316.pdf>. Acesso em: 10 ago. 2020.

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

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. A trágica condição da política social. In: S. H. Abranches; W. G. dos Santos; Coimbra, M. A. (org.). *Política Social e combate à pobreza*. 2.ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. 1987. p. 33-63.

SOUZA, Celina. Políticas Públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, Porto Alegre, ano 8, n. 16, p. 20-45, jul./dez. 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/soc/n16/a03n16.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2021.

VAIRÃO JUNIOR, Newton Sérgio; ALVES, Francisco José dos Santos. A Emenda Constitucional 95 e seus efeitos. *Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ*, Rio de Janeiro, v. 22, n. 2, p. 54-75, maio/ago. 2017. Disponível em: <http://atena.org.br/revista/ojs-2.2.3-06/index.php/UERJ/article/viewArticle/3234>. Acesso em: 11 ago. 2020.

VILLANUEVA, L. F. A. EstudioIntroductorio. *In*: VILLANUEVA, L. F. A. *La hechura das Politicas Públicas*. México: Porrúa Editores, 1996.

