

A PEC 241 (teto de gastos) ou como degradar a educação em política de governo

Autor(a): Maria Paula Dallari Bucci

Publicado em: 22 de setembro de 2016

Publicação: Coluna direitodoestado.com.br

Link JurisTube: <https://juristube.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/a-pec-241-teto-de-gastos-ou-como-degradar-a-educacao-em-politica-de-governo>

Fonte original: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/a-pec-241-teto-de-gastos-ou-como-degradar-a-educacao-em-politica-de-governo>

Identificador citável: juristube.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/a-pec-241-teto-de-gastos-ou-como-degradar-a-educacao-em-politica-de-governo#ep-3ebff7f1

Resumo

os direitos sociais no Brasil, e de modo especial a educação, estão em risco. Para evitar uma leitura equivocada, veja-se a sua Exposição de Motivos: "O atual quadro constitucional e legal também faz com que a despesa..."

Texto integral

Com a "PEC do teto dos gastos públicos" (Proposta de Emenda Constitucional 241/2016), os direitos sociais no Brasil, e de modo especial a educação, estão em risco. Para evitar uma leitura equivocada, veja-se a sua Exposição de Motivos: "O atual quadro constitucional e legal também faz com que a despesa pública seja procíclica, ou seja, a despesa tende a crescer quando a economia cresce e vice-versa. (...) A esse respeito, cabe mencionar a vinculação do volume de recursos destinados a saúde e educação a um percentual da receita. (...) é essencial alterarmos a regra de fixação do gasto mínimo em algumas áreas. 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, (...). Esse tipo de vinculação cria problemas fiscais e é fonte de ineficiência na aplicação de recursos públicos." (grifos meus) A proposta do governo atual, se implementada, vai congelar os gastos públicos no Brasil pelos próximos 20 anos, isto é, até 2036, ou seja, se nada se alterar na ordem constitucional vigente, pelos próximos 5 mandatos presidenciais! No que respeita às despesas com saúde e educação, o art. 104 do ADCT passará a limitar as aplicações mínimas de recursos às vigentes no exercício anterior, acrescidas da variação da inflação. Isso significa que se a economia vier a se recuperar --- justificativa e objetivo da PEC ---, mesmo que o PIB volte a crescer, os recursos destinados a essas áreas prioritárias permanecerão estagnados. A menos, e a própria Exposição de Motivos o ressalva, que o Congresso decida alocar recursos adicionais a essas áreas: "Note-se que estamos tratando aqui de limite mínimo de gastos, o que não impede a sociedade, por meio de seus representantes, de definir despesa mais elevada para saúde e educação; desde que consistentes com o limite total de gastos. (...) Uma vez aprovada a nova regra, caberá à sociedade, por meio de seus representantes no parlamento, alocar os recursos entre os diversos programas públicos, respeitado o teto de gastos. (...)” Portanto, os Deputados e Senadores é que poderão, mediante sua discricionariedade política, contemplar a educação e a saúde com recursos adicionais. Sujeitos, sem dúvida, ao juízo de sua conveniência local e partidária, o que é próprio da dinâmica do

Congresso. Sem desmerecer a importância dos debates parlamentares, observo que poucos temas ilustram tão bem a razão de ser da base constitucional dos direitos fundamentais, como “normas negativas de competência” (Robert Alexy, Teoria dos Direitos Fundamentais), exatamente para retirar a sua disciplina do alcance de maiorias parlamentares ocasionais. Embora não me agrade a distinção entre políticas de Estado e de governo, visto que entendo que, em regra, as políticas nascem “de governo” e se convertem em “de Estado” à medida que se consolidam seus mecanismos de institucionalização, esse será um raro exemplo em sentido inverso. A política educacional de Estado (analisada mais à frente), cuja estruturação no Brasil representa esforços de continuidade e coordenação que datam pelo menos da edição da Constituição de 1988, está ameaçada de ser “desidratada”, isto é, esvaziada das garantias indispensáveis à sua construção institucional, para ser entregue a decisões políticas de momento. O pretexto é a economia de recursos, mas isso não está assegurado, uma vez que se o PIB voltar a crescer, o que é esperado, o montante à disposição do Congresso aumentará. É possível que o artigo 104 não consiga superar os questionamentos sobre sua manifesta inconstitucionalidade. A supressão do mecanismo de vinculação de receitas no campo educacional implica rasgar uma tradição constitucional que tem mais de 80 anos no Brasil e só as ditaduras desrespeitaram. Essa tradição data da Constituição de 1934, cujo artigo 156 dispôs: “A União e os Municípios aplicarão nunca menos de 10%, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de 20%, da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos.” Suprimida pela ditadura do Estado Novo, em 1937, a disposição foi reintroduzida pela Constituição de 1946 (artigo 169). Mais uma vez revogada pela Carta autoritária de 1967-69, a vinculação novamente retornou, em pleno regime militar, com a Emenda Calmon, de 1983 (EC 24, que elevou os percentuais para 13% para a União e 25% para Estados, Municípios e DF). Portanto, pela unidade de propósitos, a PEC 241, nessa matéria, se iguala à obra das cartas ditatoriais de 1937 e 1967-69! Com isso, colocam-se em questão duas afirmações de senso comum. A primeira, de que a educação “precisa de salvação”. A segunda, de que o orçamento no país “é engessado” e precisa de “flexibilidade”. Na opinião desta articulista, nenhuma das duas é exata e, pior, colocadas no caldo de que “o país está à beira do abismo” prestam-se a amparar medidas irracionais e um “jogo para a plateia” de investidores, cujo efeito será desarranjar alguns avanços importantes nas políticas sociais do país. A educação no Brasil precisa de continuidade, de persistência de esforços na direção definida pelo Plano Nacional de Educação, para que os resultados que começam a se esboçar, graças à ação coordenada de uma infinidade de entes levada a cabo nos últimos anos, não seja objeto de retrocessos. E para isso é necessário que a evolução orçamentária seja previsível, sem choques ou “milagres”. As correções necessárias, assim como as respostas às crises, têm que ser dadas nos marcos da racionalidade. Sem isso, é retórica vazia falar em confiança, mote da propalada recuperação da economia. Como há muita desinformação sobre como se desdobram em medidas e atos concretos as políticas para a efetivação do direito à educação, vale a pena examinar a questão por esse ângulo. Início destacando a reforma constitucional para estabelecer mecanismos de articulação governamental. É o caso da Emenda Constitucional (EC) 53, de 2006, que criou o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (FUNDEB), em substituição ao Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Fundamental (FUNDEF), que se extinguiu, pelo decurso do prazo fixado na EC 14, de 1996. Avançando sobre as virtudes da iniciativa anterior (em especial, uma repartição mais clara das competências de União, Estados e Municípios em matéria educacional), o FUNDEB representou uma grande ampliação de seu escopo. Em primeiro, porque passou a abranger toda a educação básica, envolvendo, além da educação fundamental (hoje, 1º a 9º anos), também o ensino médio ---

ampliação posteriormente consagrada com a EC 59, de 2010, que estabeleceu como educação básica obrigatória gratuita aquela de 4 a 17 anos, em sintonia com o que fazem os países desenvolvidos. Mas a diferença entre o FUNDEB e o FUNDEF abriga um aspecto muito importante, o reforço financeiro do programa, com a alocação de 4 bilhões de reais da União (art. 60, VII do ADCT), o que representa cerca de 10 vezes o valor anual aplicado pela União no programa anterior. A maior parte desses recursos está reservada para o pagamento, por Estados e Municípios, do salário dos professores em efetivo exercício (no mínimo 60% dos fundos, art. 60, XII do ADCT). Essa medida, combinada com a regulamentação do piso salarial dos profissionais do magistério, toca no coração do que deve ser qualquer medida de sucesso nesta área, a valorização do professor. Para que se possa avaliar o que representou, em termos de esforço político e social, a aprovação do piso salarial, basta dizer que embora constasse do texto original da Constituição de 1988, ele só veio a ser regulamentado vinte anos depois, com a Lei 11.738, de 2008. Contestado por alguns governantes, foi finalmente confirmado pelo Supremo Tribunal Federal, em 2011 (ADI nº 4.167). Uma vez pacificada a questão jurídica, a evolução dos valores do piso salarial foi de R\$ 1.024,00, em 2010, para R\$ 2.135,00, em 2016, quantia reajustada anualmente. Embora relativamente modesta, se comparada a carreiras que exigem formação semelhante, a garantia de seu pagamento (que ainda não é efetiva em diversos Municípios do país) é um pilar sobre o qual se assenta uma política de Estado na educação, assim como se faz nas experiências bem sucedidas pelo mundo todo. Não há política educacional vitoriosa, em nenhum lugar, se não se consegue atrair para o magistério os melhores profissionais e fomentar a qualificação dos professores ao longo de suas carreiras. Economizar nesse quesito não produzirá a elevação da produtividade que se espera dos jovens brasileiros para o desenvolvimento do país nas próximas décadas. Quanto às expectativas para o futuro próximo, merece destaque a importância que passou a ser conferida ao planejamento, com o Plano Nacional da Educação (PNE). Também previsto na redação constitucional original, após a experiência inicial do PNE 2001 (Lei 10.172), teve sua disciplina aprimorada pela EC 59, que passou a exigir a colaboração federativa, atrelada aos fins da universalização e garantia de qualidade da educação básica (art. 212, § 3º da CF). Além disso, a Constituição passou prever expressamente que o PNE teria sua execução assegurada pela garantia de recursos proporcional à riqueza do país. “Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a: (...) VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.” Essa disposição foi regulamentada pela Lei 13.005, de 2014, que aprovou o PNE para o período de dez anos seguintes. Importante observar que a tramitação do PNE consumiu quatro longos anos, durante os quais foram examinadas mais de 3 mil emendas e realizadas incontáveis audiências públicas, com a participação de parlamentares, dirigentes governamentais de várias esferas e representantes da sociedade civil. Ao aprovar a Meta 20 (“ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% do PIB do País no 5º ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% do PIB ao final do decênio.”) não estava o Congresso Nacional vaticinando sobre possibilidades, mas dando forma e força jurídica a uma meta pactuada socialmente, de modo a prover de sustentação política as providências necessárias para a sua realização. Por essa razão, não é dado a um governo improvisado desconstruir essa edificação, reservando aos políticos do futuro decisões descasadas desse

processo profundamente assentado sobre as bases do solo constitucional. O propósito da exposição até aqui foi ilustrar como os direitos sociais, no caminho de sua efetivação, dependem de processos que vão sendo construídos a partir das diretrizes constitucionais. O direito à educação, tomado como exemplo, não se esgota na sua enunciação constitucional, mas reclama a produção e funcionamento de políticas públicas, isto é, programas de ação governamental que traduzem escolhas, selecionam prioridades e definem a alocação de meios necessária. Também estão ilustrados os vários processos jurídicos subjacentes à institucionalização das políticas: a visão que orienta a escolha de prioridades, que se inicia com o processo eleitoral; a aprovação das Emendas Constitucionais e leis que a regulamentam, como expressões do processo legislativo; a alocação de recursos, manifestação do processo orçamentário, e neste caso até mesmo o processo judicial, decisão última sobre a validade dos elementos que compõem a política. Políticas como essa levam anos a consolidar-se e a continuidade (em outras palavras, a coordenação das ações no tempo), às vezes ao longo de vários governos, é indispensável para que os resultados sejam colhidos. E isso vem ocorrendo, conforme se pode ver no Relatório Estatístico do Censo Educacional de 2013 (o mais recente, disponível em <http://portal.inep.gov.br/resumos-tecnicos>): “Os dados do Censo Escolar 2013 reforçam a tendência de adequação na distribuição das matrículas da educação básica, por modalidades e etapas de ensino, que vem sendo observada desde 2007, refletindo o amadurecimento das ações e políticas públicas implementadas nos últimos anos. (...) [houve] acomodação do sistema educacional, em especial na modalidade regular do ensino fundamental, com histórico de retenção e, conseqüentemente, altos índices de distorção idade-série. (...) vale destacar a ampliação da oferta de educação infantil, em especial na creche, voltada para o atendimento das crianças com até 3 anos de idade, que apresentou crescimento da ordem de 7,5%. Por outro lado, a reorganização da pré-escola, que atende crianças de 4 e 5 anos, teve, com a implantação do ensino fundamental de 9 anos, parte do seu público-alvo transferido para o 1º ano do ensino fundamental, o qual passou a receber as crianças com 6 anos de idade. Em 2013, registra-se, ainda, que o contingente de alunos no 1º ano do ensino fundamental de 9 anos de duração já se aproxima do tamanho da coorte de 6 anos.” Para os menos familiarizados, isso significa a correção de um problema histórico. Depois da universalização do acesso a essa etapa do ensino, que foi alcançada no início dos anos 2000, restava enfrentar a defasagem idade-série, isto é, o fato de ter crianças mais velhas que a idade ideal para cada etapa escolar, associada a altos índices de evasão nas etapas seguintes. “Outro destaque percebido no Censo Escolar 2013 foi a confirmação da trajetória de expansão da matrícula na educação profissional, que em 2007 era de 780.162 e atingiu, em 2013, 1.441.051 matrículas, crescimento de 84,1% no período. (...) Outro aspecto que tem impacto na distribuição e no contingente de alunos na educação básica é o comportamento dos indicadores de rendimento escolar. Com mais alunos sendo aprovados e promovidos às séries subseqüentes, aumenta o número de habilitados a ingressar nas próximas etapas de escolarização. Os especialistas chamam esse movimento de fluxo escolar. Historicamente, o sistema educacional brasileiro foi pouco eficiente em sua capacidade de produzir aprovados e, conseqüentemente, concluintes na idade correta. No entanto, a tendência atual mostra aumento no número de alunos que conseguem ultrapassar os anos iniciais do ensino fundamental. Daí a queda na matrícula e a ampliação da demanda para os anos finais dessa etapa de ensino.” Como se pode ver, ao longo das últimas décadas houve uma sucessão de iniciativas, voltadas a aprimorar e cumprir o pacto traçado na Constituição de 1988. Essa institucionalidade, que começa a produzir resultados, representa uma evolução, fruto do exercício da democracia representativa e da participação. Cada medida dessas teve papel ativo do Congresso, dos entes governamentais e da

sociedade civil interessados. Nesse sentido, imaginar que um governo de frágil legitimidade possa pretender “simplificar” essa estrutura, para tornar mais “flexível” o orçamento e que isso seria uma medida de racionalidade é no mínimo iludir-se.

Como citar este documento

As citações abaixo seguem os padrões ABNT NBR 6023:2018, APA 7ª edição, Chicago Author-Date (17ª ed.) e BibTeX (LaTeX). Copie o formato exigido pelo periódico ou gerenciador bibliográfico (Zotero, Mendeley, EndNote).

ABNT (NBR 6023:2018)

BUCCI, Maria Paula Dallari. A PEC 241 (teto de gastos) ou como degradar a educação em política de governo. *Direito do Estado — Colunistas*, 22 set. 2016. Disponível em: <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/a-pec-241-teto-de-gastos-ou-como-degradar-a-educacao-em-politica-de-governo>. Acesso via: JurisTube — Acervo Digital de Direito. Disponível em: <https://juristube.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/a-pec-241-teto-de-gastos-ou-como-degradar-a-educacao-em-politica-de-governo>. Acesso em: 12 ago. 2026.

APA 7ª edição

Bucci, M. P. D. (2016, September 22). A PEC 241 (teto de gastos) ou como degradar a educação em política de governo. **Direito do Estado — Colunistas**. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/a-pec-241-teto-de-gastos-ou-como-degradar-a-educacao-em-politica-de-governo>

Chicago Author-Date (17ª ed.)

BUCCI, Maria Paula Dallari. 2016. "A PEC 241 (teto de gastos) ou como degradar a educação em política de governo." **Direito do Estado — Colunistas**, September 22. <http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/a-pec-241-teto-de-gastos-ou-como-degradar-a-educacao-em-politica-de-governo>

BibTeX

```
@article{maria-paula-dallari-bucci-a-pec-241-teto-de-gastos-ou-como-degrada-2016,
author = {Bucci, Maria Paula Dallari},
title = {A PEC 241 (teto de gastos) ou como degradar a educação em política de governo},
journal = {Direito do Estado — Colunistas},
year = {2016},
url = {http://www.direitodoestado.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/a-pec-241-teto-de-gastos-ou-como-degradar-a-educacao-em-politica-de-governo},
urldate = {2016-09-22}
}
```



Licença de Uso — CC BY-NC-SA 4.0

Este conteúdo está licenciado sob a licença Creative Commons Atribuição-NãoComercial-Compartilhalgual 4.0 Internacional (CC BY-NC-SA 4.0). O uso para fins acadêmicos e educacionais é permitido, desde que citada a fonte original (JurisTube) conforme as normas técnicas indicadas neste documento.

Termos completos:

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/deed.pt-br>

JurisTube — Acervo Digital de Direito

<https://juristube.com.br/colunistas/maria-paula-dallari-bucci/a-pec-241-teto-de-gastos-ou-como-degradar-a-educacao-em-politica-de-governo>

PDF gerado em 2026-08-12 22:26 UTC