



## Editorial

### **Direitos sociais em risco: a incessante luta em prol de verbas públicas para a educação pública**

Maria Vieira Silva<sup>1</sup>

Leonice Matilde Richter<sup>2</sup>

Vilma Aparecida Souza<sup>3</sup>

*Tudo que é sólido desmancha no ar*  
Karl Marx

No contexto atual, presenciemos recorrentes processos que produzem colapsos nos direitos sociais conquistados por meio de incessantes e históricas lutas da sociedade civil. No campo da educação pública, os acintos têm sido agudizados de forma reiterada, sobretudo no que concerne à redução de recursos ou disputa pelos fundos públicos. Enquanto elaboramos esse editorial, em 24 de fevereiro de 2021, diferentes associações acadêmicas e sindicais realizam manifestações contrárias à Proposta de Emenda Constitucional (PEC) n. 186 (BRASIL, 2019), de autoria do senador Marcio Bittar, a qual compromete a manutenção dos dispositivos constitucionais de vinculação de recursos da receita de impostos para a educação no âmbito da União, dos estados, do Distrito Federal e

---

<sup>1</sup> Presidente da Comissão Editorial da Revista Educação e Políticas em Debate. Doutora em Educação pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), com estágio de pós-doutorado realizado no Centre de Recherches Sociologiques et Politiques de Paris – Université Paris VIII. Professora titular de Políticas e Gestão da Faculdade de Educação da Universidade Federal de Uberlândia (Faced/UFU). Bolsista de Produtividade em Pesquisa do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq). Coordenadora do Grupo de Pesquisa *Polis*, Políticas, Educação e Cidadania da UFU. Diretora de Formação e Desenvolvimento da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae). Membro do Grupo de Trabalho Estado e Políticas Educacionais da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Educação (ANPEd) e membro do Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes). *E-mail:* [mvieiraufu@ufu.br](mailto:mvieiraufu@ufu.br). *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/0726794592785841>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0002-4510-0844>.

<sup>2</sup> Presidente adjunta da Comissão Editorial da Revista Educação e Políticas em Debate. Doutora em Educação pela UFU, com estágio doutoral da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) realizado na Universidade do Minho, sob a supervisão do professor Almerindo Janela. Professora adjunta de Políticas e Gestão da Educação da Faced/UFU. Coordenadora adjunta do Grupo de Pesquisa *Polis*, Políticas, Educação e Cidadania da UFU. Membro da Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae) e do Centro de Estudos Educação e Sociedade (Cedes). *E-mail:* [leonice@ufu.br](mailto:leonice@ufu.br). *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/9049041703208746>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0001-7109-3257>.

<sup>3</sup> Presidente adjunta da Comissão Editorial da Revista Educação e Políticas em Debate. Doutora em Educação pela UFU. Membro do Grupo de Pesquisa *Polis*, Políticas Educação e Cidadania da UFU. *E-mail:* [vilmasouza@ufu.br](mailto:vilmasouza@ufu.br). *Lattes:* <http://lattes.cnpq.br/1776641740982053>. *ORCID:* <https://orcid.org/0000-0001-9420-0908>.

dos municípios. De fato, isso impacta negativamente as ações do Estado brasileiro na ampliação e priorização dos investimentos para garantir o direito inalienável à educação.

De acordo com a Nota Técnica (NT) da Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (Fineduca), publicada em 24 de fevereiro de 2021, a referida PEC contém dispositivos que excluem a vinculação da receita de impostos à Manutenção e ao Desenvolvimento do Ensino (MDE) e a proteção a outras áreas do campo social, expressas nos seguintes excertos:

No art. 6º, dos direitos sociais, acrescenta parágrafo que determina a observância do equilíbrio fiscal intergeracional na promoção e efetivação dos direitos sociais, o que pode significar, na prática, para a educação, reduzir despesas com a geração que frequenta o sistema educacional em nome do seu futuro, um futuro que a própria redução de despesas compromete, um futuro de reprodução das desigualdades (FINEDUCA, 2021, p. 1).

A revogação da vinculação de parte da receita resultante de impostos da União, dos estados, do Distrito Federal e dos municípios à MDE ocorre também por meio das seguintes exclusões:

[...] *caput* e primeiro e segundo parágrafos do art. 212, ou seja, a vinculação de receitas de impostos à MDE é excluída; a destinação de recursos a manutenção e desenvolvimento do ensino é excluída dos itens ressalvados na proibição de vinculação de receita de impostos (art. 167, IV); outras disposições com menção aos recursos da receita de impostos vinculados à MDE são revogados (*idem*).

Ainda de acordo com a Nota, ao excluir a vinculação de parte da receita de impostos à MDE (*caput* do artigo 212), torna-se inócua a determinação, recentemente inserida na Constituição da República Federativa do Brasil (CRFB) (BRASIL, 1988) pela Emenda Constitucional (EC) n. 108 (BRASIL, 2020), de não utilização dos recursos vinculados à MDE no pagamento de aposentadorias e pensões. A menção a investimentos protegidos para a MDE se restringe à educação básica e, mais ainda, ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) (artigo 212-A, BRASIL, 1988).

Os excertos acima nos permitem perceber que as conquistas significativas presentes no artigo 212 da CRFB (BRASIL, 1988) estão em risco. Sob tal perspectiva, direitos garantidos pela Carta Constitucional assumem vulnerabilidades e comprometem o princípio da segurança jurídica, o qual constitui um dos pilares do Estado de Direito e é transversal ao sistema constitucional. Veementemente, desejamos que a sociedade civil possa convencer a maioria dos parlamentares do Senado para não aprovar esse dispositivo, a exemplo da profícua mobilização realizada há alguns meses em prol da aprovação do Fundeb permanente.

Nesse entremeio, as políticas de financiamento para a Educação Básica têm sido objeto de embates e cenário de disputas. Ao final de 2020, os recursos para a educação também assumiram protagonismo nos debates ensejados no âmbito da sociedade civil, mediados pelas associações acadêmicas sindicais, como também adquiriram especial relevo no âmbito político, especialmente nas instâncias legislativas – aqui nos referimos à votação das PECs n. 15 (BRASIL, 2015) e 26 (BRASIL, 2020) no parlamento brasileiro.

Em razão da estrutura bicameral do Poder Legislativo brasileiro, a PEC n. 15 (BRASIL, 2015) tramitou na Câmara dos Deputados – cuja relatora foi a deputada Dorinha Seabra (DEM-TO) –, tendo sido aprovada no segundo turno em 21 de julho de 2020, com 499 votos a favoráveis e sete votos contrários (eram necessários pelo menos 308 votos a favor). A PEC n. 26 (BRASIL, 2020), para tornar o Fundeb permanente, foi aprovada no Senado Federal por unanimidade, com 79 votos favoráveis no primeiro e segundo turno de votações; promulgada pelo Congresso Nacional em 26 de agosto de 2020; e passou a adotar o n. 108 na CFRB (BRASIL, 1988).

Vale ressaltar que o artigo 60 da Carta Magna aborda o procedimento de proposição de emendas da seguinte forma:

[...] a proposta deverá ser apresentada por um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal, ou pelo Presidente da República, ou por mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação. Ao ser apresentada, a proposta será analisada pela Comissão de Constituição e Justiça, que realizará uma análise técnica acerca da admissibilidade, levando em conta a constitucionalidade, legalidade e técnica administrativa, sem entrar, propriamente, no mérito da proposta de emenda. Se aprovada na Comissão de Constituição e Justiça, será criada uma comissão especial para apurar a análise de conteúdo. Na fase seguinte, a proposta será votada em cada casa do Congresso Nacional (Câmara dos Deputados e Senado Federal). No âmbito da estrutura bicameral de nosso Congresso Nacional, a Câmara dos Deputados representa a vontade popular e, o Senado Federal, os estados da Federação (BRASIL, 1988).

Ainda de acordo com os procedimentos do Parlamento brasileiro, dispostos no artigo 60 da CRFB (BRASIL, 1988), para ser aprovada uma emenda são necessários três quintos dos votos dos respectivos membros, o que, na Câmara dos Deputados, corresponde atualmente a 308 votos e, no Senado Federal, a 41 votantes. Após a aprovação, a emenda é promulgada pelas Mesas da Câmara dos Deputados e do Senado Federal e, constatada a publicação da EC realizada por essas instituições, há a produção de efeitos de imediato.

Em linhas gerais, as PECs preconizam os seguintes aspectos: tornar permanente o Fundeb, aspecto que implica configurá-lo como uma política de Estado contínua; aumentar progressivamente o percentual de participação da União nos

recursos do fundo (dos atuais 10% para 23%) até 2026; alterar a forma de distribuição dos recursos da União e constitucionalização do Custo Aluno Qualidade (CAQ) para garantir, ao menos, um padrão mínimo de qualidade do ensino.

O processo descrito acima representa a dificuldade e a lentidão para promover alterações no texto constitucional, cuja estratégia dos legisladores originais visa garantir segurança jurídica e maior estabilidade à CFRB (BRASIL, 1988). Assim, no contexto atual, entidades da sociedade civil, além de produzir diuturnamente reflexões sobre as intempéries ocasionadas pela pandemia na dinâmica escolar, desencadearam lutas, manifestações e campanhas em prol da aprovação das PECs supracitadas. A Associação Nacional de Pesquisa e Pós-graduação em Educação (Anped), a Associação Nacional de Política e Administração da Educação (Anpae), o Fórum Nacional Popular em Defesa da Escola Pública (FNPE), a Associação Nacional pela Formação dos Profissionais da Educação (Anfope), dentre outras assumiram um importante papel na produção de moções, debates, manifestos e mecanismos de pressão aos parlamentares, com vistas à aprovação das PECs n. 15 (BRASIL, 2015) e 26 (BRASIL, 2020).

Após a aprovação das PECs nas instâncias legislativas, os desafios atuais incidem sobre a regulamentação do Fundeb. Vale ressaltar que a Lei n. 11.494 – que regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (BRASIL, 2007) – expira em 31 de dezembro de 2020. Diante disso, dois Projetos de Lei (PLs), referentes à lei de regulamentação, tramitam no Congresso Nacional: o PL n. 4.372/2020, e o n. PL 4.519/2020.

Em que pesem as expressivas conquistas no processo acima descrito, ainda temos desafios para a lei de regulamentação do Fundeb, quais sejam:

- Considerar o CAQ como referência para a garantia de padrão mínimo de qualidade na educação, conforme o parágrafo 7º do artigo 211 da CRFB (BRASIL, 1988).
- Ser articulada com as discussões sobre o Sistema Nacional de Educação (SNE) e o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Básica (Sinaeb), de modo a defini-los como elementos estruturantes dos mecanismos de redistribuição do Fundeb.
- Garantir o controle social, com transparência e monitoramento sobre a aplicação dos recursos do Fundeb, ao definir composição, atribuições e funcionamento dos conselhos de acompanhamento, de maneira a assegurar a efetividade de suas ações.
- Definir, a partir de estudos e simulações, um indicador seguro e justo para a distribuição dos 2,5% da complementação da União, em cumprimento às condicionalidades.

Convém salientar que a aprovação da lei de regulamentação do Fundeb é imprescindível para a garantia dos dispositivos citados anteriormente, uma vez que a educação pública padece de perdas significativas em razão do congelamento de receitas para a educação durante duas décadas, legitimado por meio da EC n. 95, de 15 de dezembro de 2016, a qual altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para instituir o Novo Regime Fiscal e dá outras providências (BRASIL, 2016a). A referida Emenda, fruto dos efeitos nefastos da PEC n. 241 (renomeada no Senado como PEC n. 55/2016), congela o financiamento para áreas como educação, saúde, seguridade social e programas sociais, em referência aos recursos aplicados em 2015 até 2036.

Por conseguinte, o Plano Nacional de Educação (PNE) está estruturalmente comprometido, como também o artigo 212 da CFRB (BRASIL, 1988), que determina a aplicação de, no mínimo, 18% da receita líquida de impostos da União em MDE. Durante a tramitação da referida PEC, a Fineduca e a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (CNDE) elaboraram uma Nota Técnica Conjunta (NTC) para abordar os impactos à educação, em que conclamam a votação contra a PEC n. 55 (BRASIL, 2016b) em sua totalidade, uma vez que esta compromete estruturalmente a maior conquista da educação brasileira: a vinculação de um percentual da receita de impostos para a educação, definidos pelo mínimo de 18% para a União e por 25% para estados e municípios.

Estudos realizados pelas duas entidades, disponibilizados à época, esclareceram como os referidos dispositivos comprometem a escola com padrões básicos de qualidade e o PNE. As entidades destacaram que a medida em foco não representa uma economia para os gastos públicos e afirmaram que a PEC n. 55 (BRASIL, 2016b) congela verbas para as políticas sociais, com o escopo de liberar recursos para o pagamento da dívida pública e a especulação financeira (FINEDUCA, 2016).

Naquele contexto, o movimento estudantil e dezenas de universidades públicas entraram em greve como forma de pressão e resistência durante a tramitação da PEC n. 55 (BRASIL, 2016b). Tais entidades se manifestaram contra a PEC do “Fim do Mundo”, devido aos impactos nefastos às áreas da educação, saúde e seguridade pública. Mais especificamente no ramo educacional, Anpae, Anped, Cedes, Anfope, Fineduca e outras alertaram para os efeitos nocivos da PEC à educação pública por meio de estudos densos e moções precisas. Segundo Silva *et al.* (2020, p. 15):

[...] a Emenda Constitucional n. 95, ao congelar o financiamento para a educação, saúde, seguridade social até 2036, compromete estruturalmente o PNE como também o artigo 212 da Constituição Federal, que determina

a aplicação de no mínimo 18% da receita líquida de impostos da União em manutenção e desenvolvimento do ensino.

Além disso, de acordo com Projeções do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), em 2036, a população brasileira terá um crescimento de, pelo menos, 20 milhões de pessoas, com aumento significativo da população idosa, provavelmente o dobro da atual, o que significa maior demanda por serviços de saúde. Diante desse quadro, a despesa *per capita* não será apenas congelada, como também sofrerá reduções.

Ainda de acordo com as autoras, a:

[...] aprovação da referida Emenda Constitucional ensejou muitas manifestações de diferentes setores da sociedade civil, sendo que várias instâncias alegaram seu caráter de inconstitucionalidade, gerando dissensos hermenêuticos no que tange à interpretação do referido dispositivo jurídico (SILVA *et al.*, 2020, p. 2).

Tais dissensos ensejaram sete Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI) ajuizadas no Supremo Tribunal Federal (STF), nas quais se sobressaem os argumentos que sustentam a tese da inconstitucionalidade da EC n. 95 (BRASIL, 2016a).

Diversas efemérides expostas no decorrer deste texto são emblemáticas da necessária e diuturna mobilização em prol da destinação de verbas públicas à educação pública. Para contribuir com o fomento das discussões sobre a temática em tela, a presente edição da Revista Educação e Políticas em Debate tem a grata satisfação de disponibilizar ao público o dossiê “Financiamento da Educação Básica e a política de fundos”, sob a coordenação das professoras Lucia de Fatima Valente, da Universidade Federal de Uberlândia (UFU) e Magna França, da Universidade Federal do Rio Grande do Norte (UFRN). Esta seção agrega ricas contribuições de pesquisadores de diferentes regiões do país, ao debater análises sobre o tema abordado.

Além das seções “Entrevista” e “Dossiê”, há uma parte destinada à “Demanda Contínua”, composta por artigos com temáticas instigantes e interessantes, tais como as políticas curriculares e o Plano Nacional de Educação (2014 – 2024).

Manifestamos nossa sincera gratidão pelas valorosas contribuições dos autores, pareceristas, revisores das Línguas Portuguesa, Inglesa e Francesa, da secretaria de periódicos da Faculdade de Educação (Faced) da UFU e dos membros do Conselho Editorial. As ações colaborativas dessa rede de apoio são emblemáticas da potência do trabalho coletivo, o qual tem como objetivo precípuo disponibilizar, aos leitores, produções acadêmicas de qualidade e pertinentes reflexões sobre avaliações e prospecções de políticas de financiamento da educação.

A todos/as a nossa sincera gratidão!

## Referências

BRASIL. Câmara dos Deputados. **PEC 15/2015**. Inteiro teor  
Proposta de Emenda à Constituição. Disponível em:

<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=1198512>.

Acesso em: 10 de março de 2021.

BRASIL. Câmara dos Deputados. **Proposta de Emenda à Constituição nº 26, de 2020 (PEC do Fundeb)**. Disponível em: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/143611>.

Acesso em: 10 de março de 2021.

FINEDUCA. Associação Nacional de Financiamento da Educação. **Nota Técnica Fineduca e Campanha:** a aprovação da PEC 241 significa estrangular a educação pública brasileira e tornar letra morta o Plano Nacional de educação 2014-2014. São Paulo, 2016. Disponível em: <https://fineduca.org.br/2016/10/18/a-aprovacao-da-pec-241-significa-rasgar-a-constituicao-federal-e-inviabilizar-o-pne>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2019.

FINEDUCA. Associação Nacional de Financiamento da Educação. **Nota Técnica Fineduca.** Um Brasil sem a garantia da vinculação constitucional de recursos para a educação? Vamos viver do Fundeb? Disponível em: <https://fineduca.org.br/2021/02/24/um-brasil-sem-a-garantia-da-vinculacao-constitucional-de-recursos-para-a-educacao-vamos-viver-do-fundeb/>. Acesso em: 24 de fevereiro de 2021.

SILVA, M.V; EUGÊNIO, A.J; NEVES. H. C.S. Mutações da Face Social do Estado pela Emenda Constitucional 95 e seus Efeitos sobre as Políticas Educacionais. **Revista de Financiamento da Educação**. Volume 10 - 2020 | n. 16. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/fineduca/article/view/93699/58621>.