



**UNIVERSIDADE CATÓLICA DO SALVADOR
PRÓ-REITORIA DE PESQUISA E PÓS-GRADUAÇÃO
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS SOCIAIS E
CIDADANIA**

RITA DE CÁSSIA LOPES MOURA PITHON

**Financiamento público da educação em tempos de neoliberalismo
análise dos impactos do “Novo Regime Fiscal” no orçamento
público da união destinado à Educação Básica no período de 2017-
2021**

Salvador
2022

RITA DE CÁSSIA LOPES MOURA PITHON

**FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO EM TEMPOS
DE NEOLIBERALISMO**
**Análise dos Impactos do “Novo Regime Fiscal” no Orçamento
Público da União Destinado à Educação Básica no Período de
2017-2021**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador como requisito parcial para obtenção de título de Mestre.

Orientador: Prof. Dr. André Alves Portella.

Salvador
2022

Catálogo na Publicação (CIP)
Ficha Catalográfica. UCSal. Biblioteca Dom Geraldo Majella Agnelo

P683 Pithon, Rita de Cássia Lopes Moura

Financiamento público da educação em tempos de Neoliberalismo: análise dos impactos do “Novo Regime Fiscal” no orçamento público da União destinado à Educação Básica no período de 2017-2021 / Rita de Cássia Lopes Moura Pithon. – Salvador, 2022.

174 f.

Orientador: Prof. Dr. André Alves Portella.

Dissertação (Mestrado) – Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação. Mestrado em Políticas Sociais e Cidadania.

1. Estado 2. Direitos Sociais 3. Educação 4. Neoliberalismo
5. Novo Regime Fiscal 6. Orçamento da União I. Portella, André
Alves - Orientador II. Universidade Católica do Salvador. Pró-Reitoria de
Pesquisa e Pós-Graduação III. Título.

CDU 343.62

RITA DE CÁSSIA LOPES MOURA PITHON

**FINANCIAMENTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO EM TEMPOS
DE NEOLIBERALISMO**

**Análise dos Impactos do “Novo Regime Fiscal” no Orçamento
Público da União Destinado à Educação Básica no Período de
2017-2021**

Dissertação aprovada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Políticas Sociais e Cidadania da Universidade Católica do Salvador.

Salvador, 23 de setembro de 2022.

Banca examinadora:

ANDRE ALVES PORTELLA Assinado de forma digital por ANDRE ALVES PORTELLA
Dados: 2023.09.20 09:36:06 -03'00'

André Alves Portella – Orientador

Mestre e Doutor em Direito Financeiro e Tributário pela Universidade Complutense de Madrid com estágio pós-doutoral em Sociologia, Filosofia e Antropologia pela Université de Paris Nanterre, Paris X; Professor Adjunto da Universidade Católica do Salvador (UCSal).

DIRLEY DA CUNHA Assinado de forma digital por DIRLEY
DA CUNHA JUNIOR:504998405
Dados: 2023.09.25 16:42:54 -03'00'
JUNIOR:504998405

Dirley da Cunha Júnior

Doutor em Direito Constitucional pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo PUC/SP com estágio pós-doutoral em Direito Constitucional pela Universidade de Lisboa/Portugal; Professor Adjunto da Universidade Católica do Salvador (UCSal).

Assinado digitalmente
JONNAS ESMERALDO MARQUES DE VASCONCELOS
A autenticidade desta assinatura pode ser verificada em:
<https://repositorio.ufba.br/portal/assinatura-digital> 

Jonnas Esmeraldo Marques de Vasconcelos

Doutor em Direito Econômico pela Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP); Professor Adjunto da Universidade Federal da Bahia (UFBA).

A Cau e Tê, origem e impulso. A Bruno, cúmplice no amor e nos sonhos, pela parceria fñcada em respeito, confiança e paciência. A Davi e Bella, meus sorrisos largos e minha alegria, donos dos meus dias e do meu coração.

AGRADECIMENTOS

A intenção não era dar conta de atividades domésticas durante aulas enriquecedoras. Assim como não estava nos planos “receber” colegas e professores na minha casa.

Não preciso fechar os olhos para imaginar ou buscar recordar cheiros, barulhos e a energia circulando. Tudo – incrivelmente – transcorreu bem, até nos momentos mais difíceis, apesar dos espaços da casa e do peito embaralhados com tantas informações, tantos medos, tantos desafios a exigir o máximo da capacidade de se manter firme e com esperança.

Em 2020, a pandemia cristalizou a compreensão de que nossas intenções nem sempre correspondem às demandas da realidade. Em que pese o descontentamento com as necessárias restrições que a “guerra” contra o vírus impôs, esmorecer, de maneira nenhuma, seria um caminho adequado à minha natureza.

Voilà! De irresignação à conformidade, a “virada da chave” precisou ser rápida; um dia eu levava meus filhos para a escola, no outro, a escola entrava pelas telas na minha casa, junto com as aulas e seminários do mestrado e todos os outros compromissos. O “grito de guerra” passou a ser a “gradidão” pelas coisas mais triviais que se mantinham, ainda que de outra forma.

Foram grandes os esforços para alcançar, com a produtividade minimamente desejada, o tão esperado momento de conclusão, mas esse caminho não foi trilhado só por mim e a dedicação não foi exclusivamente minha, por isso a necessidade de agradecer a todos e todas que, de alguma forma, fizeram parte desse processo humano e profissionalmente enriquecedor.

Inicialmente, agradeço a Deus.

Agradeço a minha irmã, Caissa, por nossa jornada repleta de tudo o que é só nosso.

Agradeço a todos meus familiares “naturais e legais”, cercas vivas de um afeto sem fronteiras. Agradeço, em especial, à minha sogra, Edilene, sinônimo de aconchego e segurança, sempre vigilante e disposta a me apoiar e ajudar.

Agradeço à minha avó Lucita, que partiu logo no princípio desse desafio, mas não antes de me oferecer palavras fortes de incentivo. Busco cumprir seus preceitos e seguir adiante, repleta do seu “açúcar peneirado” e certa de que sou herdeira, ao menos de um pouco, da sua força.

Agradeço, *in memoriam*, à minha avó Nadyr, grande exemplo de mulher, minha protagonista do sonho de uma educação pública universalizada e adequada a oferecer futuros mais prósperos e menos desiguais.

Agradeço aos meus amigos e amigas que fazem da vida uma correria divertida de viver e que, ao longo desse projeto, estiveram por perto ou se fizeram presentes através de uma palavra de cuidado, uma oferta de ajuda, uma pergunta a demonstrar interesse pelo sonho do outro. Agradeço, especialmente, a todos os gestos de cuidado, carinho e atenção de Ana e Luciana.

Agradeço aos colegas, companheiros na labuta de um curso em pandemia, pessoas ricas de conhecimento, bagagem e bons sentimentos que ofertaram muitos e novos pontos de vista,

ajudaram a caminhada a ser mais leve e, muitas vezes, bem divertida. Agradeço em especial a Allana Crisóstomo e a Matheus Cardoso, pelo encontro, amizade e parceria. Levarei todos com muito carinho em minhas memórias, desejando que nossos caminhos continuem a se entrelaçar.

Agradeço ao professor e amigo Ricardo Xavier, pelo incentivo em abrir os horizontes para além do Direito e ingressar no Programa de Políticas Sociais e Cidadania e por todas as ajudas e orientações que retribuo com sincera gratidão.

Agradeço, ainda, com especial reverência às professoras e aos professores do Programa de Pós-graduação de Políticas Sociais e Cidadania da UCSal que não mediram esforços para fazer o curso acontecer da melhor maneira possível. Sem dúvida, foram semestres tão ricos em desafios quanto em conhecimento.

Agradeço, especialmente, ao professor Dirley da Cunha Jr. e ao professor Antônio Carlos Zamora da Silva, hábeis em compartilhar seus conhecimentos de forma paciente, humilde e afetuosa, sempre acreditando na capacidade do aluno e na construção de um futuro melhor.

Agradeço à Universidade Católica do Salvador, casa do meu bacharelado em Direito, que se torna ainda mais especial e digna de minha afeição e gratidão.

Agradeço também à FAPESB – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado da Bahia – pelo auxílio no financiamento da pesquisa, fomentando o único caminho próspero às (r)evoluções.

Por fim, com toda a importância que um grande desfecho requer, agradeço ao meu orientador, professor André Alves Portella, pelas enriquecedoras aulas ministradas durante o curso e, especialmente, pela paciência na orientação deste trabalho, pelos ensinamentos, pela confiança, pelos incentivos, pela nossa silenciosa empatia, assim como por sua mão estendida para amizade a qual retribuo com os meus sinceros agradecimentos e estendendo a minha também.

Agradecer é, sem dúvida, perceber que não se trilha caminhos a sós; é ter o privilégio de reconhecer pessoas que engrandecem a aventura de viver e de sonhar, e saber-se eternamente enriquecida de suas ofertas.

“A argumentação racional é central para a compreensão da justiça mesmo em um mundo que inclui muita “desrazão”; na verdade, ela pode ser especialmente importante em um mundo assim.”

Amartya Sen, 2018.

MOURA PITHON, Rita de Cássia Lopes. **Financiamento Público da Educação em Tempos de Neoliberalismo**: Análise dos Impactos do “Novo Regime Fiscal” no Orçamento Público da União Destinado à Educação Básica no Período de 2017-2021. XX fl. 2022. Dissertação de (Mestrado) -Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Universidade Católica do Salvador. Salvador, 2022.

RESUMO

A presente pesquisa tem como objetivo investigar as influências do neoliberalismo na postura do Estado diante de seu compromisso constitucional de oferta do serviço de educação pública, bem como os impactos advindos da implementação do “Novo Regime Fiscal” – inaugurado pela Emenda Constitucional nº 95 de 2016 – no orçamento público da União destinado à educação, no período de 2017 a 2021. A partir de uma abordagem histórica sistematizada, fincada nas origens do Estado e de sua responsabilidade ante os direitos fundamentais, especialmente os direitos fundamentais de segunda dimensão, utilizando-se a todo momento dos percursos históricos dos elementos atinentes à pesquisa, tais quais Estado, direitos sociais, educação e seu financiamento, bem como os efeitos de regimes econômicos adotados, buscou-se empreender uma análise acerca da efetividade do direito social fundamental à educação a partir do seu financiamento. O cenário atual dos direitos à prestação a serem cumpridos pelo Estado é de embates entre teorias como a “reserva do possível”, “o mínimo existencial” e a “proibição ao retrocesso”. Os resultados de tais embates – por vezes, avalizando a omissão prestacional do Estado, outras vezes, ressaltando a essencialidade do cumprimento de tais direitos – ratificam, invariavelmente, a necessidade de se investigar a temática da oferta dos direitos a prestações, como o direito à educação, com vistas a, através das conclusões ofertadas, construir um caminho de maior efetividade das normas constitucionais e, no caso em destaque, favorecer a dignidade da pessoa humana e reduzir as desigualdades sociais. As investigações atinentes aos direitos sociais prestacionais não devem se afastar da máxima de que os direitos geram custos, sendo assim, torna-se imprescindível fazer a leitura da Constituição da República e dos compromissos por ela estatuídos, tendo sempre em vista o papel de destaque da aplicação das finanças públicas na realização dos direitos prestacionais, *in casu*, do direito social à educação.

Palavras-chave: Estado. Direitos sociais. Educação. Neoliberalismo. Novo Regime fiscal. Orçamento da União.

MOURA PITHON, Rita de Cássia Lopes. **Financiamento Público da Educação em Tempos de Neoliberalismo**: Análise dos Impactos do “Novo Regime Fiscal” no Orçamento Público da União Destinado à Educação Básica no Período de 2017-2021. XX fl. 2022. Dissertação de (Mestrado) -Superintendência de Pesquisa e Pós-Graduação. Universidade Católica do Salvador. Salvador, 2022.

ABSTRACT

This research aims to investigate the influences of neoliberalism on the State's stance on its constitutional commitment to offer public education services, as well as the impacts arising from the implementation of the "New Fiscal Regime" - inaugurated by Constitutional Amendment No. 95 of 2016 - in the Union's public budget for education, from 2017 to 2021. From a systematic historical approach, based in the origins of the State and its responsibility towards fundamental rights, especially second-dimensional or generation of fundamental rights, using the historical paths of the elements of the research, such as the State, social rights, education and its financing, as well as the path of certain economic regimes adopted, to undertake an analysis of the effectiveness of the fundamental social right education from its funding. The current scenario of social rights to be fulfilled by the State is full of clashes between theories such as the “available reserve”, “the basic conditions of life” and the “prohibition of social retrocession”. The results of such clashes – that sometimes endorse the State's omission of provision, and other times highlight the essentiality of the fulfillment of such rights - always ratify the need to investigate the issue of the provision of social rights, such as the right to education and can offer a way of greater effectiveness of constitutional norms, favoring the dignity of the human person and reducing inequalities. The investigations about social rights should not move away from the idea that the rights generate costs, therefore, it is essential to understand the Constitution of the Republic and the commitments established by it, always bearing in mind the prominent role of the application of public finances in the realization of the social rights, in this case the social right to education.

Keywords: State. Social rights. Education. Neoliberalism. New tax regime. Federal Government budget.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Quadro 1 -	Valores e Ideologia	47
Quadro 2 -	Regime de Colaboração na Educação Pública	73-4
Quadro 3 -	Percentuais Mínimos	75
Quadro 4 -	Financiamento da Educação Básica Pública	76-7
Quadro 5 -	Percentual sobre a Receita Líquida de Impostos	118
Gráfico 1 –	Valores “previstos no projeto de lei”, a “dotação inicial” e a “dotação atual” dos recursos destinados à educação a partir de 2017	129
Quadro 6 –	Orçamento para a Educação	129
Quadro 7 –	Transferência para Educação Básica	130
Gráfico 2 –	Indicador “transferências para Educação Básica”	131
Gráfico 3 –	Percentuais dos valores carregados para as despesas relacionadas a “pessoal e encargos sociais” e a “outras despesas correntes”	132
Gráfico 4 –	Padrão de investimento regular	132
Quadro 8 –	Investimento Público por Estudante	134
Quadro 9 –	Educação- Despesas e Execuções Financeiras	135
Gráfico 5 –	Gasto com Educação	136
Quadro 10 –	Quadro Comparativo	138
Quadro 11 –	Resultados Prova Brasil 2017/2019	138
Quadro 12 –	Desempenho entre Unidades Federativas	139
Quadro 13 –	Desempenho entre Unidades Federativas	139
Quadro 14 -	IDEB – Rede Privada	140
Gráfico 6 –	Percentual Gasto público com Educação	143

Figura 1 –	Desempenho Comparativo Brasil/OCDE	145
Quadro 15 –	Educação na Pandemia	150
Figura 2 –	Rendimento educacional - Brasil	151
Figura 3 –	Engajamento dos alunos da rede estadual no ensino médio remoto em 2020	152

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 -	Investimento em Ensino 1932 e 1936	63
Tabela 2 -	Investimento em Ensino 1955	63
Tabela 3 -	Histórico de Percentuais	64
Tabela 4 -	Orçamento Ensino Fundamental 86-90	66
Tabela 5 -	Despesa da União Educação e Cultura	66
Tabela 6 -	Despesas do Governo Federal	67
Tabela 7 -	Despesa com Educação	68
Tabela 8 –	Percentual de Investimento Público Total em Educação em Relação ao PIB	133
Tabela 9 –	Investimento na Educação - Relação percentual ao PIB <i>per capita</i> de 2015 e em comparação a outros países	135
Tabela 10 –	Orçamento do MEC	137

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ADCT	Atos das Disposições Constitucionais Transitórias
ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
ADPF	Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AM	Amazonas
Art.	Artigo
a.p.	autoria própria
BA	Bahia
bi	bilhão
BR	Brasil
CAQ	Custo Aluno- Qualidade
CAQi	Custo Aluno- Qualidade inicial
CF/88	Constituição Federal de 1988
CGU	Controladoria-Geral da União
DF	Distrito Federal
EC	Emenda Constitucional
FUNDEB	Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação
GO	Goiás
IDEB	Índice de Desenvolvimento da Educação Básica
INEP	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira
INESC	Instituto de Estudos Socioeconômicos
INPC	Índice Nacional de Preços ao Consumidor
IPCA	Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo
LOA	Lei Orçamentária Anual
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
mi	milhão
NRF	Novo Regime Fiscal
OCDE	Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ONU	Organização das Nações Unidas

PEC	Proposta de Emenda Constitucional
PIB	Produto Interno Bruto
PISA	Programa Internacional de Avaliação de Estudantes
PNADE	Programa Nacional de Alimentação Escolar
PNE	Plano Nacional de Educação
RLI	Receita Líquida de Impostos
RS	Rio Grande do Sul
SIOP	Sistema Integrado de Planejamento
STF	Supremo Tribunal Federal
SP	São Paulo
tri	trilhão
UF	Unidade Federativa

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	DIREITOS SOCIAIS E O PAPEL DO ESTADO NA OFERTA DO DIREITO À EDUCAÇÃO	23
2.1	PANORAMA DOS DIREITOS SOCIAIS	24
2.1.1	Conceito, abrangência e características dos direitos sociais	27
2.1.2	Eficácia dos direitos sociais e o risco das normas simbólicas	35
2.2	O ESTADO COMO PROVIDÊNCIA ÀS NECESSIDADES SOCIAIS	43
2.3	RELEVÂNCIA DA EDUCAÇÃO: NORMATIZAÇÃO E FINANCIAMENTO	54
2.3.1	Percurso histórico da educação no Brasil	56
2.3.2	Constituição Federal de 1988: responsabilidade financeira, fundos e vinculações de receitas	68
3	POLÍTICA NEOLIBERAL E EDUCAÇÃO	79
3.1	NEOLIBERALISMO: CONTEXTO HISTÓRICO E EFEITOS DA POLÍTICA NEOLIBERAL NA EDUCAÇÃO	80
3.2	A EMENDA CONSTITUCIONAL DO TETO DE GASTOS COMO PRODUTO DA RACIONALIDADE NEOLIBERAL	96
4	IMPACTOS DO NOVO REGIME FISCAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA	101
4.1	EMENDA CONSTITUCIONAL N°95/2016: ALTERAÇÕES FISCAIS E ANÁLISES CONSTITUCIONAIS	103
4.1.1	Novas regras implementadas pela reforma constitucional: reflexos do Novo Regime Fiscal na educação básica	108
4.1.2	Análises constitucionais: reserva do possível, mínimo existencial e vedação ao retrocesso	119
4.2	PANORAMA DE FINANCIAMENTO E RESULTADOS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: DESTAQUE DE 2017 A 2021	126
4.2.1	Orçamento da União destinado à educação: relação entre financiamento e resultados	128

4.2.2	4.2.2. Congelamento orçamentário e pandemia: prospecção de desafios na oferta educacional a partir da análise do CAQi e CAQ¹	147
5	CONSIDERAÇÕES FINAIS	154
6	REFERÊNCIAS	162

¹ CAQi- Custo Aluno – Qualidade Inicial; CAQ- Custo Aluno- Qualidade

1 INTRODUÇÃO

O interesse na investigação de um determinado tema pode advir de impulsos distintos, desde a curiosidade, o inconformismo, a incompreensão, assim como de uma compreensão preordenada que, posteriormente, se torna alvo de novos questionamentos; pode advir de todos esses fatores reunidos, além de muitos outros que fomentam o estudioso a desbravar o infindável mundo do conhecimento, rico em instrumentos capazes de alicerçar o caminho a ser percorrido na busca do saber.

O destino não se propõe a ser absoluto ou conclusivo, uma vez que as ciências sociais enfrentam os desafios próprios das contínuas mudanças da realidade social, exigindo do pesquisador a renovação constante da pesquisa.

Em 15 de dezembro de 2016, foi editada a Emenda Constitucional nº 95 que, acrescentando dispositivos ao ADCT, alterou regras aplicáveis ao orçamento público, estabelecendo o que passou a ser chamado de “Novo Regime Fiscal”, “Teto de Gastos” ou “Emenda da Morte”.

Em que pese um lustro da citada reforma constitucional, podendo levar à impressão inicial de não ser mais adequada à manutenção do termo “novo”, saliente-se que às alterações implementadas foi previsto prazo de 20 anos de vigência, período em que o regime fiscal já estabelecido passa a conviver com as novas e transitórias regras do “novo regime”, razão pela qual será utilizada a terminologia “Novo Regime Fiscal” a título de diferenciação do regime vigente desde a publicação da CF/88.

A reforma estabeleceu critério de congelamento de gastos públicos, atingindo, inclusive, as previsões constitucionais de vinculação de receitas, como os percentuais mínimos de investimento anual em educação.

Considerando que os direitos sociais que exigem prestações a serem cumpridas pelo Estado para a sua concretização são, por natureza, dependentes dos recursos públicos tratados pela EC nº 95/2016, buscou-se identificar as alterações realizadas pelo legislador constituinte reformador, examinar nos orçamentos da União de 2017 a 2021 os impactos de tal reforma, bem como estabelecer possíveis riscos à implementação do direito social fundamental à educação vigente à emenda sob análise.

Convém ao pesquisador a delimitação dos temas relacionados ao objeto a ser pesquisado para que se torne viável alcançar um resultado claro às indagações da pesquisa e não incorrer “nos tipos a serem evitados” de Alda Judith Alves (1992, p. 56), desde a reunião desordenada de conceitos e teorias à resenha de tudo o que já tenha sido produzido com relação ao tema investigado.

Contudo, sem ignorar a importância de se traçar uma linha lógica de argumentação e exposição do tema auspicioso ao enriquecimento científico, sabe-se que a pesquisa no campo das ciências sociais tende para a análise ampliada de temas relacionados ou até mesmo considerados requisitos para o enfrentamento do problema.

Nesse sentido, como destacam Raymond Quivy e Luc Van Campenhout (2013, p. 160), as vicissitudes da formação do Estado, a influência do Constitucionalismo no papel do Estado, o percurso histórico dos direitos sociais e da educação no Brasil bem como o transcurso dos regimes econômicos até o neoliberalismo e seus reflexos sociais serão temas examinados a título de “totalidade”, com base na análise crítica da “amostra” que se propõe investigar, fincada na realidade brasileira.

O cerne da presente investigação é o tratamento das alterações implementadas pela EC nº 95/2016 no regime de financiamento – por parte da União – da educação e os possíveis impactos na efetivação do direito à educação, com especial atenção ao período entre 2017 e 2021.

Imprime-se, contudo, a imperiosa necessidade de embasar o citado objeto de pesquisa nas razões históricas de ser atribuído ao Estado o dever da oferta de serviço educacional, a essencialidade do serviço educacional público e como tem sido o desempenho dessa oferta no cenário brasileiro.

Diante disso, na propositura de uma regressão lógica para tal embasamento, buscou-se fazer uma breve análise de marcos significativos na formação e transformação do Estado, de suas características predominantes e dos influxos do atual modelo de Estado no *status* social, com embasamento histórico-global, mas direcionado à compreensão da realidade brasileira atual.

Trata-se, pois, do esforço de identificar os elementos básicos relacionados à origem do dever do Estado, a partir da utilização, ainda que em fatias, da história e de seu arcabouço de fatos sociais registrados em produções científicas de natureza social, capazes de orientar a

construção de um resultado verdadeiro que, a despeito da impossibilidade de ser conclusivo, ofereça informações cientificamente embasadas quanto à importância atual do Estado, do regime financeiro e de sua aplicabilidade para a realização do direito constitucional à educação.

Compreender a responsabilidade do Estado na oferta de educação para a população aponta para um caminho de temas relacionados a partir da formação do próprio Estado; os fundamentos do poder estatal e os limites desse poder; o constitucionalismo e o surgimento dos direitos fundamentais, em especial dos direitos sociais, rol do qual faz parte o direito à educação (SILVA, 2012, p. 313); o regime financeiro como instrumento de realização dos direitos sociais; a importância do bem-estar social e os impactos do neoliberalismo na atuação social do Estado, objetivos de análise na presente pesquisa a par e em favor da análise do objetivo principal relativo aos impactos da EC n° 95/2016 no orçamento da União destinado à educação.

De acordo com Émile Durkheim (1972, p. 06), inserem-se no conceito de fato social aqueles acontecimentos capazes de prescrever efeitos a nível de sociedade:

É fato social toda maneira de agir, fixa ou não, suscetível de exercer sobre o indivíduo uma coerção exterior; ou, ainda, que é geral ao conjunto de uma sociedade dada e, ao mesmo tempo, possui existência própria, independente das manifestações individuais que possa ter.

Apesar de os fatos sociais sob análise serem objetos de investigação de diferentes campos das ciências sociais, refletem-se uns nos outros como espelhos contrapostos, razão pela qual certa medida de interdisciplinaridade proposta na presente pesquisa se torna igualmente necessária e arriscada, mas tendente a uma abrangência destacada do tema, como se observa:

A intencionalidade que marca a propriedade de estudos dessa natureza encontra-se justamente na possibilidade que encerram de conjugar diversos olhares, de construir uma compreensão multifacetada de aspectos, de produzir um conhecimento que se situa na encruzilhada de diversos saberes, possibilitando uma leitura interdisciplinar das ações educativas. (FAZENDA, 2007, p. 114)

Improvável falar de direito à educação sem compreender os direitos sociais e o momento histórico de seu surgimento nos ordenamentos jurídicos. Da mesma forma, abordar a responsabilidade do Estado no exercício do poder reformador por parte do Congresso Nacional sem investigar a origem do dever do Estado na oferta da educação e o possível desrespeito a critérios limitativos na elaboração de reformas às normas constitucionais, tal qual a violação de

um “núcleo imodificável” (SILVA, 2012, p. 66), seria uma análise carente de pressupostos importantes e enriquecedores.

Desta maneira, os estudos realizados serão apresentados a partir do caldeamento de dados fincados na história, na ciência política, na economia até alcançar na ciência jurídica, especificamente na análise da obrigatoriedade de que se reveste o direito à educação, o caminho para a abordagem dos reflexos da EC n° 95/2016 no financiamento da educação e impactos no desenvolvimento social do Brasil, especialmente após a ocorrência da pandemia de COVID-19 e a provável natureza de instrumento neoliberal do Novo Regime Fiscal.

Nesse sentido, a presente pesquisa está dividida em três etapas relacionadas entre si, de abordagens encadeadas, que partem de um conteúdo mais amplo até à análise focada na realidade do financiamento da educação pela União.

A primeira etapa, de cunho eminentemente histórico e particularmente fincada na ciência política apresentada por Norberto Bobbio (1997, 2020), irá abordar o processo de formação do Estado, a partir de revisão bibliográfica não exaustiva, porém capaz de ordenar as principais fases do Estado e a função social por ele exercida em cada uma delas.

Na abordagem qualitativa do perfil do Estado e do papel por ele exercido ao longo da história, será observada a influência do constitucionalismo e a progressiva prescrição dos direitos fundamentais, com vistas a embasar normativa e juridicamente o direito à educação e a posteriori análise da obrigatoriedade de sua oferta por parte do Estado como afirmação de compromisso constitucional.

Nesta fase, os estudos serão, notadamente, respaldados por Dalmo de Abreu Dallari (2010), Ingo Wolfgang Sarlet (2021), Peter Häberle (2021), Paulo Bonavides (2009), Marcelo Neves (2020) e Dirley da Cunha Júnior (2013 e 2021).

Assentadas as margens conceituais e os compromissos do Estado contemporâneo na consecução dos direitos fundamentais, a segunda etapa da pesquisa buscou o mapeamento histórico do direito à educação no Brasil, sua normatização e forma atual de financiamento, como pré-requisitos para posteriores análises e teve respaldo também em Maria Garcia (2010), Dermeval Saviani (2008) e Florestan Fernandes (2022).

A incursão na educação tornou imprescindível a análise do neoliberalismo – com especial embasamento em Thomas Pikety (2015, 2020), Laura Carvalho (2020), Christian Laval (2019), David Harvey (2014) bem como István Mészáros (2020) –, suas características e

influxos sociais, dentre os quais a oferta de direitos fundamentais, notadamente, do direito à educação.

Dotada dos pressupostos eleitos essenciais, a pesquisa alcançou seu objetivo principal de investigar, através de revisão bibliográfica e da análise de dados estatísticos oficiais, a instituição do “Novo Regime Fiscal” pela EC nº 95/2016, as alterações implementadas e os impactos no financiamento por parte da União do direito à educação, no período de 2017 a 2021, tendo em vista a reunião de dados para embasar uma análise comparativa entre financiamento e resultados práticos e avaliar possíveis riscos futuros na efetivação da educação, sem olvidar os possíveis gravames oriundos da pandemia de COVID-19.

O percurso proposto objetiva identificar a importância do papel do Estado, as influências do sistema econômico e do regime financeiro por ele adotado, a essencialidade das finanças públicas e os impactos do *Novo Regime Fiscal* na efetividade do direito à educação para, com isso, ofertar elementos capazes de enriquecer o debate quanto ao papel do Estado na “causa inacabada da humanidade” de combate à desigualdade, como aponta Barroso (2020, p. 229).

Há que se observar, contudo, a utilização contínua de um elemento “paracientífico” que, a par de todos os dados oficiais e fontes doutrinárias a serem examinados, deve estar presente na análise e no deslinde dos problemas de natureza social para que seja possível fomentar resultados práticos positivos no porvir, qual seja: a esperança.

O enredo da humanidade e, da mesma maneira, a história do Brasil mostram-se sinuosos e cíclicos, pouco afeitos à permanência, uma vez que as relações sociais se modificam com velocidade, especialmente com o processo de globalização.

A compreensão e a absorção dos fatos e necessidades sociais exigem plasticidade e permanente estado de alerta dos personagens sociais, para que estes sejam capazes de observar e aprender com o passado e contribuir na construção de um futuro mais promissor, considerando a máxima de não haver uma fórmula ou um mapa, como ensina o poema de Antônio Machado (2013): “*Caminante, son tus huellas, el camino y nada más; caminante, non hay camino, se hace camino al andar. Al andar se hace el camino, y al volver la vista atrás se ve la senda que nunca se há de volver a pisar*”².

² “Caminhante são teus rastros, o caminho, e nada mais; caminante, não há caminho, faz-se caminho ao andar. Ao andar faz-se caminho, e ao olhar-se para trás vê-se a vereda que nunca se há de voltar a pisar.”

O presente trabalho, em termos metodológicos, tem natureza exploratória, se propondo a investigar os possíveis efeitos gerados pela EC n° 95/2016 no financiamento da educação pública por parte da União, considerando a possibilidade desta reforma ser, simultaneamente, instrumento e reflexo da política neoliberal.

Na utilização do método dedutivo, procedeu-se ao levantamento e verificação de premissas que serviram de instrumento ao deslinde do problema sob análise, qual seja, os impactos do neoliberalismo no financiamento público – por parte da União – da educação e a EC n° 95/2016 como elemento de atuação da política neoliberal.

Quanto ao objeto, foi utilizada a pesquisa bibliográfica, através da revisão de textos doutrinários relevantes à fundamentação teórica do trabalho bem como o mapeamento do panorama atual sobre a matéria proposta.

Demais disso, lançou-se mão da análise de dados secundários, investigando pesquisas já realizadas e publicadas por órgãos oficiais, fundações e outras entidades de pesquisa.

Por fim, o presente trabalho fez uso da abordagem qualitativa, visando entender o contexto do problema e alcançar uma conclusão lógica, pautada na análise conjunta de registros históricos, textos doutrinários, textos normativos, fatos e dados oficiais.

2 DIREITOS SOCIAIS E O PAPEL DO ESTADO NA OFERTA DO DIREITO À EDUCAÇÃO

A História e os estudos arqueológicos registram modelos embrionários de Estado anteriores à antiguidade clássica, embora sua efetiva consolidação e “generalização” sejam observadas a partir do século XVII, como apontam Singer, Araújo e Belinelli (2021, p. 23).

São diversas as teorias, assim como são diversos os elementos ofertados historicamente pelas ciências sociais, aptos a contribuir com a descrição do surgimento, das mudanças, das evoluções do Estado, permitindo, inclusive, compreensões variadas, mas evidenciando, de toda maneira, o caráter impermanente dos institutos sociais – dentre eles o Estado – sempre expostos às vicissitudes das relações e fatos sociais, advertindo Dallari (2010, p. 68) que “a verificação da evolução histórica do Estado significa a fixação de formas fundamentais que o Estado tem adotado através dos séculos”.

Admitindo a análise a partir das “formas fundamentais” registradas, observa-se que o “Estado do Bem-Estar Social” é uma destas formas com notório destaque no processo evolutivo do Estado, ante a sua característica peculiar de carregar a ideia de um ente governamental responsável por oferecer aos seus governados determinadas necessidades consideradas fundamentais relativas à condição humana digna, como se depreende de Cunha Jr. (2013, p. 730).

Analisar o Estado do Bem- Estar Social, por sua vez, é ingressar no campo dos direitos fundamentais e buscar compreender através de bases históricas e científicas transdisciplinares a função que cabe ao Estado na efetivação de tais direitos e o exercício dessa função como fator legitimador da sua própria existência.

Nesse sentido, Oliveira Júnior (2010, p. 54) afirma:

O direito constitucional chega ao século XXI numa trajetória ascendente, absorvendo conquistas das mais diversas ciências e consciências. Os programas normativos (dispositivos) constitucionais referentes aos direitos fundamentais situam-se num contexto de centralidade no sistema jurídico. A Jurisdição Constitucional torna-se guardiã (cri)ativa das conquistas históricas da sociedade. Os Órgãos Estatais passam a compreender o seu caráter instrumental no processo de realização do programa político fundamental estabelecido na constituição – eles constituem o meio para a realização da finalidade constitucional e desta realização retiram a sua legitimidade.

O papel do Estado na oferta do direito à educação, como sugere ser o núcleo da análise do presente item da pesquisa, envolve o desafio de interligar fatos históricos relacionados à construção e modificação do perfil do Estado, assim como os fatos históricos – inclusive aqueles de natureza jurídica – relacionados aos direitos fundamentais e, dentre estes, com especial destaque, aos direitos sociais, em cujo rol se insere o direito à educação.

De antemão, Oliveira Júnior (2010, p. 54) analisando a natureza humana descreve:

A natureza humana revela, dentre outros, dois institutos básicos – obter prazer e evitar a dor. O sistema de garantias e direitos fundamentais, enquanto criação humana, jamais poderia divergir da sua própria natureza. saúde, lazer, moradia, liberdade, dignidade, educação, alimento, família, segurança, propriedade – função social, trabalho, vida, igualdade, paz, meio ambiente sadio e sustentável e os demais bens jurídicos fundamentais constituem, de maneira interdependente, o núcleo existencial mínimo de necessidades básicas de qualquer ser humano. A maximização dos seus efeitos constitui o projeto de vida dos integrantes das mais diversas culturas.

Buscou-se, portanto, registrar o encadeamento de fatos relevantes que fomentaram e embasaram a construção do perfil provedor do Estado diante dos direitos sociais e, em particular, do direito à educação.

A previsão dos direitos sociais na Constituição e os efeitos decorrentes dessa previsão, assim como possíveis limitações à oferta de tais direitos e consequente inaplicabilidade da norma constitucional, são aspectos importantes da análise que se inaugura.

2.1 PANORAMA DOS DIREITOS SOCIAIS

Dentre as matérias abordadas pela Constituição, cabe destacar duas matérias básicas, de natureza essencialmente constitucional: a organização do Estado e os direitos e garantias fundamentais, como observa Martins Filho (2010, p. 252).

Os direitos fundamentais, como gênero a abranger os direitos sociais, são a expressão constitucional da assimilação dos direitos humanos que “assinalam um dos traços mais marcantes do constitucionalismo moderno, na qual eles são tomados como prerrogativas invioláveis dos homens, que de forma alguma podem ser suplantadas.” (AGRA, 2010, p. 510).

Analisados, em linhas gerais, os direitos fundamentais, valores de especial importância para a vida humana, foram paulatinamente inseridos no texto constitucional e, *pari passu*, dotados de relevância jurídica ante a obrigatoriedade de sua observância como destacam Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 231):

O avanço que o direito constitucional apresenta hoje é resultado, em boa medida, da afirmação dos direitos fundamentais como núcleo da proteção da dignidade da pessoa e da visão de que a Constituição é o local adequado para positivizar as normas asseguradoras dessas pretensões.

Naturalmente, os direitos fundamentais, assim como outros elementos de natureza social, são passíveis de mudanças e, de certa forma, acompanham os percursos das sociedades. Este aspecto plástico da feição de tais direitos ensejou a doutrina constitucional a apresentá-los em *gerações* ou *dimensões*, mais ou menos ordenadas cronologicamente, como forma de reunir as características principais dos direitos fundamentais progressivamente inseridos nas Constituições e classicamente divididos em três “gerações”, como abordado por Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 233).

Considerando não haver uma sucessão cronológica efetiva, afastando um possível entendimento de posições estanques passado pelo termo “gerações”, Cunha Jr. (2013, p. 586) apresenta a quarta e quinta “dimensões”, reforçando o caráter “cumulativo, de complementariedade”, não havendo “alternância, substituição ou supressão temporal de direitos anteriormente reconhecidos”.

A primeira dimensão remonta ao momento histórico anteriormente visitado de combate ao absolutismo, de limitação dos poderes dos soberanos, de prescrição do respeito às liberdades, à propriedade, tendo a proteção dos direitos dos indivíduos perante o Estado como o núcleo da preocupação daquele momento, como se observa:

São direitos marcadamente individualistas, afirmando-se como direitos do indivíduo frente ao Estado, mais propriamente como direitos de defesa, demarcando uma esfera de autonomia individual impermeável diante do poder estatal, indispensável ao digno desenvolvimento de cada indivíduo. (CUNHA JR., 2013, p. 590).

O Estado liberal, proponente do *laissez faire et laissez passer*³, ocupado tão somente com a política e a proteção das liberdades individuais, torna-se insuficiente ante as necessidades sociais que passam a surgir por conta de:

[...] desequilíbrios contínuos gerados pela livre concorrência, ao invés do equilíbrio automático da oferta e da procura; a existência da garantia de justa renda, do justo preço, do justo lucro, do justo salário, diante da concentração de capitais e do capitalismo de grupos; e, aproveitando-se das facilidades que lhes eram dadas pelo regime de iniciativa privada, sem o devido controle por via de qualquer regulamentação, os fortes oprimiam os fracos. (CUNHA JR., 2013, p. 593).

Nesse cenário, surge o Estado do bem-estar social com perfil intervencionista e os textos constitucionais passam a abranger os direitos fundamentais de segunda dimensão, destinados a estabelecer uma postura prestacional por parte do Estado, ou seja, uma atuação positiva, preocupada em realizar demandas sociais como descrevem Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 233): “São direitos de segunda geração, por meio dos quais se intenta estabelecer uma liberdade real e igual para todos, mediante a ação corretiva dos Poderes Públicos. Dizem respeito à assistência social, saúde, educação, trabalho, lazer etc.”.

Os direitos de terceira dimensão são aqueles preocupados com a coletividade, “peculiarizam-se pela titularidade difusa e coletiva” (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 234). Considerados direitos de solidariedade e em contínua expansão, abrangem:

[...] o direito ao meio-ambiente ecologicamente equilibrado, o direito à segurança, o direito à paz, o direito à solidariedade universal ou fraternidade, em razão do interesse comum que liga e une as pessoas e, de modo especial, em face de sua implicação universal, e por exigirem esforços e responsabilidades em escala, até mesmo mundial, para sua efetivação. Não têm por fim a liberdade ou a igualdade, e sim preservar a própria existência do grupo. (CUNHA JR., 2013, p. 599).

A quarta e a quinta dimensões se propõem a proteger, respectivamente, o direito à democracia direta e globalizada como necessidade da globalização política e o direito à paz

cionário Escolar Francês: *Laisser-* deixar, permitir, confiar, entregar; *Laissez faire* – deixar como está; *Laissez-passer* – passe livre, salvo-conduto. Expressão em francês que significa “deixe fazer”. Ela é utilizada para identificar um modelo político e econômico de não-intervenção estatal. Seus defensores, em geral, acreditam que o mercado é capaz de se regular sozinho, sem a necessidade de subsídios ou regulamentações criadas pelo Estado.

estabelecido em uma dimensão própria ante a sua “condição indispensável ao progresso de todas as nações”. (CUNHA JR., 2013, p. 600).

Analisando as dimensões dos direitos fundamentais, Martins Filho (2010, p. 280) sintetiza:

Assim, é possível afirmar que as sucessivas *gerações de direitos fundamentais*, reconhecidas ao longo da História, seriam as normas de Direito Natural, identificadas a partir da observação de experiências reais relativas às exigências humanas concretas, ou seja, acréscimos à *leitura natural* que se traduzem pelo *reconhecimento de novas necessidades básicas do homem*. Cada geração de direitos é, nesse sentido, *uma nova conclusão, extraída dos princípios elementares da Lei Natural*, com o objetivo de, em virtude das constantes mudanças na realidade e no conhecimento humano, bem como em razão do surgimento de novas demandas concretas, complementar e aperfeiçoar o conjunto dos direitos humanos fundamentais para *mais perfeitamente respeitar a dignidade humana*.

No presente capítulo, a partir de uma análise pormenorizada dos direitos fundamentais de segunda dimensão, os ditos direitos sociais, será realizada a análise de elementos importantes à pesquisa, tendentes a desvendar a postura, ao longo de sua história, do Estado brasileiro frente à normatização, oferta e efetivação do direito social à educação.

2.1.1 Conceito, abrangência e características dos direitos sociais

Os direitos sociais são considerados pela doutrina jurídica constitucional como direitos de segunda dimensão ou geração, perfazendo uma subclassificação dos direitos fundamentais, dotada de características especiais como a exigência de postura prestacional por parte do Estado como se observa em Cunha Jr. (2013, p. 723):

Os direitos sociais, em suma, são aquelas posições jurídicas que credenciam o indivíduo a *exigir* do Estado uma *postura ativa*, no sentido de que este coloque à disposição daquele, prestações de natureza jurídica ou material, consideradas necessárias para implementar as condições fáticas que permitam o efetivo exercício das liberdades fundamentais e que possibilitem realizar a *igualização de situações sociais desiguais*, proporcionando melhores condições de vida aos desprovidos de recursos materiais.

Nascidos a partir da acumulação de efeitos negativos do processo de industrialização e das práticas adotadas a partir do liberalismo – efeitos estes agravados com as duas grandes

guerras mundiais –, evidencia-se o marco evolutivo de constitucionalização de direitos sensíveis à qualidade de vida das pessoas e à concreção da dignidade da pessoa humana, como descrevem Mendes, Coelho e Branco (2010, p. 233):

O descaso com os problemas sociais que veio a caracterizar o *État Gendarme*⁴, associado às pressões decorrentes da industrialização em marcha, o impacto do crescimento demográfico e o agravamento das disparidades no interior da sociedade, tudo isso gerou novas reivindicações, impondo ao Estado um papel ativo na realização da justiça social.

José Afonso da Silva (2012, p. 286), ao abordar a importância dos direitos sociais na consecução da igualdade e da liberdade, informa sobre a capacidade dos direitos sociais proporcionarem as melhores condições de vida, reduzindo as desigualdades, concluindo que:

São, portanto, direitos que se ligam ao direito de igualdade. Valem como pressupostos do gozo dos direitos individuais na medida em que criam condições materiais mais propícias ao auferimento da igualdade real, o que, por sua vez, proporciona condição mais compatível com o exercício efetivo da liberdade.

Nestes termos, pode-se afirmar que os direitos sociais seriam, inclusive, instrumentos de efetivação dos direitos fundamentais de primeira dimensão, capazes de ratificar o caráter de complementariedade visto outrora, quando analisados os ensinamentos de Cunha Jr. (2013, p. 586) sobre o tema, ao que se acrescenta a seguinte ideia carreada por Norberto Bobbio:

[...] as sucessivas gerações de direitos, a rigor não passam de especificações, como novos direitos, inerentes à dignidade da pessoa humana, e que se vai revelando, progressivamente, à medida que tomamos consciência de que a fórmula inicial – por sua generalidade e abstração –, já não atende às necessidades do homem concreto, como sujeito de direitos que exigem tratamento diferenciado, para se tornarem efetivos, dada a singularidade de seus titulares. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2010, p. 709).

A origem dos direitos sociais, como mencionada, remonta especialmente às consequências experimentadas no período pós-guerra e ao agravamento da desigualdade social originada a partir das práticas do liberalismo, quando os Estados adotaram um perfil de

⁴ “O Estado oriundo da Revolução Francesa consistiu num ente deliberadamente pequeno, em que se cuidava da estrutura do Estado, das leis e da polícia. É compreensível que as Constituições desse tempo, marcadas pela ideologia do Estado liberal, protegessem o indivíduo contra o Estado. Daí o nome de Estado Polícia (*État Gendarme*).” (ARRUDA NETO, 2008, p. 01).

afastamento das relações privadas, em busca da implementação do individualismo e do liberalismo econômico, com mínima intervenção nas relações travadas entre os indivíduos, estas conduzidas marcadamente pelas diretrizes das liberdades individuais e pela autonomia da vontade (CUNHA JR., 2013, p. 591).

Oswaldo Ferreira de Carvalho (2018, p. 68) pontua que os direitos sociais são a expressão pormenorizada de um conceito amplo de “Direito Social” sobre o qual ensina:

Direito social é o termo que traduz a formação de um novo sistema legal que tipifica o Estado de Bem-Estar (*Welfare State*). O direito social significou a superação do Direito de caráter liberal, não necessariamente sua extinção ou substituição, mas objetivou alcançar o seu aperfeiçoamento, atendendo à realidade social. O direito ao trabalho foi, sem dúvida, a primeira expressão histórica completa do modelo de direito social.

Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 234) destacam que o termo “direitos sociais” como definição dos direitos fundamentais de segunda dimensão não está relacionado a qualquer compreensão de coletividade que será amparada posteriormente nos direitos fundamentais de terceira dimensão. A nomenclatura, de acordo com os autores, se justificaria porque tais direitos, comumente titularizados por indivíduos singulares, estariam atrelados a “reivindicações de justiça social”, reivindicações sobre temas de natureza social.

Ante a necessidade de implementar uma ordem capaz de obstar e, até mesmo, reduzir a desigualdade, Cunha Jr. (2013, p. 723) explica que:

Fundados no princípio da solidariedade humana, os direitos sociais foram alçados a categorias jurídicas concretizadoras dos postulados da justiça social, dependentes, entretanto, de execução de políticas públicas voltadas a garantir amparo e proteção social aos mais fracos e mais pobres.

Sob prisma sociocultural, Oswaldo Ferreira de Carvalho (2018, p. 61) apresenta a função social prestacional dos direitos sociais nos seguintes termos:

Numa dimensão de índole sociocultural, criou-se aquilo que alguma doutrina designa por “burocratização da compaixão”, haja vista que o Estado chamou para si a responsabilidade pelo bem-estar dos seus cidadãos, tarefa que anteriormente estava confiada à família imediata e às inúmeras obras de caridade e de beneficência. Impende salientar, contudo, que o que se pretendia não era a substituição da caridade religiosa e de várias iniciativas populares por uma mera caridade sob o encargo do Estado, mas, sim, a implementação

de genuínos direitos subjetivos. Por conseguinte, o reconhecimento de uma função social de prestação aos direitos fundamentais esteve na base da criação de uma nova categoria de direitos fundamentais de segunda dimensão (ou geração), comumente designada de direitos sociais.

A conexão existente entre direitos sociais e Estado imprime certas interpretações equivocadas. Quanto a isso, destaca-se a elucidação de Agra (2010, p. 516):

Não existe uma vinculação entre direito social e estado socialista e direito individual e estado liberal, pois em ambos os tipos de organização política estão presentes estas duas dimensões de prerrogativas. Independentemente dos valores ideológicos, os direitos sociais são reconhecidos pela importância, ao tentar proteger setores sociais sensíveis da sociedade e igualmente formar uma sociedade mais homogênea.

No Brasil, com a Constituição de 1934, os direitos sociais foram inicialmente previstos em capítulo destinado à ordem econômica e social conjuntamente, passando a integrar o título específico dos direitos fundamentais, com capítulo próprio, na Constituição de 1988, como descreve Cunha Jr. (2013, p. 725):

No Brasil, os direitos sociais despontam com a Constituição de 1934 por obra do constitucionalismo social que se difundiu por todo o mundo a partir da revolucionária Constituição mexicana de 1917. Porém, a Constituição que mais influenciou a Constituição brasileira de 1934 foi a Constituição alemã de Weimar de 1919. [...] A Constituição de 1988 avançou muito em relação aos direitos sociais. Pondo fim a uma discussão estéril, inseriu os direitos sociais no título II que trata dos direitos fundamentais, não deixando mais qualquer dúvida quanto à natureza destes direitos: os direitos sociais são verdadeiros direitos fundamentais, com força normativa e vinculante, que investem os seus titulares de prerrogativas de exigir do Estado as prestações positivas indispensáveis à garantia do *mínimo existencial*.

Aspecto importante para a evolução do tema, trata-se da abrangência dos direitos sociais, ou seja, quais os direitos que compõem o rol dos direitos fundamentais de segunda dimensão e as características inerentes a essa classe especial de direitos com tendência para honrar a dignidade humana.

O texto constitucional de 1988, dos artigos 6º ao 11, estabelece como direitos sociais os direitos à educação, saúde, alimentação, trabalho, moradia, transporte, lazer, segurança, assistência social, previdência social, proteção à maternidade e à infância, bem como retirar assistência aos desamparados.

Esta especificação realizada pela CF/88, como aponta Agra (2010, p. 519), tem caráter meramente exemplificativo, “compondo um rol mínimo e irreduzível”, sobre os quais o autor esclarece:

O núcleo basilar do elenco genérico dos direitos sociais se cristaliza no art. 6º da Constituição, que abrange um núcleo sistêmico de todas as suas espécies. Ele agasalhou as seguintes prestações estatais: direitos à educação, à saúde, ao trabalho, à moradia, ao lazer, à segurança, à previdência social, à proteção à maternidade e à infância e à assistência aos desamparados. Não que esse elenco seja exaustivo, ele igualmente contempla princípios implícitos e outros que sejam decorrentes do regime e dos princípios adotados, bem como dos tratados internacionais incorporados.

Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 710) destacam que os direitos sociais são “instrumentos destinados à efetiva redução/ supressão de desigualdades, segundo a regra de que se deve tratar igualmente os iguais e desigualmente os desiguais, na medida da sua desigualdade”.

A constitucionalização dos direitos sociais exerce o papel de pavimentar o caminho para a igualdade material; os direitos sociais destinam-se a todos os cidadãos, mas, especialmente, àqueles mais carentes, como afirma Agra (2010, p. 517):

Genericamente são os hipossuficientes e algumas categorias que necessitam de atenção especial, como os jovens, idosos, portadores de necessidades especiais etc. Os estrangeiros também são seus destinatários, desde que estejam em território nacional, de forma legal, enquadrando-se nas hipóteses descritas nos permissivos legais.

Agra (2010, p. 518) aponta, ainda, que:

Hoje, não são apenas os pobres e excluídos os sujeitos passivos de prestações estatais porque todos têm necessidades de um padrão condizente de bens e serviços essenciais, como educação e moradia, por exemplo. Todos os cidadãos podem receber essas prestações, desde que se enquadrem na tipologia abstrata descrita, mormente aqueles que podem pagar por esses serviços, mas comprometeriam parte substancial de sua renda, impossibilitando-os de adquirir outros serviços considerados como essenciais. Ressalva-se que os direitos de segunda dimensão não comportam privilégios de atendimento, devendo os procedimentos imperantes ser extensíveis a coletividade de forma integral.

Registra-se com isso a ideia de universalidade do caráter prestacional inaugurado pela instituição dos direitos sociais como direitos fundamentais sobre os quais recai o compromisso

de instrumentalizar a realização material da igualdade e demais elementos necessários à dignidade da pessoa humana, como destaca Osvaldo Ferreira Carvalho (2018, p. 69):

Os direitos sociais não são meras proclamações retóricas ou exortações desprovidas de força vinculante dirigidas ao Poder Público. Posto esse panorama, os direitos sociais constituem técnicas pelas quais se exige do Poder Público o estabelecimento de condições e a remoção dos obstáculos que dificultam que a dignidade seja real e efetiva ao evitar os empecilhos para o pleno exercício dos direitos individuais, ou seja, direitos civis e políticos.

São diversas as classificações propostas pelos estudiosos do tema, com a intenção de sistematizar a compreensão, uma vez que seria inviável uma classificação com limites bem definidos e particulares a determinados grupos. Diante disso, Agra (2010, p 521) destaca que:

Os direitos sociais são heterogêneos porque, em sua maioria, não se pode dizer que se situam em uma esfera exclusivamente jurídica ou fática. Para sedimentar sua conceituação, afirma-se que todos ostentam o mesmo fator teleológico, a reverberação do princípio da dignidade da pessoa humana, pilastra insofismável para o desenvolvimento do multiculturalismo típico das sociedades pós-modernas.

Nestes termos, uma classificação oferecida por parte da doutrina separa os direitos sociais em dois grupos, quais sejam, entre *direitos negativos* e *direitos positivos*. De acordo com a exposição de Agra (2010, p. 521), os direitos sociais negativos, também conhecidos como direitos de defesa englobariam aqueles direitos sociais concretizados a partir da não atuação do Estado, enquanto os direitos sociais positivos seriam o fiel oposto, aqueles direitos exigentes de uma atuação para a efetiva concretização. Os exemplos fornecidos são, respectivamente, a proibição de jornada superior a quarenta e quatro horas semanais e, quanto ao segundo, o direito à educação.

Agra (2010, p. 521) observa, contudo, que a separação dos direitos sociais em positivos e negativos não alcançaria um delineamento efetivo, uma vez que:

Não obstante a classificação anteriormente exposta, a dicotomia entre negativos e positivos se encontra um pouco arrefecida, pois todos eles apresentam um custo, que varia de acordo com dados conjunturais, precisando de regulamentação e demandando atividades efetivas para sua concretização.

Maior aceitação se observa na distinção dos direitos sociais a partir da natureza de suas prestações, podendo ser fáticos e jurídicos. Os primeiros seriam aqueles direitos que demandam a realização de tarefas ou serviços, enquanto os direitos sociais resguardados sob o grupo “jurídicos”, seriam aqueles a demandar a edição de norma de caráter de proteção, de proibição ou de organização (AGRA, 2010, p. 521,522).

Abordando os direitos sociais considerados fáticos, Agra (2010, p. 521) propõe o seguinte destaque:

A simples descrição normativa, com a respectiva subsunção, sem a instrumentalização de medidas para a sua concretização, não se configura suficiente para fazê-los efetivos. O escopo almejado pela Constituição apenas pode ser concretizado se houver atividade conjunta por parte do Poder Executivo, do Poder Legislativo e, no caso de omissão, do Poder Judiciário. Eles dispõem de um grau de determinação bastante variável. **Todavia, mesmo dentre essa seara, existem normas com alto grau de precisão, como é o caso do direito à educação fundamental gratuita e à creche para os filhos e dependentes, até seis anos, dos trabalhadores.** (grifos nossos).

Outro aspecto dotado de multiplicidade com relação aos direitos sociais são as suas características, variáveis tanto em qualidade quanto em quantidade, a depender do direito social a ser apreciado, como adverte Agra (2010, p. 530).

Contudo, algumas características são responsáveis por influxos importantes que serão objeto de posterior análise. A primeira característica a merecer destaque é a universalidade, que informa a abrangência de toda a coletividade como destinatária dos direitos sociais, enfatizada por Agra (2010, p. 531):

Apesar de serem prerrogativas que pertencem a todos os cidadãos, sua incidência pode ser restringida para só abranger alguns segmentos, como os direitos dos trabalhadores que só pertencem a grupos profissionais individualizados e os direitos indígenas que abrangem apenas os habitantes autóctones brasileiros.

Deve ser lembrado que para se entender o caráter universal dos direitos de segunda dimensão é necessário levar em consideração as particularidades de cada comunidade e o momento histórico em que elas se encontram inseridas.

A inalienabilidade e a irrenunciabilidade caracterizam os direitos sociais, ao informar, respectivamente, que são intransmissíveis, não podendo ser objeto de negociações, tampouco pode o titular dos direitos sociais renunciar à titularidade desses direitos, uma vez que eles são indisponíveis, advertindo Agra (2010, p. 532) que o cidadão tem a liberdade para “buscar sua

tutela judicial”, mas essa liberdade não reveste o titular da possibilidade “de seu usufruto porque se configura como apanágio de sua própria personalidade”.

Os direitos sociais também apresentam o caráter da imprescritibilidade e da limitabilidade. Enquanto a imprescritibilidade informa que os direitos sociais não são maculados pelo decurso do tempo, “podendo ser tutelados a qualquer momento pelo Poder Judiciário”, a limitabilidade, por outro lado, impõe a compreensão de que tais direitos, assim como os demais direitos humanos, “não são absolutos, principalmente os sociais que exigem forte intervenção estatal” (AGRA, 2010, p. 532).

Por último, o foco recai na questão da historicidade, já analisada sob outros prismas, segundo a qual os direitos sociais são frutos acumulados dos acontecimentos históricos, mutáveis e perenemente susceptíveis aos influxos do tempo (AGRA, 2010, p. 530) a exigir o esforço contínuo de compreensão, adequação e realização dos direitos sociais diante da realidade social, política, econômica em que se inserem.

Corroborando com a citada “historicidade”, Osvaldo Ferreira de Carvalho (2018, p. 55) chama atenção para os crescentes debates a respeito dos direitos sociais, tendo em vista o cenário atual:

A atualidade do tema é patente ante a fragilização que vêm submetendo os direitos sociais no contexto das ondas neoliberais de reforma do Estado, de redimensionamento do aparato estatal em razão da crise do modelo intervencionista do Estado Social. No cenário brasileiro, várias têm sido as reformas constitucionais que impactam diretamente os direitos sociais, o que impõe uma análise de sua exata configuração jurídica como lídima categoria constitucional.

Inseridos em uma realidade de crescente desigualdade e de provável decrescente composição da dignidade da pessoa humana, os direitos sociais precisam ser compreendidos e atendidos com a urgência de uma sociedade que agoniza e que demanda, como afirma Osvaldo Ferreira de Carvalho (2018, p. 55), de tais direitos como “uma resposta razoável e justa para uma refundação das bases sociais da cidadania democrática”.

2.1.2 Eficácia dos direitos sociais e o risco das normas simbólicas

Assentado o entendimento da Constituição como norma fundamental e o longo percurso percorrido para que as normas constitucionais passassem a ser entendidas como vértice do ordenamento jurídico a proclamar o Estado constitucional de Direito, depara-se com a necessidade de perquirir a aplicabilidade e a eficácia das normas constitucionais de direito social, sua efetividade e os possíveis riscos do descumprimento do quanto disposto no texto constitucional.

De início, deve-se registrar a distinção entre os conceitos de aplicabilidade e eficácia, em que a aplicabilidade estaria relacionada ao sentido jurídico daquela norma que é aplicável e apta a produzir efeitos jurídicos, enquanto a eficácia, sob o prisma da sociologia jurídica, informaria a produção efetiva de direitos, a realização no mundo dos fatos de uma norma juridicamente aplicável, como ensina Afonso da Silva (1998, p. 01) nos seguintes termos:

Por isso é que se diz que a eficácia jurídica da norma designa a qualidade de produzir, em maior ou menor grau, efeitos jurídicos, ao regular, desde logo, as situações, relações e comportamentos de que cogita; nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou exequibilidade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica. O alcance dos objetivos da norma constitui a efetividade. Esta é, portanto, a medida da extensão em que o objetivo é alcançado, relacionando-se ao produto final. Por isso é que, em se tratando de normas jurídicas, se fala em eficácia social em relação à efetividade, porque o produto final objetivado pela norma se consubstancia no controle social que ela pretende, enquanto a eficácia jurídica é apenas a possibilidade de que isso venha a acontecer.

De acordo com a já estabelecida classificação desenvolvida por José Afonso da Silva (1998, p. 04), sob o prisma da eficácia da aplicabilidade, as normas constitucionais seriam divididas em normas de eficácia plena, normas de eficácia contida ou normas de eficácia limitada ou reduzida, em que:

Na primeira categoria, incluem-se todas as normas que, desde a entrada em vigor da constituição, produzem todos os seus efeitos essenciais (ou têm a possibilidade de produzi-los) [...] O segundo grupo também se constitui de normas que incidem imediatamente, e produzem (ou podem produzir) todos os efeitos queridos, mas preveem meios ou conceitos que permitem manter sua eficácia contida em certos limites, dadas certas circunstâncias. Ao

contrário, as normas do terceiro grupo são todas as que não produzem, com a simples entrada em vigor, todos os seus efeitos essenciais, porque o legislador constituinte, por qualquer motivo, não estabeleceu, sobre a matéria, uma normatividade para isso bastante, deixando essa tarefa ao legislador ordinário ou a outro órgão do Estado.

Neste sentido, verifica-se que todas as normas constitucionais seriam, desde sua origem, detentoras de aplicabilidade e eficácia, diferindo-se quanto à forma e grau de tais atributos, como aqui esclarecido:

Por isso, pode-se dizer que as normas de eficácia plena sejam de aplicabilidade direta, imediata e integral sobre os interesses objetos de sua regulamentação jurídica, enquanto as normas de eficácia limitada são de aplicabilidade indireta, mediata e reduzida, porque somente incidem totalmente sobre esses interesses após uma normatividade ulterior que lhes desenvolva a eficácia [...]. As normas de eficácia contida também são de aplicabilidade direta, imediata, mas não integral, porque sujeitas a restrições previstas ou dependentes de regulamentação que limite sua eficácia e aplicabilidade. (SILVA, 1998, p. 05).

Barroso (2009, p. 74) – utilizando o conceito de norma jurídica dissociada de critérios como hierarquia, especialidade ou outros, considerando em termos genéricos a norma jurídica enquanto “ato jurídico emanado do Estado, com caráter de regra geral, abstrata e obrigatória, tendo como finalidade o ordenamento da vida coletiva” – apresenta o caráter de imperatividade do qual se reveste toda norma jurídica, diferindo tal imperatividade em graduação, mas ainda assim presente em qualquer norma.

Sob o prisma da imperatividade, as normas podem ser cogentes ou dispositivas. As normas cogentes seriam responsáveis por formular preceitos ou proibições não passíveis de sofrerem influxos dos interesses individuais, enquanto as normas dispositivas, inversamente, seriam aquelas que “deixam aos destinatários a liberdade de disporem de maneira diversa acerca da situação tipificada na norma, que somente se aplica em caso de obscuridade ou omissão na manifestação de vontade dos interessados.” (BARROSO, 2009, p. 75).

Nesse sentido, Barroso (2009, p. 76) pontua que:

As normas constitucionais, como espécie do gênero normas jurídicas, conservam os atributos essenciais destas, dentre os quais a imperatividade. De regra, como qualquer outra norma, elas contêm um mandamento, uma prescrição, uma ordem, com força jurídica e não apenas moral. Logo, a sua inobservância há de deflagrar um mecanismo próprio de coação, de

cumprimento forçado, apto a garantir-lhe a imperatividade, inclusive pelo estabelecimento das consequências da insubmissão ao seu comando.

Além da genérica imperatividade, as normas constitucionais apresentam peculiaridades de acordo com suas tipologias. Barroso (2009, p. 90) apresenta três tipos de normas constitucionais, quais sejam: “normas constitucionais de organização”, “normas constitucionais definidoras de direito” e “normas constitucionais programáticas”.

As “normas constitucionais de organização” seriam aquelas destinadas à estruturação do Estado, à organização política deste, responsáveis por implementar desde “à ordenação dos poderes estatais à criação e estruturação de entidades e órgãos públicos, à distribuição de suas atribuições bem como à identificação e aplicação de outros atos normativos” (BARROSO, 2009, p. 91).

A tipologia de “normas constitucionais programáticas”, por sua vez, informa uma classe de normas constitucionais imbuídas de aspirações, de concepções ideológicas a serem reiteradamente buscadas ao longo da aplicação da Constituição e de todo o ordenamento jurídico; seriam, portanto, normas que “têm por objeto estabelecer determinados princípios ou fixar programas de ação para o Poder Público” de acordo com Barroso (2009, p. 114), que também adverte:

Modernamente, a elas é reconhecido um valor jurídico idêntico ao dos restantes preceitos da Constituição, como cláusulas vinculativas, contribuindo para o sistema através dos princípios, dos fins e dos valores que incorporam. [...] As normas constitucionais programáticas, dirigidas que são aos órgãos estatais, hão de informar, desde o seu surgimento, a atuação do Legislativo, ao editar leis, bem como a da Administração e do Judiciário ao aplicá-las, de ofício ou contenciosamente. Desviando-se os atos de quaisquer dos Poderes da diretriz lançada pelo comando normativo superior, viciam-se por inconstitucionalidade, pronunciável pela instância competente. (BARROSO, 2009, p. 116-7).

Por fim, as “normas constitucionais definidoras de direito”, classe atribuída por Barroso (2009, p. 95) às normas que estabelecem os direitos fundamentais, são identificadas como aquelas que prescrevem direitos subjetivos, esclarecendo o autor que:

A ideia central em torno da qual gravita o tópico ora desenvolvido é a de direito subjetivo, entendido como o poder de ação, assente no direito objetivo, e destinado à satisfação de certo interesse. A norma jurídica de conduta caracteriza-se por sua bilateralidade, dirigindo-se a duas partes e atribuindo a uma delas a faculdade de exigir da outra determinado comportamento. [...] Quando a exigibilidade de uma conduta se verifica em favor do particular em

face do Estado, diz-se existir um direito subjetivo público. (BARROSO, 2009, p. 99).

Embora o conceito de “direito subjetivo” tenha raiz na teoria geral do Direito, tendo sido historicamente abordado pelo direito privado, Barroso (2009, p. 100) chama atenção para sua utilização na seara pública, destacadamente nos temas atinentes a direitos difusos e a “normas constitucionais definidoras de direitos” de modo geral, sob o argumento de que:

Delas resultam, portanto, para os seus beneficiários – os titulares do direito – situações jurídicas imediatamente desfrutáveis, a serem materializadas em prestações positivas ou negativas. Tais prestações são exigíveis do Estado ou de qualquer outro eventual destinatário da norma (dever jurídico) e, se não foram entregues espontaneamente (violação do direito), conferem ao titular do direito a possibilidade de postular-lhes o cumprimento (pretensão), inclusive e especialmente por meio de uma ação judicial.

Dentre os direitos fundamentais, os direitos sociais, anteriormente proclamados direitos de segunda dimensão, seriam aqueles a albergar maior dificuldade de concretização por demandarem, em sua maioria, a atuação do Estado no fornecimento de bem ou na prestação de serviço apto a transformar a norma em realidade. Tal postura prestacional do Estado estaria a todo momento submetida a obstáculos de naturezas políticas, operacionais, dentre outras (BARROSO, 2009, p. 103).

Cunha Jr. (2013, p. 724) narra uma conversão de valores a partir da consagração dos direitos sociais a título de direitos fundamentais que ratifica a dificuldade mencionada, veja-se:

[...] a *força dirigente e determinante* dos direitos sociais *inverte* o objeto clássico de pretensão jurídica fundada em direito subjetivo: de uma *pretensão de omissão* dos poderes públicos transita-se para uma *proibição de omissão ou um dever de atuação*. Quer dizer, com o advento da Constituição dirigente e, com ela, do Estado Social, do direito a exigir que o Estado se *abstenha de interferir* nos direitos do indivíduo *transita-se* para o direito a exigir que o Estado *intervenha* ativamente no sentido de assegurar prestações aos indivíduos.

Perquirir os enlaces da ciência jurídica de onde originam e aqueles que decorrem da natureza dos direitos sociais, tais quais aplicabilidade, eficácia, as possíveis restrições a tais direitos, não é e não poderia ser objeto da presente pesquisa, ante a extensão e complexidade de tais análises, as quais devem ser objeto de pesquisa própria. Contudo, seria imprudente abordar a concretização de um direito social específico, sem, ainda que de relance, visitar a

alocação dada aos direitos sociais em termos de aplicabilidade, eficácia e os desafios mais corriqueiros enfrentados na concretização de tais direitos na atualidade.

A ressalva realizada encontra respaldo, inclusive, nos ensinamentos de Robert Alexy (2008, p. 433), que pontua:

Saber se e em que medida se deve atribuir aos dispositivos de direitos fundamentais normas que garantam direitos a prestações em sentido amplo é uma das questões mais polêmicas da atual dogmática dos direitos fundamentais. Especialmente intensa é a discussão sobre os assim chamados direitos fundamentais sociais, como, por exemplo, direitos à assistência social, ao trabalho, à moradia e à educação. Como será demonstrado, esses direitos constituem, de fato, uma importante parte daquilo que é denominado “direitos a prestações”, mas o âmbito desses direitos a prestações é mais amplo.

Com isso, vale-se do seguinte arremate ofertado por George Salomão Leite (2020, p. 64) como pressuposto básico para o prosseguimento na análise do tema:

Portanto, para a adequada compreensão do tema, deve-se ter em mente que toda norma jurídica é juridicamente eficaz, ou seja, está apta a produzir efeitos jurídicos. Logo, se a Constituição se apresenta como um conjunto de normas jurídicas que disciplina o exercício do poder, conferindo proteção aos direitos fundamentais, podemos afirmar que esse plexo normativo é, ele todo, dotado de eficácia jurídica. Então, não constitui equívoco afirmar, nos dias de hoje, que o Texto Constitucional em vigor é plenamente provido de eficácia jurídica.

De acordo com José Afonso da Silva (1998, p. 02), a eficácia poderia ser representada pela seguinte soma de atributos da norma: “eficácia = aplicabilidade + exigibilidade + executoriedade”, a ausência desses atributos conduz a uma norma capaz de possuir eficácia jurídica, porém, sem eficácia social, não realizável no mundo real, como se observa:

[...] nesse sentido, a eficácia diz respeito à aplicabilidade, exigibilidade ou executoriedade da norma, como possibilidade de sua aplicação jurídica. O alcance dos objetivos da norma constitui a efetividade. Esta é, portanto, a medida da extensão em que o objetivo é alcançado, relacionando-se ao produto final. Por isso é que, em se tratando de normas jurídicas, se fala em eficácia social em relação à efetividade, porque o produto final objetivado pela norma se consubstancia no controle social que ela pretende, enquanto a eficácia jurídica é apenas a possibilidade de que isso venha a acontecer.

De acordo com Robert Alexy (2008, p. 444-5), os direitos fundamentais a prestações seriam direitos a prestações em sentido amplo, subdivididos em “direitos à proteção, direitos à organização e procedimento e direitos a prestações em sentido estrito”. Tais direitos

envolveriam duas características essenciais a distingui-los dos demais direitos a prestações presentes no ordenamento jurídico como um todo, a natureza de direito subjetivo alçado a nível constitucional e, a partir disso:

Enquanto direitos subjetivos, todos os direitos a prestações são relações triádicas entre um titular do direito fundamental, o Estado e uma ação estatal positiva. Se o titular do direito fundamental *a* tem um direito em face do Estado (*s*) a que o Estado realize a ação positiva *h*, então, o Estado tem, *em relação* a *a*, o dever de realizar *h*. Sempre que houver uma relação constitucional desse tipo, entre um titular do direito fundamental e o Estado, o titular do direito fundamental tem a competência de exigir judicialmente esse direito.

Retira-se de julgamento realizado na ADIN nº 3330/DF de 03 de maio de 2012, sob relatoria do Ministro Carlos Ayres Britto, o seguinte destaque:

Ultrapassada essa questão preliminar, começo por dizer que a Lei Republicana tem a educação em elevadíssimo apreço. Dela trata, inicialmente, no seu art. 6º, para erigi-la à condição de direito social. Já no inciso V do seu art. 23, a Lei Federativo-Republicana trata de densificar esse direito, ao estabelecer que é de competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios proporcionar “os meios de acesso à cultura, à educação e à ciência”. [...] **Pois bem, da conexão de todos os dispositivos constitucionais até agora citados avulta a compreensão de que a educação, notadamente a escolar ou formal, é direito social que a todos deve alcançar. Por isso mesmo, dever do Estado e uma de suas políticas públicas de primeiríssima prioridade.**⁵ (grifos nossos).

Nesse sentido, assevera-se a ideia de que a não realização de parte do texto ou até mesmo de uma norma constitucional bem como a negligência desse desvio de concretização abre perigoso caminho capaz de sobrepor caráter meramente programático, de índole moral ou até utópico a um texto que não tem apenas o condão de organizar, de influenciar ou propor diretrizes, uma vez que as normas de direitos sociais, direitos fundamentais de segunda dimensão, ao albergar o direito à prestação só podem ser consideradas eficazes quando observada sua concretização, ainda que em padrões mínimos.

A ideia apresentada fundamenta-se na problemática da “Constituição simbólica” descrita por Neves (2020, p. 83), segundo a qual:

⁵ Sem grifos no original.

[...] no contexto do debate sobre legislação simbólica ou lei simbólica ou sobre “Constituição simbólica”, é atribuído à palavra “simbólico” um sentido bem específico: refere-se a uma hipertrofia, a saber, ao emprego simbólico da legislação em contradição com a função específica do sistema jurídico de orientar expectativas normativas e controlar comportamentos [...]. Segundo Kidermann, pode ser conteúdo de legislação simbólica: “a) reforçar valores sociais, b) demonstrar a capacidade de ação do Estado, c) adiar a solução de conflitos sociais mediante compromissos dilatatórios”. Sobretudo o caso do grupo “b” (“legislação-álibi”) tem significado para a constitucionalização simbólica nos países periféricos que adotam, formalmente, instituições democráticas. Trata-se também aqui da tentativa de criar confiança no governo ou no Estado, “de dar a impressão de uma solução”, e não de normatizar problemas e relações sociais de maneira eficaz. A legislação-álibi tem uma função preponderantemente ideológica: falta ao texto constitucional a sua aparente função jurídico-normativa; a linguagem constitucional serve, no plano pragmático, ao desencargo “legitimador” do sistema político perante a realidade que se desdobra em sentido contrário.

A relação proposta entre efetividade das normas de direitos sociais e o risco da “Constituição simbólica” não deve desconsiderar os limites materiais e fáticos que se impõem à concretização dos direitos sociais, com especial destaque – como sempre se observa – ao direito à educação.

Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 711- 712), em capítulo destinado à análise dos direitos sociais, destacam a escassez de recursos, o citado “limite do financeiramente possível” como óbice “lógico” à realização de tais direitos:

[...] em que pese o idealismo e o entusiasmo dos que se batem pela causa dessa geração de direitos, a ponto de afirmarem que “a interpretação dos direitos sociais não é uma questão de lógica, mas de consciência social de um sistema jurídico como um todo”, a despeito desse generoso engajamento, forçoso é reconhecer que a efetivação desses direitos não dependem da vontade dos juristas, porque, substancialmente, está ligada a fatores de ordem material, de todo alheios à normatividade jurídica e, portanto, insuscetíveis de se transformarem em coisas por obra e graça das nossas palavras.

Cunha Jr. (2013, p. 725), ao abordar as limitações materiais do Estado na consecução dos direitos sociais, preocupa-se em chamar atenção aos custos dos direitos e não ignorar a limitação dos recursos financeiros disponíveis, informando que:

As prestações-objeto dos direitos fundamentais sociais correspondem, pois, a bens materiais economicamente relevantes e consideráveis, cuja efetivação – é certo – depende da disponibilidade econômica do Estado, que é, a rigor, o principal destinatário da norma. Daí se sustentar, em doutrina, que os direitos

sociais sujeitam-se a uma reserva do possível, aqui entendida como a possibilidade de disposição econômica e jurídica por parte do destinatário da norma.

Em que pese a realidade de recursos restritos frente a demandas de direitos sociais ilimitadas, Cunha Jr. (2013, p. 735) destaca a possibilidade, inclusive, do Poder Judiciário determinar a inserção em orçamento futuro de valores destinados à realização em maior medida de direitos sociais, como pode ser observado no seguinte trecho da obra:

E nem se diga que o Estado estaria materialmente impossibilitado, haja vista a assunção de outros compromissos financeiros, como os decorrentes do serviço da dívida, fomentos, de política monetária, planos econômicos etc. Se, de fato, esses compromissos existirem, é o caso de desfazê-los, por imperativo constitucional, devendo o Estado remanejar os seus recursos disponíveis para atender a determinação, que nada mais faz senão garantir a vontade da Constituição, assegurando a plena eficácia de uma norma constitucional definidora de direito fundamental. Cuida-se, em última análise, da vontade da Constituição, que só será satisfeita quando todos os direitos fundamentais que confere forem desfrutados e essa vontade, obviamente, não pode ser aviltada.

A necessidade é compreender as normas constitucionais de direitos sociais como um comando superior a outras prioridades que estejam sendo responsáveis por impor à concretização dos direitos sociais enredos limitadores e supostamente justificáveis como a “reserva do possível” que será posteriormente analisada.

Repisa-se que as limitações de todas as naturezas, com especial atenção para as limitações de ordem financeira, não podem ser desconsideradas; contudo, a preocupação do Estado deve ser otimizar a aplicação de seus recursos com especial atenção aos compromissos firmados constitucionalmente.

Nesse sentido, destaca-se a ponderação de Alexy (2008, p. 513):

A extensão do exercício dos direitos fundamentais sociais aumenta em crises econômicas. Mas é exatamente nesses momentos que pode haver pouco a ser distribuído. Parece plausível a objeção de que a existência de direitos fundamentais sociais definitivos – ainda que mínimos – tornaria impossível a necessária flexibilidade em tempos de crise e poderia transformar uma crise econômica em uma crise constitucional [...] é exatamente nos tempos de crise que a proteção constitucional, ainda que mínima, de posições sociais parece ser imprescindível.

Albergar os direitos sociais sobre a concepção da máxima efetividade possível em toda circunstância político-econômica experimentada pelo Estado, por mais favorável ou

desfavorável às concretizações materiais dos direitos previstos constitucionalmente, é a forma de se prevenir o quanto explicado por Neves (2020, p. 85):

Em caso de constitucionalização simbólica, o problema ideológico consiste no fato de que se transmite um modelo cuja realização só seria possível sob condições sociais totalmente diversas. Dessa maneira, perde-se a transparência em relação ao fato de que a situação social correspondente ao modelo constitucional simbólico somente poderia tornar-se realidade mediante uma radical transformação social. Ou o modelo constitucional atua como um ideal que seria atingível pelos detentores do poder e sem prejuízo para os grupos privilegiados. Trata-se de ilusões e enganos que imunizam o sistema político contra alternativas. Com isso, não apenas podem permanecer inalterados os problemas e as relações sociais, que teriam de ser normatizados de outra forma mediante Constituições, mas também pode ser obstruído o caminho para a mudança social em direção ao proclamado Estado Constitucional.

Com isso, torna-se imperioso e urgente que esse ideal de concretização das normas constitucionais, especialmente dos direitos sociais, seja performado com o maior alcance possível, mobilizando a atuação de todos os Poderes e de toda a sociedade para que dessa maneira seja possível experimentar uma realidade de mais efetividade dos direitos sociais e, conseqüentemente, de fortalecimento dos demais direitos fundamentais, redução das desigualdades e incremento real da dignidade da pessoa humana.

2.2 O ESTADO COMO PROVIDÊNCIA ÀS NECESSIDADES SOCIAIS

Etimologicamente, o termo “Estado” diz respeito à “máxima organização de um grupo de indivíduos sobre um território em virtude de um poder de comando”, como se extrai da obra “*Príncipe*” de Maquiavel (BOBBIO, 2020, p. 85) que, embora publicada no início do século XVI (MAQUIAVEL, 1995, p. 153), guarda certa consonância com os conceitos modernos de Estado como “país soberano” (HOUAISS, 2001), “nação e sociedade politicamente organizada; organismo político administrativo que, como nação soberana ou divisão territorial, ocupa um território determinado, é dirigido por um governo próprio e se constitui pessoa jurídica de direito público” (AURÉLIO BUARQUE DE HOLANDA FERREIRA, 1986), ou, ainda,

“sociedade civil constituída em corpo de nação, regendo-se por leis próprias, emanadas de si mesmo e gozando dos direitos de soberania” (AULETE, 1958).

Singer, Araújo e Belinelli (2021, p. 27) destacam que o vocábulo “Estado”, derivado do termo latino “*status*”, relacionava-se, inicialmente, a um destaque social de determinada casta diante de outra, geralmente, monarcas e vassallos, tendo se direcionado aos moldes modernos apenas no final da Idade Média, com o intuito de “designar a estrutura nascente, distinta do título reconhecido para a pessoa do monarca”.

Traçando breve esboço evolutivo das compreensões de Estado apresentadas por Norberto Bobbio (2020, p. 94), apreende-se a referência do Estado como uma passagem dos povos da situação de barbárie à sociedade civilizada; como uma cisão evolutiva entre propriedade pública – propriedade do povo (*res publica*) – e propriedade privada, passando pelo entendimento do Estado enquanto forma institucional de dominação de classes até o alcance, historicamente mais recente de uma visão bipartida de Estado – jurídica e sociológica – com fundamento na Doutrina Geral do Estado proposta por George Jellinek e para a qual o Estado seria um sistema complexo a exigir a análise sob a ótica da doutrina jurídica e sob a ótica da doutrina sociológica, como descreve Bobbio (2020, p. 73):

Essa distinção havia se tornado necessária após a tecnicização do direito público e a consideração do Estado como pessoa jurídica, que dela derivara. Por sua vez, a tecnicização do direito público era a consequência natural da concepção do Estado como Estado de direito, como Estado concebido principalmente como órgão de produção jurídica e, no seu conjunto, como ordenamento jurídico. Por outro lado, tal reconstrução do Estado como ordenamento jurídico não tinha feito com que se esquecesse que o Estado também era, através do direito, uma forma de organização social e que, como tal, não podia ser dissociado da sociedade e das relações sociais subjacentes.

Ademais disso, os poderes atribuídos ao soberano e o exercício da política enquanto prática de liberdade foram aquinhoados em medidas e formas diversas nas numerosas feições de Estados historicamente registradas. Sobre o tema, Bobbio (2020, p. 149), após advertir quanto à variabilidade e mutabilidade das formas de Estado, utilizando-se do “critério histórico” e do nível de “expansão do Estado em detrimento da sociedade”, apresenta a sucessão de quatro formas de Estado, quais sejam: feudal, estamental, absoluto e, por fim, representativo.

De acordo com o critério utilizado por Bobbio (2020, p. 153), por último, se alcançaria o Estado representativo, desenhado sob a ideia inaugural da afirmação de direitos naturais dos

indivíduos, se afastando da composição dos interesses de grupos, como no Estado estamental, e passando a se preocupar com o interesse de cada indivíduo enquanto parte da sociedade e detentor de direitos políticos, como descrito pelo autor:

O reconhecimento dos direitos do homem e do cidadão, primeiro apenas doutrinário através dos jusnaturalistas, depois também prático e político através das primeiras Declarações de Direitos, representa a verdadeira revolução copernicana na história da evolução das relações entre governantes e governados: **o Estado considerado não mais *ex parte principis*, mas *ex parte populi*. O indivíduo vem antes do Estado. O indivíduo não existe para o Estado, mas o Estado para o indivíduo.** (grifos nossos).

A noção de igualdade natural entre as pessoas como critério primordial para a inauguração da democracia representativa é assimilada gradualmente nas leis, nos valores ético-morais e pelo costume, como destaca Bobbio (2020, p. 154), arrematando que “o desenvolvimento do Estado representativo coincide com as fases sucessivas do alargamento dos direitos políticos até o reconhecimento do sufrágio universal masculino e feminino”, assumindo formas de representação variadas ao longo do tempo e em cada Estado.

Imprime-se, desta maneira, a compreensão do Estado se tratar de um elemento estruturante e aglutinador dos indivíduos reunidos em corpos de sociedades que, ao longo da história, assumiu diversas características. Nesse sentido, Bresser-Pereira (2017, p.155-156) afirma:

A história do surgimento do Estado moderno e da formação do estado-nação é uma história de grandes lutas políticas que deixam claro como as nações veem seu Estado – como seu instrumento fundamental de defesa de seus próprios interesses. Não obstante, nós sabemos que essa visão do Estado está longe de corresponder à realidade histórica. O Estado, suas leis e suas políticas são sempre a expressão do poder presente nas formas sociais de intermediação política entre a sociedade e o Estado, mas o poder que encontramos na nação, na sociedade civil e nas coalizões de classe está longe de ser o poder do conjunto dos cidadãos iguais perante a lei. [...] Cada povo que partilha uma etnia e uma história comum busca se constituir em nação, controlar um território e construir seu próprio Estado, dessa forma se constituindo em estado-nação. Neste quadro, o estado-nação é a sociedade política soberana, e o Estado é a instituição maior de uma sociedade em sentido amplo.

Noberto Bobbio (2020, p. 78), em referência à *Teoria dos Sistemas* e à relação “demanda-resposta” (*input-output*) de David Easton e Gabriel Almond, conclui que “a função

das instituições políticas é dar respostas às demandas provenientes do ambiente social ou, segundo uma terminologia corrente, de converter as demandas em respostas”.

A despeito das inúmeras vertentes conceituais e teorias passíveis de serem adotadas, desde a metáfora elaborada por Platão na obra *Político*, onde “o fim da trama da ação política é uma boa tecedura”, passa-se a construir o entendimento de adesão dos indivíduos a uma coletividade civil, gerida por um governo – enquanto atividade própria do Estado – ao qual caberá a laboriosa função de tratar dos interesses dessa coletividade, como descreve Norberto Bobbio (2020, p. 83):

Comporta o relevo dado a problemas políticos diversos daqueles tratados habitualmente por quem se põe *ex parte principis*: a liberdade dos cidadãos (de fato ou de direito, civil ou política, negativa ou positiva) e não o poder dos governantes; o bem-estar, a prosperidade, a felicidade dos indivíduos considerados um a um, e não só a potência do Estado; o direito de resistência às leis injustas, e não só o dever de obediência [...] **o mérito de um governo devendo ser procurado mais na quantidade de direitos de que goza o singular que no tamanho dos poderes dos governantes.** (Grifos nossos).

Esse entendimento do Estado como o ente político e administrativo responsável em relevo pela governança dos interesses dos indivíduos a ele vinculados, em conformidade e em observância às normas instituídas, com especial destaque para os direitos fundamentais, conduz à compreensão do Estado- instrumento, do Estado fiel à proteção, defesa e oferta de direitos e garantias instituídos na ordem jurídica e não de um Estado como um fim em si mesmo, compreensão esta que se ratifica através dos ensinamentos de Cunha Jr. (2013, p. 623).

Dentre inúmeros conceitos passíveis de serem utilizados para o delineamento da figura do Estado a par daqueles até aqui apresentados, observa-se a importância de acrescentar aos processos de transformação do Estado e de seu papel diante da sociedade as influências de correntes econômicas na sua atuação e forma de governança.

Feijó (2007, p. 118) explica que, no final do século XIX, destacavam-se, em relevo, três vertentes econômicas distintas, quais sejam, o *liberalismo*, o *socialismo* e o *conservantismo*. As diferenças entre tais correntes poderiam ser observadas, de acordo com o autor, no “grau de adesão” aos princípios próprios da Revolução Francesa (1789): liberdade, igualdade e fraternidade, como descreve a tabela abaixo.

Quadro 1: Valores e Ideologia

Ideologia/Valores	Liberdade	Igualdade	Fraternidade
Liberais	Valor alto: liberdade individual	Valor ambíguo: igualdade formal	Valor ambíguo: fraternidade no mercado
Socialistas	Valor ambíguo: libertar-se do capital	Valor alto: igualdade absoluta	Valor ambíguo: fraternidade universal
Conservadores	Valor ambíguo: liberdade interior	Nenhum valor	Valor alto: fraternidade na hierarquia

Fonte: FEIJÓ (2007)

A partir do século XIX, houve o progressivo estabelecimento do liberalismo político e econômico na ampla maioria dos Estados Europeus que passaram, também, a refletir constitucionalmente a proteção dos direitos de liberdade, dentre os quais a liberdade econômica, expressa através da livre concorrência e da não intervenção do Estado. Tais direitos de liberdade foram igualmente assimilados pelo movimento constitucionalista nas Américas. (CUNHA JR., 2013, p. 36-37).

A expressão constitucional do liberalismo político e econômico se deu como resultado de um processo histórico iniciado ainda nos séculos XVII e XVIII, quando o cenário de embates e inconformismo com as desigualdades políticas e sociais entre as classes fomentava movimentos sociais insurgentes, especialmente por parte da burguesia, desencadeando mudanças relevantes como narra Dallari (2010, p. 99):

Entre os fatores acumulados podem-se incluir as lutas contra a negação ou incerteza dos direitos e a insegurança dos que não compartilhavam do poder político e que, praticamente indefesos, ficavam sujeitos a interferências arbitrárias em suas atividades pessoais, em sua vida familiar, no exercício de seus ofícios e profissões, na manutenção e no uso de seu patrimônio e no desenvolvimento de suas atividades econômicas e financeiras. [...] Aqueles fatores negativos acumulados, acima referidos, faziam-se presentes pela reiterada prática de abusos contra a liberdade, o patrimônio, a integridade física e a dignidade das pessoas desprovidas do poder político. As camadas mais pobres eram vítimas de todas as arbitrariedades, mas também os burgueses sofriam violências e eram impotentes contra elas.

Ficaram plasmados, inicialmente em normas de natureza privatista, posteriormente, em normas de envergadura constitucional, os ideais de liberdade assim como as concepções de individualismo, patrimonialismo e privatismo (DALLARI, 2010, p. 102).

Lacerda e Vale (2021, p. 32) destaca que o Estado liberal trouxe assim a ideia de liberdade perante o Estado, sendo este abstencionista para que se pudesse alcançar a plena individualidade, porém passa a construir um cenário de desigualdade material, progressivamente sedimentado, como descreve:

O Estado passou a se preocupar em assegurar formalmente direitos inquestionáveis segundo a concepção evolucionista, o que terminou por condenar à morte os próprios direitos do homem, que se viram amarrados à legislação viciada de vontades nem sempre correspondentes à maioria, cenário que se reafirmava pela ausência de controle de constitucionalidade e pela exaltação do Parlamento, teoricamente, representante do povo, mas materialmente defensor da minoria representada por pessoas mais aquinhoadas. [...] A sociedade de então vivenciou um período de completa desigualdade firmada pela legislação, que não poderia ser analisada pelo Poder Judiciário, este fiel representante da “boca da lei” [...].

Em termos de direitos fundamentais, as normas constitucionais careciam de eficácia, permanecendo dependentes de regulamentação por longo período, como aponta Dallari (2010, p. 135-6):

[...] a Constituição ficou em plano secundário no século XIX, em termos jurídicos, pois nunca teve a eficácia de norma jurídica superior e não foi a expressão de valores consagrados pela sociedade nem de direitos inerentes à condição humana, ficando limitada à definição formal do sistema político, à enumeração das instituições do governo e à disciplina jurídica do funcionamento do setor público, bem como à definição das instituições garantidoras dos direitos privados.[...] Essa foi uma das características essenciais do constitucionalismo liberal-burguês, que perdurou até o final da segunda guerra mundial, começando a ser profundamente modificado a partir da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada pela Organização das Nações Unidas em 1948.

Há de se esclarecer que a Primeira Guerra Mundial influenciou na implantação de mudanças importantes, iniciando o processo de afastamento do liberalismo e a paulatina estreia de uma nova feição a ser assumida pelo Estado, com a gradativa previsão nas Constituições de normas dedicadas a direitos econômicos e sociais, assim pontuada por Cunha Jr. (2013, p. 37):

Passaram, pois, as Constituições a configurar um novo modelo de Estado, então liberal e passivo, agora social e intervencionista, conferindo-lhes tarefas, diretivas, programas e fins a serem executados através de prestações positivas oferecidas à sociedade. A história, portanto, testemunha a passagem do Estado liberal ao Estado social, e, conseqüentemente, a metamorfose da Constituição, de Constituição Garantia, Defensiva ou Liberal para Constituição Social, Dirigente, Programática ou Constitutiva.

As Constituições mexicana de 1917 e alemã de 1919 (Constituição de Weimar) consagraram-se como marcos instituidores de um Estado com a nova função de atuar a favor do bem-estar social e a conduzir o desenvolvimento econômico. (CUNHA JR., 2013, p. 38)

No Brasil, por sua vez, tais compromissos passam a fazer parte do ordenamento com a Constituição de 1934, de acordo com os ensinamentos de Cunha Jr. (2013, p. 38), ao qual se dá o seguinte destaque:

E desde a Carta de 1934 até a atual, o regime constitucional brasileiro tem se pautado por uma conjugação de democracia liberal e de democracia social. Na Constituição atual, de 1988, esta assertiva está descortinada nos artigos 170 e 193, respectivamente.

Pois bem, a Constituição de 1988 ordena e sistematiza a atuação estatal interventiva para conformar a ordem socioeconômica. É o arbítrio conformador, a que se refere Forsthoff, pelo qual o Estado, dentro de certos limites estabelecidos pela ordem jurídica, exerce uma ação modificadora de direitos e relações jurídicas dirigidas à totalidade, ou a uma parte considerável da ordem social.

Desenha-se, progressivamente, uma nova feição para o Estado, o Estado que deve se preocupar com o bem-estar social, marcado pelo caráter prestacional e desencadeando uma “nova relação entre cidadão e Estado”, como ensina Häberle (2021, p. 17):

O direito prestacional indica uma nova relação entre cidadão e estado bem como entre legislativo e Executivo. Com ele, o parlamento busca acolher a mudança de função no Estado de direito social; compensar a sua perda de função e satisfazer o seu dever de direção; **o direito prestacional determina o perfil do Estado de direito social, e os direitos fundamentais seriam sem isso, direito prestacional ineficaz, não podem, por isso, ser reduzidos à “tecnicidade” e nesse sentido confrontados com o tradicional “direito normativo das leis”**. (grifos nossos).

Nessa ordem, observa-se que a realidade do Estado Legislativo de Direito, “onde a Lei e o Princípio da Legalidade eram as únicas fontes de legitimação do Direito”, foi palco para a ocorrência do genocídio de milhões de judeus, levando à construção de uma nova teoria, capaz de permutar o insuficiente Estado Legislativo de Direito em Estado Constitucional de Direito, a partir do *neoconstitucionalismo* e a consagração da supremacia da Constituição, como ensina Cunha Jr. (2013, p. 38-9):

O *neoconstitucionalismo* representa o constitucionalismo atual, contemporâneo, que emergiu como uma reação às atrocidades cometidas na

segunda guerra mundial, e tem ensejado um conjunto de transformações responsável pela definição de um novo direito constitucional, fundado na dignidade da pessoa humana. O *neoconstitucionalismo* destaca-se, nesse contexto, como uma *nova teoria jurídica* a justificar a mudança de paradigma, de *Estado Legislativo de Direito*, para *Estado Constitucional de Direito*, consolidando a passagem da Lei e do Princípio da Legalidade para a *periferia* do sistema jurídico e o trânsito da Constituição e do Princípio da Constitucionalidade para o centro de todo o sistema, em face do reconhecimento da *força normativa da Constituição*, com eficácia jurídica vinculante e obrigatória, dotada de supremacia material e intensa carga valorativa.

O *neoconstitucionalismo* posiciona a Constituição como referencial primeiro e fundamental para toda análise de validade, de adequação, de conformidade dos atos praticados, sejam atos normativos, relações travadas entre entes políticos ou entre entes políticos e particulares e até mesmo relações estritamente entre particulares. A assunção de centralidade por parte da Constituição inaugura instrumentos importantes para o atingimento da dignidade da pessoa humana, tais quais a “supremacia material e axiológica da Constituição” e “força normativa dos princípios constitucionais”, como ensina Cunha Jr. (2013, p. 40):

O *neoconstitucionalismo*, portanto, - a partir (1) da compreensão da Constituição como norma jurídica fundamental, dotada de supremacia, **(2) da incorporação nos textos constitucionais contemporâneos de valores e opções políticas fundamentais, notadamente associados à promoção da dignidade da pessoa humana, dos direitos fundamentais e do bem-estar social**, assim como de diversos temas do direito infraconstitucional e a (3) eficácia expansiva dos valores constitucionais que se irradiam por todo o sistema jurídico condicionando a interpretação e a aplicação do direito infraconstitucional à realização e concretização dos programas constitucionais necessários a garantir as condições de existência mínima e digna das pessoas – deu início na Europa com a Constituição da Alemanha de 1949, e no Brasil a partir da Constituição de 1988, ao *fenômeno da constitucionalização do Direito* a exigir uma leitura constitucional de todos os ramos da ciência jurídica.

A inserção constitucional de direitos fundamentais tendentes a materializar a dignidade da pessoa humana a partir da saúde, do trabalho, da educação, da moradia, do lazer, dentre outros, associada à centralidade que passa a assumir o texto constitucional, informam quanto à intenção e necessidade de mudança de postura do Estado perante a sociedade, como descrevem Lacerda e Vale (2021, p. 36):

As constituições ocidentais do pós-guerra, em geral, apresentam-se como normas diretivas que condensam um extenso catálogo de direitos, visando ordenar a vida social e política conforme a pauta axiológica nelas insculpidas. O legicentrismo positivista é definitivamente superado e em seu lugar adquire

supremacia material a Constituição. A Constituição, por conseguinte, traz ínsito o projeto de sociedade a ser implementado por aquele Estado - as normas programáticas, que também são dotadas de força normativa. **O Estado se torna obrigado a prestações positivas direcionadas aos seus cidadãos; o Estado constitucional de direito está intimamente imbricado ao Estado social de direito, que erige princípios a serem observados por todos os poderes constituídos.** (grifos nossos).

Lacerda e Vale (2021, p. 33) demonstram que a figura do Estado, outrora absenteísta, afastado dos atos sociais sob a ideia de proteção da liberdade particular, mostrou-se insuficiente para a realização do bem comum:

Sem abandonar o sistema capitalista, o século XX foi testemunha da transformação do Estado liberal para o social [...] A ideia do Estado social esteve presente ainda sob os auspícios da época de ouro do Estado liberal. [...] Se era verdade que o homem era livre e o poder dele derivava, não menos correto era perceber que, na realidade, essa liberdade era apenas formal, pois não contemplava o povo oprimido, fraco em representatividade e esqualido em seu isolamento, ocasionando a sua não representação de forma coletiva e consequente piora das condições sociais. Com o passar dos anos, firmou-se a ideia segundo a qual de nada adiantava o homem possuir liberdade, pois para ser plenamente liberto, necessitava da intervenção estatal [...].

Encontra-se a “quebra da Bolsa de Nova York, em 1929, durante o hiato formado entre o ‘fim’ da Primeira Grande Guerra e o início da Segunda” como referencial histórico para o início da conversão do modelo liberal de Estado para o modelo social; quando, diante dos fatos, se tornou evidente que o modelo de liberdade econômica com total afastamento do Estado não seria eficaz para solucionar os problemas sociais, como descrevem Lacerda e Vale (2021, p. 35):

O Estado liberal se transformava em Estado social, preocupado com o bem-estar do povo, formado eminentemente pela classe operária. [...] O Estado, anteriormente tido como grande oponente dos direitos fundamentais, agora se descortinava como o grande realizador dos mesmos, pois o que se buscava superar era ‘a contradição entre igualdade política e a desigualdade social’ [...].

O perfil prestacional é acrescido às características do Estado que passa a ser responsável tanto pela defesa da igualdade e da liberdade, quanto pela consecução de direitos tendentes a materializar a igualdade, a liberdade e demais direitos fundamentais albergados constitucionalmente quando do assentamento do Estado Liberal. Nesse sentido, Häberle (2021, p. 57) descreve a relação de interdependência que se estabelece entre os direitos fundamentais de liberdade ou negativos e os direitos fundamentais sociais ou positivos, veja-se:

O conceito *especial* de ‘direitos fundamentais sociais’ é o reconhecimento do fracasso do entendimento jusfundamental ‘burguês’. Os assim chamados direitos fundamentais sociais são apenas uma resposta insatisfatória a uma realidade mais ou menos antissocial; eles buscam solucionar a “questão social” pelos direitos fundamentais. De fato, a diferença entre os direitos fundamentais clássicos e os direitos sociais é unicamente *gradual*. Estes estão presos à efetivação daqueles e vice-versa. [...] Enquanto a *igualdade de oportunidades jusfundamental* tem como intenção um nível ótimo de liberdade social, ‘direitos fundamentais sociais’ e ‘direitos de defesa’ se vinculam em um espectro diferenciado de uma teoria dos *status* do Estado de direito democrático e social.

Häberle (2021, p. 27) informa, ainda, que “o Estado prestacional é, sobretudo, o Estado das tarefas crescentes”, um Estado de múltiplas atividades de natureza legislativa, governamental, administrativa, a partir das quais “dirige, planeja, conduz, (re)distribui, subvenciona e programa”.

Um dos efeitos desta multiplicidade de atividades seria o crescimento dos gastos estatais, como ensina Häberle (2021, p. 29):

[...] o Estado prestacional *gasta mais* do que o Estado da intervenção e da ordem e precisa, desse modo, arrecadar mais. O crescimento dos gastos do estado deveria beneficiar a todos, no sentido da igualdade de oportunidades, ou seja, o aumento da parcela dos gastos estatais no produto nacional bruto poderia efetivar direitos fundamentais.

Demais disso, Häberle (2021, p. 30-32) destaca que “o Estado prestacional é um Estado que exige e distribui prestações”. Através deste mecanismo, o Estado deve efetivar os direitos fundamentais, porém, o autor adverte que o perfil prestacional do Estado há de se tornar progressivamente insuficiente ante as demandas crescentes das “expectativas”, veja-se:

A sociedade industrial está preparada a concretizar, apenas limitadamente, a igualdade jusfundamental de oportunidades. A sociedade da fartura, com suas reais ou veladas obrigações de consumo, por meio de um excesso de liberdade econômica, eventualmente, deixa espaço para o terror escondido, o qual deve ser combatido pelo Estado prestacional democrático por meio da intensificação da liberdade intelectual (de formação e qualificação) na ‘sociedade do aprendizado’ e por meio do fortalecimento dos direitos fundamentais com conteúdo de dignidade humana.

Adverte-se que o empreendimento de ordenar os fatos históricos influenciadores da imagem atual do Estado incorre, naturalmente, em percalços, posto que os fatos sociais reverberam efeitos, sem que deixem de se sobrepor novas influências. Tal afirmação se

relaciona à análise de que os primeiros traços político-governamentais, que viriam a consagrar a adoção do neoliberalismo em países como China, Reino Unido e Estados Unidos, surgiram a partir de 1978, antes mesmo da promulgação da Constituição Federal brasileira em 1988, com o seu rol de direitos sociais a estabelecer uma ordem prestacional ao Estado, como é possível concluir do quanto até aqui exposto, somado aos dados ofertados por Harvey (2014, p. 11).

Associa-se à larga abrangência das normas constitucionais brasileiras de 1988, em que o constituinte se preocupou simultaneamente com a liberdade econômica e a livre iniciativa, tanto quanto em estabelecer a função social da empresa, à guisa exemplificativa, ao conceito de “liberalismo embutido” trazido por Harvey (2014, p. 20), sobre o qual se destaca:

Um “compromisso de classe” entre o capital e o trabalho foi advogado geralmente como o principal garantidor da paz e da tranquilidade domésticas. Os Estados intervieram ativamente na política industrial e passaram a estabelecer padrões para o salário social, construindo uma variedade de sistemas de bem-estar (cuidados de saúde, instrução etc.). Essa forma de organização político-econômica é hoje denominada normalmente “liberalismo embutido” [...].

Propugna-se, com isso, na esteira do quanto afirmado por Feijó (2007, p. 123) sobre a “associação estreita entre a ideologia política e o sistema econômico”, ratificar a multiplicidade de fatores interrelacionados quando se tem como objeto prescrutar o perfil do Estado e as funções a ele aplicáveis e exigíveis.

De outro lado, a centralidade normativa da Constituição, como efeito do neoconstitucionalismo, a despeito de diferentes concepções de justiça social, ideologias políticas e governamentais, crenças morais e filosóficas, sistemas econômicos e toda sorte de aporte social influente e transitoriamente mutável, informa um dever de respeito e de busca contínua pela máxima efetividade das normas constitucionais.

Em observância à Constituição na atuação Estatal, na utilização da norma fundante do Estado democrático de direito, com vistas à máxima realização de suas prescrições, tem-se a possibilidade de construir um futuro esperançoso, com base no *constitucionalismo democrático* como propugna Barroso (2010, p. 41):

O modelo vencedor chegou no Brasil com atraso, mas não tarde demais, às vésperas da virada do milênio. Os últimos anos representam, não a vitória de uma Constituição específica, concreta, mas de uma ideia, de uma atitude diante da vida. O constitucionalismo democrático, que se consolidou entre

nós, traduz não apenas um modo de ver o Estado e o Direito, mas de desejar o mundo, em busca de um tempo de justiça, fraternidade e delicadeza. Com as dificuldades inerentes aos processos históricos complexos e dialéticos, temos nos libertado, paulatinamente, de um passado autoritário, excludente, de horizonte estreito. E vivido as contradições inevitáveis da procura do equilíbrio entre o mercado e a política, entre o privado e o público, entre os interesses individuais e o bem coletivo.

Nestes termos, efetivar as normas constitucionais deve ser entendido como função precípua do Estado constitucional de direito, rico de instrumentos próprios ao combate das patologias sociais, tais quais desigualdade, pobreza, racismo, injustiças e todos os problemas a estes relacionados, verdadeiros obstáculos à realização da dignidade da pessoa humana.

Diante da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, está clara a prescrição de um Estado social-democrático, do qual se espera a aplicabilidade e efetividade de suas normas, dentre as quais se encontram a realização do bem comum, a justiça social, a oferta de ensino gratuito e de todos os demais direitos sociais que demarcam a instrumentalidade e a postura prestacional do Estado diante das providências prioritárias para a sociedade.

2.3 RELEVÂNCIA DA EDUCAÇÃO: NORMATIZAÇÃO E FINANCIAMENTO

Maria Garcia (2010, p. 467), em publicação intitulada “Educação, Cultura e Desporto”, oferece um apanhado abrangente de informações sobre a educação, desde o percurso histórico à compreensão atual do papel instrumental que exerce tanto para o indivíduo, no gozo de suas liberdades, quanto para a sociedade e o chamado “desenvolvimento” econômico, afirmando que:

Todo povo que atinge certo grau de desenvolvimento sente-se naturalmente inclinado à prática da educação. Ela é o princípio por meio do qual a comunidade humana conserva e transmite a sua peculiaridade física e espiritual. Com a mudança das coisas, mudam os indivíduos; o tipo permanece o mesmo.

Analisando uma situação reconhecida como “crise mundial da educação”, Garcia (2010, p. 484-5) sugere algumas razões ligadas ao fator de limites orçamentários como os crescentes gastos e compromissos financeiros relacionados a “serviços sociais”, repartições públicas

dispendiosas, montante da dívida externa, a explosão populacional e a renda *per capita*, como aspectos que seriam comuns a muitos países, mas especialmente dramáticos para “países em desenvolvimento” como o Brasil, advertindo para “a necessidade da formulação de prioridades nacionais” obedientes ao financiamento de uma educação de qualidade e não atrelada “a um processo político marcado pela disputa de interesses sob as forças dos diferentes grupos de pressão”.

Eleger a educação como uma das prioridades do país parece ser uma dificuldade histórica e, com o crescimento populacional, o aumento da demanda por educação e os entraves à sua implementação fazem com que a adequada oferta do serviço educacional se torne, com o passar do tempo, tão urgente quanto desafiadora.

Reiterando a importância da História para a compreensão das circunstâncias atuais, fez-se uma análise desde o Brasil colônia – ante a reiterada remissão ao mesmo quando avaliado o percurso da educação no país – como forma de apreender os fatores de destaque que influenciaram na construção do cenário atual.

Nesse sentido, Garcia (2010, p. 476) ressalta a importância de se compreender a realidade social com vistas às suas fontes históricas, asseverando que:

A visão histórica se mostra de valor psicanalítico, remontando às origens, eis que o homem constitui, ainda, o mesmo objetivo desse processo e, despidido das circunstâncias temporais, mostra-se ainda em toda sua nudez física e psíquica, num processo que se renova a cada nova vida.

A Educação é, antes de tudo, um processo: o processo da possibilidade da vinculação de seres humanos, através do tempo e dos lugares, pela formação e transformação das personalidades.

A partir de uma compreensão histórica sobre o processo de implantação, os esforços empreendidos no desenvolvimento, normatização e financiamento da educação no Brasil será possível conhecer o perfil predominante que o Estado brasileiro adotou remotamente e o perfil que vem sendo adotado em relação à implementação deste direito social de fundamental importância à efetivação das liberdades e realização da dignidade da pessoa humana.

2.3.1 Percurso histórico da educação no Brasil

Os registros da fundação do país guardam dados de que a educação teria sido iniciada ainda no período colonial, quando, em meados do século XVI, padres jesuítas, sob orientação do Padre Manoel da Nóbrega, teriam passado a lecionar com vistas a difundir a religião através da educação, como informa Melo (2012, p. 12).

Os Jesuítas eram responsáveis pela administração e pela implementação do processo de educação cristã dos índios, projeto financiado à parte das receitas públicas da Coroa, como se verifica em Costa, Tavares e Couto (2021, p. 174):

O financiamento da educação no Brasil tem origem no período colonial, quando jesuítas iniciaram seus trabalhos com dinheiro enviado da Coroa de Portugal sendo que a educação não foi beneficiada pela estruturação do sistema de receitas públicas, tendo permanecido sob os cuidados dos jesuítas. Nesse contexto, o financiamento dos colégios jesuítas era garantido a partir das rendas das igrejas. A educação era evangelizar, catequizar e tornar cristãos os indígenas que habitavam no Brasil.

Saviani (2008, p. 07) destaca o repasse de verba da coroa portuguesa para a manutenção do ensino por parte dos jesuítas, ainda que em valor ínfimo, como se observa:

Ao iniciar sua obra educativa no Brasil em 1549 os jesuítas cumpriam mandato de D. João III, cabendo à coroa manter o ensino por eles ministrado. Mas o rei enviava verbas para a manutenção e a vestimenta dos jesuítas; não para construções. Então, os recursos que chegavam eram aplicados no colégio da Bahia e, como relata o padre Manuel da Nóbrega, em carta de agosto de 1552, “nós no vestido remediamo-nos com o que ainda do reino trouxemos, porque a mim ainda me serve a roupa com que embarquei... e no comer vivemos por esmolas” (HUE, 2006, p. 68). **Essa situação foi contornada a partir de 1564 com o plano da redízima que destinava dez por cento de todos os impostos arrecadados da colônia brasileira à manutenção dos colégios jesuíticos.** (grifos nossos).

As características da educação formal implementada denotam dados importantes a respeito dos valores que passariam a reger a sociedade incipiente, como aborda Melo (2012, p. 14):

Os jesuítas defendiam o humanismo, enfatizando estudos relativos às atividades literárias e acadêmicas. Defendiam valores como a autoridade, obediência, fé e tradição, ignorando etapas de aquisição e desenvolvimento do conhecimento científico, tais como métodos de pesquisa, análise e

experimentação. Com o apoio da coroa portuguesa, a Companhia de Jesus adquiriu domínio no campo educacional. Isto, por sua vez, fez com que os seus colégios fossem procurados por muitos que não tinham realmente vocação religiosa, mas que reconheciam ser esta a única via de preparo intelectual. No século XVII, os graus acadêmicos obtidos nessas escolas eram, juntamente com a propriedade de terra e escravos, critérios importantes de classificação social.

A educação a cargo dos jesuítas logrou ocupar mais de dois séculos da história do Brasil, tendo sido encerrada com a expulsão dos padres missionários pelo Marquês de Pombal em 1759, a partir de quando foram implementadas as “Reformas Pombalinas”, com vistas ao ensino laico, público e universal, posteriormente seguidas de várias outras reformas, todas elas, no entanto, mantendo a educação “a favor de determinados grupos sociais”. (MELO, 2012, p. 09).

As aspirações e demandas decorrentes de um novo cenário político-social que levaram à expulsão dos jesuítas foram seguidas da implementação das “Aulas Régias”⁶ e a atribuição da responsabilidade do financiamento da educação às “câmaras municipais” que não logravam êxito em realizar montante suficiente, como indicam Costa, Tavares e Couto (2021, p. 175):

Com a intenção de buscar financiar as Aulas Régias e sem poder contar com o auxílio dos jesuítas, algumas câmaras municipais, órgãos sobre os quais efetivamente recaiu[sic] a responsabilidade para o financiamento, foram obrigados a lançar mão de taxas sobre produtos, taxas essas que, em função da economia estar centrada basicamente na propriedade rural, resultaram em baixa arrecadação. Para tentar melhorar esta situação é criado no ano de 1772 o Subsídio Literário, que trazia um imposto a ser cobrado sob a comercialização de diversos produtos sendo que aos provedores nas comarcas caberia o lançamento do registro e a arrecadação desse imposto. A situação de precariedade com que eram cobrados tais subsídios não permitiu permanentemente a tentativa de criação de rede pública de ensino e que continha uma grande seletividade.

O cenário político-social do período colonial caracterizava-se pela divisão do território em Capitânicas Hereditárias a cargo dos “senhores de engenho”, pela presença do Governo Geral, composto por nobres representantes da coroa portuguesa, pela presença do Clero e dos escravos, inicialmente por índios nativos e, posteriormente, a partir de 1568, por negros de origem africana que passariam a compor a maioria das pessoas escravizadas em vistas à consolidação de “um modelo capitalista-mercantil, agro-exportador-dependente”, fincado em

⁶ As “aulas régias” formavam um “sistema de ensino não seriado, constituindo-se de unidades isoladas em que professores eram nomeados diretamente pelo rei. (COSTA, TAVARES e COUTO, 2021, p. 175).

práticas extrativistas e de exclusividade de benefícios para Portugal, de acordo com a descrição de Melo (2012, p. 10-1).

Enquanto isso, a educação era destinada à pequena nobreza ocupante das terras brasileiras e seus descendentes, referenciada nos modelos praticados na metrópole, negligente da coletividade que se formava e das necessidades e diversidades locais que surgiam com o passar do tempo. (MELO, 2012, p. 12).

Demais disso, Melo (2012, p.14) evidencia as tramas patriarcais através das quais se estabeleceu a cultura brasileira:

A educação formal ministrada era exclusiva para os homens; às mulheres os ensinamentos restringiam-se ao aprendizado de prendas domésticas e boas maneiras. O sistema familiar era patriarcal: o pai era o chefe da família e tinha o poder de vida e morte sobre seus descendentes e escolhia os noivos para suas filhas, que só tinham duas opções: casar ou tornarem-se freiras.

As reformas implementadas, tanto em Portugal quanto no Brasil, pelo primeiro-ministro Sebastião José de Carvalho Melo, o mencionado Marquês de Pombal, tinham forte inspiração iluminista e visavam instituir no ensino a tríade “razão-ciência-tecnologia”, afastar o cunho religioso e adequar a educação aos objetivos comerciais propostos pela Revolução Industrial, porém os entraves eram numerosos, como destaca Melo (2012, p. 16, 17):

A formação dos professores era precária, sem a devida fundamentação didática, e desvinculada da realidade política, econômica, histórica e cultural vivenciada no Brasil colônia. Além disso, a saída dos jesuítas do âmbito educacional não diminuiu a influência do clero sobre assuntos educacionais. Assim, a grande maioria dos professores era nomeada por indicação ou sob a concordância de bispos. Esses professores assumiam a função de forma “vitalícia”. Apesar destes problemas, a reforma educacional empreendida pelo Marquês de Pombal propunha alguns avanços, se comparada ao ensino jesuítico. Entre eles estavam: 1. a formação do perfeito nobre (negociante); 2. simplificação e abreviação dos estudos, motivando o ingresso em cursos superiores; 3. melhoria do aprendizado da língua portuguesa; e 4. inclusão de conhecimentos científicos.

O cenário de disputas crescentes da Europa e os receios da coroa portuguesa fizeram com que, em janeiro de 1808, a família real portuguesa e sua corte desembarcassem no Brasil, como descreve Schwarcz (2020, p. 211):

[...] longe dos tempos dos primeiros descobridores, que atravessaram o oceano para encontrar riqueza e glória em terras americanas, agora era a própria dinastia de Bragança que fugia (na visão de alguns), evitava sua dissolução (na visão de outros), ou empreendia uma política audaciosa, escapando da posição humilhante a que Napoleão vinha relegando às demais monarquias.

A chegada da família real – menos por preocupação com a colônia do que por razões próprias –, três séculos após o descobrimento, levaria a transformações na educação, ainda que tímidas, como apontam Costa, Tavares e Couto (2021 p. 175):

A partir de 1808, com a chegada da família real, a educação inicia transformações com novo rumo, isso porque a Corte Portuguesa, instalada no Brasil, precisava dar suporte à nova administração da Colônia. Poucas foram as realizações nesse seguimento. Na fase monárquica, de 1808 a 1889, a educação não era prioridade para o Estado, uma vez que os homens letrados colocavam um risco à soberania da Corte.

O interesse de Portugal, até então limitado ao domínio da terra e à absorção das riquezas por ela ofertada, impingiu graves atrasos de desenvolvimento, como demonstra Barroso (2010, p. 09):

Começamos tarde. Somente em 1808 – trezentos anos após o descobrimento –, com a chegada da família real, teve início verdadeiramente o Brasil. Até então, os portos eram fechados ao comércio com qualquer país, salvo Portugal. A fabricação de produtos era proibida na colônia, assim como a abertura de estradas. Inexistia qualquer instituição de ensino médio ou superior: a educação resumia-se ao nível básico, ministrada por religiosos. Mais de 98% da população era analfabeta.

A corte de Dom João VI se deparou com um cenário político e econômico de revoltas, e uma das respostas fornecidas foi a extinção do *Pacto Colonial*, instituidor do monopólio do comércio externo, o que viria a gerar transformações nas estruturas econômica, política e social até então conhecidas. (MELO, 2012, p. 21).

No campo da educação, o *Período Joanino* se destacou pela inauguração dos primeiros cursos superiores e pela preocupação de desenvolver conhecimentos científicos referenciados com a realidade local. Contudo, a educação de base, percurso educacional formal precedente ao ensino superior, não obteve transformações suficientes ao seu incremento, como aponta Melo (2012, p. 23):

As escolas primárias continuavam, entretanto, desempenhando apenas função de ensinar a ler e escrever. O ensino secundário, por sua vez, permaneceu com a estrutura de Aulas Régias. A educação escolar continuou sendo praticada de forma fragmentada, desprovida de estrutura organizacional. Este problema constituiu-se uma das lutas da História da nova classe dirigente (latifundiários e grandes comerciantes), que estava emergindo no Brasil, responsável pela luta em favor da emancipação política brasileira.

Após a Revolta Constitucionalista que havia ocorrido em Portugal, a corte de Dom João VI deixa o Brasil que passa a ser conduzido pelo seu filho, Dom Pedro I, considerado até então pela História como responsável pela Proclamação da Independência. Com isso, o Brasil inaugurava o seu “Período Imperial”, afastando-se da dependência política de Portugal, mas permanecendo economicamente dependente da Inglaterra ante as dívidas contraídas por Portugal das quais se tornou herdeiro. (MELO, 2012, p. 23).

Havia, portanto, um cenário de desordem, um país que iniciava a sua jornada com saldo devedor e a bagagem de atraso social e despreparo para enfrentar as demandas de um mundo em plena Revolução Industrial, fatores que levaram o Brasil a exportar suas matérias-primas para a Inglaterra e importar os produtos manufaturados, impondo uma feição típica, duradoura e desfavorável economicamente. (MELO, 2012, p. 28).

A oferta de ensino primário se tornava uma demanda cada vez mais sensível, de acordo com Melo (2012, p. 31), levando à publicação da “*Lei de 15 de outubro de 1827*” que determinava a criação de escolas de “primeiras letras”, estabelecia currículo, autorizava a criação de escolas destinadas às meninas, dentre outras determinações, como é possível observar da leitura do próprio texto legal:

Art. 1º Em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos, haverão as escolas de primeiras letras que forem necessárias.

[...]

Art. 5º Para as escolas do ensino mútuo se aplicarão os edifícios, que couberem com a suficiência nos lugares delas, arranjando-se com os utensílios necessários à custa da Fazenda Pública e os Professores que não tiverem a necessária instrução deste ensino irão instruir-se em curto prazo e à custa dos seus ordenados nas escolas das capitais.

Art. 6º Os professores ensinarão a ler, escrever, as quatro operações de aritmética, prática de quebrados, decimais e proporções, as noções mais gerais de geometria prática, a gramática de língua nacional e os princípios de moral cristã e da doutrina da religião católica e apostólica romana, proporcionados à compreensão dos meninos; preferindo para as leituras a Constituição do Império e a História do Brasil.

[...]

Art. 11. Haverão escolas de meninas nas cidades e vilas mais populosas, em que os Presidentes em Conselho, julgarem necessário este estabelecimento.

Art. 12. As Mestras, além do declarado no Art. 6º, com exclusão das noções de geometria e limitado a instrução de aritmética só as suas quatro operações, ensinarão também as prendas que servem à economia doméstica; e serão nomeadas pelos Presidentes em Conselho, aquelas mulheres, que sendo brasileiras e de reconhecida honestidade, se mostrarem com mais conhecimento nos exames feitos na forma do Art. 7º.

De acordo com Melo (2012, p. 31), a lei de 15 de outubro de 1827 teria sido o único ato geral, destinado a tratar sobre educação, instituído pelo Estado até 1946. Demais disso, a lei não teria sido efetivada a ponto de conferir a universalidade da educação e o ensino passou a assumir características regionais, abrindo grande flanco de discrepâncias ao redor do país.

Evidencia-se que as decisões e implementações na seara da educação eram descoordenadas ante a ausência de um projeto educacional e de recursos propriamente calculados e estabelecidos para o desenvolvimento da educação, como reitera trecho de Costa, Tavares e Couto (2021, p. 175):

Assim, em 1834, aprovou-se o Ato Adicional, a Constituição do Império, no qual se dava, ao mesmo tempo, autonomia para as províncias para cobrar imposto sobre o consumo. A única exceção eram as escolas da corte que continuavam a depender de verbas do Governo Central. Começava então a se aprofundar o padrão de disparidades regionais, tanto no financiamento da educação pública como também nos salários dos professores.

As influências da Inglaterra eram sentidas também no modelo de educação implementado no Brasil, em que a necessidade de difundir o conhecimento associada ao número reduzido de professores motivaram a utilização do “sistema monitorial” ou “Método Lancaster”, importado da Inglaterra, que correspondia, em linhas gerais, à instrução, por parte dos professores, de alunos com qualidades destacadas que passavam, por sua vez, a ensinar a grupos reduzidos de outros alunos, como descreve Castanha (2012, p. 03) advertindo que:

De modo geral, os resultados da utilização do ensino mútuo no Brasil ficaram muito aquém do esperado. E isso se deu por vários fatores, tais como: falta de professores habilitados, de materiais didáticos apropriados, de edifícios adequados, de recursos financeiros. (CASTANHA, 2012, p. 13).

Percalços vão se somando no decorrer da história da educação não se observando melhorias significativas durante a regência de Dom Pedro II, como se observa no destaque de Saviani (2008, p. 07):

Durante os 49 anos correspondentes ao Segundo Império, entre 1840 e 1888, a média anual dos recursos financeiros investidos em educação foi de 1,80% do orçamento do governo imperial, destinando-se, para a instrução primária e secundária, a média de 0,47% (Chaia, 1965, p. 129-131). Era, pois, um investimento irrisório como constatou Rui Barbosa em 1882: “O Estado, no Brasil, consagra a esse serviço apenas 1,99% do orçamento geral, enquanto as despesas militares nos devoram 20,86%” (Chaia, 1965, p. 103). Dessa forma, o sistema nacional de ensino não se implantou e o país foi acumulando um grande déficit histórico em matéria de educação.

Na Constituição de 1891, houve artigos dedicados à educação, como o artigo 35, em que a responsabilidade da educação era atribuída aos Estados, assim como o artigo 7º que prevê a laicidade do ensino:

O liberalismo político, econômico e educacional provocou desigualdades acentuadas nos estados, porque dependia do investimento que cada um deles poderia fazer. As escolas mais beneficiadas eram as que se encontravam na região Sudeste, onde havia concentração de capital gerado pelas fazendas de café. (MELO, 2012, p. 41).

Ao longo da Primeira República, a educação permanece sem os cuidados necessários para o seu incremento. Em 1900, havia mais de 6 milhões de analfabetos no país; em 1920, esse número correspondia a mais de 11 milhões, resultando em uma média de 65% da população de analfabetos entre 1900 e 1920 como informam Costa, Tavares e Couto (2021, p. 176).

Sérgio Haddad e Maria Clara Di Pierro (2000, p. 109) descrevem o compromisso educacional da União na Primeira República da seguinte maneira:

Apesar do descompromisso da União em relação ao ensino elementar, o período da Primeira República se caracterizou pela grande quantidade de reformas educacionais que, de alguma maneira, procuraram um princípio de normatização e preocuparam-se com o estado precário do ensino básico. Porém, tais preocupações pouco efeito prático produziram, uma vez que não havia dotação orçamentária que pudesse garantir que as propostas legais resultassem numa ação eficaz. O censo de 1920, realizado 30 anos após o estabelecimento da República no país, indicou que 72% da população acima de cinco anos permanecia analfabeta.

Os investimentos na década de 1930, em que pesem as oscilações, geravam percentuais invariavelmente aquém dos percentuais determinados na Constituição de 1934, como demonstra a seguinte tabela:

Tabela 1: Investimento em Ensino 1932 e 1936

Investimentos em Ensino (Percentual do Orçamento)			
Ano	União	Estados	Municípios
1932	2,10%	15,00%	8,10%
1936	2,50%	13,40%	8,30%
Percentuais Mínimos (Constituição 1934)			
	10,00%	20,00%	10,00%

Fonte: Adaptado de Saviani (2008, p. 08).

A distância entre a exigência constitucional e os percentuais efetivamente praticados se repete quando da análise dos percentuais do exercício financeiro de 1955 e a respectiva Constituição vigente, como apontam os dados esquematizados:

Tabela 2: Investimento em Ensino 1955

Investimentos em Ensino (Percentual do Orçamento)			
Ano	União	Estados	Municípios
1955	5,70%	13,70%	11,40%
Percentuais Mínimos (Constituição 1946)			
	10,00%	20,00%	20,00%

Fonte: Adaptado de Saviani (2008, p. 08).

A vinculação constitucional de percentuais mínimos à finalidade de manutenção e desenvolvimento do ensino se deu a partir da Constituição de 1934, não tendo sido prevista nas Constituições de 1937, 1967 e na Emenda de 1969, que retiraram ou não fizeram constar tais vinculações como se observa na tabela 3:

Tabela 3: Histórico de Percentuais

Histórico Constitucional de Percentuais Vinculados à Educação			
Constituição	União	Estados	Municípios
1934	10,00%	20,00%	10,00%
1937	Vinculação retirada do texto		
1946	10,00%	20,00%	20,00%
1967	Vinculação retirada do texto		
Emenda de 1969	Sem vinculação no texto		

Fonte: Adaptado de Saviani (2008, p. 08).

Diante da análise constitucional de previsão de percentuais, Costa, Tavares e Couto (2021, p. 176) advertem que:

Em sucessivas constituições, essa temática foi tratada sem prioridade com avanços e retrocessos, com as vinculações orçamentárias aquém dos necessários investimentos se considerada a realidade educacional de municípios e estados, lembrando que as constituições do regime militar, de 1967, e a Emenda, de 1969, voltaram a excluir a vinculação orçamentária, não se garantindo, portanto, a aplicação de recursos na educação.

Saviani (2008, p.08) destaca, ainda, que a retirada da previsão de percentuais da Constituição de 1967 e da Emenda de 1969 resultou na redução do percentual aplicado na educação pela União de 9,65% em 1965 para 4,31% em 1975.

Eis um panorama do percurso histórico anterior à CF/88 que, em breve cronologia, é apresentado da seguinte maneira:

No período colonial (1500-1822), é claro o objetivo de converter os índios à fé católica, velando assim a dominação a que foram submetidos. O ensino das primeiras letras, denominação a que a educação recebia, tinha uma função catequética e de impor costumes europeus. No período monárquico (1822-1889), há a organização do ensino primário, curso secundário regular e universidade, no período republicano (1889-2008), a legislação educacional continua fiel à regra: muda a lei, mas a realidade continua estagnada (MOZZARQUARTRO et. al., 2013, p.04).

Inaugurado o processo de redemocratização do país, mudanças são instituídas progressivamente, com vistas ao afastamento das estruturas e diretrizes educacionais adotadas durante o período de governança militar, como descreve Ricci (2003, p. 106):

A pauta das reformas educacionais dos anos 80 espelha a negação ao modelo educacional forjado no regime militar, sendo muitas vezes formulada a partir da agenda sindical ou estudos produzidos por intelectuais progressistas. Assim, o binômio autonomia e participação da comunidade escolar passou a figurar como antítese do modelo anterior, justamente porque desmontava a estrutura de controle e fiscalização. [...] Em seguida, uma nova vaga reformista passou a instalar mecanismos de gestão descentralizada e uma valorização do professor sustentados por programas de formação continuada. Finalmente, instalaram o sistema de ciclos e de formas colegiadas de gestão (conselhos municipais, conselhos ou colegiados escolares).

A Constituição Federal de 1988 reforça a concepção de educação democrática, destinada a todos os brasileiros em fase escolar e àqueles adultos que não lograram receber a educação em tempo regulamentar, asseverando o viés social do constituinte, como destaca Maria Clara Di Pierro (2000, p. 02), pontuando, no entanto, que:

Nesse período observou-se um crescimento da participação do componente social sobre o conjunto do gasto público, mas deve-se considerar que uma parcela importante desse incremento deveu-se aos encargos da previdência social. O crescimento das despesas com educação também contribuiu para o incremento do gasto social público, sobretudo em virtude da vinculação constitucional de percentuais mínimos a ela assegurados pela Emenda Calmon (aprovada em 1983 e regulamentada em 1985) e ampliados pela Constituição de 1988, bem como dos recursos da contribuição social do Salário Educação. Como o crescimento do PIB no período foi inferior ao incremento populacional, porém, a tendência à elevação da participação da despesa social sobre o conjunto da riqueza econômica não repercutiu positivamente no gasto social *per capita*.

Os dados apresentados por Maria Clara Di Pierro (2000, p. 02) demonstram a redução em valores absolutos do orçamento destinado ao Ensino Fundamental entre 1986 e 1990, como se observa na tabela:

Tabela 4: Orçamento Ensino Fundamental 86-90

Orçamento Ensino Fundamental 1986-1990		
Ano	Total (A)	E. Fundamental (B)
1986	407543250	138778633
1987	496364152	115817819
1988	524541505	90213779
1989	487930922	84961910
1990	446957051	78388687

Fonte: Adaptado de Maria Clara di Pierro (2000, p. 22)

Mais adiante, a autora (PIERRO, 2000, p. 22) fornece os dados que compõem a tabela abaixo, capazes de demonstrar a desproporção na alocação de orçamento da União nos programas que compõem a educação básica, no período de 1988 a 1993:

Tabela 5: Despesa da União Educação e Cultura

Programa	Despesa da União na função educação e Cultura por Sub- Programas 1988/1993 (%)				
	1988	1989	1990	1992	1993
Educação da criança de 0 a 6 anos	-	-	0,1	0,1	0,8
Ensino fundamental	46,6	44,2	32,1	33,8	35,4
Ensino médio	7,4	7,9	9,3	8,6	8

Fonte: Adaptado de Maria Clara di Pierro (2000, p. 22)

Araújo (2007, p. 72) demonstra que mais de 80% do financiamento da educação básica, em meados da década de 1990, decorria de orçamento dos Estados e dos Municípios, acentuando a desigualdade de investimento entre as regiões e caracterizando o afastamento da União do financiamento da educação, veja-se:

O quadro normativo pós 1996 organizou-se com fundamento em fontes e responsabilidades financeiras diferenciadas e compartilhadas. A ampliação de recursos ficou dependente do crescimento da arrecadação oriunda de aparato fiscal específico e desigual de estados e municípios, com peso nas transferências e do salário-educação, que representa apenas 5,6% do total da receita vinculada. O desafio seria conciliar uma organização político-administrativa pautada na autonomia e na desigualdade fiscal das unidades subnacionais com a existência de crescentes demandas pelo direito à educação. A União promoveu um duplo movimento: de desresponsabilização para com o financiamento direto e a assunção da regulação ex post dos serviços prestados. Isso aconteceu porque a agenda política do governo FHC envolvia dois desafios: considerar as demandas de ampliação e, ao mesmo tempo, obstaculizar o crescimento real dos gastos públicos. Esses desafios

seriam enfrentados a partir de uma lógica inspirada numa matriz gerencial nos seus programas e na busca de maior eficiência e produtividade.

Marcos Mendes (2015, p. 01), em boletim elaborado para o Senado Federal, fornece dados recolhidos do Sistema Siga Brasil e do Tesouro Nacional, com os quais se apresenta a seguinte evolução dos percentuais da despesa com a função educação:

Tabela 6: Despesas do Governo Federal

Despesa do Governo Federal: 2004 a 2014 (% da Receita Líquida do Tesouro Nacional)									
Ano	2004	2006	2008	2010	2011	2012	2013	2014	Varição 2004-2014
Educação	4	4,2	4,6	5,9	6,6	7,6	7,8	9,3	130,00%

Fonte: Marcos Mendes (2015)

O autor, analisando os dados, faz seguinte conclusão:

Essa despesa superou o montante mínimo de despesa obrigatória em educação. De acordo com o art. 212 da Constituição, a União deve aplicar, no mínimo, 18% de sua receita de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino. O Gráfico 2 mostra que, ao longo de toda a década analisada, o gasto superou esse patamar mínimo. Em especial, nos últimos três anos da série o gasto superou bastante o limite. Somente nos três últimos anos da série (2012-2014) a União gastou R\$ 43,1 bilhões acima do limite mínimo (uma média de R\$ 14,4 bilhões a mais [...]) (MENDES, 2015, p. 02)

Prosseguindo na análise dos gastos com educação, encontram-se valores históricos de despesas que demonstram, em onze anos, entre períodos de crescimento e retração, uma variação total de R\$ 25,8 bilhões de reais, como se observa:

Tabela 7: Despesas com Educação

Despesas Efetivas com Educação, incluindo restos a pagar, corrigidas pela inflação (em R\$ bilhões)	
2010	92,6
2011	101,9
2012	121,2
2013	130,2
2014	150,3
2015	143,3
2016	146,7
2017	144,7
2018	130
2019	126,6
2020	118,5
2021	118,4

Fonte: g1 Globo - Política (meio eletrônico)

Ainda que ilustrativos, os dados visitados refletem características da trajetória de implementação, desenvolvimento e financiamento da educação no Brasil desde o período colonial e serão elementos importantes para a verificação da relação existente entre as práticas neoliberais e a atuação do Estado brasileiro na oferta da educação básica como instrumento de redução das desigualdades e efetivação do direito fundamental à educação.

2.3.2 Constituição Federal de 1988: responsabilidade financeira, fundos e vinculações de receitas

Tendo em vista o objetivo principal de compreender as alterações realizadas pela EC n° 95/2016 e os possíveis reflexos no financiamento da educação, faz-se necessário avaliar as previsões constitucionais atinentes à abrangência do direito à educação, a quem é atribuída a responsabilidade pela implementação e financiamento bem como a forma que se estrutura esta responsabilidade, de acordo com a CF/88 e o ADCT, uma vez que tais informações serão objeto de parametricidade da análise a ser realizada posteriormente.

Ao debruçar-se sobre a temática de partilha de encargos e recursos, é importante lembrar que o Brasil compreende um Estado Federado de três níveis, composto pela União, Estados,

Distrito Federal⁷ e Municípios, configurando os níveis de governo central, regional e local, respectivamente. Cada um desses entes governamentais deve cumprir as funções determinadas na Constituição, munido de autonomia política, administrativa e financeira, havendo atribuições a serem desempenhadas em cooperação entre eles, sendo a prestação do serviço de educação pública uma destas hipóteses, temática central a ser desenvolvida. (CONTI, 2014, p. 483)

A respeito do federalismo cooperativo no que tange à educação e às finanças, Conti (2014, p. 484) informa que:

Ver-se-á que em matéria educacional e financeira o Brasil adota um claro sistema de federalismo cooperativo, com partilha de encargos e receitas entre os diversos entes da Federação, voltados a prestar este serviço público de forma conjunta, com ações integradas, prestando-se o serviço de forma compartilhada e com recursos de todos os entes, mediante auxílio mútuo.

Feitas tais considerações iniciais, tem-se que o *caput* do artigo 6º, previsto no “Título II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais”, atribuiu a natureza de direito social à educação, razão pela qual a CF/88 e o ADCT se encarregaram, em dispositivos subsequentes de tratar da competência para legislar sobre o assunto, da responsabilidade no financiamento e implementação de políticas voltadas para a oferta educacional, assim como a criação de fundos e vinculações de receitas, dentre outros assuntos relacionados que passarão a ser abordados.

De acordo com a estrutura criada pelo constituinte, observa-se que a CF/88 é composta de preâmbulo, dez títulos reunindo 250 artigos e de dispositivos previstos no “Ato das Disposições Constitucionais Transitórias”. O direito fundamental à educação será analisado através de normas distribuídas por tais títulos e pelo ADCT, observadas de acordo com a finalidade da norma, podendo a mesma norma tratar de finalidades diversas, razão pela qual poderá ser reiterada a sua análise.

Estabelece o artigo 205 da CF/88 que a educação é direito de todos, ou seja, é um direito universal, e “dever do Estado e da família”, como se observa da leitura do artigo:

⁷ “O Distrito Federal é pessoa jurídica de direito público interno, com autonomia política, integrante da Federação brasileira (ao lado da União, dos Estados e dos Municípios, segundo o art. 18 da CF), especialmente prevista pela Constituição para sediar a Capital do País (Brasília) e os Poderes da República [...] Não se confunde com os Estados nem com os Municípios. Nada obstante, concentra as competências estaduais e municipais [...] de modo que a ele são atribuídas as competências legislativas dos Estados e dos Municípios (art. 32, §1º) e a competência tributária dos Municípios (art. 147).” (CUNHA JÚNIOR, 2021, p. 884-5).

Art. 205. A educação, direito de todos e dever do Estado e da família, será promovida e incentivada com a colaboração da sociedade, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho.

Importante destacar que, ao prever o direito à educação como um “dever do Estado e da família”, o legislador constituinte estabeleceu entre Estado e família uma relação de solidariedade, no sentido de que os esforços sejam implementados por ambas as entidades para a realização de seus respectivos papéis, em favor da educação, como é possível observar em recente julgamento:

A Constituição Federal não veda de forma absoluta o ensino domiciliar, mas proíbe qualquer de suas espécies que não respeite o dever de solidariedade entre a família e o Estado como núcleo principal à formação educacional das crianças, jovens e adolescentes. (RE 888.815, rel. p/ o ac. min. Alexandre de Moraes, j. 12-9-2018, P, DJE de 21-3-2019, Tema 822).

Com relação a esse trecho supracitado da norma constitucional, José Afonso da Silva (2012, p. 313) informa que:

Vale dizer: todos têm o direito à educação e o Estado tem o dever de prestá-la, assim como a família. [...] significa em primeiro lugar que o Estado tem que aparelhar-se para fornecer, a todos, os serviços educacionais, isto é, oferecer ensino, de acordo com os princípios estatuídos na Constituição (art. 206); que ele tem que ampliar cada vez mais as possibilidades de que todos venham a exercer igualmente esse direito; e, em segundo lugar, que todas as normas da Constituição, sobre educação e ensino, hão que ser interpretadas em função daquela declaração e no sentido de sua plena e efetiva realização.

No artigo 206 são elencados os princípios condutores da educação, merecendo destaque o inciso IV que estabelece a gratuidade do ensino público nos estabelecimentos oficiais. Esta gratuidade, contudo, deve ser analisada conjuntamente com outros dispositivos constitucionais e infraconstitucionais para que seja possível alcançar a abrangência do direito à educação gratuita.

Iniciando o diálogo com o artigo 242 da CF/88, pontua-se que a oferta de gratuidade do ensino público se estende aos estabelecimentos mantidos totalmente ou preponderantemente através de verbas públicas, veja-se:

Art. 242. O princípio do art. 206, IV, não se aplica às instituições educacionais oficiais criadas por lei estadual ou municipal e existentes na data da promulgação desta Constituição, que não sejam total ou preponderantemente mantidas com recursos públicos.

O teor do compromisso do Estado está delineado no artigo 208 da CF/88, cuja redação é a seguinte:

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria;

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito;

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade;

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde.

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é **direito público subjetivo**.

§ 2º **O não-oferecimento** do ensino obrigatório pelo Poder Público, ou sua oferta irregular, **importa responsabilidade da autoridade competente**.

§ 3º Compete ao Poder Público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola. (grifos nossos).

Quanto à extensão do que corresponde à “educação básica obrigatória” e à “educação infantil”, é possível encontrar na Lei nº 9.394/1996, artigo 4º, inciso I, alíneas *a*, *b*, *c* e inciso II,⁸ que a educação básica obrigatória e gratuita corresponde à pré-escola, ao ensino fundamental e ao ensino médio, enquanto a educação infantil corresponde ao ensino gratuito, voltado para as crianças de até cinco anos de idade.

Analisados os dispositivos, depreende-se que ao Estado é determinado constitucionalmente o dever de oferecer a educação básica obrigatória dos 4 aos 17 anos de idade ou, posteriormente aos 17 anos, a todos aqueles que não tiveram acesso à educação

⁸ Art. 4º O dever do Estado com educação escolar pública será efetivado mediante a garantia de:

I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, organizada da seguinte forma: a) pré-escola; b) ensino fundamental; c) ensino médio;

II - educação infantil gratuita às crianças de até 5 (cinco) anos de idade;

quando estavam nessa faixa etária, tratando-se de direito público subjetivo, como destaca o citado parágrafo primeiro do artigo 208 da CF/88, sobre o qual Silva (2012, p. 314) assevera:

A Constituição mesmo já considerou que o acesso à educação básica obrigatória e gratuita dos 4 aos 17 anos de idade, assegurada inclusive a sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram acesso na idade própria, é direito público subjetivo; equivale reconhecer que é direito plenamente eficaz e de aplicabilidade imediata, isto é, direito exigível judicialmente, se não for prestado espontaneamente.

Demais disso, de acordo com o artigo 208, cumpre ao Estado⁹ a oferta de ensino infantil até os cinco anos de idade bem como os demais compromissos firmados nos incisos, tais quais o atendimento educacional especializado para as pessoas portadoras de deficiência, a oferta de ensino noturno regular bem como serviços e bens acessórios para o acesso à educação, como o transporte e os materiais didáticos.

Resta, para concluir o diálogo do artigo 205, analisar as previsões contidas no artigo 211 da CF/88, responsável por estabelecer a parcela de competência atribuída a cada ente do sistema federativo brasileiro. Neste sentido, o texto constitucional informa:

Art. 211. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão em **regime de colaboração** seus sistemas de ensino.

§ 1º **A União organizará o sistema federal de ensino e o dos Territórios, financiará as instituições de ensino públicas federais e exercerá, em matéria educacional, função redistributiva e supletiva, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade do ensino mediante assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios;**

§ 2º Os Municípios atuarão **prioritariamente no ensino fundamental e na educação infantil.**

§ 3º Os Estados e o Distrito Federal atuarão **prioritariamente no ensino fundamental e médio.** (grifos nossos).

⁹ Utiliza-se “Estado” em referência ao ente público como um todo; o termo “Estados”, nesta pesquisa, sempre no plural, diz respeito ao segundo nível do federalismo brasileiro, formado por 26 Estados e o Distrito Federal, compondo 27 unidades federativas autônomas, como disponível em : <<https://educa.ibge.gov.br/criancas/brasil/nosso-territorio/19637-divisao-territorial.html>> Acesso: 13 nov. 2021.

Observa-se a repartição de competência destinada à efetivação da educação pública, para qual o constituinte atribuiu o termo “regime de colaboração”, recentemente realçado com as alterações implementadas pela EC n° 108/2020¹⁰.

Neste regime de colaboração, é possível, de acordo com as normas citadas e com a classificação prevista na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, n° 9.394 de 1996, esquematizar as principais competências da seguinte maneira:

Quadro 2 - Regime de Colaboração na Educação Pública

Regime de Colaboração – Educação Pública (Lei n° 9.394/1996)		
União (artigos 8° e 9°)	Estados/ DF (artigo 10)	Municípios (artigo 11)
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Coordenação da política nacional de educação, compreendendo: <ul style="list-style-type: none"> • função normativa; • função redistributiva; e • função supletiva em relação às demais instâncias educacionais. ▪ Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios ▪ Prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino; ▪ Definir, com os Municípios, formas de colaboração na oferta do ensino fundamental, as quais devem assegurar a distribuição proporcional das responsabilidades, de acordo com a população a ser atendida e os recursos financeiros disponíveis em cada uma dessas esferas do Poder Público; ▪ Assegurar o ensino fundamental e oferecer, com prioridade, o ensino médio a todos que o demandarem, respeitado o disposto no art. 38 desta Lei; 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais dos seus sistemas de ensino, integrando-os às políticas e planos educacionais da União e dos Estados; ▪ Exercer ação redistributiva em relação às suas escolas ▪ Oferecer a educação infantil em creches e pré-escolas, e, com prioridade, o ensino fundamental, permitida a atuação em outros níveis de ensino somente quando estiverem atendidas plenamente as necessidades de sua área de competência e com recursos acima dos percentuais mínimos vinculados pela Constituição Federal à

¹⁰ Art. 211 [...] § 4° Na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório. [...]

§ 6° A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios exercerão ação redistributiva em relação às suas escolas.

§ 7° O padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1° deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição.

Regime de Colaboração – Educação Pública (Lei nº 9.394/1996)		
União (artigos 8º e 9º)	Estados/ DF (artigo 10)	Municípios (artigo 11)
exercendo sua função redistributiva e supletiva;	▪ Assumir o transporte escolar dos alunos da rede estadual.	manutenção e desenvolvimento do ensino. ▪ Assumir o transporte escolar dos alunos da rede municipal.

Fonte: Adaptado da LDB, Lei nº 9.394/1996 (grifos nossos).

As competências transcritas embricam responsabilidade financeira aos entes federados. Chama-se atenção, no entanto, para a atribuição da União que, embora não tenha sido responsabilizada diretamente pela organização, manutenção e desenvolvimento da educação – salvo em se tratando do sistema federal de ensino e dos Territórios – tem a função redistributiva e supletiva de prestar assistência financeira aos Estados, Municípios e Distrito Federal.

Assim como em Constituições anteriores – assunto de investigação vencida anteriormente – a CF/88 trouxe dispositivos preocupados com a estipulação de percentuais mínimos de investimento por parte de cada ente federado, além de outros critérios atinentes ao financiamento da educação.

O artigo 212 da CF/88 estabelece que:

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.

§ 1º A **parcela da arrecadação de impostos transferida** pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios, **não é considerada, para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir.** (grifos nossos).

Destas disposições, depreende-se que:

Quadro 3 - Percentuais Mínimos

Investimento Mínimo Anual		Base de Cálculo
União	18%	Receitas de impostos (deduzidas as transferências para os Estados)
Estados	25%	Receitas de impostos (deduzidas as transferências para os Municípios)
DF, Municípios	25%	Receitas de impostos (acrescidas das transferências recebidas)

Fonte: Adaptado da CF/88, art. 212, §1º

Além dos percentuais sobre a arrecadação de impostos, o parágrafo 5º do mesmo artigo 212 prevê a contribuição social do salário-educação como fonte adicional de financiamento da educação básica e, a partir de 2020, com as alterações provenientes da EC nº 108, passou-se a acrescer ao financiamento da educação as disposições constitucionais colacionadas abaixo:

Art. 212-A. Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios destinarão parte dos recursos a que se refere o **caput** do art. 212 desta Constituição à manutenção e ao desenvolvimento do ensino na educação básica e à remuneração condigna de seus profissionais, respeitadas as seguintes disposições:

I - a distribuição dos recursos e de responsabilidades entre o Distrito Federal, os Estados e seus Municípios é assegurada mediante a instituição, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, de um **Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb)**, de natureza contábil;

II - os fundos referidos no inciso I do caput deste artigo serão constituídos por 20% (vinte por cento) dos recursos a que se referem os incisos I, II e III do caput do art. 155, o inciso II do caput do art. 157, os incisos II, III e IV do caput do art. 158 e as alíneas "a" e "b" do inciso I e o inciso II do caput do art. 159 desta Constituição;

[...]

IV - a **União complementar**á os recursos dos fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo;

V - a complementação da União será equivalente a, no mínimo, 23% (vinte e três por cento) do total de recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, distribuída da seguinte forma: [...]

VIII - a vinculação de recursos à manutenção e ao desenvolvimento do ensino estabelecida no art. 212 desta Constituição suportará, no máximo, 30% (trinta

por cento) da complementação da União, considerados para os fins deste inciso os valores previstos no inciso V do caput deste artigo;

XI - proporção não inferior a 70% (setenta por cento) de cada fundo referido no inciso I do caput deste artigo, excluídos os recursos de que trata a alínea "c" do inciso V do caput deste artigo, será destinada ao pagamento dos profissionais da educação básica em efetivo exercício, observado, em relação aos recursos previstos na alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, o percentual mínimo de 15% (quinze por cento) para despesas de capital; [...]

XIII - a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 desta Constituição para a complementação da União ao Fundeb, referida no inciso V do caput deste artigo, é vedada. [...]

§ 3º Será destinada à educação infantil a proporção de 50% (cinquenta por cento) dos recursos globais a que se refere a alínea "b" do inciso V do caput deste artigo, nos termos da lei. (grifos nossos) .

Desta maneira, é possível reunir as informações que traduzem as funções redistributiva e supletiva da União e a razão pela qual, embora não esteja a União diretamente investida da competência de organizar, manter e desenvolver a educação em todo o território nacional, o seu orçamento se torna essencial para a análise da efetividade do direito social à educação.

Quadro 4- Financiamento da Educação Básica Pública

Financiamento da Educação Básica Pública		
i.	Percentuais Mínimos de Investimento (art. 212, CF/88) calculados sobre as receitas provenientes de impostos	União 18%
		Estados, DF, Municípios 25%
ii.	Contribuição social do salário-educação (art. 212, §5º CF/88)	
iii.	FUNDEB (art. 212-A, CF/88) - 20% sobre:	Art. 155, CF/88 (impostos estaduais)
		I- ITCMD
		II- ICMS
		III- IPVA
		Art. 157, CF/88 (imposto federal)
		II- 20% dos Impostos Residuais (art. 154, I, CF/88)
Art. 158, CF/88 (transferências para os Municípios)	II- ITR transferência	
	III- IPVA transferência	
	IV- ICMS transferência	
	I-	a) IR fundo de participação Estados e DF
b) IR fundo de participação Municípios		
Art. 159, CF/88 (transferência para fundos de participação e transferência de imposto para Estados e Municípios)		II- IPI transferência

Financiamento da Educação Básica Pública		
	Complementação da União (Art. 212-A, V, CF/88)	Mínimo 23% do total de recursos do art. 212- A, II, CF/88
	Complementação da União (Art. 212-A, VIII, CF/88)	Máximo 30% do total de recursos do art. 212- A, II, CF/88

Fonte: (BRASIL, 1988)

A cooperação entre as três esferas federativas para o financiamento da educação é descrita por Bassi (2018, p. 08) da seguinte maneira:

O financiamento da educação pública, focado em ações de manutenção e desenvolvimento da educação (MDE), opera em regime de colaboração (Constituição Federal de 1988 – CF/1988, art. 212), o que equivale dizer que é suprido por recursos de todos os entes federados. Essa conjunção de recursos é ancorada em afetações tributárias (vinculações sobre receitas de impostos e transferências constitucionais), interpretadas como uma operação compromissada, quando da elaboração do orçamento.

Como visto, as previsões tanto do 212, como do novo artigo 212-A são vinculações tributárias estabelecidas por intermédio da Constituição com vistas a direcionar parte do orçamento de cada ente federado à aplicação da manutenção e desenvolvimento do ensino.

Nessa ordem, Bassi (2018, p. 10) chama atenção para uma possível confusão existente no emprego de terminologias semelhantes, tais como afetação, gravação e vinculação, advertindo que, de acordo com o artigo 167, inciso IV da CF/88, receitas de impostos não podem ser “carimbadas” a um determinado custeio, ressalvadas as hipóteses de vinculações destinadas à manutenção e desenvolvimento do ensino, dentre outras poucas possibilidades previstas neste e em outros dispositivos constitucionais.

A vinculação constitucionalmente realizada apresenta-se como instrumento de destaque na efetivação do direito à educação. Nestes termos, Conti (2014, p. 495) afirma:

Um dos principais instrumentos de financiamento da educação, no Brasil, é a vinculação de receitas orçamentárias. A Constituição estabelece um percentual de vinculação de 18% da receita de impostos e transferência no caso da União [...] O principal instrumento de financiamento do ensino público é o Fundeb – um fundo operado por um complexo sistema de relações entre finanças federais, regionais e locais.

Sendo assim, a União, com a sua parcela de participação nos dois maiores instrumentos de financiamento da educação, torna-se, também, responsável, através do seu orçamento, pela efetivação do direito à educação no país.

Repise-se o quanto disposto no parágrafo primeiro do artigo 212 e a transcrição realizada por Conti (2014, p. 495) quando este faz referência à participação da União em “um percentual de 18% da receita de **impostos e transferência**”. (grifos nossos).

Como destacado, a parcela transferida da União para os Estados, Distrito Federal ou Municípios não compõe a base de cálculo sobre a qual incidirão os 18% destinados à educação, uma vez que o parágrafo primeiro do artigo 212 adverte que “não é considerada para efeito do cálculo previsto neste artigo, receita do governo que a transferir”. Desta maneira, a base de cálculo dos 18% será sobre as receitas da União resultantes de impostos, abatido o valor das transferências realizadas.

A instituição pelo constituinte do federalismo cooperativo, atribuindo a cada ente da Federação parcela da responsabilidade “através da partilha de encargos e de receitas” (CONTI, 2014, p. 484) para a realização de fins comuns, leva à necessidade de harmonização entre os entes federativos, especialmente entre a União e os demais entes.

Uma vez estipulada parcela do orçamento público da União vinculada à manutenção e desenvolvimento do ensino a ser implementado pelos demais entes federados, qualquer modificação no orçamento público da União torna-se, necessariamente, fonte de reflexos positivos ou negativos na efetivação do direito social à educação por parte dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

3 POLÍTICA NEOLIBERAL E EDUCAÇÃO

O presente tópico da pesquisa propõe uma análise crítica quanto à adoção do neoliberalismo e de seus impactos nos direitos sociais, com especial atenção à prestação do serviço de educação por parte do Estado.

Convém chamar atenção para a consideração feita pelo professor Dr. Washington Dener dos Santos Cunha, ao prefaciando a obra “Teoria Crítica, Neoliberalismo e Educação” (apud SILVA, 2020, p. 13), veja-se:

No final do século passado e início deste século, uma série de eventos fez com que historiadores repensassem a conjuntura em que estavam inseridos os movimentos da História. A resposta veio com uma nova possibilidade na historiografia: História do Tempo Presente. Este novo campo do estudo histórico foi definido como uma forma de analisar as rupturas e permanências do passado no presente.

Considerando o intuito de alcançar o quanto e de que maneira o Estado tem se ocupado com a realização do seu dever prestacional relacionado à educação, será adotada a hipótese de que os investimentos públicos bem como as políticas públicas são incrementados ou reduzidos de acordo com o perfil adotado pelo Estado.

Nesse sentido, torna-se relevante observar o percurso dos regimes econômicos adotados pelo Estado, o progressivo afastamento do ideal de bem-estar social e os possíveis reflexos do neoliberalismo nas políticas públicas atuais, com destaque para a educação pública.

Aventa-se, dessa maneira, o neoliberalismo como a citada “História do Tempo Presente” de Silva (2020, p. 13) a exigir investigações e para as quais a presente pesquisa pretende contribuir.

Apple (2005, p. 20) informa que a educação foi fortemente atingida pela adoção de políticas neoliberais desenvolvidas, especialmente nos Estados Unidos e na Inglaterra, importadas por diversos países – dentre os quais o Brasil – a partir de “reformas entendidas como positivas”, mas que, em verdade, “operam efeitos globais que pioram situações já ruins”.

Buscou-se, desta maneira, delinear o cenário da educação brasileira como um possível efeito da adoção do sistema neoliberal.

3.1 NEOLIBERALISMO: CONTEXTO HISTÓRICO E EFEITOS DA POLÍTICA NEOLIBERAL NA EDUCAÇÃO

Os regimes econômicos desenvolvidos ao longo da História detêm acentuada importância para a compreensão das feições de Estado que se sucederam até alcançar o Estado contemporâneo, a concepção atual do papel e de suas responsabilidades enquanto ente governante.

De acordo com Mendes et. al. (2015, p. 39), os estudos do sistema econômico como aspecto modelador do Estado têm como ponto de partida o período medieval e o respectivo regime feudal, caracterizado pela organização social em feudos, de propriedade dos senhores das glebas e cultivados pelos respectivos servos.

Foi um período de forte domínio da Igreja que teria acumulado extensas propriedades rurais, muitas vezes objeto de arrendamento, enquanto o Estado, sob direção do rei, não intervinha nos feudos, geridos cada qual pelos seus senhores proprietários ou arrendatários, inaugurando uma fase de novas características sociais, como apontam Mendes et. al. (2015, p. 40):

Uma outra concepção de vida surgiu com o cristianismo, e floresceu com a Queda do Império Romano. [...] A terra transformou-se no símbolo de riqueza por excelência. Nasceu, assim, o regime feudal, caracterizado por propriedades nas quais os senhores e os trabalhadores viviam do produto da terra ou do solo.

A expansão do mapa mundial, a partir da descoberta do “Novo Mundo”, a centralização política, o enfraquecimento da Igreja de um lado e o surgimento das monarquias absolutas instauraram um momento marcado pelo comércio e pela acumulação de riquezas, conhecido como “mercantilismo” como descrevem Mendes et. al. (2015, p. 40-1):

O mercantilismo foi um regime de nacionalismo econômico que fazia da acumulação de riquezas o principal fim do Estado. Assinalou, na história econômica da humanidade, o início da evolução dos Estados modernos e das novas concepções sobre os fatos econômicos e políticos. **A finalidade principal do Estado, no entender dos mercantilistas, era encontrar os meios necessários para que o respectivo país adquirisse a maior quantidade possível de ouro e prata.** Os mercantilistas pretendiam disciplinar a indústria e o comércio, de forma a favorecer as exportações em

detrimento das importações, ou seja, procuravam manter a balança comercial favorável. (grifos nossos).

Singer, Araújo e Belinelli (2021, p. 101-104) apresentam o modelo de Estado absolutista, após o Feudalismo, como marco introdutório do Estado moderno, que passa a compreender, dentre os seus elementos, a noção de soberania, território, povo e o controle coercitivo também chamado de “monopólio da violência”, assim esclarecendo os autores:

[...] o Estado moderno, herdeiro da experiência absolutista, além de novo na escala da história dos Estados, exhibe armação muito singular quando comparado com os modelos que o precederam. De partida, destacam-se o alto nível de especialização de sua gestão e a unificação dos meios coercitivos, além da tendência à despersonalização. **Essas são as qualidades que fazem os observadores compará-lo a uma máquina: artefato ágil e forte, mas frio e sem alma, indiferente a valores ou à moralidade dos propósitos.** (grifos nossos).

Em meados do século XVIII, economistas franceses formulam a “Corrente Fisiocrata” a partir da qual o sistema econômico estaria sob regência da natureza e a fonte de geração e acumulação de riqueza seria a terra e sua respectiva produção agrícola, dando início ao desenho da “agricultura capitalista” e da “produção capitalista” bem como abrindo caminho para a posterior Teoria do Liberalismo Econômico, como demonstram Mendes et. al. (2015, p.43):

É importante destacarmos ainda a elevada menção que os fisiocratas atribuíam à ordem natural decorrente da estrutura econômica francesa por volta de meados do Século XVIII. Tratava-se de uma economia predominantemente agrícola, sendo a terra propriedade de caráter eminentemente senhorial. O capitalismo já se desenhava na agricultura, e existia uma classe bem definida de arrendatários (pessoas que arrendavam as terras dos senhores para trabalhar). Também existiam muitos camponeses (pequenos agricultores) em boa parte do país. **O confronto entre a agricultura capitalista e a camponesa resultou na superioridade da agricultura capitalista em termos de capacidade produtiva.** (grifos nossos).

Moldavam-se, a partir de então, os argumentos fundantes do “livre comércio” e da não intervenção do Estado na economia, ideias inaugurais que viriam marcar as ciências destinadas aos seus estudos e permear as histórias dos Estados até os dias atuais, como apontam, ainda, Mendes et. al. (2015, p. 44):

[...] para os fisiocratas, a sociedade é governada por leis naturais; e o Estado não deve intervir nesta ordem natural. Daí derivam as suas críticas ao intervencionismo estatal do mercantilismo e a sua defesa da **posição liberal**

do Estado, com palavras de ordem que ficaram na história: laissez-faire e laissez-passer (deixai fazer e deixai passar). (grifos nossos).

Seguindo o curso da história e a exposição de Mendes et. al. (2015, p. 45), surge, também em contraposição ao mercantilismo, a “Corrente Clássica”, atribuída com especial destaque a Adam Smith e suas ideias de aumento e especialização da produtividade, assim como da acumulação do capital”, cabendo ao Estado três funções, que seriam:

[...] **proteger a sociedade da violência** e da invasão de outras sociedades independentes; **proteger, na medida do possível, todo membro da sociedade da injustiça** e da opressão de qualquer de seus membros ou oferecer uma perfeita administração da justiça; e **fazer e conservar certas obras públicas, e criar e manter certas instituições públicas**, cuja criação e manutenção nunca despertariam o interesse de qualquer indivíduo ou de um grupo de indivíduos, porque o lucro nunca cobriria as despesas que teriam esses indivíduos, embora, quase sempre, tais despesas pudessem beneficiar e reembolsar a sociedade como um todo. (grifos nossos).

Além disso, merece destaque a passagem em que Mendes et. al. (2015, p. 45) descrevem elemento essencial de uma nova compreensão:

Na sua análise histórica e sociológica, Smith acreditava que, embora os indivíduos pudessem agir de forma egoísta e estritamente em proveito próprio, **existia uma “mão invisível”, decorrente da providência divina, que levava esses conflitos à harmonia. Assim podemos dizer que a “mão invisível” era o próprio funcionamento sistemático das leis naturais.** (grifos nossos).

Foi a crença nesse funcionamento sistemático das leis naturais que levou ao progressivo estabelecimento de meios e institutos tendentes a afastar o Estado da economia, fincados também nas premissas da propriedade privada, da liberdade de comércio, da acumulação capitalista, consideradas por Karl Marx como as causas das futuras “crises de superprodução, de estagnação e problemas de distribuição de renda”. (MENDES et. al., 2015, p. 49).

De acordo com a “Corrente Marxista”, um “valor social” passava a compor a lógica produtiva de maximização dos resultados. Esse valor social seria a “equação” entre “força de trabalho” e “tempo utilizado na realização do trabalho”, um dos pontos principais da teoria crítica marxista ao capitalismo, segundo Mendes et. al. (2015, p. 50), entendimento ratificado por Amorim (2020, p. 670), ao afirmar que:

Para Marx, a sociedade capitalista, em sua constituição histórica própria, abstraiu as características específicas e particulares dos diversos trabalhos, prevalecendo, na troca mercantil, as quantidades de tempo de trabalho explorado como seu eixo central.

Demais disso, a “Corrente Neoclássica” (1870 e 1929), com destaque para Alfred Marshall, buscou agregar a teoria do custo de produção à relação já estabelecida “valor e trabalho”, como apontam Mendes et. al. (2015, p. 49).

Posteriormente, diante da instabilidade do sistema capitalista e a incredulidade da capacidade de autocontenção do mercado através de sua suposta “mão invisível”, John Maynard Keynes inaugura corrente defensiva da “ação efetiva do Estado na regulação das crises do capital”, estabelecendo as diretrizes da “macroeconomia” e atingindo os pressupostos do liberalismo, afirmando a “inexistência do princípio do equilíbrio automático” da economia capitalista. (cf. MENDES et. al., 2015, p. 54).

O capital, alçado à centralidade das relações sociais, passou a ser o fator influente “tanto no nível de emprego da mão de obra na dinâmica da produção de renda e riqueza, como na dimensão da oferta trabalho”, o que levou à progressiva manifestação de pobreza, apresentando como marcos de seus efeitos a *Grande Depressão* (1873 e 1896) e a *Depressão* de 1929 a 1939. (POCHMANN, 2020, p. 490).

Dardot e Laval (2016, p.39) repercutem sobre o afastamento entre os ideais liberais e a realidade, realidade à progressiva incapacidade do liberalismo de atender ao cenário econômico, político e social que se formava:

O que no século XVIII constituía uma crítica às diferentes formas possíveis do “despotismo” tornara-se progressivamente uma defesa conservadora dos direitos de propriedade. Essa concepção, fortemente restritiva até mesmo em relação aos campos de intervenção das “leis de polícia” imaginadas por Adam Smith e aos domínios de administração do Estado benthamiano, parecia cada vez mais defasada em relação às necessidades de organização e regulação da nova sociedade urbana e industrial do fim do século XIX. Em outras palavras, os liberais não dispunham de uma teoria das práticas governamentais que haviam se desenvolvido desde meados do século.

Diferentes políticas públicas sociais passam a ser aplicadas com vistas a tratar o fator social pobreza sob perspectivas distintas. A “perspectiva higienista” baseava-se na impossibilidade do sistema de absorver toda a contingência das demandas por melhoria de

condições, propugnando políticas de marginalização através do estabelecimento de cárceres, sanatórios e habitações coletivas, por exemplo. (POCHMANN, 2020, p. 491).

Políticas públicas de natureza inclusiva por parte do Estado, atribuíam ao ente governamental a função de adotar medidas favoráveis ao pleno emprego, como a absorção da mão de obra descrita por Pochmann (2020, p. 492) da seguinte maneira:

Dessa forma, alguns países capitalistas desenvolvidos elevaram o patamar do emprego público de 5% a 40% do total da ocupação. [...] Pela primeira vez no capitalismo, determinados segmentos da classe trabalhadora puderam viver sem depender do funcionamento do mercado de trabalho, uma vez que a regulação do emprego da mão de obra (entrada e saída etária do mercado) e a modulação do tempo laboral (descanso semanal, férias, feriado e jornada máxima) contiveram parcialmente o desemprego. O aparecimento do Estado do bem-estar-social permitiu assumir papel fundamental no esvaziamento da dimensão da força de trabalho por meio de alocação nas funções públicas e garantia de renda à margem do mercado de trabalho [...].

Ademais, Pochmann (2020, p. 492) apresenta a terceira concepção de políticas públicas que seria dotada de uma “perspectiva compartilhada”, onde haveria uma “economia social e solidária” responsável por absorver os “segmentos empobrecidos” através de políticas públicas capazes de promover “renda e ocupação à margem do funcionamento do modo de produção capitalista”.

Em suma, a partir da segunda metade do século XVIII, com a Revolução Industrial, as experiências sociais passam a traçar um novo cenário e a exigir a reformulação da atuação do Estado perante o grupo social. Após a Primeira Guerra Mundial, o Estado do bem-estar social passa a ser moldado com a assimilação da necessidade do Estado mais atuante no cenário capitalista, como se observa em Piketty (2020, p. 12):

Foi a Primeira Guerra Mundial que principiou o movimento de destruição, e subsequente redefinição, da globalização comercial e financeira muito desigual em curso durante a “Belle Époque (1880-1914), uma época que só se mostrou “bela” em comparação à explosão de violência que a sucedeu e, na verdade, era bela sobretudo para os proprietários e, mais particularmente, para o homem branco proprietário.

Baseado no caráter cíclico do capitalismo, compreendendo momentos de expansão e retração, Keynes defendeu o papel protagonista do Estado com vistas a tratar dos efeitos

“nocivos e autodestrutivos” das crises, como descrevem Singer, Araujo e Belinelli (2020, p. 106).

Nesse sentido, Pereira (2020, p. 294) destaca as características das medidas econômicas implementadas com base na teoria de Keynes como sendo:

[...] expansão da demanda agregada, elevado gasto público, endividamento coletivo e organização fordista da produção. E isso resultou em alta produtividade econômica, crescimento autossustentado, custos reduzidos, altas taxas de lucro e pleno emprego – fatos que angariaram amplo consenso político [...]

A partir desses resultados, estabeleceu-se uma “unanimidade intelectual e política” a qual se deu o nome de “pacto keynesiano”, composta pela articulação entre “regulação estatal, economia mista e pluralismo político, sem acabar, contudo, com o antagonismo no campo político do bem-estar social, em que o entendimento acerca do Estado Social se manteve dentre os assuntos pendentes de concenso, de acordo com Pereira (2020, p. 294) que fornece, ainda, a seguinte compreensão:

O Estado Social é uma expressão comumente utilizada para designar o Estado capitalista que, a partir do segundo pós-guerra, assumiu a responsabilidade de **prover, como direito de cidadania, um mínimo de bem-estar a seus cidadãos [...]** o Estado Social teria duas grandes obrigações: **(i) garantir os direitos sociais dos cidadãos, por meio de prestação** de serviços sociais universais e de assistência (material ou financeira) aos que caíssem na pobreza ou não pudessem trabalhar, **(ii) assegurar o cumprimento dessas obrigações a toda comunidade nacional.** Por essa perspectiva, o Estado Social configurava uma promessa de proteção a todos, do berço ao túmulo, sem distinção de status ou classe social, uma vez que seu poder seria utilizado para controlar os efeitos perversos das forças de mercado sobre a vida dos cidadãos. (PEREIRA, 2020, p. 290) (grifos nossos).

Dardot e Laval (2016, p. 35) destacam que:

A crise do liberalismo é também uma crise interna, o que é esquecido de bom grado quando se assume a tarefa de fazer a história do liberalismo como se se tratasse de um corpo unificado. A partir de meados do século XIX, o liberalismo expõe linhas de fratura que vão se aprofundando até a Primeira Guerra Mundial e os entreguerras. A tensão entre dois tipos de liberalismo, o dos reformistas sociais que defendem um ideal de bem comum e o dos partidários da liberdade individual como fim absoluto, na realidade nunca cessou. Essa dilaceração que reduz a unidade do liberalismo a um simples mito retroativo constitui propriamente **essa longa “crise do liberalismo” que**

vai dos anos 1880 aos anos 1930 e que pouco a pouco vê a revisão dos dogmas em todos os países industrializados onde os reformistas sociais ganham terreno. Essa revisão, que às vezes parece conciliar-se com as ideias socialistas sobre a direção da economia, forma o contexto intelectual e político do nascimento do neoliberalismo na primeira metade do século XX. (grifos nossos).

Singer, Araujo e Belinelli (2021, p. 232) mencionam a dificuldade de apontar o exato momento em que um modelo de pensamento se instala como uma corrente teórica capaz de produzir efeitos no mundo real. Os autores acreditam que a ideia neoliberal pode ser vinculada à fundação da Escola Austríaca de Economia no século XIX bem como a estudiosos como Carl Menger, Ludwig von Mises e Friedrich Hayek. A adoção das ideias neoliberais por parte de governos teria ocorrido no século XX, a partir da década de 1970, por parte de Augusto Pinochet no Chile, Margaret Thatcher, no Reino Unido, e Ronald Reagan, nos Estados Unidos, como apontam:

Pinochet proibiu a esquerda de atuar, Thatcher quebrou a espinha dorsal do sindicalismo britânico e Reagan inaugurou uma linha de isenção de impostos para os ricos que potencializou a desigualdade norte-americana. Daí em diante, o neoliberalismo se universalizou, expansão para a qual contribuíram a virada capitalista da China no final dos anos de 1970 e o colapso do bloco soviético em 1989.

Dardot e Laval (2016, p. 07), em prefácio à edição publicada no Brasil da obra “Nova Razão do Mundo”, chamam atenção para a necessidade de se compreender que o neoliberalismo, de fato, corresponde a um processo histórico com raízes no capitalismo, porém com características peculiares e indutoras de uma racionalidade política que ultrapassa a economia, influenciando todo o sistema social, como apontam:

O capitalismo é indissociável da história de suas metamorfoses, de seus descarrilhamentos, das lutas que o transformam, das estratégias que o renovam. O neoliberalismo transformou profundamente o capitalismo, transformando profundamente as sociedades. Nesse sentido, o neoliberalismo não é apenas uma ideologia, um tipo de política econômica. **É um sistema normativo que ampliou sua influência ao mundo inteiro, estendendo a lógica do capital a todas as relações sociais e a todas as esferas da vida.** (grifos nossos).

De acordo com Piketty (2015, p. 31), o resultado da aplicação da racionalidade de um sistema centrado no capital será sempre, ainda que obtido algum período de desenvolvimento

social, o alargamento da desigualdade, efeito observado por Karl Marx desde a Revolução Industrial, levando a discussões sobre desigualdade social e redistribuição de renda, um debate “caricatural” que o autor descreve da seguinte maneira:

De um lado, a posição liberal de direita afirma que só as forças do mercado, a iniciativa individual e o aumento da produtividade possibilitam no longo prazo uma melhoria efetiva de renda e das condições de vida, em particular dos mais desfavorecidos. Nessa lógica, a ação pública de redistribuição deve não apenas ser moderada, mas se limitar a instrumentos que interfiram o mínimo possível nesse mecanismo virtuoso [...] (PIKETTY, 2015, p. 09).

Em contraposição a essa linha de pensamento, Piketty (2015, p. 09) apresenta as ideias centrais da “esquerda” como “herança dos teóricos socialistas do século XX”, segundo a qual:

[...] somente as lutas sociais são capazes de atenuar a miséria dos menos favorecidos produzida pelo sistema capitalista. Assim, a ação pública de redistribuição deve permear o âmago do processo de produção, contestando assim a maneira como as forças de mercado determinam os lucros apropriados pelos detentores do capital, bem como a desigualdade entre os assalariados [...]

Encontra-se na construção desse cenário do neoliberalismo a permanência do capitalismo e de ideias comuns ao liberalismo, contudo, o neoliberalismo se distancia de questões sobre as quais o liberalismo se propunha tratar; ele passa a compor um “desenvolvimento da lógica do mercado como lógica normativa generalizada, desde o Estado até o mais íntimo da subjetividade”, como apontam Dardot e Laval (2016, p. 31), afirmando ademais que:

O neoliberalismo, portanto, não é o herdeiro natural do primeiro liberalismo, assim como não é seu extravio nem sua traição. Não retoma a questão dos limites do governo do ponto em que ficou. O neoliberalismo não se pergunta mais sobre que tipo de limite dar ao governo político, ao mercado (Adam Smith), aos direitos (John Locke) ou ao cálculo da utilidade (Jeremy Bentham), mas, sim, sobre como fazer do mercado tanto o princípio do governo dos homens como o do governo de si (Parte I).

Singer, Araújo e Belinelli (2021, p.223), embasados nas descrições realizadas por Hannah Arendt, dão ênfase às influências advindas da assunção de força por parte de posições antidemocráticas que negligenciam os efeitos desigualitários das políticas adotadas e favorecem

o fortalecimento de práticas neoliberais em diversas searas de atuação dos Estados, construindo a figura do totalitarismo, justamente sobre a base da desigualdade, como expõem:

Uma população permanentemente sobressaltada, é pouco afeita a ações coletivas estáveis. [...] Cultivar a guerra como ameaça que paralisa se encaixa bem na análise arendtiana do totalitarismo [...] a instalação da lógica de destruição do outro e, por consequência, da esfera pública. Embora não seja exatamente o mesmo fenômeno – pois a crise de um regime não é necessariamente sinônima de crise da política, como foi o totalitarismo analisado por Arendt –, a fragilização da democracia pode caminhar nesse sentido, uma vez que se combina com o **neoliberalismo, corrente de pensamento que propõe uma sociabilidade centrada na individualização e mercantilização das relações sociais**. (grifos nossos).

Singer, Araújo e Belinelli (2021, p. 230) apresentam a possibilidade de valores “pós-materialistas”, que ainda não seriam dominantes, implementarem uma reforma do sistema. A essa nova compreensão axiológica poderiam ser atribuídas as primeiras mudanças experimentadas socialmente, como as que descrevem:

A liberalização dos costumes, com aceitação do papel ampliado das mulheres, das diferentes orientações sexuais e de misturas interétnicas, além de uma intensa preocupação ambiental, decorreria da drástica mudança da maneira de ver o mundo por parte das gerações mais jovens.

Por outro lado, ocorrências como o crescimento da imigração, a estagnação econômica e o perfil convergente com o autoritarismo apresentado pelos jovens em situações como o apoio ao Brexit e a Donald Trump cingem estudiosos entre otimistas e pessimistas. De um lado, Pipa Norris e Ronald Inglehart, acreditando em um processo gradual de modernização a ser realizado por jovens pós-materialistas; de outro lado, teóricos como Wendy Brown, Christian Laval e Pierre Dardot, afastados da ideia de ser possível reformar o sistema, salvo através de uma ruptura total, um “retrocesso por coque”, como apontam Singer, Araújo e Belinelli (2021, p. 231):

Se na concepção ‘gradualista’, o fechamento será lento, nessa outra perspectiva ele pode adquirir feição explosiva. Se para os gradualistas as causas do declínio democrático estão relacionadas a dificuldades, mais ou menos sanáveis, do sistema político em dar respostas a problemas diversos (corrupção, mídia, desconforto cultural ou itens socioeconômicos genéricos), para os autores do “retrocesso por choque” a origem do risco concentra-se no neoliberalismo, que constitui um projeto de sociedade. Dardot e Laval insistem que a ofensiva neoliberal não vai parar, pois envolve uma tentativa de reordenar o mundo, e não apenas a economia.

De acordo com Piketty (2020, p. 16), “mercado e concorrência, lucro e salário, capital e dívida, trabalhadores qualificados e não qualificados, nacionais e estrangeiros, paraísos fiscais e competitividade” não existiriam propriamente, seriam “construções sociais e históricas”, vinculadas ao arcabouço de sistemas que se elege implementar, de acordo com a ideia e o ideal de sociedade e de justiça social alimentado por cada grupo social.

A desigualdade, nas suas mais variadas formas, seria produto das escolhas realizadas pela sociedade, não havendo justificativas aptas a atribuir uma fonte natural a elas, que, segundo Piketty (2020, p. 17):

[...] variam muitíssimo no tempo e no espaço, tanto em sua amplitude quanto em sua estrutura e, não raro, em circunstâncias e numa velocidade que os contemporâneos dificilmente poderiam ter previsto algumas décadas antes. [...] as diversas rupturas e processos revolucionários e políticos que possibilitaram a redução e transformação das desigualdades do passado foram muito bem-sucedidos e estão na origem de nossas instituições mais preciosas – justamente aquelas que permitiram que a ideia de progresso humano se tornasse realidade (o sufrágio universal, a escola gratuita e obrigatória, o seguro-saúde universal e o imposto progressivo).

Nesta análise, Piketty (2020, p. 17) destaca a importância da valorização de determinados marcos de progresso como a educação pública que, assim como os demais marcos, não esteve imune ao neoliberalismo, uma vez que este, como visto, alcançou todos os seguimentos da sociedade, como passará a ser analisado.

A ideologia neoliberal apresenta diferenças importantes quando comparada à predecessora ideologia liberal. Em estudo realizado acerca dos impactos do neoliberalismo na educação dos Estados Unidos da América, Apple (2005, p. 37) apresenta o seguinte comparativo de Mark Olssen:

Enquanto o liberalismo clássico representa uma concepção negativa do poder do Estado, no sentido de que o indivíduo era tido como um objeto a ser libertado das suas intervenções, o neoliberalismo acabou por representar uma concepção positiva do papel do Estado, ao criar o mercado apropriado, pois fornece as condições, leis e instituições necessárias ao seu funcionamento. [...] Na troca do liberalismo clássico pelo neoliberalismo, então, há um elemento a mais, pois tal troca envolve uma mudança na posição do sujeito, de *homo economicus* – que se comporta naturalmente a partir do interesse próprio e é relativamente separado do Estado – para o *homo manipulável* – é criado pelo Estado e continuamente encorajado a ser responsivo perpetuamente. [...] em

uma era de bem-estar universal, as possibilidades perceptíveis de uma preguiçosa indolência criam necessidades de formas novas de vigilância, fiscalização, avaliação de desempenho e, em geral, de formas de controle.

De acordo com Apple (2005, p. 38), o neoliberalismo vem implementando progressivamente uma cultura de produtividade, exigindo “a prova constante da evidência de que você está fazendo as coisas ‘com eficiência’ e da ‘maneira correta’”, estabelecendo, dessa maneira, uma “cultura de auditoria” que impede o desenvolvimento de outros conceitos de eficiência e democracia, levando à substituição de cidadãos em auditores, além de converter o Estado em um “negócio amigo”, como expõe:

O resultado supremo de uma cultura de auditorias desta ordem não é a descentralização prometida, com um papel tão significativo na maior parte dos conhecimentos neoliberais, mas o que parece ser uma recentralização maciça e o que é mais bem visto como um processo de des-democratização [...] Transformar o Estado em algo como um “negócio amigo”, e importar modelos de negócios diretamente para as suas funções centrais, como hospitais e educação – combinado com uma ideologia rigorosa e implacável de responsabilidade final individual - são hoje, os indicadores de qualidade de vida [...] (APPLE, 2005, p. 40).

A inserção da ideologia neoliberal na educação atinge, como apresenta Apple (2005, p. 30), desde o currículo utilizado para o ensino, abrangendo tanto o assunto a ser abordado e a fonte respectiva para a abordagem, a cultura subjacente tendente a considerar importante apenas o que for mensurável, levando ao que aduz serem efeitos “desprezíveis e negativos ou, basicamente, retóricos”.

As políticas educacionais passaram a ser inseridas na proposta de mercantilização, advertindo Apple (2005, p. 32) que “os limites estabelecidos para dividir as partes não-mercado de nossas vidas tiveram que ser alargados para que estas esferas pudessem ser abertas à *comodificação* e ao lucro” e progressivamente afastadas da solidariedade social e da democracia ativa, como destaca:

Uma vez mais, o crescimento de empreendimentos com fins lucrativos como as Edison Schools¹¹, nos Estados Unidos, a estandardização crescente e a

¹¹ *Edison Learning Inc.*, anteriormente conhecida como *Edison Schools Inc.*, é uma organização de gestão educacional com fins lucrativos para escolas públicas nos Estados Unidos e no Reino Unido [...]. A *Edison* contrata principalmente os distritos escolares com base em parcerias de desempenho, alianças e estabelecimento de escolas *charter*. [...] Edison afirmou que poderia administrar escolas públicas por menos dinheiro do que os distritos

tecnicização do conteúdo nos programas de educação do professor, no sentido de que a reflexão social e a compreensão crítica sejam praticamente erradicadas do curso [...]

Propondo uma análise reflexiva da educação brasileira a partir de uma teoria crítica do neoliberalismo, Silva (2020, p.115) fundamenta o seu estudo na transição progressiva do conceito de *Bildung* (formação cultural) e *Halbbildung* (semiformação) como caminho apto a expor os reflexos negativos da inserção da educação bem como da cultura e da arte, na lógica do mercado neoliberal.

A educação atual estaria sendo conduzida a partir de uma “insuficiência de sistemas e métodos”, resultando em uma “crise de formação cultural” ou, como destaca a sua abordagem baseada em Theodor W. Adorno, uma “semiformação” (*Halbbildung*), baseada na liberdade de consumo educacional e cada vez mais distante de referenciais de cidadania e emancipação individual. (SILVA, 2020, p. 116).

A tendência neoliberal na educação, de acordo com Silva (2020, p. 118), é a aproximação da ideia de escola à ideia de empresa, em que o processo educativo passaria a compor o conceito de insumo, empregado em busca de resultados e eficiência, propondo uma lógica de restrição de gastos públicos e mais eficiência na aplicação de tais gastos.

A educação teria, segundo Silva (2020, p. 119), um papel de destaque para a expansão do projeto ideológico neoliberal, uma vez que:

[...] a educação assume uma dupla função: de preparar e adequar o trabalhador aos novos paradigmas de exploração do capital e de assumir uma posição cada vez mais destacada no plano ideológico. [...] na essência das relações capitalistas, o saber também se constitui num meio de produção; aos trabalhadores deve-se permitir a instrução, porém, apenas o mínimo necessário. Quanto ao plano ideológico, a importância do papel da educação para o capitalismo contemporâneo centra-se no fato de ‘[...] limitar as expectativas dos trabalhadores, em termos de socialização do conhecimento pela escola, difundindo a ideia de que o mais importante a ser adquirido por meio da educação não é o conhecimento, mas sim a capacidade de constante adaptação às mudanças no sistema produtivo’.

escolares e que melhoraria o desempenho dos alunos ao mesmo tempo em que geraria lucro para seus acionistas. Edison atraiu apoio ideológico de patrocinadores da privatização e vouchers escolares, incluindo *The Wall Street Journal* e a *Hoover Institution*. Disponível em: <<https://en.wikipedia.org/wiki/EdisonLearning>> Acesso: 22 nov. 2021.

Em referência a Bourdieu, Silva (2020, p. 129) afirma que as reformas implementadas no Brasil a partir de 1990, fincadas, principalmente, na revisão curricular, caracterizaram-se como instrumentos a serviço do neoliberalismo, uma vez que “as opções curriculares adotadas pelo sistema de ensino podem acarretar graves consequências para a educação, de um lado, gerando marginalização e a exclusão de alunos e, de outro, os distanciamentos de suas bases culturais”.

Outra influência do neoliberalismo na educação seria a compreensão do papel do profissional e das necessidades enquanto educador. Silva (2020, p. 135) aponta que, tanto a formação do profissional quanto a valorização do seu trabalho, a partir de critérios como salário, benefícios e garantias, são aspectos desinteressantes sob a ótica neoliberal, afirmando o autor que:

Aliada à desvalorização da carreira dos profissionais da educação, temos a secundarização dos aspectos relacionados à sua formação. Portanto, para o ideário neoliberal, bem como para o Banco Mundial, temas como salário e formação/ capacitação docente não devem ser prioridades de investimento. As posições defendidas pelo Banco Mundial ‘[...] negam o impacto da formação docente sobre a qualidade da educação e o rendimento dos alunos’ (TORRES, 1996, p. 161).

Demais disso, Silva (2020, p. 137) trata da ofensa perpetrada pelos modelos de ensino à distância, alegando que “a racionalidade imperante nos programas de EaD desconsidera o professor como sujeito social e não promove uma formação crítica, reflexiva e emancipadora”.

A gestão e a organização escolar são, também, aspectos relevantes na análise da influência do neoliberalismo na educação, como se observa:

[...] a racionalidade administrativa imposta ao Estado e às políticas públicas brasileiras foi prevista pelos agentes do capital, ou seja, as grandes corporações econômicas e as agências internacionais. Desse modo, na condução dessa racionalidade, ocorreu o deslocamento do centro de decisões do Estado para outros polos de poder, reduzindo a esfera social e a política a questões de ordem mercadológica. (SILVA, 2020, p. 138).

Os efeitos da racionalidade, de acordo com Silva (2020, p. 138), foram, dentre outros, a “desregulamentação dos serviços”, a “descentralização dos recursos”, a atribuição da responsabilidade pelos resultados exclusivamente às escolas e, no quesito de descentralização dos recursos públicos, o efeito de municipalização do ensino, considerando que:

[...] a descentralização na área educacional não se deu levando em consideração os limites e as possibilidades dos Estados e Municípios. Não se ponderou qual dessas instâncias governamentais estava mais apta no setor educacional a assumir determinadas atribuições.

Diante dos aspectos apresentados por Silva (2020, p. 155), haveria o interesse na “manutenção de uma educação escolar instrumental, elitista e dual desde a segunda metade do século XX”, apresentando na atualidade sérios impactos de qualidade e de direcionamento da educação, como efeitos negativos a atingir o crescimento econômico e a igualdade social.

Sob outro prisma, Laval (2019, p. 17) destaca a feição empresarial que tem sido atribuída à educação, afastando do subjetivismo popular a figura do Estado da responsabilidade na oferta educacional de um ensino público de qualidade, como descreve:

Escola neoliberal é a designação de certo modelo escolar que considera a educação um bem essencialmente privado, cujo valor é acima de tudo econômico. Não é a sociedade que garante o direito à cultura a seus membros; são os indivíduos que devem capitalizar recursos privados cujo rendimento futuro será garantido pela sociedade. Essa privatização é um fenômeno que atinge tanto o sentido do saber e as instituições que supostamente transmitem os valores e os conhecimentos quanto o próprio vínculo social.

Laval (2019, p. 18-9) chama a atenção para a diferença de função dada às escolas na concepção republicana e na concepção centrada no capital. Enquanto na primeira o indivíduo em formação, o educando, é o objetivo final e principal da atividade educacional, na concepção atual, pautada nos critérios do mercado, a função da escola passou a englobar a intenção de rentabilidade e de oferta de “capital humano” aos consumidores finais, ao próprio mercado, asseverando o autor que:

[...] a acumulação do capital depende cada vez mais da capacidade de inovação e da formação de mão de obra, portanto, de estruturas de elaboração, canalização e de saberes ainda largamente a cargo dos Estados nacionais. Se a eficiência econômica pressupõe um domínio científico crescente e um aumento do nível cultural da mão de obra, ao mesmo tempo, e em razão da própria expansão da lógica de acumulação, o custo permitido pelo orçamento público deve ser minimizado por uma reorganização interna ou por uma transferência do ônus para as famílias. Acima de tudo, o gasto com educação deve ser “rentável” para as empresas usuárias do “capital humano”.

Os efeitos do modelo neoliberal ao alcançar a educação no Brasil são somados aos elementos que historicamente já estabeleciam obstáculos à oferta de ensino universalizado e de qualidade, como observado no tópico “2.3.1. Percurso Histórico da Educação no Brasil”. Além do parco financiamento da educação desde o Brasil colônia e da ausência de um plano educacional capaz de caracterizar a educação como um elemento de política pública essencial e prioritário, observa-se, na atualidade, os efeitos da globalização atingirem a essência da função educacional, como pontua Laval (2019, p. 18):

A educação – da mesma forma que a estabilidade política, a liberdade de circulação financeira, o sistema fiscal favorável às empresas, a fragilidade dos direitos sociais e dos sindicatos e o preço das matérias-primas – tornou-se um “fator de atração” de capitais cuja importância vem crescendo nas estratégias “globais” das empresas e nas políticas de adequação dos governos.

Laval (2019, p. 112) destaca que o modelo liberal, ainda que composto por modelos de pensamentos variados, se apresenta amplamente dominante no ocidente e com marcante presença no sistema educacional a partir do momento que introduz a educação como elemento de mercado e a afasta do Estado:

De modo geral, o neoliberalismo contesta a ingerência do Estado na produção de bens e serviços, seja no transporte, na saúde ou na educação. Questiona de maneira mais radical a própria intervenção do Estado na oferta de ensino, o que não impede de considerar – ao contrário, aliás – a necessária “solvabilidade” da demanda na educação básica.

Adiante, em referência à função social de destaque exercida pela educação, Laval (2019, p. 114, 115) acrescenta:

Daí a participação pública no financiamento dessa demanda, que deveria poder escolher livremente o estabelecimento escolar a frequentar, ou até mesmo as aulas e os professores. [...] Para os atuais defensores do liberalismo na educação, contudo, se o investimento de recursos públicos é necessário, criar concorrência entre os estabelecimentos escolares, ou até mesmo entre métodos e conteúdos, também é. [...] O papel do Estado se restringiria a garantir a qualidade do serviço prestado pelas escolas privadas, avaliando os estabelecimentos como faz com a inspeção sanitária dos restaurantes, por exemplo.

Oposição veemente a tal concepção é apontada por Mézáros (2008, p. 25) em “A Educação para Além do Capital”, afirmando o autor ser “incorrigível a lógica do capital e o seu

impacto sobre a educação” e que “uma reformulação significativa da educação é inconcebível sem a correspondente transformação do quadro social no qual as práticas educacionais da sociedade devem cumprir as suas vitais e historicamente importantes funções de mudança”.

Importante destacar, à guisa de considerações finais neste tópico, a natureza transdisciplinar da qual se revestem os problemas associados à educação. Essencialmente relacionada à ciência jurídica enquanto direito fundamental, prescritor de obrigações positivas e negativas por parte do Estado e da sociedade, a educação reveste-se também de caráter principiológico a partir do momento que instrumentaliza a concreção de princípios como igualdade, liberdade e dignidade da pessoa humana. Além disso, a educação se mostra importante elemento de exercício de política, de governo, de estratégia administrativa, através do qual se estabelecem sistemas regentes, se conduz sociedades e se molda o porvir social.

Nesse sentido, no cenário onde políticas públicas voltadas à educação são de menor importância, onde o financiamento da educação cede às contingências macroeconômicas de variadas ordens, onde se estabelece a educação como insumo de mercado, a par de impor à sociedade critérios de meritocracia como naturais ao desenvolvimento social, exhibe-se a receita da perpetuação das desigualdades no ensino, nas oportunidades, na renda e na vida em seu sentido amplo.

Sandel (2021, p. 11), em obra dedicada à análise do mérito na sociedade atual, aponta que “em um mundo aberto, sucesso depende de educação, de se equipar para competir e vencer em uma economia global. Isso significa que governos nacionais devem assegurar a todo mundo oportunidades iguais de receber a educação da qual depende o sucesso”.

Barroso (2020, p. 132) declara a necessidade de um “plano estratégico, suprapartidário, de curto, médio e longo prazos, que não esteja à mercê dos prazos e das circunstâncias eleitorais”, podendo-se acrescentar a tais características propostas, como base na pesquisa de Silva (2020), que o citado plano também seja protegido dos influxos neoliberais, de forma que a educação seja instrumento capaz de restituir a “parte não-mercado” da sociedade apresentada por Apple (2005, p. 32).

3.2 A EMENDA CONSTITUCIONAL DO TETO DE GASTOS COMO PRODUTO DA RACIONALIDADE NEOLIBERAL

A educação é elemento social de destaque para o Estado, objeto de políticas públicas tendentes a ofertar ensino nos moldes do direito à educação estabelecido constitucionalmente como responsabilidade do Estado. Nesse sentido, Freitas (2020, p. 264) informa que:

A educação se constitui numa política social central das nações modernas. Ela integra o grupo de políticas públicas que combina um conjunto de ações e atividades planejadas pelo Estado-nação, respaldadas pela Constituição ou por um governo, quer estadual ou municipal. Considerada uma política de Estado, ele se refere aos princípios fundamentais inscritos na Carta Constitucional que devem servir de guia para o governo de uma nação, e não se confundem com políticas de um governo específico.

Freitas (2020, p. 264) destaca a multiplicidade de matérias que reclamam políticas públicas, tais quais a saúde, a educação e o meio ambiente, não havendo, contudo, uma capacidade ilimitada de abarcar todas as demandas sociais, que passam a ser escolhidas por razões específicas como objetos de políticas sociais, relacionadas a “estratégias, tensões, prioridades” e inúmeros outros aspectos, muitas vezes firmados em critérios e interesses políticos. Nesse sentido, a autora adverte que “a tomada de decisões para atender ou não às demandas e implementar ou não as políticas dela decorrentes implica a existência de recursos financeiros, físicos e de pessoal, interesses e orientação política, frequentemente de cunho partidário”.

A EC n° 95/2016, pela estipulação de regime fiscal de congelamento das despesas públicas da União, é referida em estudos como um instrumento de austeridade fiscal a exemplo do estudo realizado por Rossi et. al. (2019, p. 01).

Rossi et. al. (2019, p. 02) conceituam a política de austeridade financeira como um “ajuste da economia fundada na redução dos gastos públicos e do papel do Estado”, aspecto essencial quando da análise da racionalidade neoliberal.

A EC n° 95/2016, ao estabelecer o “teto de gastos” para a União, determinou a redução do papel do Estado, uma vez que não há como se falar em atuação do Estado sem a realização de gastos públicos, o que leva à conclusão de que, uma vez limitados os gastos públicos, limitada se torna a atuação do Estado, como uma relação lógica de causa e efeito, não apenas

para as demandas prestacionais como a educação, mas para todo e qualquer compromisso do Estado, sendo possível observar que:

Tanto o direito ao bem-estar social quanto o direito à propriedade privada custam dinheiro para o público. O direito à liberdade contratual tem custos públicos, assim como o direito à assistência médica; o direito à liberdade de expressão tem custos públicos, do mesmo modo que o direito a uma habitação decente. Todos os direitos impõem exigências ao tesouro público. (HOLMES; SUNSTEIN, 2019, p. 05).

Nesse sentido, Maria de Conceição Tavares (2021) afirma que:

A ideia do Estado indutor do desenvolvimento foi finalmente ferida de morte pela religião de que o Estado mínimo nos levará a um estado de graça da economia. Puro dogma. Estamos destruindo as últimas forças motrizes do crescimento econômico e de intervenção inclusiva e igualitária no social.

Além do impacto do NRF instituído pela EC n° 95/2016 na educação, as alterações implementam para todas as searas de atuação da União uma política de austeridade que afasta o Estado da sua atuação como um todo, a partir da limitação dos recursos públicos aos valores dos gastos pretéritos, reajustados pela inflação, durante o prazo de 20 anos.

São, portanto, vinte anos em que o país caminha em sua história, vivenciando novas circunstâncias sociais e econômicas, mas atrelado ao passado, como descrevem Cassi e Gonçalves (2016, p.46):

[...] a partir do ano de 2017 as despesas primárias da União (despesas que excluem o pagamento da dívida pública) não poderão ultrapassar o montante gasto no exercício financeiro anterior, sendo tão somente corrigidas pela inflação do período. Isso significa que os gastos com, por exemplo, investimentos em infraestrutura, prestação de serviços públicos e contratação de mais pessoal estarão limitados, em termos reais, ao montante do ano de 2016, na medida em que a inflação serve tão somente para corrigir o valor aquisitivo da moeda. Deste modo, haverá apenas crescimento nominal, nunca real.

Em comunicado oficial, o Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU (2016) afirma a gravidade do então projeto de austeridade que logrou êxito em ser aprovado e convertido na EC n° 95/2016, destacando os impactos ainda mais severos do NRF para as classes menos favorecidas economicamente, como se observa:

Como um Estado Parte do Pacto Internacional de Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, o Brasil se comprometeu a reconhecer uma série de aspectos de direitos econômicos e sociais, incluindo o direito ao trabalho, segurança social, um padrão de vida adequado, educação e saúde, tendo, ainda, se comprometido a garantir que esses direitos seriam exercidos sem discriminação de qualquer espécie quanto à raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, propriedade, nascimento ou outro *status*. O congelamento de gastos decorrente da PEC 55/2016 deve impactar no aproveitamento destes direitos econômicos e sociais, como as medidas de austeridade costumam fazer, e é provável que impactem desproporcionalmente as camadas mais pobres e vulneráveis da população brasileira.

Cassi e Gonçalves (2016, p. 46) destacam o efeito prejudicial à parcela mais pobre da sociedade:

Essa prospecção é objeto de críticas, uma vez que a sociedade brasileira é composta, em sua grande maioria, por uma população pobre ou muito pobre, altamente dependente de serviços públicos. Se hoje a prestação estatal não é suficiente para prover as necessidades básicas dos cidadãos, há vários questionamentos sobre se NRF não acarretará um grande retrocesso aos avanços sociais até hoje conquistados sob a justificativa de um ajuste fiscal.

As políticas sociais, apontam Pinto e Teixeira (2020, p. 287), são os instrumentos através dos quais o Estado atua no “enfrentamento de problemas” e no “atendimento das necessidades sociais”, demais disso, os autores pontuam que:

[...] o termo política se refere às escolhas, às decisões tomadas por uma determinada autoridade política, que conformam ‘o que fazer’ diante de um determinado problema, necessidade ou demanda social, implicando a destinação e o uso dos recursos públicos [...] (PINTO; TEIXEIRA, 2020, p. 286).

Nesse sentido, as políticas sociais encontram-se frontalmente atingidas pela instituição do NRF, como se observa:

O que se questiona é que, ao se partir da ideia de que a pobreza e a desigualdade social podem ser corrigidas com investimento público maciço, especialmente em áreas essenciais, como saúde e educação, a EC 95 vem restringir essa possibilidade. **Ao se considerar que as despesas efetivadas no ano de 2016 sabidamente não foram suficientes para promover em completude o Estado de Bem-Estar social quisto pela Constituição Federal de 1988, provavelmente também não o serão com a manutenção**

real do mesmo orçamento para o longo dos próximos vinte anos. (CASSI, GONÇALCES, 2016, p. 46) (grifos nossos).

Em que pesem as disposições da CF/88 sobre direitos fundamentais e a excepcional autorização de vinculação de recursos de impostos para a implementação da educação bem como as disposições da Lei de Diretrizes e Bases da Educação (BRASIL, 1996) e a instituição do Plano Nacional de Educação (BRASIL, 2014) e suas metas de investimento e de qualidade, a reforma produzida com a EC n° 95/2016 demonstra que os interesses dos Estados serão conduzidos em sentido diverso, desconsiderando a necessidade de investimento nas políticas públicas de “bem-estar e proteção social”, espécie da qual faz parte “a distribuição e o consumo de serviços de educação, saúde, habitação, transporte, cultura, esporte e lazer”. (PINTO; TEIXEIRA, 2020, p. 287)

O NRF, ainda que transitório, será apto a implementar transformações sociais negativas, uma vez que a EC n° 95/2016 se apresenta como instrumento normativo fundamentado na lógica do mercado, veja-se:

A limitação às despesas com saúde e educação abrange inclusive as emendas parlamentares propostas pelos congressistas ao projeto de Lei Orçamentária encaminhado anualmente pelo Poder Executivo, de modo que, mesmo diante da EC 86 e da criação do chamado “orçamento impositivo”, a obrigatoriedade de execução de despesas naquelas áreas deverá seguir a correção prevista no NRF. Dessa forma, o Estado brasileiro passou a ter um fundamento constitucional de austeridade fiscal para justificar possíveis restrições de recursos para áreas associadas, por exemplo, à implementação de direitos fundamentais. Assim, saúde e educação, embora inscritas nos capítulos dos direitos fundamentais e sociais, passam a poder sofrer restrições baseadas na escassez de recursos no orçamento em função de uma crise econômica que já dura alguns anos. (CASSI; GONÇALVES, 2016, p. 45)

Maria de Conceição Tavares (2021) chama a atenção para a necessidade de se reestruturar o Estado, pois, de acordo com a autora, o neoliberalismo não seria capaz de oferecer um caminho viável, posto que este reduz a atuação do Estado enquanto “historicamente o Brasil nunca deu saltos se não com impulsos do próprio Estado”, acrescentando que:

O Estado sempre foi a nobreza do capital intelectual, da qualidade técnica, da capacidade de formular políticas públicas transformadoras. O que se fez no Brasil é assustador, uma calamidade. É necessário um profundo plano de reorganização do Estado até para que se possa fazer políticas sociais mais agudas. Chegamos, a meu ver, a um ponto de bifurcação da história: ou temos um movimento reformista ou uma revolução.

Nesse sentido, Barroso (2020, p. 131), em citação a Darcy Ribeiro, ratifica a concepção de que “a crise de educação no Brasil não é uma crise; é um projeto” e desarticular esse projeto exige “conscientização, mobilização, investimento, gestão e monitoramento”.

4 IMPACTOS DO NOVO REGIME FISCAL NA EDUCAÇÃO BÁSICA

Fundada em argumentos como “desajuste financeiro”, “crescimento acelerado de despesas públicas primárias”, existência de “estrutura de gastos procíclica”, “correção de desequilíbrio das contas públicas”, dentre outros problemas de natureza financeira que estariam a provocar crise na economia, desemprego e aumento da dívida pública, foi elaborada pelo Poder Executivo a reforma constitucional – PEC nº 55/2016¹² ou PEC nº 241/2016¹³ –, proposta em 15 de junho de 2016. (BRASIL, 2016, p.04).

Das razões expostas para a propositura da PEC nº 241/2016 (BRASIL, 2016, p.04) destaca-se que:

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. [...] Dessa forma, ações para dar sustentabilidade às despesas públicas não são um fim em si mesmas, mas o único caminho para a recuperação da confiança, que se traduzirá na volta do crescimento.

Buscou-se amparar tais preocupações com o chamado “Novo Regime Fiscal” que estaria apto a inibir ou reduzir o efeito “procíclico” das previsões constitucionais relacionadas ao financiamento público, organizar as receitas públicas federais e gerar saúde financeira, de acordo com os idealizadores da proposta, veja-se:

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. O governo, em vez de atuar como estabilizador das altas e baixas do ciclo econômico, contribui para acentuar a volatilidade da economia: estimula a economia quando ela já está crescendo e é obrigado a fazer ajuste fiscal quando ela está em recessão. A face mais visível desse processo são as grandes variações de taxas de juros e de taxas de desemprego, assim como crises fiscais recorrentes. **A esse respeito, cabe mencionar a vinculação do volume de recursos destinados à saúde e à educação a um percentual da receita.** (BRASIL, 2016, p.04) (grifos nossos).

¹² Número referente ao processamento da proposta de emenda com tramitação no Senado Federal. Disponível em: < <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337> > Acesso: 09 fev. 2022.

O NRF guarda familiaridade com as respostas apresentadas pelo governo às intenções tratadas por Laura Carvalho (2020, p. 55-7) sob a alcunha “Agenda Fiesp” que reuniria, desde os idos de 2011, demandas como “mudança de modelo econômico”, “crescimento centrado no desenvolvimento industrial” e “competitividade da indústria nacional”, pautados, inicialmente, na redução de juros e na desvalorização do real, destacando a autora que:

Nesse contexto, a defesa da redução de juros e da desvalorização do real veio associada à defesa de um ajuste fiscal que ajudasse a controlar a demanda doméstica e os preços. Em outras palavras, a mudança envolveria substituir uma política fiscal expansionista (crescimento de gastos e investimentos públicos) e uma política monetária contracionista (juros altos) por uma política fiscal contracionista (corte de gastos e investimentos públicos) e uma política monetária mais frouxa (juros mais baixos), que facilitasse a desvalorização da moeda (CARVALHO, 2020, p. 56).

Ademais, a autora esclarece:

Essa agenda envolveu redução de juros, a desvalorização do real, **a contenção de gastos e investimentos públicos** e uma política de desonerações tributárias cada vez mais amplas, além da expansão e do represamento das tarifas de energia. Pode-se dizer com segurança que os resultados de sua adoção foram desastrosos (CARVALHO, 2020, p. 59). (grifos nossos).

A estipulação de limites de gastos através de reforma constitucional, como será observada na conversão da PEC n° 241/2016 em norma constitucional, atinge diretamente a realização de investimentos públicos da União, de um modo geral, uma prática que não se inaugura a partir da edição da EC n° 95/2016, uma vez que os investimentos já vinham sendo objeto de redução desde 2011, como descreve Laura Carvalho (2020, p. 83):

A inflexão na trajetória dos investimentos públicos a partir de 2011 não tem uma explicação única. Uma das interpretações é de que houve uma reorientação da estratégia governamental, que passou a apostar mais nos incentivos ao setor privado e menos no investimento público direto.

O que se observa a partir da implantação da citada reforma e estabelecimento do NRF é a estipulação de uma estrutura normativa que não apenas impacta em redução de investimento público como também interfere em garantias constitucionais de aportes financeiros para áreas

específicas, além de determinar uma estabilização reducionista nos investimentos públicos por longo prazo, como destaca Laura Carvalho (2020, p. 119):

De fato, o que a regra garantia por meio de uma alteração na Constituição é que, independentemente de quanto se arrecadasse no futuro, o debate econômico e o conflito distributivo sobre o orçamento público ficariam restritos por dez ou vinte anos a uma disputa sobre um total já reduzido de despesas primárias, na qual os que detêm maior poder econômico e político saem vencedores.

Delineadas as intenções da PEC n° 241/2016, convertida na EC n° 95 em 15 de dezembro de 2016, inaugura-se a investigação das alterações produzidas por este texto normativo, seus reflexos no financiamento da educação básica por parte da União bem como a relação passível de ser estabelecida entre a EC n° 95/2016 e a reafirmação do neoliberalismo no Brasil, assim como a apreciação diante de temas constitucionais como a “reserva do possível”, o “mínimo existencial” e a “vedação ao retrocesso”.

4.1. EMENDA CONSTITUCIONAL N° 95/2016: ALTERAÇÕES FISCAIS E ANÁLISES CONSTITUCIONAIS

A Constituição é considerada rígida quando são exigidos “procedimentos especiais, solenes e formais [...] distintos e mais difíceis, do que aqueles previstos para a elaboração ou alteração das leis”, hipótese na qual se insere a CF/88 ante as disposições do artigo 60¹⁴ (CUNHA JR., 2021, p. 138).

Tal ensinamento comunga com o quanto asseverado por José Afonso da Silva (2012, p. 45) nos seguintes termos:

A rigidez constitucional decorre da maior dificuldade para a sua modificação do que para a alteração das demais normas jurídicas da ordenação estatal. Da rigidez emana, como primordial consequência, o *princípio da supremacia da*

¹⁴ Art. 60. A Constituição poderá ser emendada mediante proposta: [...]

I - de um terço, no mínimo, dos membros da Câmara dos Deputados ou do Senado Federal;

II - do Presidente da República;

III - de mais da metade das Assembleias Legislativas das unidades da Federação, manifestando-se, cada uma delas, pela maioria relativa de seus membros.

constituição que, no dizer de Pinto Ferreira, “é reputado como uma pedra angular, em que assenta o edifício do moderno direito político”.

José Afonso da Silva (2012, p. 62-3), abordando as possibilidades de alteração do texto constitucional, ensina que a reforma constitucional se trata de um “processo formal de mudanças das constituições rígidas, por meio de atuação de certos órgãos, mediante determinadas formalidades, estabelecidas nas próprias constituições para o exercício do poder reformador” e, sendo assim, afirma que “a rigidez e, portanto, a supremacia da constituição repousam na técnica de sua reforma (ou emenda), que importa em estruturar um procedimento mais dificultoso, para modificá-la.”

A emenda constitucional, de acordo com o citado artigo 60 da CF/88, é o instrumento apto a realizar alterações no texto da Constituição, observadas as limitações expressas no próprio texto constitucional, como ensina Silva (2012, p. 65):

É inquestionavelmente um poder limitado, porque regrado por nomas da própria Constituição que lhe impõem procedimento e modo de agir, dos quais não pode arredar sob pena de sua obra sair viciada, ficando mesmo sujeita ao sistema de controle de constitucionalidade. Esse tipo de regramento da atuação do poder de reforma configura *limitações formais*, que podem ser assim sinteticamente enunciadas: *o órgão do poder de reforma* (ou seja, o Congresso Nacional) *há de proceder nos estritos termos expressamente estatuídos na Constituição*. A doutrina costuma distribuir as limitações do poder de reforma em três grupos: as temporais, as *circunstanciais* e as *materiais* (explícitas e implícitas).

As limitações de ordem material merecem atenção no presente estudo. Doutrinariamente, as limitações materiais são divididas entre limitações materiais expressas, previstas no parágrafo 4º do artigo 60¹⁵, e limitações materiais implícitas, como aponta Silva (2012, p. 66).

As limitações materiais, também conhecidas como *substanciais*, são consideradas cláusulas pétreas, ou seja, “matérias consideradas relevantes, previstas explícita ou implicitamente pelo texto originário” sobre as quais não podem ocorrer “modificações tendentes a abolir ou suprimir” o seu conteúdo, como informa Cunha Jr. (2021, p. 238).

¹⁵ Art. 60 [...] § 4º Não será objeto de deliberação a proposta de emenda tendente a abolir:

I - a forma federativa de Estado;

II - o voto direto, secreto, universal e periódico;

III - a separação dos Poderes;

IV - os direitos e garantias individuais.

Sarlet (2021, p. 431) apresenta a justificativa da previsão das cláusulas pétreas nos seguintes termos:

A existência de limites materiais justifica-se, portanto, em face da necessidade de preservar as decisões fundamentais do Constituinte, evitando que uma reforma ampla e ilimitada possa desembocar na destruição da ordem constitucional, de tal sorte que por detrás da previsão destes limites materiais se encontra a tensão dialética e dinâmica que caracteriza a relação entre a necessidade de preservação da Constituição e os reclamos no sentido de sua alteração. No fundo, o reconhecimento de limitações de cunho material significa que o conteúdo da Constituição não se encontra à disposição plena do legislador constitucional e de uma maioria qualificada, sendo necessário, por um lado, que se impeça uma vinculação inexorável e definitiva das futuras gerações às concepções do Constituinte, ao mesmo tempo em que se garanta às Constituições a realização de seus fins.

Considerando que os direitos sociais não pertencem ao rol das cláusulas pétreas explicitamente elencadas no parágrafo 4º do artigo 60 da CF/88, à primeira vista, não haveria razão para se investigar possível inconstitucionalidade da EC nº 95/2016 – ao menos fundada em tais limitações – ao estabelecer novos critérios para o regime financeiro passíveis de atingir o orçamento destinado à efetivação dos direitos sociais, em especial do direito social à educação.

Há, contudo, que se levantar e repisar o questionamento quanto à natureza de limitação material implícita dos direitos sociais, como o faz Fábio Carvalho Leite (2006, p. 102):

É que a Constituição de 1988, justamente porque não assegurou expressamente os direitos fundamentais como insuscetíveis de emendas, mas sim os direitos e garantias individuais, deixou dúvidas na doutrina quanto à inclusão dos chamados direitos sociais no núcleo imodificável da Constituição.

Nesse tema, em análise à Constituição de Portugal, Rothenburg (2021, p. 297) afirma que:

[..] todos os direitos fundamentais devem estar a salvo da reforma constitucional, no sentido de que não devem sofrer diminuição ou enfraquecimento. Conquanto a “proibição de revisão constitucional de retrocesso” contemple expressamente, na Constituição portuguesa, apenas os direitos, liberdades e garantias bem como os direitos dos trabalhadores, Jorge Miranda observa que “os direitos económicos, sociais e culturais previstos na Declaração Universal podem considerar-se identicamente limites materiais de revisão constitucional, embora implícitos [...].

A CF/88 carrega como uma de suas características distintivas das Constituições anteriores a preocupação em dar respaldo textual aos direitos sociais, apresentando-os desde o preâmbulo, passando pela inserção nominal de tais direitos, no título dos direitos e garantias fundamentais, assim como a menção em dispositivos ao longo do texto constitucional como destaca Rothenburg (2021, p. 310):

Parece que os direitos sociais foram um aspecto importante da gênese da Constituição de 1988, sendo que a Assembleia Constituinte conferiu destaque ao tema [...] Na Constituição, a menção aos direitos sociais é feita desde logo no preâmbulo e, surpreendentemente, com precedência em relação aos direitos individuais [...].

Ainda que inegável intenção do constituinte originário de respaldar os direitos sociais constitucionalmente, a falta de uniformidade na abordagem e na topografia de seus enunciados traz certos desafios para a análise de temas relacionados aos direitos sociais como aponta Rothenburg (2021, p. 310), advertindo que:

Cabe ao intérprete buscar uma reconstrução sistemática, que aqui é feita em vista da interpretação mais favorável aos direitos fundamentais. Essa falta de rigor permite uma apropriação retórica, com a elaboração de discursos que melhor convençam e mais adequados se mostrem aos propósitos dos intérpretes.

Demais disso, Rothenburg (2021, p. 313) analisa a indicação expressa dos “direitos e garantias individuais” como “cláusulas pétreas”, numa aparente exclusão dos direitos sociais de tal classificação, arrematando sobre o tema que:

A redação constitucional ignora os direitos sociais e oferece um argumento para a prevalência dos direitos individuais e, portanto, para uma distinção relevante. Mas a restrição textual parece tão absurda, se autorizasse alterações da Constituição que enfraquecessem ou suprimissem direitos sociais, que muitos intérpretes apressam-se em negar a limitação do texto e a sustentar, com base em argumentos axiológicos e sistemáticos, uma leitura extensiva que abranjam os direitos fundamentais em geral, direitos sociais incluídos.

Sarlet (2021, p. 434), por seu turno, aponta posição majoritária da doutrina no sentido de considerar desnecessária a previsão expressa de limitações materiais que correspondam à própria desnaturação ou inviabilidade do “espírito” da Constituição quando alteradas (reduzidas ou mitigadas), veja-se:

Também entre nós a doutrina majoritária reconhece a existência – para além dos limites expressamente positivados na Constituição – de limites materiais implícitos à reforma constitucional, não se registrando, contudo, unanimidade a respeito de quais sejam exatamente esses limites. [...] Dentre os limites implícitos que harmonizam com o direito constitucional pátrio há que destacar, em primeiro plano, **a impossibilidade de proceder-se a uma reforma total ou, pelo menos, que tenha por objeto os princípios fundamentais de nossa ordem constitucional, já que resultaria na sua destruição.** (grifos nossos).

Encontra-se precedente do Supremo Tribunal Federal reconhecendo a força restrigente dos limites materiais implícitos e afirmando a competência da Corte para a análise de constitucionalidade de Emenda ante o questionamento de violação de cláusula pétrea implícita, como se observa:

Não há dúvida de que, em face do nosso sistema constitucional, é esta Corte competente para, em controle difuso ou concentrado, examinar a constitucionalidade, ou não, de emenda constitucional – como sucede no caso – impugnada por **violadora de cláusulas pétreas explícitas ou implícitas** (Voto do Relator Min. Moreira Alves em ADI 830/ DF, 1993, p. 15). (grifos nossos).

Demais disso, o Ministro Gilmar Mendes, em julgamento de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental, ressalta que:

[...] o efetivo conteúdo das ‘garantias de eternidade’ somente será obtido mediante esforço hermenêutico. Apenas essa atividade poderá revelar os princípios constitucionais que, ainda que não contemplados expressamente em cláusulas pétreas, guardam estreita vinculação com os princípios por elas protegidos e estão, por isso, cobertos pela garantia da imutabilidade que delas dimana. Os princípios merecedores de proteção, tal como enunciados normalmente nas chamadas “cláusulas pétreas”, parecem despidos de conteúdo específico. [...] É o exame sistemático das disposições constitucionais integrantes do modelo constitucional que permitirá explicitar o conteúdo de determinado princípio. [...] É o estudo da ordem constitucional no seu contexto normativo e nas suas relações de interdependência que permite identificar as disposições essenciais para a preservação dos princípios basilares dos preceitos fundamentais em determinado sistema. Tal como ensina J. J. Gomes Canotilho em relação à limitação do poder de revisão, ‘a identificação do preceito fundamental não pode divorciar-se das conexões de sentido captadas do texto constitucional, fazendo-se mister que os **limites materiais** operem como verdadeiros ‘limites textuais **implícitos**’ [...]’. (Voto do Relator Min. Gilmar Ferreira Mendes em ADPF 33/ PA, 2005, p. 13- 15). (grifos nossos).

Soma-se às análises anteriores a previsão constitucional de proibição de vinculação de receitas provenientes de impostos a órgão, fundos ou despesa específica (art. 167, CF/88¹⁶) salvo nas hipóteses excepcionais previstas no mesmo dispositivo, com especial atenção à remissão feita ao artigo 212 da CF/88, em que o constituinte originário estipulou percentuais mínimos de aplicação da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Diante disso, considerando a possibilidade das previsões da EC n° 95/2016 atingirem o dispositivo mencionado, configurando em termos práticos uma alteração reducionista por parte do Novo Regime Fiscal, ainda que preservados os percentuais estabelecidos constitucionalmente, trata-se tal possibilidade como um aspecto importante de análise.

A partir do estudo das alterações normativas e da análise dos dados oficiais disponíveis até o encerramento da presente pesquisa, buscar-se-á apreender a extensão dessas modificações, fazer uma crítica quanto à possível redução de efetividade do direito à educação e, em havendo redução de fato, se esta redução poderia ser considerada um risco à matéria protegida constitucionalmente e um possível esvaziamento das intenções constitucionais, diminuição ou enfraquecimento dos direitos fundamentais ou, nos termos de Sarlet (2021, p. 431), instrumento de “destruição da ordem constitucional”.

4.1.1. Novas regras implementadas pela reforma constitucional: reflexos financeiros do Novo Regime Fiscal na Educação Básica

Os fatores que geram e decorrem de um cenário de recessão econômica como o que vem sendo experimentado pelo Brasil desde 2014, de acordo com os dados econômicos apresentados por Balassiano (2018, p. 02), são, dentre outros, a diminuição do PIB e da arrecadação bem

¹⁶ Art. 167. São vedados: [...]

IV - a vinculação de receita de impostos a órgão, fundo ou despesa, ressalvadas a repartição do produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 158 e 159, a destinação de recursos para as ações e serviços públicos de saúde, para manutenção e desenvolvimento do ensino e para realização de atividades da administração tributária, como determinado, respectivamente, pelos arts. 198, § 2º, 212 e 37, XXII, e a prestação de garantias às operações de crédito por antecipação de receita, previstas no art. 165, § 8º, bem como o disposto no § 4º deste artigo.

como o crescimento do desemprego e da dívida pública. Os fatores citados seriam as motivações à apresentação da PEC n° 241/2016, como mecanismo teoricamente apto a repercutir positivamente no mercado, garantir maior sustentabilidade da dívida pública e viabilizar uma gestão pública mais eficiente (CASSI; GONÇALVES, 2020, p. 36).

Rossi e Dweck (2016, p. 02), em análise de cunho econômico, sintetizaram as intenções da proposta nos seguintes termos:

O princípio básico da proposta é que o gasto público federal tenha crescimento real nulo, o que implicará uma redução do gasto público em proporção do PIB. Esse princípio pode ser identificado como um esforço de austeridade continuado que busca reduzir sistematicamente a participação do Estado na economia e, conseqüentemente, no crescimento econômico. Isto é, a demanda pública estará sistematicamente contribuindo para reduzir o crescimento econômico, o que exigirá um esforço muito maior dos componentes privados da demanda (consumo, investimento e demanda externa).

Diante de tais pretensões, a mencionada PEC n° 241 de 15 de junho de 2016, com trâmite destacadamente acelerado, foi aprovada de acordo com os critérios procedimentais previstos na Constituição, fazendo ingressar no ordenamento jurídico brasileiro, em 15 de dezembro do mesmo ano, as regras carreadas pela EC n° 95, instituidoras de um “Novo Regime Fiscal” (CASSI; GONÇALVES, 2020, p. 38).

Um dos principais aspectos apresentados pela PEC n° 241/2016 e aprovado pelas casas do Congresso Nacional foi a estipulação de limite, também chamado de “teto”, para as despesas primárias da União, abrangendo os três Poderes da República – Executivo, Legislativo e Judiciário –, assim como o Tribunal de Contas da União, o Ministério Público da União, o Conselho Nacional do Ministério Público e a Defensoria Pública da União, como dispõem o *caput* do artigo 107 e os incisos que o seguem, introduzidos ao ADCT pela EC n° 95/2016, sendo pertinente destacar que:

Quando se fala em União, estão englobados os três poderes e seus respectivos órgãos. Para o Poder Legislativo, o Senado Federal, a Câmara dos Deputados e Tribunal de Contas da União; para o Poder Judiciário, todos os tribunais superiores e demais tribunais regionais das justiças do trabalho, eleitoral, federal e militar controlados pela União, mais o Tribunal de Justiça do Distrito Federal; em relação ao Poder Executivo, todos os seus órgãos, como Ministérios, **e também a dotação orçamentária para investimentos e financiamento de programas e serviços públicos**; por fim, ainda dentro do Executivo, há menção expressa aos orçamentos do Ministério Público da

União, do Conselho Nacional do Ministério Público e da Defensoria Pública da União. (CASSI; GOLÇALVES, 2020, p. 39) (grifos nossos).

De acordo com Regis Fernandes de Oliveira (2014, p. 427-9), as despesas públicas são, em linhas gerais, a “aplicação” do dinheiro arrecadado pelo Estado “nos fins previamente traçados”, sendo possível encontrar diversas classificações com vistas a “facilitar o entendimento” acerca do instituto “despesa pública”.

André Alves Portella (2010, p. 274), analisando o sistema orçamentário e as finanças públicas, apresenta o conceito de despesas públicas como “o conjunto de fluxos financeiros que saem do patrimônio do Estado”, destacando as classificações legislativa e econômica.

A classificação legislativa leva à subdivisão das despesas públicas em orçamentárias e extraorçamentárias, enquanto a classificação econômica reparte as despesas públicas em despesas correntes, “voltadas à manutenção e funcionamento do Estado”, e despesas de capital, que visam, por sua vez, “o crescimento, a consolidação ou a proteção do patrimônio, esta última entendida em termos financeiros” (PORTELLA, 2010, p. 274).

Todavia, a EC nº 95/2016 utilizou o termo “despesas primárias” correspondente à bipartição das despesas públicas em despesas primárias e despesas financeiras, de acordo com os fundamentos de administração pública, ENAP¹⁷ (BRASIL, 2017, p. 15), que orientam o seguinte:

As despesas primárias são os gastos realizados pelo governo para prover bens e serviços públicos à população, tais como saúde, educação, construção de rodovias, além de gastos necessários para a manutenção da estrutura do Estado (manutenção da máquina pública). Essas despesas também são realizadas para o custeio de programas de governo e à realização de grandes investimentos. [...] Já as despesas financeiras (ou despesas não primárias) são aquelas resultantes do pagamento de uma dívida do governo ou da concessão de um empréstimo tomado pelo governo em favor de outra instituição ou pessoa. Logo, as despesas financeiras extinguem uma obrigação ou criam um direito, ambos de natureza financeira. Por exemplo, o pagamento de juros da dívida pública, o financiamento estudantil (FIES) e o subsídio do programa governamental Minha Casa, Minha Vida.

Nesse sentido, Cassi e Gonçalves (2020, p. 36) sintetizam o conceito de despesas primárias como aquelas “que compreendem as despesas totais menos o montante destinado ao pagamento da dívida pública”.

¹⁷ Escola Nacional de Administração Pública.

Seguindo na estruturação do NRF, o parágrafo primeiro do artigo 107 do ADCT fixa os critérios para o cálculo e reajuste do “teto”, como se observa na leitura do dispositivo:

Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, **limites individualizados para as despesas primárias**: [...]

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o caput deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), publicado pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, apurado no exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.¹⁸ (grifos nossos).

Sobre o parâmetro inicial dos limites individualizados, Cassi e Gonçalves (2020, p. 036) descrevem:

Diante do paradigma proposto, todos os entes que compõem a União Federal teriam, a partir de 2017, um teto limite para a realização das despesas primárias (que compreendem as despesas totais menos o montante destinado ao pagamento da dívida pública) que deverá ser observado pelo prazo de vinte anos.

Considerando as novas estipulações, a despesa primária – acrescida de restos a pagar pagos e demais valores tendentes a influir no resultado primário – realizada em 2016 passou a ser o parâmetro para o orçamento de 2017, ajustada por um percentual de 7,2%, como previsto no inciso I, parágrafo 1º, artigo 107 da EC nº 95/2016.

A partir de 2018, o limite passou a ser a citada despesa primária do ano imediatamente anterior, corrigida pelo IPCA, de acordo com o inciso II, parágrafo 1º do mesmo artigo, até o vigésimo ano do prazo estipulado no *caput* do artigo 106¹⁹ da EC nº 95/2016, como explicam Cassi e Gonçalves (2002, p. 38):

Deste modo, pelo prazo de vinte anos, a Lei de Diretrizes Orçamentárias e a Lei Orçamentária Anual da União se valeriam do orçamento do ano anterior, reajustado conforme o IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), para estabelecer o teto de gastos públicos da União. Em consequência, o aumento das despesas deixaria de estar vinculado aos incrementos, por exemplo, de receita ou do PIB, que são cíclicos (têm altas e

¹⁸ Redação dada pela EC nº 113/2021.

¹⁹ “Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito do Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.” (BRASIL, ADCT, 2016).

baixas), para manter-se atrelado à inflação (desatando a relação entre ciclos econômicos e investimentos).

Além da estipulação de limites para as despesas primárias, houve também a limitação à abertura de crédito suplementar ou especial destinado a cobrir “despesas não previstas, ou insuficientemente previstas” (PORTELLA, 2010, p. 296), como se observa nos parágrafos transcritos:

Art. 107. [...]

§ 3º A mensagem que encaminhar o projeto de lei orçamentária demonstrará os **valores máximos** de programação compatíveis com os limites individualizados calculados na forma do § 1º deste artigo, observados os §§ 7º a 9º deste artigo.

§ 4º As despesas primárias autorizadas na lei orçamentária anual sujeitas aos limites de que trata este artigo **não poderão exceder os valores máximos** demonstrados nos termos do § 3º deste artigo.

§ 5º **É vedada a abertura de crédito suplementar ou especial que amplie o montante total autorizado de despesa primária sujeita aos limites de que trata este artigo.** (grifos nossos).

Quanto à limitação de abertura de créditos suplementares ou especiais, Cassi e Gonçalves (2020, p. 40) apontam:

O arrocho proposto pela EC 95 se aplica também aos chamados créditos suplementares, aqueles destinados a reforçar a dotação de recursos caso a previsão inicial se mostre insuficiente para execução do orçamento. Conquanto autorizados a constar na Lei Orçamentária Anual pelo artigo 165, §8º, da Constituição Federal, tais créditos, a partir da nova Emenda, não podem extrapolar o teto de despesas primárias.

De acordo com Portella (2010, p. 296), os créditos adicionais são de três espécies: suplementares, especiais ou extraordinários. O crédito suplementar é instrumento capaz de “reforçar as dotações destinadas ao financiamento de despesas já previstas na Lei Orçamentária Anual”, enquanto o crédito especial tem “por finalidade o atendimento de despesas não previstas na peça orçamentária anual” e, por fim, o crédito extraordinário é utilizado para a “cobertura de despesas imprevisíveis e urgentes”, impossíveis de serem pré-ordenadas na LOA.

A classificação exposta leva à compreensão de que a limitação ao teto na hipótese de criação de créditos adicionais apenas não atinge a espécie de créditos extraordinários, justificativa que se atribui à natureza excepcional dos gastos que tais créditos visam cobrir, como as despesas oriundas de “conflitos armados, comoção interna ou calamidade pública”, de acordo com Portella (2010, p. 298).

Há que se observar, contudo, que, uma vez tendo ocorrida a criação de crédito extraordinário em um dado exercício fiscal, esse valor acrescido para fazer frente a uma contingência excepcional não fará parte da base de cálculo do limite a ser aplicado ao ano subsequente, como expõe o parágrafo 6º do art. 107²⁰ do ADCT, responsável por excluir verbas específicas da composição de tal base de cálculo.

Com relação à exclusão de tais verbas, Cassi e Gonçalves (2020, p. 43) entendem que elas estão isentas das limitações previstas no artigo 107. De acordo com os autores, as hipóteses elencadas nos incisos I a IV do parágrafo 6º dizem respeito a “despesas primárias não submetidas à limitação do ajuste fiscal”.

Outro aspecto relevante para o objeto da presente pesquisa diz respeito à possibilidade de compensação entre entes, prevista nos parágrafos 7º e 9º²¹ do artigo em análise, com vistas ao equilíbrio orçamentário, como apontam Cassi e Gonçalves (2020, p. 42):

Isso significa que, conforme previsão da EC 95, pode ocorrer a diminuição de recursos de um ente em determinado período para que outro seja privilegiado com um aumento proporcional de recursos, de modo que o montante global permaneça dentro do teto. [...] tal possibilidade pode ser realizada em duas situações. A primeira, conforme prevê o texto constitucional, nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, porém tão somente com a redução de despesas do Poder Executivo, no percentual máximo de 0,25%, para acréscimo de limites a outros dos entes atingidos. Nesse caso, mostra-se possível diminuir os recursos do Executivo para aumentar despesas, por exemplo, do Legislativo ou do Judiciário. A segunda autorização aventada diz respeito a todos os demais entes atingidos pelo NRF,

²⁰ Art. 107. [...] § 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo: § 6º Não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo:

I - transferências constitucionais estabelecidas no § 1º do art. 20, no inciso III do parágrafo único do art. 146, no § 5º do art. 153, no art. 157, nos incisos I e II do caput do art. 158, no art. 159 e no § 6º do art. 212, as despesas referentes ao inciso XIV do caput do art. 21 e as complementações de que tratam os incisos IV e V do caput do art. 212-A, todos da Constituição Federal;

II - créditos extraordinários a que se refere o § 3º do art. 167 da Constituição Federal ;

III - despesas não recorrentes da Justiça Eleitoral com a realização de eleições; e

IV - despesas com aumento de capital de empresas estatais não dependentes.

V - transferências a Estados, Distrito Federal e Municípios de parte dos valores arrecadados com os leilões dos volumes excedentes ao limite a que se refere o § 2º do art. 1º da Lei nº 12.276, de 30 de junho de 2010, e a despesa decorrente da revisão do contrato de cessão onerosa de que trata a mesma Lei. (grifos nossos).

²¹ Art. 107. [...] § 7º Nos três primeiros exercícios financeiros da vigência do Novo Regime Fiscal, o Poder Executivo poderá compensar com redução equivalente na sua despesa primária, consoante os valores estabelecidos no projeto de lei orçamentária encaminhado pelo Poder Executivo no respectivo exercício, o excesso de despesas primárias em relação aos limites de que tratam os incisos II a V do caput deste artigo.

§ 8º A compensação de que trata o § 7º deste artigo não excederá a 0,25% (vinte e cinco centésimos por cento) do limite do Poder Executivo.

§ 9º Respeitado o somatório em cada um dos incisos de II a IV do caput deste artigo, a lei de diretrizes orçamentárias poderá dispor sobre a compensação entre os limites individualizados dos órgãos elencados em cada inciso.

com exceção do Poder Executivo. Por essa previsão, que não se submete a limitação temporal de exercícios, poderá haver compensação entre os diferentes órgãos elencados na Emenda Constitucional, de modo a aumentar a possibilidade de despesas de um em detrimento de outro. Cria-se, assim, um sistema de balanceamento orçamentário para impedir que os gastos públicos possam ser elevados.

Uma vez esgotado o prazo previsto no parágrafo 7º, tendo em vista o exaurimento dos três primeiros exercícios de vigência do NRF, a preocupação resvala na possibilidade elencada no parágrafo 9º, em que, uma vez retirados os valores de um Poder para outro Poder, aqueles que reduziram o seu orçamento para efetivar a compensação terão sua base de cálculo para limite do ano subsequente permanentemente reduzida, tendo em vista a ausência de previsão expressa de recomposição, salva a realização de uma nova transação de compensação, como se observa:

O problema dessa previsão é que, ao se valer do exemplo anterior, diminuídos os recursos do Ministério Público, eles não poderiam ser recompensados em um exercício seguinte, pois, novamente, deveriam ser reajustados pela inflação. Como prevê a própria EC 95, os limites de orçamentos de cada órgão são individualizados e somente corrigidos pelo IPCA, ao ponto que permitir o balanceamento geraria um contrassenso. (CASSI; GONÇALVES, 2020, p. 42).

Demais disso, Cassi e Gonçalves (2020, p. 42) chamam a atenção para o que consideram um dos aspectos mais graves do NRF: a mera atualização dos valores pela inflação, garantindo que não haja perda nominal, porém, impedindo o aumento da receita. O congelamento das receitas, em algum momento, significará investimento aquém do necessário, uma vez que os gastos tendem a aumentar com o passar do tempo, tanto por conta do aumento da demanda quanto pelos efeitos da própria inflação, como descrevem os autores:

Tal fato é certamente a maior crítica à Emenda Constitucional 95/2016 e seus efeitos, pois, mantida a razão de correção pelo IPCA, o valor das despesas públicas permitidas para o ano de 2036 será, em termos reais, o mesmo de 2016, isso mesmo diante do certo aumento de demanda, por exemplo, para gastos previdenciário, educacionais, dentre outros.

A não observância dos critérios estabelecidos pelo NRF gera a aplicação de sanções na forma prevista pelo artigo 109 do ADCT, seus parágrafos e incisos, modificados pela EC nº 109/2021. Com as citadas previsões sancionatórias, intentou o constituinte reformador

estabelecer um mecanismo orçamentário obrigatório, contando com a possibilidade de cumular sanções de diversas naturezas, sem prejuízo da aplicação de outras sanções não elencadas, como se observa da leitura do *caput*:

Art. 109. Se verificado, na aprovação da lei orçamentária, que, no âmbito das despesas sujeitas aos limites do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a proporção da despesa obrigatória primária em relação à despesa primária total foi superior a 95% (noventa e cinco por cento), aplicam-se ao respectivo Poder ou órgão, até o final do exercício a que se refere a lei orçamentária, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações: [...].

Por fim, no que diz respeito à temática da presente pesquisa, o artigo 110 do ADCT apresenta a forma de incidência do NRF às aplicações mínimas da União no campo da saúde e da educação, em observância às determinações previstas nos artigos 198 e 212 constitucionais, da maneira que segue:

Art. 110. Na vigência do Novo Regime Fiscal, as aplicações mínimas em ações e serviços públicos de saúde e em manutenção e desenvolvimento do ensino equivalerão:

I - no exercício de 2017, às aplicações mínimas calculadas nos termos do inciso I do § 2º do art. 198 e do *caput* do art. 212, da Constituição Federal ;
e

II - nos exercícios posteriores, aos valores calculados para as aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos na forma estabelecida pelo inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Analisando as remissões realizadas nos incisos supracitados, observa-se que em 2017 calculou-se o montante das aplicações mínimas da União em saúde e educação de acordo, respectivamente, com as seguintes normas constitucionais:

Art. 198. [...]

§ 2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); [...]

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.** (grifos nossos).

A partir de 2018, os valores de tais aplicações passaram a ser os valores referentes às aplicações mínimas do exercício imediatamente anterior, corrigidos pelo IPCA, como determinado no inciso II, parágrafo 2º, artigo 107 do ADCT.

Realizada uma abordagem dos principais pontos da reforma constitucional relacionados ao tema da pesquisa, verifica-se a necessidade de conduzir a análise para os impactos dessas alterações no financiamento dos serviços públicos, com especial atenção para a educação básica.

Nesse sentido, merecem destaque as considerações realizadas por Cassi e Gonçalves (2020, p. 42) relativas ao congelamento dos gastos destinados à educação:

O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – IPEA, em estudo de agosto de 2018, apontou as implicações do NRF para o financiamento da educação, alertando para o seu impacto principalmente sobre os municípios, em razão da partilha dos recursos, das competências concorrentes e do pacto federativo. O referido estudo afirma que houve mudança no financiamento da educação pública porque passou a ficar desacoplado do ciclo econômico e passou a ser limitada pelas despesas do exercício anterior, corrigidos pelo IPCA, ou seja, um novo *funding*²² do nível de ensino.

O artigo 212 da CF/88 estabeleceu a vinculação de 18% dos recursos oriundos da arrecadação de impostos para o financiamento da educação, como anteriormente abordado. Ocorre que a EC nº 95/2016 atingiu diretamente essa previsão, como expõem Cassi e Gonçalves (2020, p. 45):

[...] a Constituição Federal, desde sua redação original, obriga a União a destinar anualmente nunca menos do que 18% de suas receitas à manutenção e desenvolvimento do ensino. Contudo, assim como para a saúde, a EC 95 prevê a **desvinculação dos recursos à educação das receitas da União**, ao passo que, mantida a regra para o ano de 2017, a partir de 2018 os investimentos foram limitados pelo reajuste inflacionário do período, tal qual preconiza o NRF. (grifo nosso).

Concentrando a análise na educação, observa-se que o transcrito inciso I do art. 110 do ADCT preservou o percentual de 18% vinculado constitucionalmente à manutenção e

²² *Funding* corresponde à mobilização de recursos de terceiros via mercado de capitais ou mercado bancário, com prazo de amortização compatível ao prazo de maturação do investimento que se pretende implantar. (BNDES, 2014).

desenvolvimento do ensino, contudo, com a disposição do inciso II, a partir de 2018, passou a incidir a limitação de gastos com os mesmos critérios estipulados como regra geral pela reforma, utilizando os valores referentes aos gastos de 2017, corrigidos com base na inflação, como descreve Bassi (2018, p. 14):

Em síntese, tem-se que, com o novo regime fiscal, o financiamento da educação pública – fração cabível à União – segue novo padrão. Antes, acoplado ao ciclo econômico; agora, abastecido pelas despesas do exercício anterior, corrigidas pelo IPCA para o período de doze meses, terminado em junho do exercício anterior.

Quando observada a estipulação do teto de gastos aplicado à educação, o reflexo mais negativo do NRF seria o comprometimento do federalismo cooperativo, uma vez que, ao atrelar o orçamento à despesa primária corrigida pelo IPCA, haveria a “perda potencial em termos financeiros”, especialmente prejudiciais à maioria dos municípios que passaria a ter que recompor o orçamento, diante da redução nos recursos provenientes da União e consequente redução de sua capacidade redistributiva e supletiva. (BASSI, 2018, p. 22).

De acordo com Bassi (2018, p. 25), o NRF se mostra contrário à cooperação federativa e aos princípios que regem o federalismo brasileiro ao impor “sobrecarga aos municípios” e, tendo conhecimento da fragilidade da saúde financeira da maior parte dos municípios brasileiros, o autor destaca a provável “involução qualitativa do serviço de educação” como uma consequência natural a ser sentida no decorrer da aplicação do NRF.

Atribuindo a natureza de instrumento de austeridade econômica ao NRF, com o objetivo de fazer frente ao cenário de recessão instalado no país, Rossi e Dweck (2016, p. 01) advertem para o risco de resultados negativos tanto para o Estado, para a economia e para a sociedade, veja-se:

A experiência histórica mostra, como sistematizado por Blyth, que o remédio da austeridade agrava os problemas que pretende resolver. O gasto do governo é renda do setor privado, ou seja, quando o governo deixa de gastar alguém deixa de receber. Da mesma forma, o superávit público é o déficit privado e a dívida pública é um ativo do setor privado. Nesse sentido, em meio a uma recessão que se caracteriza pela contração do gasto privado, se o governo procurar evitar o déficit público cortando suas despesas, ele pode simplesmente piorar a sua situação patrimonial e a do setor privado, ou seja, o esforço fiscal cortará ainda mais as receitas do setor privado.

No círculo vicioso da austeridade, cortes do gasto público induzem à redução do crescimento que provoca novas quedas da arrecadação e exige novos cortes de gasto.

Demais disso, Rossi e Dweck (2016, p. 03) informam os seguintes dados:

Quadro 5- Percentual sobre a Receita Líquida de Impostos

	2017	2018	2026	2036
Aplicação na Educação	18% da RLI ²³	Valor de 2017 com reajuste pelo IPCA	14,4% da RLI	11,3% da RLI

Fonte: Rossi e Dweck (2016, p. 03).

Os autores advertem para a caracterização do nítido interesse em atingir a vinculação constitucional de receitas destinadas à saúde e à educação, pois, do contrário, não haveria necessidade de reforma constitucional para a adoção de novas políticas econômicas (ROSSI; DWECK, 2016, p. 03).

Fundada em critérios conceituais de austeridade, a reforma constitucional inaugurou as citadas regras fiscais com o intuito de reduzir as despesas do Estado previstas constitucionalmente e que estavam protegidas de mudanças adotadas através de legislação comum.

Observa-se a implementação de regime fiscal redutor da qualidade e da oferta de direitos sociais prestacionais sob a alegação de suposto remédio apto ao crescimento econômico, a despeito das intenções e das proteções constitucionais previstas pelo constituinte.

Possível caráter de “autofagia constitucional”²⁴ da reforma implementada pela Emenda nº 95/ 2016 abre espaço para a análise da compatibilidade das normas inauguradas com a intenção histórica promulgada na Constituição de 1988, a partir de elementos interpretativos e exemplificativos que passarão a ser enfrentados.

²³ Receita Líquida de Impostos.

²⁴ Alegoria linguística proposta pela autora da presente pesquisa, em referência ilustrativa ao conceito aplicado na biologia de “processo de autodestruição da célula” ou comumente entendido como “ato do homem ou animal nutrir-se da própria carne”. Conceitos disponíveis em: <<https://languages.oup.com/google-dictionary-pt/>>. Acesso: 24 ago. 2022.

4.1.2 Análises constitucionais: reserva do possível, mínimo existencial e vedação ao retrocesso

A temática dos direitos sociais, especialmente quando tratados os direitos sociais de caráter prestacional, remete, naturalmente, a algumas construções teóricas de aplicabilidade prática, das quais se destacam a “reserva do possível”, o “mínimo existencial” e a aplicação da “vedação ao retrocesso”, temas sob os quais será realizada análise da EC nº 95/2016.

Diante da limitação de recursos por parte do Estado, utiliza-se a *reserva do possível* para conformar uma realidade de demandas crescentes frente à limitação dos recursos públicos, como se observa:

Os direitos à prestação material têm sua efetivação sujeita às condições, em cada momento, da riqueza nacional. [...] Os direitos à prestação notabilizam-se por uma decisiva dimensão econômica. São satisfeitos segundo as conjunturas econômicas, de acordo com as disponibilidades do momento, na forma prevista pelo legislador infraconstitucional. Diz-se que esses direitos estão submetidos à *reserva do possível*. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 260). (grifos dos autores).

A reserva do possível, conceito de origem alemã (ROTHENBURG, 2021, p. 97), “em sentido amplo, abrange tanto a possibilidade quanto o poder de disposição por parte do destinatário da norma” (SARLET, 2021, p. 295) caracterizando, nas palavras de Cunha Jr. (2021, p. 706), “a possibilidade de disposição econômica e jurídica” da verba passível de concretizar a norma através da prestação, oferta de serviço ou bem objeto do direito, acrescentando Sarlet (2021, p. 295) que:

Para além disso, colhe-se o ensejo de referir decisão da Corte Constitucional Federal da Alemanha, que, desde o paradigmático caso *numerus clausus*, versando sobre o direito de acesso ao ensino superior, firmou jurisprudência no sentido de que a prestação reclamada deve corresponder ao que o indivíduo pode razoavelmente exigir da sociedade, de tal sorte que, mesmo em dispondo o Estado dos recursos e tendo o poder de disposição, não se pode falar em uma obrigação de prestar algo que não se mantenha nos limites do razoável.

Considerando a existência de limitações de recursos para a realização dos direitos prestacionais, imperioso considerar a necessidade de eleição de destinos prioritários para a aplicação da verba pública, de maneira que a finitude dos recursos não seja, na prática, convertida em aval à omissão de oferta ou “sub-oferta” estatal, como se observa:

Os argumentos da reserva do possível e do custo dos direitos estão estreitamente implicados com a definição das competências estatais, ou seja, é preciso verificar qual o órgão ou autoridade que decide a respeito da alocação dos meios existentes. Na maior parte das vezes, trata-se de discutir a margem de discricionariedade executiva e legislativa, conforme parâmetros predominantemente políticos, em contraposição ao controle judicial, que se orienta por parâmetros predominantemente jurídicos, no contexto da separação dos poderes. (ROTHENBURG, 2021, p. 105).

Nesse sentido, além de advertir que a reserva do possível não pode ser compreendida como elemento que integraria os direitos fundamentais, mas, sim, uma “espécie de limite jurídico e fático” de tais direitos, Sarlet (2021, p. 296-7) destaca que:

[...] a noção de escassez (ou seja, a maior ou menor limitação dos recursos), em que pese essencialmente vinculada à dimensão fática da reserva do possível, como bem averba Ana Carolina Lopes Olsen, é uma noção artificial, resultado da construção humana [...] a reserva do possível há de ser compreendida como sendo uma espécie de condição da realidade, a exigir um mínimo de coerência entre a realidade e a ordenação normativa objeto da regulação jurídica.

Demais disso, o autor acrescenta:

Nesse contexto, há quem sustente que, por estar em causa uma verdadeira opção quanto à afetação material dos recursos, também deve ser tomada uma decisão sobre a aplicação destes, que, por sua vez, depende da conjuntura socioeconômica global, partindo-se, nesse sentido, da premissa de que a Constituição não oferece, ela mesma, os critérios para esta decisão, deixando-a ao encargo dos órgãos políticos (de modo especial ao legislador) competentes para a definição das linhas gerais das políticas na esfera socioeconômica. É justamente por essa razão que a realização dos direitos sociais prestacionais – de acordo com a oportuna lição de Gomes Canotilho – costuma ser encarada como autêntico problema de competência constitucional: “ao legislador compete, dentro das reservas orçamentais, dos planos económicos e financeiro, das condições sociais e económicas do país, garantir as prestações integradoras dos direitos sociais, económicos e culturais”. (SARLET, 2021, p. 297).

Rothenburg (2021, p. 106) especifica critérios a serem considerados quando da utilização da reserva do possível na implementação de direitos fundamentais, são eles:

- a) a alocação efetiva dos recursos disponíveis ou, dito pelo contrário, a comprovação de que não existem mais recursos;

- b) o dispêndio de esforços para a obtenção de tais recursos, ou seja, a demonstração de que os recursos não conseguiram ser obtidos;
- c) **a escolha justificada dos direitos** que serão realizados em detrimento de outros [...] Trata-se, como observa Sarlet, ‘de uma **obrigação, por parte dos órgãos estatais e dos agentes políticos, de maximizarem os recursos e minimizarem o impacto da reserva do possível**, naquilo que serve de obstáculo à efetividade dos direitos sociais’. (grifos nossos).

A aprovação da EC nº 95/2016 caracteriza a franca oposição ao dever de “maximizar recursos e minimizar o impacto da reserva do possível”, pois, ao estabelecer regime que reduz progressivamente os recursos destinados ao financiamento do direito à educação, amplia os impactos da reserva do possível, distanciando ainda mais a realidade dos ideais constitucionais.

O mínimo existencial, por sua vez, encontra-se estreitamente relacionado à reserva do possível; seria o contraponto ao argumento das limitações de ordem financeira, estabelecendo um nível mínimo e inafastável de efetivação do direito, assim entendido:

A doutrina, porém, busca atenuar essas contingências decepcionantes com a teoria do grau mínimo de efetividade dos direitos à prestação material. Tenta-se extrair uma garantia a um mínimo social dos direitos à prestação. Para Vieira de Andrade, essa seria a única restrição imposta à liberdade de conformação do legislador e o seu desprezo configuraria censurável omissão legislativa. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 263).

Os autores, no trecho transcrito, fazem referência à omissão legislativa quanto aos direitos sociais que dependem da emissão de um ato legislativo como primeiro passo para a sua concretização, pois existem direitos sociais que não dispõem “em nível da Constituição, de conteúdo normativo determinado e consistente”, cabendo ao legislador ordinário atribuir densidade normativa a tais direitos. (CUNHA JR., 2021, p. 707).

O direito à educação, além de caracterizado pela própria Constituição como um direito subjetivo no parágrafo 1º, inciso VII do artigo 208, tem o seu financiamento mínimo também estabelecido no texto constitucional (art. 212, CF/88). Além disso, de acordo com Vicente (2016, p. 372) o próprio direito à educação constituiria mínimo existencial, como explica o autor:

A educação básica constitui um mínimo existencial, um direito público subjetivo, exigível judicialmente, necessário à vivência digna humana, principalmente quando tratar-se de educação da criança e do adolescente, que são portadores de proteção integral e prioridade absoluta.

O dever do Estado quanto ao direito de educação diz respeito a efetivar as previsões constitucionais e infraconstitucionais que normatizam a educação, suas metas de desenvolvimento e universalização, como a lei nº 13.005/2014 que prevê o Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014 a 2024.

Porém, a dificuldade dessa efetivação agrava-se com a implementação do NRF, posto que ele atinge o “percentual mínimo” determinado constitucionalmente para a União, ignorando a prioridade orçamentária que deve ser atribuída aos direitos fundamentais como um todo e, mormente, àqueles direitos com prioridade orçamentária explícita no texto constitucional.

Neste sentido, descreve Rothenburg (2021, p. 107):

[...] ‘o Estado tem o dever de planejar suas contas para o desenvolvimento nacional equilibrado, possibilitando o cumprimento das atribuições essenciais fixadas nas normas constitucionais’. Os direitos fundamentais devem ser considerados como princípios orientadores das políticas públicas e dessa dimensão objetiva decorre que eles têm prioridade orçamentária geral, o que faz Gil Domingues afirmar que ‘as necessidades sociais ostentam uma posição de privilégio no gasto público anual’.

O Ministro Luiz Fux, em controle concentrado de constitucionalidade²⁵, destacou o caráter especial do direito social à educação e a necessidade da aplicação dos recursos públicos na sua efetivação como se verifica:

O direito social à educação (artigos 6º e 205 e seguintes da Constituição) bem como a prioridade absoluta de proteção às crianças e aos adolescentes, em respeito à condição peculiar de pessoas em desenvolvimento que são (artigo 227 da Constituição), **justificam a especial proteção constitucional dos valores necessários à aplicação efetiva dos recursos públicos destinados à concretização dos efetivos direitos.** (ADPF 484, rel. min. Luiz Fux, j. 4-6-2020, P, DJE de 10-11-2020). (grifos nossos).

A citada “especial proteção constitucional” pode ser observada, inclusive, através da excepcional vinculação de percentuais de receitas resultantes de impostos para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, percentuais considerados pelo constituinte como investimentos mínimos na educação, como descreve o artigo 212.

²⁵ O controle de constitucionalidade é a “fiscalização da validade e conformidade das leis e atos do poder público à vista de uma Constituição rígida, desenvolvida por um ou por vários órgãos constitucionalmente designados”. O controle de constitucionalidade concentrado, no Brasil, trata-se da mencionada “fiscalização de validade” das “leis e atos normativos federais e estaduais em face da Constituição Federal, de competência exclusiva do Supremo Tribunal Federal” (CUNHA JR., 2021, p. 254 e 317).

Ainda que os “percentuais mínimos” previstos constitucionalmente não tenham relação com o conceito de “mínimo existencial”, de certa maneira, influenciam a atribuição de valor a esse conceito aberto do patamar mínimo de oferta, o que seria uma necessidade, do ponto de vista de Rothenburg (2021, p. 227), veja-se:

É preciso atribuir um conteúdo mínimo ou essencial aos direitos fundamentais em geral (simplesmente para que se possa saber do que se está a tratar), aquém do qual fica evidente uma intolerável agressão ao respectivo direito e, sobretudo, para que se possa verificar sua satisfação básica.

O mínimo existencial é, portanto, uma avaliação relacionada à concretização da dignidade da pessoa humana, ou seja, “um conjunto de condições elementares para uma efetiva existência digna do ser humano, que abrange o necessário para a sobrevivência, mas também para o livre desenvolvimento da personalidade”, como informa Rothenburg (2021, p. 232) advertindo que:

[...] reduzir os direitos sociais ao mínimo vital pode representar uma tentativa de desprezá-los, ao subordiná-los à lógica dos direitos de defesa (liberais) e, por consequência, restringir suas possibilidades de aplicação à dimensão individual e a uma garantia judicial muito limitada, que proporciona a ilusão de que o direito foi satisfeito e esgotado. [...] Outro perigo reside em nivelá-los por baixo, segundo uma concepção minimalista que considera satisfeitas as reivindicações relacionadas aos direitos sociais apenas com o atendimento àquele mínimo. (ROTHENBURG, 2021, p. 233).

A par da análise crítica das regras do NRF diante da reserva do possível e do mínimo existencial, o princípio da vedação ao retrocesso é aspecto de necessária apreciação, uma vez que determina a impossibilidade de se retirar ou reduzir determinadas matérias as quais o constituinte originário atribuiu especial proteção ou, de acordo com Rothenburg (2021, p. 243), “é a garantia de que o estágio de realização dos direitos fundamentais fique estabelecido e não sofra diminuição injustificada”.

Quanto à referência a uma possível “diminuição justificada”, retira-se de Cunha Jr. (2021, p. 238) que não haveria uma “vedação à alteração ou reforma das matérias que visam proteger, mas, sim, a **supressão total ou parcial** delas, assegurando o seu conteúdo mínimo”. (grifo nosso).

Empreendendo análise de inconstitucionalidade de normas constitucionais, Mendes, Coelho e Branco (2008, p. 1028) destacam a eleição dos itens previstos no §4º, artigo 60 da CF/88 como “cláusulas pétreas” a traduzir:

[...] um esforço do constituinte para assegurar a integridade da Constituição, obstando a que eventuais reformas provoquem a destruição, o enfraquecimento ou impliquem a profunda mudança de identidade. É que, como ensina Hesse, a Constituição contribuiu para a continuidade da ordem jurídica fundamental, na medida em que impede a efetivação de um suicídio do Estado de Direito Democrático sob a forma de legalidade. (MENDES; COELHO; BRANCO, 2008, p. 1029).

A bem da verdade, os direitos sociais não constam do rol do citado artigo, porém, a “irreversibilidade material” das ditas *cláusulas pétreas* é estendida a todos os direitos fundamentais por uma construção doutrinária fundada nas seguintes razões:

[...] seja por conta da fundamentalidade que todos possuem; seja por conta da inter-relação dos diversos direitos fundamentais; seja porque a eficácia impeditiva de retrocesso faz parte do regime jurídico geral dos direitos fundamentais; seja porque uma interpretação sistemática, orientada sempre pela melhor proteção aos direitos fundamentais – expressão que não é repetida no texto da Constituição – a todo o Título II da Constituição (“Dos direitos e garantias fundamentais”), que abrange os direitos sociais. (ROTHENBURG, 2021, p. 242).

Diante da irredutibilidade dos direitos sociais e considerando os impactos do NRF no financiamento do direito à educação, torna-se questionável se o fato de o percentual mínimo de 18%, determinado pelo artigo 212 da CF/88, não ter sido alterado, é suficiente para preservar o direito social à educação, ainda que configure progressiva redução do seu financiamento.

Nesse sentido, Rothenburg (2021, p. 244) destaca que “não se confunde o conteúdo mínimo com a proibição de retrocesso, pois esta alcança todo o conteúdo progressivamente atingido pelo direito fundamental, mesmo quando além do mínimo”, acrescentando que “alcançado certo patamar”, não seria possível o retrocesso, exemplificando o autor que “assegurado que o ensino fundamental é gratuito, não se admite, em princípio, um desmonte dessa garantia institucional”.

A vedação ao retrocesso ou o retorno a uma situação que aniquile ou reduza o direito a um patamar inferior ao que já foi alcançado foi a maneira que o constituinte originário encontrou de atribuir valores essenciais de uma “função defensiva contra o retrocesso”,

devendo este ser compreendido não apenas com relação ao “que já se fez ou estar a fazer para a implementação de um direito, senão que também o que ainda pode ser feito”. (ROTHENBURG 2021, p. 245).

Torna-se, desta maneira, imperioso observar a profundidade das alterações realizadas através de emendas constitucionais para que a própria norma constitucional não transfigure a Constituição e esvazie de concretidade seus fundamentos, objetivos, determinações e premissas, em um processo de autofagia normativa, tornando a Constituição Federal reflexo de posturas de governos passageiros com consequências negativas perenes.

4.2. PANORAMA DE FINANCIAMENTO E RESULTADOS DA EDUCAÇÃO PÚBLICA: DESTAQUE DE 2017 A 2021

Direitos prestacionais como o direito à educação estão essencialmente vinculados à noção de gasto público ante à necessidade do aporte de recursos para a sua concretização. Nesse sentido, Rothenburg (2021, p. 98) destaca a necessidade de se compreender a efetivação de tais direitos a partir do ponto de vista do financiamento público, se afastando da ideia de dispêndio ou perda e relacionando tal gasto público à concepção positiva de investimentos tendentes a realizar vantagens, retornos, ainda que mediatos, como descreve o autor:

Apresentar um direito sobre o prisma da dificuldade de sua implementação pode consistir num desvio de ótica e isso é marcante no âmbito econômico. Segundo tal perspectiva, os direitos teriam um custo a suportar, o que pressupõe sacrifício. Mas é possível focar sobre outro prisma, mais otimista, isto é, acentuar o ganho econômico gerado pelos direitos, que podem assim ser apresentados como *investimentos* a gerar vantagens.

Diante disso, o investimento configura instrumento importante para a saúde econômica do Estado, uma vez que gera fontes de respostas futuras. No entanto, os investimentos costumam ser historicamente os primeiros alvos das medidas de austeridade fiscal, como aponta Orair (2016, p. 09) em estudo técnico realizado acerca do investimento público no Brasil, sobre o qual se destaca:

Apesar da reconhecida importância teórica, os investimentos nem sempre recebem a prioridade que deveriam e são candidatos preferenciais a sofrerem cortes orçamentários durante os processos de ajuste fiscal – seja por questões de economia política, rigidezes legais e institucionais, seja pelo foco excessivo no curto prazo, que faz com que retornos de longo prazo sejam negligenciados.

Tendo em vista um ideal de “estabilização econômica”, as alterações constitucionais implementadas pela EC n° 95/2016, especialmente no tocante aos direitos sociais, estabelecem o limite de gastos como instrumento da almejada estabilização, sem observar, contudo, que as demandas sociais não são estáveis e que não poderão ser – ao longo dos 20 anos determinadas pela emenda – carreadas por recursos fixos, reajustados exclusivamente pela inflação.

Descrevendo o “Teto de Gastos” implementado pela reforma constitucional, Laura Carvalho (2020, p. 119) observa:

De fato, o que a regra garantia por meio de uma alteração na Constituição é que, independente de quanto se arrecadasse no futuro, o debate econômico e o conflito distributivo sobre o orçamento público ficariam restritos por dez ou vinte anos a uma disputa sobre um total já reduzido de despesas primárias, na qual os que detêm maior poder econômico e político saem vencedores.

Quando da elaboração e aprovação da EC n^o 95, apresentava-se o NRF como instrumento apto a fomentar a atividade econômica no país, mediante a contenção dos gastos públicos. Laura Carvalho (2020, p. 120) aponta, no entanto, a ausência de verossimilhança no argumento citado, pois os gastos primários, objetos principais da redução de gastos, não seriam responsáveis pelo incremento da dívida pública, como descrito abaixo:

Os dados apresentados no capítulo 2 mostraram que a deterioração fiscal verificada no Brasil nada tinha a ver com um crescimento mais acelerado das despesas primárias federais. Tais despesas – que graças à PEC cresceriam apenas com a inflação do ano anterior – expandiram-se menos entre 2011 e 2014 do que nos governos anteriores. Em 2015, caíram quase 3% em termos reais. O problema é que, como vimos, as receitas também cresceram menos. O pagamento de juros, por sua vez, era responsável pela maior parte do aumento da dívida pública. [...] Nesse contexto, a PEC do teto não era a panaceia anunciada no que tange à estabilização da dívida pública – ou ao controle de uma inflação já em queda – nem poderia prejudicar sua dinâmica, ao tirar da mesa de discussão os três itens que mais explicavam o quadro de deterioração fiscal: a falta de crescimento econômico, a queda de arrecadação tributária e o pagamento de juros.

Orair (2016, p.10) observa que a temática de investimento público se reveste de grande complexidade, não se limitando à quantidade de aporte financeiro, mas à análise de inúmeros itens relacionados, explicando o autor que:

É evidente que a relação dos investimentos públicos com os ciclos econômicos, ou mesmo sua trajetória ao longo do tempo, não é tão simples e determinística. O volume de investimentos, assim como das demais despesas públicas, responde à orientação da política econômica e às prioridades de determinado governo, o que, por sua vez, estará condicionado pela maneira como funcionam suas instituições. Este arcabouço político-institucional se reflete no regime fiscal que diz respeito ao conjunto de regras e instituições que regem a condução da política fiscal. Nas últimas décadas, disseminou-se ao redor do mundo a prática de regras fiscais que estabelecem limites numéricos sobre agregados orçamentários. A regra impõe uma restrição à política fiscal, sob os alegados propósitos de assegurar disciplina fiscal e uma dinâmica sustentável do endividamento público.

A complexidade destacada atinge sobremaneira a efetivação do direito à educação, uma vez que esse direito depende do financiamento do Estado para a sua realização, estabelecendo uma relação natural de causa e efeito entre financiamento público e resultados da educação.

A partir do momento que a limitação da rubrica destinada a direitos sociais é considerada mecanismo necessário para a contenção de crise e fomento da economia, ao invés de outras possibilidades tais quais a redução do empenho do PIB à dívida e aos juros, a redução de gastos primários efetivamente dispensáveis na execução das atividades Estatais dentre outras possibilidades de natureza reducionistas de gastos – sem aventar as possibilidades de ampliação de arrecadação e disponibilização de recursos –, legitima-se o risco da estagnação e até mesmo da involução social sob a alcunha de “remédio” possível e necessário.

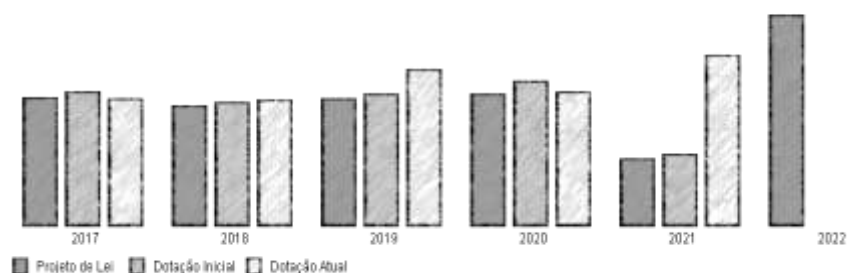
Os próximos tópicos passarão a esquadrihar os aportes financeiros da União na educação básica, com destaque para o período de 2017 a 2021 (período este compreendido sob vigência do NRF) bem como os prováveis desafios da efetividade do direito à educação em um cenário de crise econômica, limitação de gastos e efeitos socioeconômicos gerados pela pandemia de COVID-19.

4.2.1. Orçamento da União destinado à educação básica: relação entre financiamento e resultados

Decorrido um lustro de implementação do NRF, torna-se propícia a avaliação de eventual impacto reducionista nos investimentos da União destinados à educação básica, a partir dos dados oficiais publicados nos sítios eletrônicos do governo e de outros dedicados ao tema.

O Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento Federal (SIOP) dispõe da seguinte ilustração (Gráfico 1) quanto aos valores “previstos no projeto de lei”, a “dotação inicial” e a “dotação atual” dos recursos destinados à educação a partir de 2017.

Gráfico 1 – Valores “previstos no projeto de lei”, a “dotação inicial” e a “dotação atual” dos recursos destinados à educação a partir de 2017



Fonte: SIOP²⁶

De acordo com os dados informados pelo Portal da Transparência da Controladoria Geral da União, o orçamento da União destinado à educação, no período de 2017 a 2021, correspondeu a:

Quadro 6 – Orçamento para a Educação

Total do Orçamento para Educação	
Ano	TOTAL
2021	115,09 bi
2020	110,65 bi
2019	118,40 bi
2018	114,31 bi
2017	115,11 bi

Fonte: CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO²⁷

Observa-se que o valor destinado para a educação de 2021, embora superior ao previsto para 2020, é menor do que os valores disponibilizados para a educação nos anos de 2019 e 2017, e muito próximo ao valor de 2018, demonstrando, em termos numéricos, o congelamento tratado por Cassi e Gonçalves (2020, p. 42).

Além disso, é importante observar que o montante total da receita destinada à educação é repartido por *subáreas*²⁸. A *subárea* “Educação Básica” foi destinatária dos valores que seguem:

²⁶ Disponível em: <<https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>>. Acesso: 02 ago. 2022.

²⁷ CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. Orçamento Atualizado para a Educação. 2021. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas>> Acesso em: 16 nov. 2021.

²⁸ Termo utilizado pelo Portal da Transparência. Acordo ortográfico de 1990. Disponível em: <<https://ciberduvidas.iscte-iul.pt/consultorio/perguntas/grafia-de-palavras-novo-acordo-ortografico/25556#>>> Acesso 31 ago. 2002.

Quadro 7 – Transferência para Educação Básica

Transferência para Educação Básica ²⁹		
Ano	Percentual	Valor ³⁰
2021	20,97%	16.08 bi
2020	15,98%	14.08 bi
2019	17,26%	16.31 bi
2018	16,02%	15.31 bi
2017	13,97%	14.22 bi

Fonte: Portal de Transparência do Governo

Os dados apontam para o incremento do percentual de transferências para a educação básica de 2020 para 2021, porém, o valor absoluto de 2021, embora 2 bilhões acima do valor de 2020, é menor do que o valor do ano de 2019, em que pese o percentual de 2019 ter sido menor do que o percentual de 2021. Tais diferenças coadunam com a redução dos valores totais destinados à educação na comparação entre os anos de 2019 e 2021.

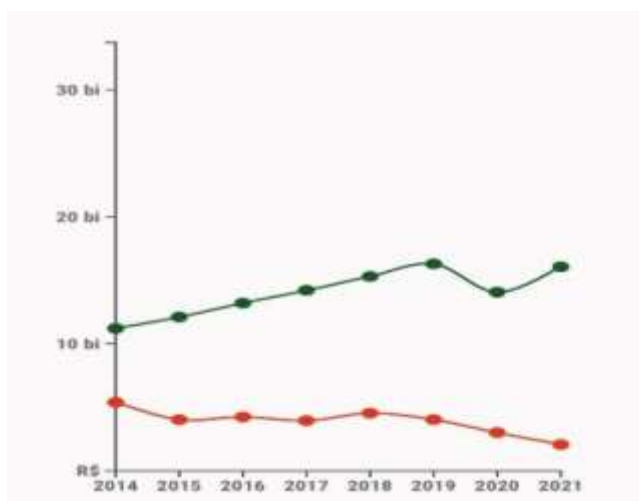
Há que se advertir, no entanto, que existem outros aportes financeiros aplicados à educação básica além das mencionadas “transferências”, como demonstram dados publicados pela CGU com indicadores de “transferências para a Educação Básica” e “Educação Básica”.

Observando o Gráfico 2, enquanto a “Educação Básica” indica franca redução de investimento, o indicador “transferências para Educação Básica” apresenta discreto crescimento em 2021, após queda em 2020, em conformidade com os dados apresentados (tabela 8), veja-se:

Gráfico 2 – Indicador “transferências para Educação Básica”

²⁹ Valores totais destinados à “função educação”.

³⁰ Valores aproximados.



Legenda: Verde: Transferências para a Educação Básica; Vermelho: Educação Básica.
Fonte: Portal de Transparência do Governo³¹

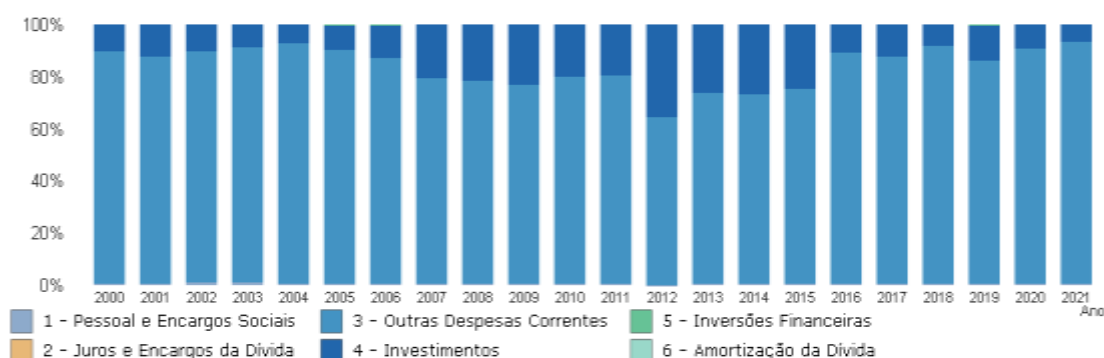
Demais disso, após a definição do valor de cada “função” do orçamento, o recurso é novamente dividido para o cumprimento de diversas rubricas ou especificações, sobre as quais ensina Portella (2010, p. 289):

A indicação tanto da receita quanto da despesa deve-se dar de maneira não globalizada, procedendo-se à indicação pormenorizada da alocação dos recursos. O primado é de grande relevância, na medida em que evita os inconvenientes inerentes à alocação de recursos de forma genérica sem a devida indicação de fonte e despesa a realizar.

A partir dessa compreensão e de acordo com os dados apresentados no Gráfico 3 abaixo, evidencia-se a desproporção na alocação dos recursos da educação quando analisados os percentuais dos valores carreados para as despesas relacionadas a “pessoal e encargos sociais” e a “outras despesas correntes” comparados ao percentual atribuído a “investimentos”, veja-se:

³¹ Disponível em: < <http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2021> > Acesso em: 16 nov. 2021.

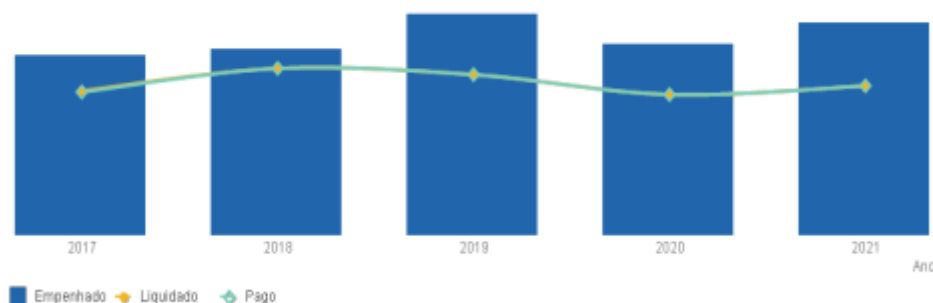
Gráfico 3 – Percentuais dos valores carreados para as despesas relacionadas a “pessoal e encargos sociais” e a “outras despesas correntes”



Fonte: SIOP

O cenário de congelamento dos recursos para a educação é ilustrado por Gráfico 4 que demonstra um padrão de investimento regular, despreocupado com o aumento das demandas relacionadas à educação e os efeitos sociais decorrentes da pandemia, como se observa:

Gráfico 4 – Padrão de investimento regular



Fonte: SIOP

Realizando certo alargamento temporal na análise de dados, o Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021)³² apresenta dados relevantes sobre o financiamento público dessa área educacional, demonstrando os valores por rubricas ao longo dos anos, a relação exemplificativa de financiamento da educação e o PIB *per capita*, assim como a comparação do gasto público

³² Anuário Brasileiro de Educação Básica, 2021. Disponível em: <<https://www.moderna.com.br/anuario-educacao-basica/2021/financiamento.html#estimativa-do-percentual-do-investimento-publico-total-em-educacao-em-relacao-ao-produto-interno-bruto-pib-por-nivel-de-ensino-2005-2017>> .Acesso: 18 de agosto de 2022.

por estudante da rede pública dentre países da OCDE, elementos enriquecedores para as conclusões vindouras.

É possível observar na imagem abaixo (figura 5) que, no período de doze anos (2005-2017), o percentual de investimento público total em educação em relação ao PIB cresceu 1,8 ponto, enquanto o investimento na educação básica – que compreende educação infantil, ensino fundamental e ensino médio – obteve crescimento de 1,2 ponto.

Tabela 8 – Percentual de Investimento Público Total em Educação em Relação ao PIB

Ano	Todos os níveis de ensino	Níveis de ensino					
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental - Anos Iniciais	Ensino Fundamental - Anos Finais	Ensino Médio	Ensino Superior
2005	4,5	3,6	0,4	1,5	1,2	0,5	0,9
2006	4,9	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,2	0,4	1,6	1,5	0,7	0,9
2008	5,3	4,4	0,4	1,7	1,6	0,7	0,9
2009	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2011	5,8	4,8	0,5	1,7	1,6	1,0	1,0
2012	5,9	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0
2013	6,0	4,9	0,6	1,6	1,5	1,1	1,1
2014	6,0	4,9	0,7	1,6	1,5	1,1	1,1
2015	6,2	4,9	0,7	1,6	1,4	1,1	1,3
2016	6,3	4,9	0,7	1,6	1,4	1,2	1,4
2017	6,3	4,8	0,7	1,6	1,3	1,2	1,5

Fonte: Anuário Brasileiro de Educação Básica (2021) ³³

Quando avaliado o financiamento a partir do valor investido por aluno, é possível observar que, no mesmo período dos dados anteriores, o incremento do valor absoluto investido por aluno em 2017 é mais que duas vezes superior ao valor praticado em 2005.

Chama atenção, porém, a distância do valor por estudante realizado no ensino superior e o valor por estudante no ensino básico ao longo dos 12 anos. A distância dos valores praticados se mantém constante de 2005 a 2017; enquanto a educação básica recebeu R\$ 2.730,00 (dois mil, setecentos e trinta reais) por aluno, o ensino superior recebeu

³³ Anuário Brasileiro de Educação Básica, 2021. Disponível em: <<https://www.moderna.com.br/anuario-educacao-basica/2021/financiamento.html#estimativa-do-percentual-do-investimento-publico-total-em-educacao-em-relacao-ao-produto-interno-bruto-pib-por-nivel-de-ensino-2005-2017>> . Acesso em: 18 ago. 2022.

R\$21.083,00 (vinte e um mil, e oitenta e três reais) em 2005. Observado o ano de 2017, a educação básica recebeu R\$ 6.823,00 (seis mil, oitocentos e vinte e três reais) por aluno, enquanto o ensino superior recebeu R\$ 28.640,00 (vinte e oito mil, seiscentos e quarenta reais) por aluno.

Demais disso, a partir da Quadro 6, verifica-se que o investimento se deu de forma crescente de 2005 a 2014, sofrendo redução em 2015 e 2016 para retomar crescimento em 2017, veja-se:

Quadro 8 – Investimento Público por Estudante

Ano	Todos os níveis de ensino	Investimento Público Direto por Estudante R\$ 1,00					
		Educação Básica	Educação Infantil	Níveis de ensino		Ensino Médio	Ensino Superior
				Ensino Fundamental - Anos Iniciais	Ensino Fundamental - Anos Finais		
2005	3.221	2.730	2.650	3.095	2.880	1.850	21.083
2006	3.832	3.329	2.896	3.467	3.785	2.571	21.826
2007	4.475	3.897	3.510	4.075	4.301	3.119	23.062
2008	5.066	4.475	3.750	4.695	5.007	3.609	21.317
2009	5.572	4.899	3.756	5.297	5.530	3.805	23.941
2010	6.411	5.636	4.612	6.055	6.067	4.794	25.448
2011	7.013	6.109	5.458	6.267	6.284	5.941	27.113
2012	7.470	6.627	6.434	6.748	6.483	6.760	24.626
2013	7.993	7.081	7.003	7.112	7.034	7.147	27.554
2014	8.076	7.188	7.119	7.159	7.177	7.292	26.491
2015	7.959	6.982	7.051	6.880	6.862	7.262	25.403
2016	7.922	6.908	6.687	6.934	6.641	7.371	25.627
2017	8.043	6.823	6.239	6.877	6.562	7.496	28.640

Fonte: Anuário Brasileiro de Educação Básica (2021)

Ainda com base no Anuário Brasileiro da Educação Básica (2021), considerando o investimento na educação em relação percentual ao PIB *per capita* de 2015 e em comparação a outros países, verifica-se que “em dólares convertidos pela paridade de poder de compra, com equivalência de carga horária”, o Brasil apresenta investimento inferior a países com menores desempenhos econômicos no mesmo ano, tais quais Austrália, Chile e Turquia³⁴.

³⁴ Sete Maiores Economias em 2015. Disponível em: <https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/e9/PIB_Nominal_FMI_WEO_2015.png> Acesso em: 18 ago. 2022.

Tabela 9 – Investimento na Educação - Relação percentual ao PIB *per capita* de 2015 e em comparação a outros países

	Educação Infantil e Ensino Fundamental	Ensino Médio	Ensino Superior	PIB per capita (2015)
Luxemburgo	20.892	19.808	48.907	110.261
Estados Unidos	11.727	13.474	30.003	58.001
Reino Unido	11.630	10.798	26.320	44.126
Finlândia	9.305	8.543	17.591	44.934
Austrália	9.546	12.028	20.344	50.238
Média da OCDE	8.631	10.196	15.656	41.905
Itália	8.426	8.969	11.257	39.927
Portugal	7.380	9.469	11.766	31.608
Coreia do Sul	11.047	13.247	10.109	39.575
Polônia	6.757	6.655	9.687	27.985
Chile*	5.064	4.909	8.406	23.350
Turquia	4.134	3.528	8.901	26.696
Brasil	3.762	3.986	14.261	14.326
México	2.874	4.224	8.170	19.516
Colômbia*	3.178	2.586	6.369	14.055

Fonte: Anuário Brasileiro de Educação Básica (2021)

Considerando a média de investimento em educação pelos países da OCDE, o Brasil apresentou investimento consideravelmente inferior à metade investida na educação básica por tais países no mesmo período.

O INESC afirma a queda dos gastos com educação pelo quinto ano consecutivo. Observando os dados apresentados pelo Instituto, verifica-se que, em que pesem os desafios agravados pela pandemia, as despesas autorizadas para o ano de 2022 foram R\$ 3,1 bilhões de reais inferiores ao ano de 2020, situação ainda mais arriscada quando se observa que a execução financeira tende a ser inferior ao valor atribuído como “despesa autorizada”, a exemplo dos dados apresentados abaixo, relacionados ao ano de 2021.

Quadro 9 – Educação- Despesas e Execuções Financeiras

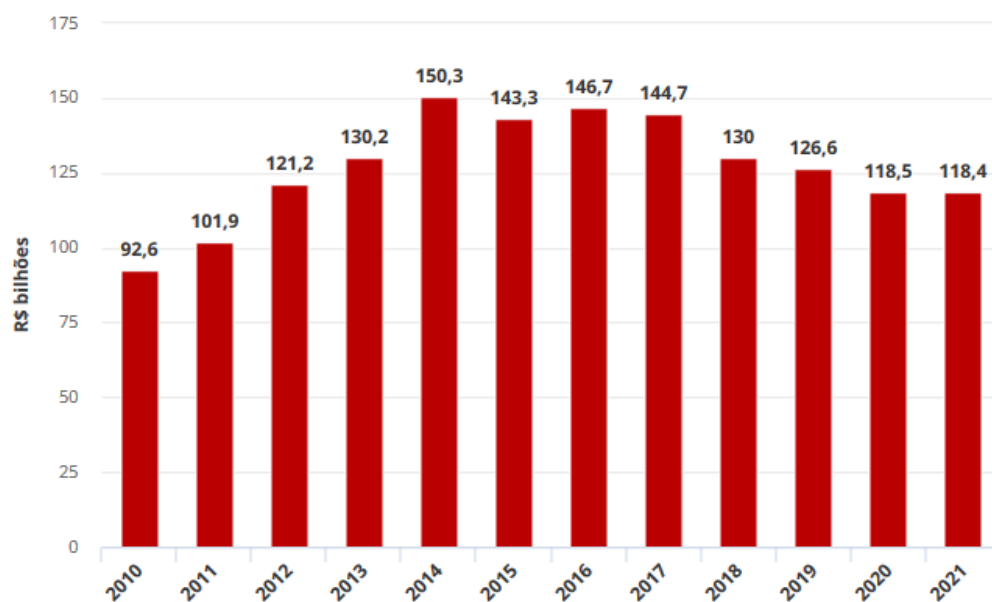
Educação		
Ano	Despesas Autorizadas	Execução Financeira
2019	x	126,6 bi
2020	126,8 bi	x
2021	129,8 bi	118,4 bi
2022	123,7 bi	x

Fonte: Martello (2022)

Gráfico 5 – Gasto com Educação

GASTO COM EDUCAÇÃO

Despesas efetivadas, incluindo restos a pagar, corrigidas pela inflação (em R\$ bilhões)



Fonte: Inesc, com base em dados do portal Siga Brasil

Fonte: Martello (2022)

Além de 2021 configurar o quinto ano consecutivo de redução do valor gasto com educação, em que se observa uma redução nominal de R\$ 26,3 bilhões de reais, aponta-se, conforme demonstra o Gráfico 5 que o gasto com educação em 2021 foi o menor praticado nos últimos 10 anos.

Torna-se mais evidente o impacto da EC nº 95/2016 no orçamento da educação com o comparativo numérico disposto abaixo:

Tabela 10– Orçamento do MEC

ORÇAMENTO DO MEC		
<i>Em R\$ bilhões</i>		
ANO	PREVISÃO¹	EXECUTADO²
2015*	174,4	114,9
2016*	158,2	129,9
2017	140,84	126,22
2018	139,91	120,22
2019	149,74	119,77
2020	142,11	114,25
2021	145,70	90,29
2022	134,6**	–

1. Recursos previstos para a educação pública no orçamento da União.

2. Valores executados.

**Projeção da Lei Orçamentária (LOA) enviada ao Congresso Nacional. Valores destinados ao MEC e unidades orçamentárias vinculadas (como institutos federais, universidades, Inep e Capes).

Fontes: MEC, Portal da Transparência, *Todos pela Educação

Fonte: Carlo (2022)

Destaca-se que os valores apresentados são valores totais do orçamento da União destinados à educação pública. Ainda que não descrevam a variação de quanto foi aplicado em cada rubrica que compõe o destino “educação pública”, inferem informação que, associada às anteriores, em especial aos dados trazidos no Gráfico 5, demonstra a franca redução do investimento em educação como um todo, inclusive na educação básica e no período sob limites do NRF (2017 em diante).

Em suma, na comparação dos dados apresentados na Tabela 9, com os dados colhidos no Portal da Transparência; realizando a aplicação dos percentuais destinados à educação básica apresentados por esta fonte, sobre a base de cálculo do total de valores executados para a educação por parte da União, pontua-se, ainda que os valores não sejam coincidentes, a caracterização da crescente redução dos valores aplicados na educação básica de 2017 a 2021, salvo pelo discreto e irrelevante aumento apresentado no valor nominal de 2020 para 2021.

Quadro 10 – Quadro Comparativo

	Coluna A	Coluna B	Coluna C	Coluna D
Ano	Valor Total Executado pela União na Educação ³⁵ (em bilhões)	Percentual de Transferência para a Educação Básica (Figura 6) ³⁶	Valor Aproximado para a Educação Básica (Figura 6) ³⁷ (em bilhões)	Valor Coluna A X Coluna B (em bilhões)
2017	126,22	13,97	14,22	17,63
2018	120,22	16,02	15,31	19,25
2019	119,77	17,26	16,31	20,67
2020	114,25	15,98	14,08	18,25
2021	90,29	20,97	16,08	18,93

Fonte: Portal de Transparência (meio eletrônico)

A outra face do investimento público são os resultados que se obtêm a partir deles. De acordo com os dados publicados, tem-se os seguintes percentuais de proficiência alcançados pelo alunado brasileiro no período de 2017 a 2019:

Quadro 11 – Resultados Prova Brasil 2017/2019

Competência	Aprendizado dos alunos do 5º, 9º e 3º anos em matemática e português, obtidos através do resultado na Prova Brasil					
	2017			2019		
	5º (e.f.)	9º(e.f.)	3º(e.m.)	5º (e.f.)	9º(e.f.)	3º(e.m.)
Português ₁	56%	34%	25%	57%	36%	34%
Q.n.a. português	13%	16%	41%	47%	16%	32%
Matemática ₁	44%	15%	5%	47%	18%	7%
Q.n.a. matemática	20%	54%	62%	18%	54%	52%

Fonte: QEdu- Meritt e Fundação Lemann³⁸

Legenda: ₁ Domínio de competência avaliada: entre proficiente e avançado; (e.f.) ensino fundamental; (e.m.) ensino médio; Q.n.a.: quase nenhum aprendizado.

Quadro 12 – Desempenho entre Unidades Federativas

³⁵ CARLO, Jean. Teto de Gastos impõe a menor taxa de investimento em educação dos últimos dez anos, apenas 2,78% dos gastos públicos. 13 de janeiro de 2022. Disponível em: <<https://www.assufrgs.org.br/2022/01/13/teto-de-gastos-impoe-a-menor-taxa-de-investimento-em-educacao-dos-ultimos-dez-anos-apenas-278-dos-gastos-publicos/>>. Acesso em: 26 ago. 2022.

³⁶Portal de Transparência do Governo. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

³⁷Portal de Transparência do Governo. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

³⁸ Disponível em: <<https://qedu.org.br/brasil/aprendizado>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

Comparando o Aprendizado- Evolução no Brasil												
	5° (e.f)				9° (e.f)				3° (e.m.)			
	2017		2019		2017		2019		2017		2019	
UF	Port.	Mat.	Port.	Mat.	Port.	Mat.	Port.	Mat.	Port.	Mat.	Port.	Mat.
AM	48%	34%	46%	35%	31%	11%	29%	12%	15%	2%	16%	2%
BA	40%	26%	41%	30%	21%	7%	24%	9%	14%	2%	21%	3%
GO	63%	47%	63%	50%	43%	20%	42%	22%	30%	7%	41%	8%
RS	61%	47%	64%	51%	42%	20%	43%	21%	31%	7%	40%	7%
SP	70%	6%	69%	62%	40%	19%	43%	23%	28%	5%	37%	6%
Brasil	56%	44%	57%	47%	34%	16%	36%	18%	24%	5%	31%	5%

Legenda: (e.f.) ensino fundamental; (e.m.) ensino médio.

Fonte: QEdu- Meritt e Fundação Lemann

A cada dois anos, é divulgado o Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica – que compreende as médias de desempenho da Prova Brasil, relacionadas com as taxas de aprovação, reprovação e abandono escolar oferecidas pelo Censo Escolar. O quadro abaixo apresenta os resultados do Ideb entre 2017 e 2019:

Quadro 13 – Desempenho entre Unidades Federativas

Ideb – Rede Pública									
	Anos Iniciais do E.F.			Anos Finais do E.F.			Ensino Médio		
Região	2017	Meta 2019	219	2017	Meta 2019	219	2017	Meta 2019	219
Norte	4,9	4,9	5	4,2	5	4,4	3,3	4,5	3,6
Nordeste	4,9	4,6	5,2	4,2	4,6	4,5	3,5	4,6	3,9
Sudeste	6,2	6,2	6,2	5	5,7	5,2	4	5,2	4,4
Sul	6	6,1	6,2	4,9	5,6	5,1	3,9	5,3	4,4
Centro-oeste	5,8	5,7	5,9	5	5,2	5,1	4	4,9	4,4
Brasil	5,5	5,5	5,7	4,7	5,2	4,9	3,8	5	4,2

Fonte: Inep

Os anos finais do ensino fundamental e o ensino médio não atingem as metas estabelecidas desde o ano de 2013, como aponta o comparativo entre metas e resultados entre os anos de 2005 e 2019. O baixo rendimento da rede pública se torna mais evidente quando comparados os seus resultados com os resultados correspondentes da rede privada:

Quadro 14 – IDEB – Rede Privada

Ideb – Rede Privada						
Anos Iniciais do E.F.			Anos Finais do E.F.		Ensino Médio	
Região	2017	219	2017	219	2017	219
Norte	6,8	6,8	6	6,1	5,5	5,8
Nordeste	6,5	6,6	5,9	6,1	5,5	5,8
Sudeste	7,4	7,4	6,6	6,6	5,9	6
Sul	7,5	7,4	6,7	6,7	5,9	6,3
Centro-oeste	7,2	7,2	6,4	6,5	5,7	6,1
Brasil	7,1	7,1	6,4	6,4	5,8	6

Fonte: Inep³⁹

É possível admitir a configuração de “causa e efeito”, em que o financiamento da educação pública rende resultados distantes das metas estabelecidas, corroborando com a afirmação de Holmes e Sunstein (2019, p. 19) no sentido de que a quantia que se decide gastar atinge decisivamente a medida de garantia, proteção e efetividade de um direito, mormente um direito de índole prestracional.

O relatório do Comitê de Políticas Educacionais da OCDE, elaborado com base nos dados apresentados pelos países em 2015, chama atenção para o baixo acesso dos alunos brasileiros à tecnologia de informação. Demonstrando que a maior parte dos estudantes brasileiros do ensino infantil ao ensino médio são da rede pública (OCDE, 2015, p. 05), o Comitê aponta para a necessidade de investimentos em tecnologia da informação, sem deixar de destacar, contudo, a importância da proficiência do alunado em matemática e em português como requisitos indispensáveis para o estabelecimento profissional.

A qualidade dos recursos educacionais das escolas tem melhorado muito no Brasil desde 2003, mas a falta de computadores nas escolas pode dificultar o desenvolvimento de competências de tecnologia da informação e comunicação (TIC) entre a população. [...] **em 2012 o Brasil tinha 22 alunos para cada computador, comparado com a média OCDE de 5 alunos por computador. Apesar de esta média representar uma melhoria significativa em relação a 2003, quando havia 34 alunos por computador, ela continua a ser a segunda mais alta entre os países e economias participantes do PISA. Além disso, cerca de 32% dos alunos no Brasil frequentaram escolas cujos diretores declararam que a capacidade para oferecer ensino foi prejudicada, em grande medida, por uma escassez de computadores para o ensino.** (OCDE, 2015, p. 02) (grifos nossos).

³⁹Disponível em:

<https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resultados_indice_desenvolvimento_educacao_basica_2019_resumo_tecnico.pdf>. Acesso em: 11 nov. 2021.

O relatório (OCDE, 2015, p. 05) indica também o incremento de investimento na educação entre os anos de 2005 e 2012, investimento que se apresentou dentre os maiores praticados no período, como demonstra o trecho abaixo:

O Brasil destina 17,2% dos seus gastos públicos à educação, do nível de educação básica à educação superior. Somente o México e a Nova Zelândia – ambos com 18,4% – destinam uma proporção maior dos gastos públicos às instituições de ensino. Além disso, o gasto público em instituições de educação superior como percentual do gasto público total aumentou 49% entre 2005 e 2012, o que é bem acima do aumento médio da OCDE de 33%. O aumento foi ainda mais acentuado em instituições de ensino fundamental e médio. A proporção de gasto público nesses níveis aumentou 82% no mesmo período, o maior aumento entre todos os países e parceiros da OCDE com dados disponíveis. Embora o investimento público em instituições públicas tenha aumentado em todos os níveis educacionais no Brasil entre 2005 e 2012, o gasto público anual por aluno de instituições públicas cresceu 110% na educação básica, mas caiu 7% na educação superior. Combinados, o gasto público anual por aluno da educação básica a superior é de 3.441 dólares americanos, isto é, 5.876 dólares a menos que a média OCDE. Em 2012, o gasto público brasileiro em instituições da educação básica a superior representou 5,6% do PIB. Essa proporção é consideravelmente maior que a média OCDE de 4,7% e é a quinta mais alta entre todos os países e parceiros da OCDE com dados disponíveis. (grifos nossos).

Há que se ressaltar, contudo, que a compreensão de incremento ou diminuição de investimento bem como dos resultados obtidos na área educacional, não pode ficar adstrita à análise dos dados numéricos e cifras praticadas em certo período, pois, como demonstrou o recorte apresentado, em que pese o suposto incremento numérico do gasto público anual por aluno no interregno de 2005 a 2012, observa-se que tal incremento é, em parte, resultado da acentuada redução da quantidade de matrículas, o que fez reduzir o denominador da base de cálculo, ou seja, menos alunos dividindo (enquanto destinatários do investimento) o montante investido.

Relatório mais recente da OCDE (2021, p. 04) sobre a educação no Brasil, em comparação com os dados dos países da organização, demonstra a manutenção do desempenho do país no PISA⁴⁰ e o crescimento da escolaridade no ensino médio entre 2009 e 2019,

⁴⁰ Programa Internacional de Avaliação dos Estudantes.

mostrando-se superior ao crescimento médio verificado dentre os países da OCDE como aponta o destaque:

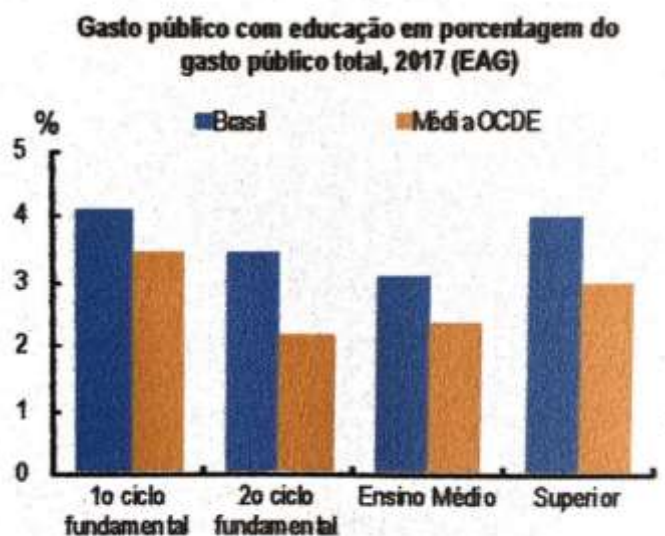
Desde sua primeira participação no PISA, o Brasil manteve o desempenho dos alunos em leitura. Em 2018, a pontuação média foi de 413 pontos, e a média da OCDE, de 487. Isso é positivo, uma vez que a amostra do PISA 2018 cobriu 65% dos estudantes de 15 anos de idade no Brasil, contra 53% em 2000. Em 2018, 67% das pessoas de 25 a 34 anos no Brasil tinham pelo menos o ensino médio e 21% tinham qualificação superior. As médias da OCDE eram, respectivamente, 85% e 45% em 2019. no entanto, o crescimento da escolaridade no ensino médio entre 2009 e 2019 superou o crescimento médio da OCDE, com o do ensino superior igualando essa média. [...] No PISA, o Brasil também manteve o desempenho em leitura, com algumas melhorias em matemática e ciências ao mesmo tempo em que aumentou a cobertura.

Por outro lado, o mesmo relatório *Education Policy Outlook* (2021, p. 05) demonstra a necessidade do Brasil implementar políticas capazes de solucionar problemas que não podem ser abrangidos por políticas universais. A análise dos resultados de forma regionalizada ou por recortes específicos demonstra grande desigualdade na prática educacional e nos resultados apresentados por certos grupos sociais, o que demonstra que os resultados vistos anteriormente são positivos enquanto resultados totalitários, mas não albergam positivamente as diversas realidades que são verificadas no país, veja-se:

Melhorar resultados para todos, ao mesmo tempo em que trata das desigualdades enfrentadas por muitos. Desigualdades multidimensionais relacionadas à educação parental, geografia e raça bem como à origem socioeconômica, indicam que somente as soluções universalizadas não serão suficientes. O Brasil deve implementar medidas abrangentes e individualmente adequadas para os mais vulneráveis. **O Brasil também deve melhorar a qualidade do ensino básico: metade dos alunos no Brasil não atingiu o nível mínimo de proficiência (PISA Nível 2) em leitura em 2018, enquanto apenas 1,4% registraram alto desempenho (Nível 5 ou mais). As médias da OCDE para esses quesitos foram de 23% e 8,8%. (grifos nossos).**

Quanto ao investimento público em educação no ano de 2017 (sem especificação de nível federativo investidor), o relatório aponta bom desempenho do Brasil em comparação à média praticada pelos países da OCDE, veja-se figura abaixo:

Gráfico 6 – Percentual Gasto público com Educação



Fonte: OCDE, Education Policy Outlook (2021, p. 06).

A Organização adverte, no entanto, para a necessidade de serem estabelecidos mecanismos capazes de melhorar a adequada aplicação e garantir maior relação entre investimento e resultados, posto que o sistema descentralizado das responsabilidades e estruturas educacionais, o tamanho do país e quantidades de unidades federativas bem como as desigualdades regionais, dentre inúmeros outros aspectos, são empecilhos na otimização dos valores aplicados, verdadeiras fontes de ineficiência, como aduz a sugestão em destaque:

Analisar as prioridades de financiamento para garantir que a verba pública chegue àqueles que mais precisam e onde os impactos sejam maiores. Para facilitar isso, vincular o financiamento aos produtos e resultados também poderia reduzir as ineficiências, predominantes em todo o sistema. (OCDE, 2021, p. 06).

O relatório indica, ainda, em referência aos dados observados nos anos de 2014 a 2020, desafios a serem enfrentados, dentre os quais:

Principais desafios identificados [2014, 2015, 2018b, 2020b]: A OCDE mencionou anteriormente o tamanho e a estrutura complexa da governança da educação no Brasil como desafios à coerência, ao impacto e à implementação das políticas. Além disso, um sistema altamente descentralizado combinado com grandes disparidades econômicas levou a uma grande variação na qualidade e nos resultados. Novos padrões nacionais visam resolver isso. A OCDE enfatizou a necessidade de os governos federal e estadual assumirem a liderança na coordenação da implementação, observando que isso tem sido

normalmente deficiente, levando a uma grande ineficiência nos gastos, principalmente no ensino médio. **A OCDE também observou que uma quantidade desproporcional de gastos é destinada à provisão do ensino superior público.** A OCDE recomendou anteriormente que o Brasil revisse o financiamento da educação, priorizando a **equidade e a melhor gestão dos recursos financeiros para concentrar-se mais na melhoria dos resultados.** **Em 2014, a OCDE propôs aumentar os gastos com a educação básica com um orçamento maior para o Fundeb e ampliar gradualmente a parcela da riqueza nacional gasta com educação, para atingir a média da OCDE.** (OCDE, 2021, p. 09). (grifos nossos).

Demais disso, a OCDE, no documento *Education Policy Outlook* (2021, p. 08):

[...] identificou anteriormente disparidades consideráveis no acesso à educação e nos resultados do Brasil em todos os níveis, principalmente devido à situação socioeconômica e à localização geográfica dos estudantes. A OCDE também observou que o Brasil enfrenta altas taxas de evasão escolar no ensino médio, que refletem um baixo nível de habilidades sociais e cognitivas fundamentais. Também identificou-se o constante desafio de garantir que todos os jovens deixem as escolas com as habilidades exigidas no mercado de trabalho. [...] Para a educação infantil, a OCDE recomendou anteriormente que o Brasil continuasse ampliando o acesso, priorizando famílias e regiões desfavorecidas.

O PISA é estudo sobre o desempenho de alunos com 15 anos (idade considerada como o término da escolaridade básica obrigatória), elaborado a cada três anos pela OCDE, aplicado em diversos países, cujos resultados são analisados comparativamente (BRASIL, 2020).

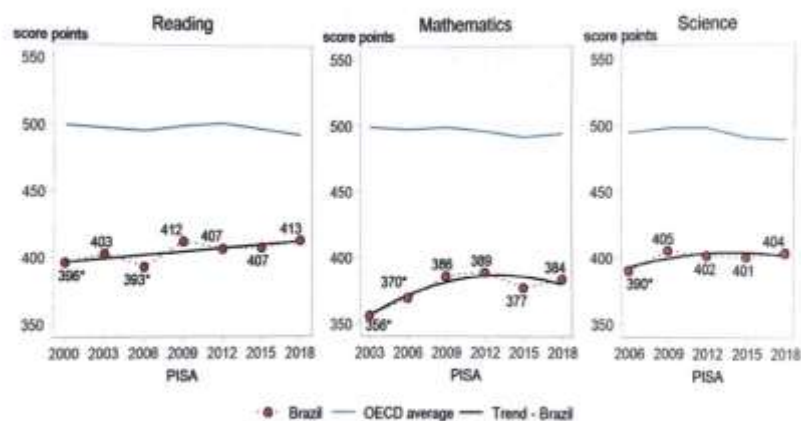
Em 2018, último estudo concluído até então, mais de 80 países participaram do PISA, tendo o Brasil logrado a posição de n° 57 no *ranking* dos resultados. Tais resultados dizem respeito aos níveis de qualidade e igualdade verificados na educação do país em relação às práticas e resultados internacionais, demonstrando que o Brasil se encontra consideravelmente abaixo dos resultados médios dos países da OCDE, como pode ser verificado na análise comparativa das performances das “*trends*”⁴¹ abaixo, apresentadas no relatório do Brasil (BRASIL, 2020):

Figura 1 – Desempenho Comparativo Brasil/OCDE

⁴¹ As “*trends*” são as linhas formadas quando interligados os pontos de resultado de cada ano. Em azul as “*trends*” referentes aos países da OCDE, em preto as “*trends*” do Brasil, e as bolinhas vermelhas correspondem às pontuações (“*scores*”) obtidas pelo Brasil em cada ano. Da esquerda para a direita, os gráficos correspondem às “*trends*” obtidas em Redação, Matemática e Ciências, respectivamente. O relatório completo pode ser acessado através do “QR code” anexo à imagem.

Performance trends

Figure 2. Trends in performance in reading, mathematics and science



Notes: *indicates mean-performance estimates that are statistically significantly above or below PISA 2018 estimates for Brazil. The blue line indicates the average mean performance across OECD countries with valid data in all PISA assessments. The red dotted line indicates mean performance in Brazil. The black line represents a trend line for Brazil (line of best fit).
Source: OECD, PISA 2018 Database, Tables I. B1.10, I. B1.11 and I. B1.12.

Fonte: Brasil (2020)

Integrantes do INSPER, em análise ao relatório do PISA anterior, de 2015, já destacam o baixo desempenho do país:

A qualidade da educação no Brasil em comparações internacionais é ruim. Em 2015, o Brasil ficou na posição 59 a 66, dependendo da disciplina, de 73 regiões e países no Programa Internacional de Avaliação de Alunos (*Programme for International Student Assessment – PISA*), com médias de notas em matemática (401 pontos), leitura (407 pontos) e ciências (377 pontos) abaixo das médias dos alunos da OCDE (de respectivamente 493, 493 e 490 pontos). Essas médias não representaram melhora em relação aos últimos anos. A média brasileira de ciências tem se mantido estável desde 2006, e a de leitura, desde 2000. A média de matemática apresentou crescimento significativo de 21 pontos desde 2003, porém diminuiu 11 pontos entre 2012 e 2015 (OCDE, 2016 apud SASSAKI et. al., 2020).

Recente publicação – também fundada na comparação dos resultados brasileiros ante os países da OCDE – observa que:

Em média, as nações integrantes da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o clube dos países ricos, investem 4,4% do PIB em educação. O Brasil sustenta um percentual maior: 5,6%. Ainda assim, ficou em 54º lugar no Pisa, a principal avaliação internacional de desempenho escolar, e ainda tem 6,8% da população acima de 15 anos analfabeta — a média mundial é de 2,6%.

Os números apontam para um percentual de investimento consideravelmente maior, porém os resultados não são satisfatórios e alterar positivamente tais resultados demanda elevada concentração de esforços, mormente quando se observa que o baixo desempenho do alunado brasileiro no PISA está diretamente relacionado às desigualdades sociais, como apontam os destaques do relatório da OCDE (BRASIL, 2020, p. 05):

- O status socioeconômico foi um forte preditor de desempenho em leitura, matemática e ciências no Brasil. Alunos socioeconomicamente mais favorecidos superaram alunos desfavorecidos em leitura, em 97 pontos (Média da OCDE: 89 pontos). No PISA 2009, a diferença de desempenho em leitura relacionada ao nível socioeconômico foi de 84 pontos no Brasil (média da OCDE: 87 pontos).
- Cerca de 10% dos alunos desfavorecidos no Brasil conseguiram pontuar dentre o quarto superior de desempenho em leitura (média da OCDE: 11%), indicando que desvantagem não é destino.
- No Brasil, os alunos com baixo desempenho são agrupados em certas escolas com menor frequência do que a média da OCDE, e alunos de alto desempenho mais frequentemente agrupados em determinadas escolas. Um aluno carente tem 18% de chance, em média, de estar matriculado em uma escola com aqueles que pontuam no quarto superior de desempenho em leitura (média da OCDE: 17% de chance).
- Cerca de 17% dos alunos brasileiros matriculados em escolas desfavorecidas (média da OCDE: 34%) e 8% dos alunos matriculados em uma escola privilegiada (média da OCDE: 18%) frequentam uma escola cujo diretor relatou que a capacidade da escola para fornecer instrução é prejudicada pelo menos para alguns por falta de corpo docente.
- No Brasil, cerca de 1 em cada 10 alunos desfavorecidos, mas com alto desempenho, não espera concluir o ensino superior, enquanto 1 em cada 25 alunos em vantagem socioeconômica e com alto desempenho não espera concluir o ensino superior.

A tendência com relação ao próximo PISA é de que o desempenho do país não seja positivo, vez que as demandas originadas pela pandemia associadas ao congelamento dos investimentos, à necessidade de melhoria na gestão educacional e à necessidade de ampliação de investimentos já apontada antes da pandemia – *Education Policy Outlook, 2021* – traduzem um somatório de fatores impróprios à repercussão positiva dos próximos resultados.

4.2.2. Congelamento orçamentário e pandemia: prospecção de desafios na oferta educacional a partir da análise do CAQi e CAQ⁴²

A lei nº 13.005 de 2014, em conformidade com o quanto disposto no artigo 214 da CF/88, previu o Plano Nacional de Educação (PNE), com as respectivas diretrizes e metas a serem cumpridas em prazo decenal, correspondente ao período de 2014 a 2024.

As fontes de financiamento de tais metas, enumeradas em lista anexada à citada lei, foram previstas nos parágrafos 3º, 4º e 5º do artigo 5º, estabelecendo que:

Art. 5º. [...] § 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.

§ 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.

§ 5º Será destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino, **em acréscimo aos recursos vinculados nos termos do art. 212 da Constituição Federal**, além de outros recursos previstos em lei, a **parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e de gás natural, na forma de lei específica, com a finalidade de assegurar o cumprimento da meta prevista no inciso VI do art. 214 da Constituição Federal.**⁴³ (grifos nossos).

A partir da mobilização da sociedade civil, foi instituída a Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2006a) que, após anos de dedicação de *experts* na área educacional, estabeleceu dois padrões de investimentos, quais sejam, “CAQi” e “CAQ” que lograram êxito no reconhecimento da sua instrumentalidade para a consagração do direito à educação pública de qualidade, tendo sido inseridos dentre as metas previstas na lei nº 13.005 de 2014.

⁴² CAQi- Custo Aluno – Qualidade Inicial; CAQ- Custo Aluno- Qualidade

⁴³ CF/88, Art. 214, inciso VI- estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto.

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2006a) informa que o *CAQi* deve ser compreendido como o valor anual inicial que o Brasil precisa investir por aluno, em cada etapa e modalidade da educação básica pública para garantir um padrão mínimo de qualidade da educação. O *CAQ*, por sua vez, seria o segundo passo, um investimento baseado no “custo aluno – qualidade” apto a aproximar o Brasil do nível de investimento e qualidade dos países desenvolvidos, como descreve a Memória de Cálculo (2018, p. 11):

O *CAQi* e o *CAQ* representam **uma inversão na lógica do financiamento** das políticas educacionais no Brasil: **o investimento, antes subordinado à disponibilidade orçamentária mínima prevista na vinculação constitucional** de recursos alocados para a área, **passa a ser pautado pela necessidade de investimento por aluno** para que seja garantido, de fato, um padrão mínimo de qualidade em todas as escolas públicas brasileiras. (grifos nossos).

Demais disso, a Nota Técnica explica que:

O *CAQ* contempla as condições adequadas e os insumos materiais e humanos necessários para que os professores consigam ensinar e para que os alunos possam aprender. **A ideia central é que a garantia de insumos adequados é condição fundamental – ainda que não suficiente –, para o cumprimento do direito à educação.** Fundamental porque sem valorização dos profissionais da educação e infraestrutura adequada nas escolas públicas, a educação não acontece. (grifos nossos).

A ideia carreada pelos padrões *CAQi* e *CAQ* de “inversão na lógica do financiamento” não condiz com as alterações realizadas pelo NRF, aspecto contraditório apontado no projeto, quando ainda em trâmite a PEC nº 55/2016, como se observa da comunicação oficial do Alto Comissariado da ONU de Direitos Humanos (2016, p. 03):

O PNE, através do mecanismo de Custo de Qualidade Inicial de educação por aluno, **requer um adicional de R\$ 37 bilhões anuais, em parte para atender aos estimados 3,8 milhões de crianças de 4 a 17 anos que permanecem fora da escola.** O PNE foi bem recepcionado pelo Comitê dos Direitos da Criança em suas observações finais sobre o segundo ao quarto relatórios periódicos combinados do Brasil no âmbito da Convenção dos Direitos da Criança. O Comitê expressou preocupação com os cortes orçamentários anteriores no setor de educação e seus efeitos negativos na implementação do Plano Nacional de Educação, recomendando, à luz da Recomendação Geral nº 1 sobre os objetivos da educação, que os recursos para o setor de educação sejam aumentados “a fim de fortalecer a educação pública e priorizar a implantação do Plano Nacional de Educação. (grifos nossos).

Os esforços deveriam ser implementados no sentido de melhorar a qualidade da educação oferecida no país. Conforme a publicação da Memória de Cálculo da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (2018, p. 20):

[...] é um problema que atinge a escola brasileira desde as suas origens. Relatos de educadores e registros históricos da área mostram que, no início da República no Brasil, ao final do século XIX, quando o acesso à educação ainda era um privilégio de poucos, já se registravam desafios ainda hoje presentes na educação básica pública brasileira, como a falta de condições materiais adequadas nas escolas, a precariedade da formação de professores e a pouca valorização da profissão.

Embora as intenções de investimento e melhoria da educação tenham passado a constar de instrumentos normativos e reguladores da educação, tais quais a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o Programa Nacional de Educação, regulamentos do Conselho Nacional de Educação dentre outros não alcançaram a efetividade proposta, como destaca a Memória de Cálculos (2018, p. 40):

A portaria MEC 142/2016 tinha como principal desafio analisar os caminhos para a implementação do Custo Aluno Qualidade-Inicial (CAQi) e contava com a presença da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, criadora do mecanismo e da Confederação dos Trabalhadores em Educação (CNTE), que representa todos os profissionais da educação básica pública. Já a portaria MEC 233/2018, que institui a CPACEB, **não só exclui as duas entidades, como pretende, antes de tudo, avaliar a viabilidade de implementação dos mecanismos de financiamento da educação, sem quaisquer determinações de prazo – como ocorria no texto anterior. Ou seja, fica evidente que o objetivo é criar argumentos para não implementar instrumentos que deem condições de trabalho às educadoras e aos educadores e de aprendizagem às estudantes e aos estudantes.**

Os termos utilizados pelo artigo 212 da CF/88, “manutenção e desenvolvimento” não prosperam em um cenário de congelamento de gastos, uma vez que a oferta da educação está, assim como a realização de outros direitos, vinculada ao investimento realizado, como se observa na Nota Técnica (2018, p. 07):

Além disso, como se trata de custos, obviamente é preciso estimar os valores monetários dos diferentes insumos. Uma crítica equivocada referente ao CAQ aponta como problemática a “precificação” dos componentes dos custos. Isso

revela total desconhecimento da gestão educacional e da ampla literatura de estudos de custos, tanto na educação como fora dela. O CAQ segue a lógica de financiamento dos países que deram certo em termos educacionais: define os ingredientes básicos de qualidade (insumos) que uma escola deve ter e estima seus custos. Na contabilidade pública, é preciso ordenar o orçamento. **Portanto, para materializar qualidade é preciso ter insumo-preço. Caso contrário, a qualidade é só discurso. As condições de oferta, em qualquer operação financeira e contábil, são concretizadas por insumos.** Aliás, como visto, essa é a definição dada pela LDB. (grifos nossos).

As sobreposições normativas impõem o abandono do PNE e de suas metas, tornando a situação da educação ainda mais grave após a ocorrência da pandemia de COVID-19, ante o grande período de paralisação do ensino e a precariedade de estrutura para a realização do ensino remoto como demonstram os dados publicados pelo Censo Escolar de 2020:

Quadro 15 – Educação na Pandemia

Dados Exemplificativos da Educação na Pandemia - Ano Letivo 2020		
Quantidade de Municípios no país que ofertaram aulas no modelo ao vivo (síncronas) por internet e com interação aluno-professor (redes pública e privada)		
Nenhuma aula	2.449	
Todas as aulas	471	
De 50% a 59,99% das aulas	316	
Percentual de Apoio Tecnológico aos Alunos	Rede Estadual	Rede Municipal
Acesso gratuito ou subsidiado à internet	21,2%	2,0%
Disponibilização de Equipamento (computador, smartphone etc)	22,6%	4,3%

Fonte: Censo Escolar 2020

A Agência Senado (ARAÚJO, 2021), neste sentido, informa que a “pandemia acentuou o déficit educacional e exige ações do poder público”, uma vez que, de acordo com o Censo Escolar 2020:

[...] 9 em cada 10 escolas (90,1%) não retornaram às atividades presenciais no ano letivo de 2020.

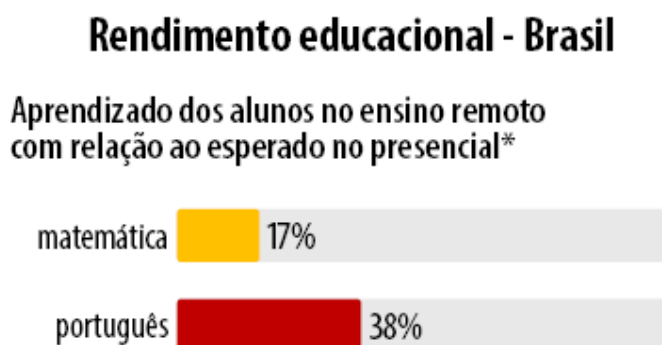
No entanto, **é na comparação entre as escolas públicas e particulares que as desigualdades começam a aparecer.** No ensino privado, 70,9% das escolas ficaram fechadas no ano passado. O número é consideravelmente menor que o da rede pública: 98,4% das escolas federais, 97,5% das municipais e 85,9% das estaduais. (grifos nossos).

A desigualdade educacional foi evidenciada pelas dificuldades do serviço de educação pública no período mais grave da pandemia. De um lado, cidadãos desprovidos de acesso aos insumos tecnológicos exigidos para a implementação do ensino à distância, do outro um sistema educacional despreparado e sem estrutura adequada, ratificando as seguintes palavras de Dowbor (2021):

A dimensão do acesso ao conhecimento como condição de acesso à cidadania, tão presente na obra de Paulo Freire, não só continua presente, como se agrava. Para já, um terço da humanidade, ou por não ter acesso aos equipamentos, ou por não ter como pagar as taxas extorsivas, ou por se encontrar em regiões desprovidas de sinal, ou inclusive de energia, encontra-se de certa maneira como que no escuro, desligada do mundo digital onde acontecem as coisas. Na sociedade do conhecimento, o não acesso tornou-se mais dramático.

Os primeiros sinais da amplitude que a crise educacional avulta tomar podem ser considerados a partir dos percentuais de aproveitamento abaixo:

Figura 2 – Rendimento educacional - Brasil



Fonte: Insper e Instituto Unibanco via Agência Senado

Figura 3 – Engajamento dos alunos da rede estadual no ensino médio remoto em 2020

Engajamento dos alunos da rede estadual no ensino médio remoto em 2020



Fonte: Insper e Instituto Unibanco via Agência Senado

O recente relatório elaborado pela OCDE, *Education Policy Outlook* (2021, p.07), utilizando critérios de políticas públicas internacionais para as análises comparativas, aponta as demandas educacionais brasileiras relacionadas à pandemia:

A pandemia da COVID-19 acentuou o persistente desafio do sistema educacional brasileiro de melhorar os resultados de aprendizagem para todos, ao mesmo tempo em que ampliou as desigualdades educacionais que muitos alunos enfrentam [...] No momento em que o Brasil continua a responder à pandemia da COVID-19 e trabalha para se recuperar de mais de um ano de fechamento das instituições e do ensino remoto para muitos estudantes, é preciso considerar tanto as prioridades imediatas quanto as reformas estruturais de longo prazo. [...] Assim, o **investimento de recursos** no desenvolvimento de ferramentas de ensino, como vídeos, avaliações, estratégias pedagógicas e até mesmo padrões de aprendizagem, como aconteceu no Chile, também pode trazer benefícios no longo prazo para a implementação curricular. O exercício de priorização das habilidades que todos os estudantes devem adquirir é particularmente importante no Brasil, onde é provável que grandes desigualdades tenham se acentuado devido ao fechamento prolongado das escolas durante a pandemia. As avaliações diagnósticas das lacunas de aprendizagem tornam-se, portanto, o próximo passo imprescindível para garantir que as necessidades dos estudantes sejam plenamente atendidas. Ao oferecer uma ferramenta nacional para atingir essa meta, o Chile criou um mecanismo para determinar o impacto da pandemia no sistema educacional e, ao mesmo tempo, deu um *feedback* mais direcionado às escolas e aos estudantes, contribuindo, assim, para aliviar a carga de responsabilidade dos atores educacionais.

Por fim, o relatório da OCDE, *Education Policy Outlook* (2021, p.12) destaca que:

Crianças negras geralmente compõem a maioria das pessoas em situação de pobreza e estão mais propensas a sofrer muito mais privações sociais e educacionais (2018).

O prolongado fechamento das escolas durante a COVID-19 provavelmente acentuou essas desigualdades. Cerca de 30% dos alunos menos favorecidos no Brasil, assim como aqueles em escolas rurais, relataram ter acesso a um computador em casa para os trabalhos escolares em 2018, contrapondo-se a quase 90% dos alunos favorecidos ou em escolas particulares. Em toda a OCDE, o trabalho envolvendo políticas para tratar das desigualdades geralmente se concentra na priorização de grupos específicos para receber auxílio ou recursos direcionados (2018). Embora isso continue sendo importante, o cenário internacional também testemunha um crescimento de incentivos a respostas individuais e abordagens mais abrangentes que considerem as várias vulnerabilidades que interagem para diminuir as oportunidades e afetar negativamente os resultados para algumas crianças (2020). No Brasil, ambas as abordagens serão muito importantes na recuperação da COVID-19 e no futuro.

Diante dos dados históricos de investimento e resultados, associados à estipulação do teto de gastos a impedir qualquer incremento capaz de oferecer – no futuro próximo ou mais distante – resultados melhores, os objetivos previstos no PNE tornam-se inverossímeis. Tal conclusão é apontada pela OCDE *Education Policy Outlook* (2021, p. 11):

No ritmo atual de progresso, o Brasil não alcançará a meta do Plano Nacional de Educação (PNE) de 50% de matrículas para crianças de 0 a 3 anos até 2024 (2020). A diferença de 25 pontos percentuais nas taxas de participação entre os quintis socioeconômicos mais baixos e mais altos é particularmente preocupante (2020). Os dados do PISA 2018 indicam que no Brasil, como em outros países, a educação infantil pode exercer um impacto no desempenho educacional posterior quando as crianças a frequentam por dois anos. No entanto, esse impacto não foi tão positivo no Brasil quanto na média dos países da OCDE. Juntamente com o aumento da participação, o Brasil deve, portanto, garantir a qualidade.

Os esforços dos especialistas na elaboração de critérios orientadores para a melhoria educacional do país esbarram na implementação de um regime fiscal em sentido contrário e, nas contingências negativas da pandemia, fortuitamente somadas às pendências históricas da educação brasileira. Enquanto a demanda é de maior investimento, a resposta é de decréscimo orçamentário, tornando os padrões de qualidade elementos legislativos natimortos, e a busca pela educação pública de qualidade, um objetivo sem caráter prioritário.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O cenário de agravamento da crise econômica brasileira, em 2014, o fim do ciclo de alta das *commodities* e consequente redução das exportações realizadas pelo Brasil são fatores relacionados à implementação de mecanismos de austeridade, imbuídos do objetivo de reduzir os gastos públicos primários, diminuir a participação do Estado na indução do crescimento econômico bem como expandir a atuação do mercado e fomentar os agentes econômicos.

Após experimentar período favorável de crescimento, com grande demanda de insumos brasileiros, especialmente por parte da China – período este batizado pelo economista Edmar Bacha de “milagrinho brasileiro”, como aponta Laura Carvalho (2020) – os efeitos persistentes da crise econômica mundial iniciada em 2008 alcançaram o Brasil.

A contração das exportações associadas às políticas públicas escolhidas para o enfrentamento da situação de alta de juros, aumento da dívida pública, agravamento do cenário de desemprego, desaceleração da economia interna dentre outros fatores agravaram a crise política oriunda das sucessões de cargos executivos relacionados a escândalos de corrupção e ao início da maior operação de investigação de corrupção vinculada ao governo central conhecida na história democrática brasileira.

Laura Carvalho (2020), apresentando algumas posições de compreensão desse cenário de caos econômico e social ao qual retorna o Brasil, após curto período de crescimento econômico e certa redução dos indicadores de desigualdade experimentados entre os anos de 2003 e 2011, aponta para uma interpretação de multicausalidade.

No início dos anos 2000, após a implementação e estabilização do Real, a adoção de condições macroeconômicas adequadas bem como a edição de importantes marcos normativos econômicos e sociais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n° 101/2000), Bolsa Escola (lei n° 10.219/2001), Bolsa Alimentação (MP n° 2.206-1/2001), Auxílio Gás (Decreto n° 4.102/2002), dentre outros, a “casa” estaria arrumada para aproveitar o cenário internacional e convertê-lo em benefícios internos, tais quais o crescimento de investimento, a redução de desigualdades, o crescimento do emprego formal, aumento progressivo dos salários e consequente aumento do consumo interno dentre outros efeitos positivos.

Observou-se, a partir de 2003, a adoção de agenda política fundada em propostas redistributivas, investimento em infraestrutura, expansão da transferência de renda, ajuste fiscal em busca de *superavit* primário mais alto e manutenção de taxa de juros elevada, desenhando um cenário de “conservadorismo”, como descrito por Laura Carvalho (2020, p. 13-4), e destacando a participação do Estado no bem-estar social.

O favorecimento da economia brasileira até 2006 deve-se, em grande parte, ao crescimento da exportação. A partir de 2006 e 2007, o crescimento do consumo interno ultrapassou o percentual de participação das exportações no resultado de crescimento da economia, em razão das políticas de distribuição de renda e acesso ao crédito.

Outro aspecto de grande influência nos resultados econômicos foi a expansão dos investimentos públicos, diretamente relacionado ao crescimento do mercado interno, com especial destaque para o “Programa de Aceleração do Crescimento – PAC”, gerando emprego, aumento do salário, outros investimentos reflexos e aumento do consumo das famílias (CARVALHO, 2020).

A crise econômica mundial de 2008 e 2009 gerou para o Brasil a contração do crédito, a redução dos valores das *commodities*, a desvalorização da moeda nacional frente ao dólar e a redução do PIB por dois semestres consecutivos.

Medidas foram adotadas pelo governo, porém a inadequação do setor industrial brasileiro – baixa competitividade e fragilidade – associada ao aumento das importações, aumento da inflação e desaceleração do consumo pelas famílias demonstraram que a receita econômica até então praticada não seria capaz de sustentar as demandas de adequação à nova realidade global. Terminava a boa fase econômica dos pequenos milagres.

O país que havia crescido economicamente a partir do proveito dos efeitos externos carecia de nova receita de política econômica para a manutenção do crescimento ou para a amortização dos efeitos negativos da crise econômica internacional. Passava a ser necessário contar com a indústria, a tecnologia, a capacitação da mão obra para formular um crescimento econômico estável e autossustentável, requisitos ausentes na realidade brasileira.

A partir de 2011, passa a ser adotada nova agenda econômica, abrangendo preços administrados, desonerações tributárias, créditos subsidiados, redução dos investimentos públicos, manobras fiscais e “contabilidade criativa”, como largamente descrito por Laura

Carvalho (2020, p. 86), elementos que somados foram abrindo caminho aos reclames e às implementações de medidas de austeridade por parte dos governos a partir de 2011.

A Emenda Constitucional n.º 95 de 2016 caracteriza-se como instrumento formal de uma política fincada na austeridade e dissociada do papel prestacional estabelecido pela Constituição, quando da estipulação pelo constituinte originário das responsabilidades do Estado frente aos direitos fundamentais de segunda dimensão, especialmente àqueles dependentes da oferta material a ser cumprida pelo poder público.

Observou-se, especialmente a partir dos ensinamentos de Harvey, que o retorno a um *status* predominantemente liberal impacta diretamente o perfil prestacional do Estado Social, considerando que eventos relacionados ao caráter liberal de gestão política e econômica – tais como as privatizações e a “mercantilização” das demandas da vida comum – geram, invariavelmente, influências sobre as políticas públicas destinadas à oferta e à materialização dos direitos fundamentais sociais.

A adoção de políticas econômicas austeras – ainda que os mecanismos econômicos sejam, aparentemente, temáticas estrangeiras ao campo dos direitos e garantias fundamentais – por parte do governo tornou-se elemento de análise da presente pesquisa, tendo em vista a necessidade de se verificar a relação existente entre a política econômica adotada e os reflexos na oferta do direito à educação básica através do ensino público.

Tal preocupação justifica a relação proposta desde o título da pesquisa, entre a reforma constitucional e seus impactos na educação básica – objeto central do estudo – e o “neoliberalismo”.

Ainda que tenham sido observados períodos de maior investimento na educação, tais quais os citados anos de 2004 a 2012, quando o Brasil apresentou percentual de investimento na educação maior do que a maioria dos países da OCDE, observa-se que a maior parte dos investimentos foram destinados ao ensino superior, mantendo uma provisão insuficiente de investimentos no ensino básico e apresentando o aumento do valor de investimento por aluno associado à redução das matrículas e não, efetivamente, pela maior realização orçamentária na área.

A partir da implementação do NRF passou-se a observar o progressivo decréscimo do orçamento da União destinado à educação de um modo geral e das rubricas orçamentárias

relacionadas à transferência da União para a educação básica, em cumprimento a sua responsabilidade supletiva de financiamento e apoio cooperativo aos demais entes federativos.

O Plano Nacional de Educação (PNE), elaborado com base em um sistema progressivo de financiamento da educação como mecanismo apto ao desenvolvimento educacional, teve elementos importantes subtraídos de seu texto normativo quando da sua votação legislativa, à guisa de concordância com as diretrizes liberais do governo, tendo sido justificados os vetos com a suposta contrariedade à Lei de Responsabilidade Fiscal, como descreveu Araújo (2007, p.73).

Demais disso, o estudo técnico realizado pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação, responsável pela criação dos critérios objetivos de implementação de padrão mínimo de qualidade na educação pública que foram vistos, restaram inalcançáveis na prática, ainda que previstos legalmente, ante a não provisão de acréscimos orçamentários.

Consoante o que fora visto, ainda que as intenções de investimento e melhoria da educação tenham logrado êxito em compor o arcabouço normativo referente à educação brasileira, através de normas como a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, o Programa Nacional de Educação, regulamentos do Conselho Nacional de Educação dentre outros, os resultados apresentados não demonstram melhorias efetivas e acusam para a necessidade de maior investimento na educação pública.

Importante destacar que o percentual de investimento realizado pelo Brasil se apresentou superior ao investimento médio realizado pelos países da OCDE, mas tal resultado não impediu que a ONU manifestasse a sua contrariedade à EC n^o 95/2016 e chamasse atenção para a necessidade do adicional de 37 bilhões de reais para a implementação das metas do PNE e a inclusão de 3,8 milhões de crianças e adolescentes entre 4 e 17 anos que se encontrariam fora das escolas.

O investimento educacional tem que estar apto a abranger as necessidades estruturais das escolas; o investimento na qualificação dos professores, na melhoria de suas carreiras e condições de trabalho; o acesso do alunado às tecnologias e às condições consideradas requisitos indispensáveis à sua permanência na escola; a melhoria administrativa e gestora do sistema educacional; o adequado direcionamento e acompanhamento da aplicação das verbas destinadas à educação, sem desconsiderar as desigualdades regionais dentre outros fatores que

precisam receber destaque e estar relacionados entre si para que resultados positivos sejam alcançados e a educação seja admitida como prioridade.

Contrariando tais necessidades e como mencionado anteriormente, as alterações constitucionais no regime fiscal da União – com a limitação dos gastos primários aos valores praticados no ano anterior corrigidos pela inflação – impõem o abandono das metas do PNE, agravando a situação da educação antes de 2020 e ainda mais após a ocorrência da pandemia de COVID-19, quando se observou grande período de paralisação do ensino, a precariedade de estrutura para a realização do ensino remoto, resultando em elevados *déficits* na aquisição de conhecimento por parte dos estudantes.

Demais disso, o NRF, em que pese ser fruto de uma reforma constitucional, contraria de várias formas a lógica normativa da Constituição, desde critérios principiológicos, perpassando pelas características das normas de direitos fundamentais, alcançando, inclusive, a hermenêutica constitucional.

A Constituição Federal de 1988 previu no rol dos direitos fundamentais o direito à educação básica ao qual se destinou a vinculação de percentuais das arrecadações tributárias dos entes federativos como garantia de manutenção de investimento mínimo na área.

As previsões da EC n^o 95/2016 não alteram o percentual mínimo de aplicação da União na educação básica, porém atingem diretamente o valor nominal, uma vez que, limitando a base de cálculo sobre a qual incide o percentual de 18% ao valor praticado no ano anterior, com reajuste pela inflação, conduz à verificação de valores menores a cada ano, o que corresponde a uma redutibilidade real na efetivação do direito, ainda que normativamente permaneça inalterado.

Trata-se, em termos práticos, de uma regressividade nos investimentos, adequada ao interesse de redução das despesas primárias do governo, porém despreocupada com a efetivação da garantia constitucional de irredutibilidade dos direitos fundamentais, haja vista que quanto menor for o valor investido, menor será a efetivação do direito e menores serão os resultados.

Ademais, os termos utilizados pelo artigo 212 da CF/88 “manutenção e desenvolvimento” não prosperam em um cenário de congelamento de gastos, uma vez que a oferta da educação está, assim como a realização de outros direitos, vinculada ao investimento adequado às necessidades reais. Enquanto as necessidades reais permanecem crescentes,

reduzir seu aporte financeiro corresponde ao oposto do que seria “manutenção”, quiçá “desenvolvimento”.

A manobra realizada no texto constitucional – por via legítima de reforma, de acordo com os critérios formais de constitucionalidade – fomenta a ideia do que se poderia investigar como tipo de inconstitucionalidade escondida, transversa, indireta ou qualquer termo capaz de fazer referência àquilo que não está evidente ou propriamente manifestado, considerando que não ataca diretamente a norma que seria blindada de reforma, porém esvazia substancialmente a sua função e a capacidade de produzir os efeitos dela esperados.

Seria um aspecto interessante de investigação constitucional que se admite aberto para o futuro, porém limita-se à observância do NRF implementado pela EC n^o 95/2016 como instrumento de política neoliberal e à caracterização do impacto reducionista do orçamento da União destinado à educação Básica, no período de 2017 a 2021.

Restou demonstrada, a partir da análise constitucional, a responsabilidade do Estado na oferta da educação como materialização de direito fundamental de índole prestacional. Tal responsabilidade – a despeito das necessárias, porém não enfrentadas críticas à descentralização prevista para a educação – é repartida dentre os três níveis de entes que compõem a Federação brasileira, cabendo à União a responsabilidade supletiva no financiamento da educação básica, através da transferência do percentual de 18% sobre o valor de sua arrecadação tributária, caracterizando um sistema de cooperação entre os entes federativos, com vistas à implementação do perfil social do Estado.

Uma vez que passa a ser admitida a redução do orçamento destinado aos fins sociais do Estado, fica claro o caráter de austeridade da medida proposta. Como apontaram Rossi et. al. (2019, p. 03-05), o termo austeridade não é próprio da ciência econômica, mas, sim, da filosofia moral, carregando a ideia de sacrifício e parcimônia a serem suportados pelo público, em busca de maior confiança dos agentes econômicos, fundado na compreensão de que o crescimento do setor privado está diretamente relacionado à redução do setor público.

Não cabe na presente pesquisa concordar ou refutar tal ideia. Cabe, em verdade, demonstrar que a austeridade – no mínimo – deve conter seus limites e não alcançar o papel essencial do Estado na realização do bem comum, sob pena de se transmutar em remédio “autodestrutivo” em busca de ilusória estabilidade econômica, como orientam Rossi et. al. (2019).

Considerando que o país necessita de desenvolvimento em tecnologia, qualificação de mão de obra, maior participação da indústria nacional nos resultados econômicos, como admitir um caminho apto a realizar tais necessidades que não se inicie no adequado investimento e incremento da educação? Qual a mágica possível ou trata-se apenas de falsear os interesses reais?

Paulo Bonavides (2009), em ampla análise crítica, aponta a ausência de saída para o Brasil diante das “forças capitalistas globalizadoras”, apresentando uma realidade de submissão às forças do capital internacional, não restando muito espaço ao crescimento e desenvolvimento interno e às reduções das desigualdades.

Os prognósticos não são suficientemente mutáveis se considerados governos de perfis mais de direita ou de esquerda, posto que a força do capital se apresenta maior do que a força de implementação das ideologias, *in visu* às políticas econômicas adotadas a partir de 2011.

O grande problema é que a educação e a redução das desigualdades a partir do incremento educacional não são compatíveis com a lógica do mercado, salvo quando se trata da educação privada e da transformação da função social de educar em insumo bem como dos alunos e das famílias em consumidores.

Mészáros (2020) afirma categoricamente que a modificação que a educação precisa estaria vinculada a um determinado modo de reprodução da sociedade, porém não seria possível cogitar uma reforça sob os influxos do capital, pois este seria irreformável.

Nesse sentido, imersos no sistema de devoção ao capital, estaríamos diante de um problema sem solução viável, salvo se mantivermos o sentimento republicano, de cooperação federativa, de respeito à democracia e de limitação às demandas oriundas do sistema capitalista, como indica esperançosamente Bonavides (2009, p. 57).

Qualquer caminho que prive a coletividade de desenvolver-se mais em uma geração do que na geração anterior é insólito ao anseio de um futuro socialmente próspero, frutífero e igualitário. Com isso, não se admite resposta única às irrazoáveis influências do capital sobre as políticas sociais e econômicas, sugere-se, no entanto, que, mesmo com a existência de plurais posturas de bom senso, nenhuma delas será adequada se admitir a abolição, redução ou flexibilização dos direitos fundamentais e das condições essenciais para o atingimento da plena dignidade da pessoa humana.

Consideração a nível de conclusão limitada às propostas da presente pesquisa informa a importância do papel do Estado na oferta dos direitos fundamentais prestacionais; a educação como instrumento de destaque para o desenvolvimento social, redução das desigualdades e consecução da dignidade da pessoa humana; a necessidade de reforma constitucional para o abandono do teto de limite de gastos primários e a fiel observância às prescrições constitucionais.

REFERÊNCIAS

AGRA, Walber de Moura. Direitos Sociais. In: MARTINS, Ivis Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de Direito Constitucional**. v.1. Coordenadores: São Paulo: Saraiva, 2010.

ALEXY, Robert. **Teoria dos Direitos Fundamentais**. São Paulo: Malheiros, 2008.

ALVES, Alda Judith. A “Revisão da Bibliografia” em Teses e Dissertações: Meus Tipos Inesquecíveis. In: **Caderno de Pesquisa**. São Paulo, n° 81, p. 53- 60, 1992. Disponível em: <<http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/cp/article/view/990/999>>. Acesso em: 29 set. 2021.

AMORIM, Henrique. Trabalho Imaterial e Capitalismo. In: **Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social: 110 Problemáticas Contemporâneas**. Coord. Anete B. L. Ivo, Elsa S. Kraychete, Cristiana Mercuri; Angela Borges e Stella Senes. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2020.

ANUÁRIO BRASILEIRO DE EDUCAÇÃO BÁSICA. 2021. Disponível em: <<https://www.moderna.com.br/anuario-educacao-basica/2021/financiamento.html#estimativa-do-percentual-do-investimento-publico-total-em-educacao-em-relacao-ao-produto-interno-bruto-pib-por-nivel-de-ensino-2005-2017>>. Acesso: 18 ago. 2022.

APPLE, Michael W. **Para Além da Lógica do Mercado: compreendendo e opondo-se**. Rio de Janeiro: DP&A, 2005.

ARAÚJO, Ana Lúcia. Pandemia Acentua Deficit Educacional e Exige Ações do Poder Público. In: **Agência Senado** – Notícias. 2021. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/infomaterias/2021/07/pandemia-acentua-deficit-educacional-e-exige-acoes-do-poder-publico>> Acesso: 20 nov. 2021.

ARAÚJO, Raimundo Luiz Silva. **Financiamento da Educação Básica no Governo Lula: Elementos de Ruptura e de Continuidade com as Políticas do Governo FHC**, 2007. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/bitstream/10482/2958/1/2007_RaimundoLuizSilvaAraujo.pdf>. Acesso em: 09 ago. 2022.

ARRUDA NETO. José Manoel. **Processo e Constituição**. 2008. Disponível em: <[https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-a-consolidacao-das-instituicoes/poder-judiciario-e-acesso-a-justica-processo-e-constituicao#:~:text=O%20Estado%20oriundo%20da%20Revolu%C3%A7%C3%A3o,das%20leis%20e%20da%20pol%C3%ADcia.&text=Da%20o%20nome%20de%20Estado%20Pol%C3%ADcia%20\(%C3%89tat%20Gendarme\)](https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/outras-publicacoes/volume-iii-constituicao-de-1988-o-brasil-20-anos-depois.-a-consolidacao-das-instituicoes/poder-judiciario-e-acesso-a-justica-processo-e-constituicao#:~:text=O%20Estado%20oriundo%20da%20Revolu%C3%A7%C3%A3o,das%20leis%20e%20da%20pol%C3%ADcia.&text=Da%20o%20nome%20de%20Estado%20Pol%C3%ADcia%20(%C3%89tat%20Gendarme))>. Acesso em: 21 nov. 2021.

AULETE, Caldas. **Dicionário Contemporâneo de língua portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Delta S.A., 1958.

BALASSIANO, Marcel Grillo. **Recessão Brasileira (2014-2016): Uma Análise por Meio do Método do Controle Sintético do PIB, PIB per capita, Taxa de Investimento e Taxa de Desemprego**. 2018. Disponível em: <https://www.anpec.org.br/encontro/2018/submissao/files_I/i4-e40f41cc1badaf4207dc9dc7f5823cc8.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BARROSO, Luís Roberto. A Constituição Brasileira de 1988: uma introdução. In: MARTINS, Ivis Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de Direito Constitucional**. v.1. Coordenadores: São Paulo: Saraiva, 2010.

BARROSO, Luís Roberto. **O Direito Constitucional e a Efetividade de suas Normas**. 9. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2009.

BARROSO, Luís Roberto. **Sem Data Venia: Um Olhar sobre o Brasil e o Mundo**. Rio de Janeiro: História Real, 2020.

BASSI, Camilo de Moraes. **Implicações dos Novos Regimes Fiscais no Financiamento da Educação Pública**. 2018. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8692/1/td_2407.PDF>. Acesso em: 14 out. 2021.

BNDES. Glossário. In: **Relatório Anual**. 2014. Disponível em: <https://www.bndes.gov.br/SiteBNDES/bndes/bndes_pt/Hotsites/Relatorio_Anuar_2014/glossario.html> Acesso: 16 de novembro de 2021.

BOBBIO, Norberto. **Estado, Governo e Sociedade: Fragmentos de um dicionário político**. Rio de Janeiro/ São Paulo: Paz e Terra, 2020.

BOBBIO, Norberto. **O Futuro da Democracia: Uma defesa das regras do jogo**. Rio de Janeiro/ São Paulo: Paz e Terra, 1997.

BONAVIDES, Paulo. **Do País Constitucional ao País Neocolonial. A Derrubada da Constituição e a Recolonização pelo Golpe de Estado Institucional**. 4^a ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. **Diário Oficial [da] República do Brasil**, Brasília, 5 de outubro de 1988. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística- IBGE. **Produto Interno Bruto Per Capita**. 2021. Disponível em: <<https://sidra.ibge.gov.br/tabela/6784#n1/all/v/9812/p/all/d/v9812%202/l/v,,t+p/resultado>>. Acesso: 10 de agosto de 2022.

BRASIL, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira - INEP. **Censo Escolar 2020**. Disponível em:

<https://download.inep.gov.br/censo_escolar/resultados/2020/apresentacao_pesquisa_covid19_censo_escolar_2020.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Ações Diretas de Inconstitucionalidade. Medida Provisória nº 213/2004, convertida na Lei nº 11.096/2005. Programa Universidade Para Todos – Prouni. Ações Afirmativas Do Estado. Cumprimento do Princípio Constitucional da Isonomia. 03 de maio de 2012, sob relatoria do Ministro Carlos Ayres Britto. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3530112>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 460 -Paraná. Relator. min. Luiz Fux, j. 4-6-2020, P, DJE de 10-11-2020. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=753445537>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Ato das Disposições Constitucionais Transitórias**. Brasília, DF, 05 de out. 1988. Disponível em: < <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/conadc/1988/constituicao.adct-1988-5-outubro-1988-322234-publicacaooriginal-1-pl.html> >. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. **Censo da Educação Básica 2019**. Resumo Técnico. Disponível em:

<https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resultados_indice_desenvolvimento_educacao_basica_2019_resumo_tecnico.pdf>. Acesso em: 17 nov. 2021.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF, **Diário Oficial [da] República do Brasil**, 05 out. 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Constituição da República dos Estados Unidos do Brasil (de 16 de Julho de 1934). (Vide Decreto Legislativo nº 6, de 1935). Nós, os representantes do povo brasileiro, pondo a nossa confiança em Deus, reunidos em Assembléia Nacional Constituinte para organizar um regime democrático, que assegure à Nação a unidade, a liberdade, a justiça e o bem-estar social e econômico. **Diário Oficial [da] República do Brasil**, de 16 jul.1934. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao34.htm>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Controladoria Geral da União. Orçamento Atualizado para a Educação**. 2021. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 95. Brasília, DF, **Diário Oficial [da] República do Brasil**, 15 de dezembro de 2016. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº108. Brasília, DF, **Diário Oficial [da] República do Brasil**, 26 de agosto de 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc108.htm>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Emenda Constitucional nº113. Brasília, DF, **Diário Oficial [da] República do Brasil**, 08 de dezembro de 2021. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/Emendas/Emc/emc113.htm>. Acesso em: 08 ago. 2022.

Brasil. **Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**. Brasil no Pisa 2018 [recurso eletrônico]. – Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020.

BRASIL. Lei complementar nº 101, de 4 de maio de 2000. Mensagem de veto (Vide ADI 2238). Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 4 mai. 2000. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.005 de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. Brasília, DF, **Diário Oficial [da] República do Brasil**, 25 de junho de 2014. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 20 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 9.394 de 1996. Estabelece as Diretrizes e Bases da Educação Nacional. Brasília, DF, **Diário Oficial [da] República do Brasil**, 20 de dezembro de 1996. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/19394.htm>. Acesso em: 15 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 10.219 de 11 de abril de 2001. Cria o Programa Nacional de Renda Mínima Vinculada à Educação - "Bolsa Escola", e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 12 abr. 2001. Disponível em: <<https://legislacao.presidencia.gov.br/atos/?tipo=LEI&numero=10219&ano=2001&ato=9d4ITWE5kMNpWTca2>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, 26 jun. 2014, P. 1, EDIÇÃO EXTRA. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. Lei nº de 15 de outubro de 1827. Manda crear escolas de primeiras letras em todas as cidades, vilas e lugares mais populosos do Império. **Chancellaria-mór do Imperio do Brazil** - Rio de Janeiro, 31 de Outubro de 1827. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lim/LIM..-15-10-1827.htm>. Acesso em: 01 set. 2022.

BRASIL. Medida Provisória Nº 2.206-1, de 6 de setembro de 2001. Cria o Programa

Nacional de Renda Mínima vinculado à saúde: "Bolsa-Alimentação" e dá outras providências. **Diário Oficial [da] República do Brasil**, Poder Executivo, Brasília, DF, 6 set. 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas_2001/2206-1.htm#:~:text=MEDIDA%20PROVIS%C3%93RIA%20No%202.206,Art.>. Acesso em: 10 nov. 2021.

BRASIL. **Portal da Transparência**. 2021. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/funcoes/12-educacao?ano=2021>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 241/2016**. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01k53arv5aptptnyuhxykb5orj19016570.node0?codteor=1468431&filename=PEC+241/2016>. Acesso em: 13 nov. 2021.

BRASIL. **Proposta de Emenda Constitucional nº 55/2016**. Disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/materias/-/materia/127337>>. Acesso em: 08 ago. 2022.

BRASIL. **Sistema Integrado de Financiamento - SIOP**. Disponível: <<https://www.siop.planejamento.gov.br/modulo/login/index.html#/>>. Acesso em: 02 ago. 2022.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Estado, Estado-nação e Formas de Intermediação Política**. 2017. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/ln/a/3WBTjZLvpPzdLqdxxbCVNTQ/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 06 out. 2021.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Carta Aberta aos Presidentes do Congresso e da Câmara Federal**. (Posicionamento público). São Paulo, 14 ago. 2006a. Disponível em: <<https://undime.org.br/noticia/carta-aberta-aos-presidentes-do-congresso-e-da-camara-federal>>. Acesso em: 21 dez. 2020.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Memória de Cálculo 2018**. Quanto Custa a Educação Pública de Qualidade no Brasil? Disponível em: <<https://campanha.org.br/caqi-caq/saiba-como-sao-calculados-o-caqi-e-o-caq-livro/>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **Nota Técnica PEC 26/2020**. 2020: Por Que é Imprescindível Constitucionalizar o CAQ. Disponível em: <https://media.campanha.org.br/acervo/documentos/Fundeb2020_NotaTecnica_2020_08_12_CAQ-SenadoFederal_FINAL.pdf> Acesso: 20 de novembro de 2021.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. **PEC do Fundeb**: morosidade em meio à urgência. (Posicionamento público). São Paulo, 30 ago. 2006.

CARLO, Jean. **Teto de Gastos impõe a menor taxa de investimento em educação dos últimos dez anos, apenas 2,78% dos gastos públicos.** 13 de janeiro de 2022. Disponível em: <<https://www.assufrgs.org.br/2022/01/13/teto-de-gastos-impoe-a-menor-taxa-de-investimento-em-educacao-dos-ultimos-dez-anos-apenas-278-dos-gastos-publicos/>>. Acesso em: 26 ago. 2022.

CARVALHO, Laura. **Valsa Brasileira: Do Boom ao Caos Econômico.** 1ª edição. 9ª reimpressão. São Paulo: Todavia, 2020.

CARVALHO, Osvaldo Ferreira de. Os Direitos Sociais Como Categoria Constitucional. In: **Assunto Especial – Doutrina.** Direitos Humanos e Fundamentais. 2018. Disponível em: <<https://www.portaldeperiodicos.idp.edu.br/direitopublico/article/view/2898/pdf>>. Acesso em: 04 nov. 2021.

CASSI, Guilherme Helfenberger Galino; GOLÇALVES, Oksandro Osdival. **Emenda Constitucional nº 95/2016: Propósito e Consequências do Novo Regime Fiscal.** 2020. Disponível em: <<http://periodicos.ufc.br/nomos/article/view/41434/162317>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

CASTANHA, André Paulo. **A Introdução do Método Lancaster no Brasil: História e Historiografia.** 2012. Disponível em: <<http://www.ucs.br/etc/conferencias/index.php/anpedsul/9anpedsul/paper/viewFile/1257/12>>. Acesso em: 09 nov. 2021.

CHAVES, André Luiz Maluf; PEREIRA, Thiago Rodrigues. **A Doutrina Filosófica do Jusnaturalismo à Luz das Teorias Contratualistas de John Locke, Thomas Hobbes e Jean-Jacques Rousseau.** 2015 Disponível em: <https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2015/4/2015_04_0075_0090.pdf> Acesso: 01 de setembro de 2022.

CONTI, José Maurício. **O Orçamento Público e o Financiamento da Educação no Brasil.** 2014. Disponível: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/379263/mod_resource/content/1/CONTI%2C%20Jos%20s%20A9%20Mauricio.%20O%20or%20C%20A7amento%20p%20C%20BAblico%20e%20o%20f%20inanciamento%20da%20educa%20C%20A7%20C%20A3o%20no%20Brasil.pdf>. Acesso em: 12 nov. 2021.

CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. **Orçamento Atualizado para a Educação.** 2021. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas>>. Acesso em: 16 nov. 2021.

COSTA, M. Da; TAVARES; E. dos S. T.; COUTO, M. E. C. Financiamento da Educação Básica no Brasil – desconstrução e reconstrução político-histórica. In: **Revista Educação E Políticas Em Debate**, 10(1), 172-187. 2021. Disponível em: <<https://doi.org/10.14393/REPOD-v10n1a2021-57746>>. Acesso em: 08 nov. 2021.

CUNHA JR., Dirley da. **Curso de Direito Constitucional.** 15ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2021.

CUNHA JR., Dirley da. **Curso de Direito Constitucional**. 7ª ed. Salvador: Jus Podivm, 2013.

DALLARI, Dalmo de Abreu. **A Constituição na Vida dos Povos: Da Idade Média ao Século XXI**. São Paulo: Saraiva, 2010.

DARDOT, Pierre; LAVAL, Christian. **A Nova Razão do Mundo. Ensaio sobre a Sociedade Neoliberal**. 2016. Disponível em:

<http://www.afoiceemartelo.com.br/posfsa/Autores/Dardot,%20Pierre/A%20nova%20razao%20do%20mundo%20-%20Dardot,%20Pierre.pdf%20A%20Nova%20Razao%20do%20Mundo_%20Ensaio%20Sobre%20a%20Sociedade%20Neoliberal%20-%20Introducao%20edicao%20inglesa.pdf>. Acesso em: 03 nov. 2021.

DI PIERRO, Maria Clara; HADDAD, Sérgio. **Escolarização de Jovens e Adultos**. 2000. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/rbedu/a/YK8DJk85m4BrKJqzHTGm8zD/?lang=pt&format=pdf>>. Acesso em: 09 ago. 2022.

DI PIERRO, Maria Clara. **Financiamento Público de Jovens e Adultos no Brasil no Período de 1985/1999**. 2000. Disponível em:

<<http://23reuniao.anped.org.br/textos/1806t.PDF>>. Acesso: 09 de agosto de 2022.

DOWBOR, Ladislau. **O horizonte digital da Pedagogia do Oprimido**. 2021. Disponível em: <<https://dowbor.org/2021/10/33706.html>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

DURKHEIM, Émile. O Que é Fato Social? In: DURKHEIM, Émile. **As Regras do Método Sociológico**. Tradução: Maria Isaura Pereira de Queiroz. 6ª ed. São Paulo, Companhia Editora Nacional, 1972. Disponível em:

<[https://portal.toledoprudente.edu.br/upload/usuarios/3414/aulas/O%20Que%20%C3%A9%20Fato%20Social%20\(%C3%89mile%20Durkheim\)\[1\].pdf](https://portal.toledoprudente.edu.br/upload/usuarios/3414/aulas/O%20Que%20%C3%A9%20Fato%20Social%20(%C3%89mile%20Durkheim)[1].pdf)>. Acesso em: 29 set. 2021.

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro. **Impactos do novo regime fiscal na saúde e educação**. 2016. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/csp/a/jXPKhnYnvR4BtZ4LcHDkm4M/?lang=pt>>. Acesso em: 30 ago. 2022.

ESCOLA NACIONAL DE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA (Brasil). Enap - **Relatório de Gestão 2017**, 137 páginas. Decisão Normativa nº 163/2017-TCU, 29 páginas. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/4892>>. Acesso em: 10 nov. 2021.

FAZENDA, Ivani C. Arantes. **Interdisciplinaridade: História, Teoria e Pesquisa**. 14.ed. São Paulo: Papirus, 2007.

FEIJÓ, Ricardo Luís. A Nova Disciplina de Sistemas Econômicos Comparados: Uma Proposta. In: **Revista de Economia Política**, vol. 28, nº 1 (109), pp. 116-135, janeiro-

março/2007. Disponível em:

<<https://www.scielo.br/j/rep/a/xKLFyV3pZssdLsv3k6N3gK/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 11 jul. 2022.

FERNANDES, Florestan. **Sociedades de Classe e Subdesenvolvimento**. 5ª edição. 1ª reimpressão. São Paulo: Global Editora, 2022.

FERREIRA, Aurelio Buarque de Holanda. **Novo Dicionário de Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Nova Fronteira, 1986.

FREITAS, Kátia S. Educação e Políticas Sociais. In: **Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social: 110 Problemáticas Contemporâneas**. Coord. Anete B. L. Ivo, Elsa S. Kraychete, Cristiana Mercuri; Angela Borges e Stella Senes. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2020.

GARCIA, Maria. **Educação, Cultura e Disporto**. Em Tratado de Direito Constitucional. v.2. Coordenadores: Ivis Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2010.

HÄBERLE, Peter. **Direitos Fundamentais no Estado Prestacional**. 2ª tiragem. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

HARVEY, David. **O Neoliberalismo**. História e Implicações. Tradução: Adail Sobral e Maria Stela Gonçalves. 5ª edição. São Paulo: Edições Loyola, 2014.

HOLMES, Stephen; SUSTEIN, Cass R. **O Custo dos Direitos: Porque a Liberdade depende dos Impostos**. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2019.

HOUAISS, Instituto Antônio. **Dicionário da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Editora Objetiva, 2001.

INEP. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. **Resultados do Índice de Desenvolvimento da Educação Básica: 2019**. Resumo técnico [recurso eletrônico]. – Brasília: Inep, 2021. Disponível em: <https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resultados_indice_desenvolvimento_educacao_basica_2019_resumo_tecnico.pdf>. Acesso em: 14 nov. 2021.

KELSEN, **Teoria Pura do Direito**: versão condensada pelo próprio autor; tradução de J. Cretella Jr. e Agnes Cretella. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2006.

LACERDA, Rosângela Rodrigues; VALE, Silvia Teixeira. **Curso de Direito Constitucional do Trabalho**. São Paulo: LTr, 2021.

LAVAL, Christian. **A Escola Não é Uma Empresa: O Neoliberalismo em Ataque ao Ensino Público**. 1ª ed. São Paulo: Boitempo, 2019.

LEITE, Fábio Carvalho. Revisão da doutrina dos limites ao poder de reforma na constituição de 1988 (reflexões a partir do estudo de dois casos). Disponível em: <<https://revistades.jur.puc-rio.br/index.php/revistades/article/download/290/262>> Acesso: 17, junho, 2023.

LEITE, George Salomão. Eficácia e Aplicabilidade das Normas Constitucionais. 2020. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/570639/Eficacia_aplicabilidade_normas_constitucionais.pdf>. Acesso em: 06 nov. 2021.

MACHADO, Antônio. **Caminhante**. 2013. Disponível em: <<https://poesiaspreferidas.wordpress.com/2013/09/17/caminhante-antonio-machado/>>. Acesso em: 01 set. 2022.

MAQUIAVEL, Nicolau. **O Príncipe**. São Paulo: Editora Cultrix, 1995.

MARTELLO, Alexandre. Gasto com Educação Recua pelo 5º ano Consecutivo e é o Menor em 10 anos, Mostra Levantamento. In: **G1 Política**. Brasília, 24 de abril de 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/04/24/gasto-com-educacao-recua-pelo-5o-ano-consecutivo-e-e-o-menor-em-dez-anos-mostra-levantamento.ghtml>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

MARTINS FILHO, Ivis Gandra. Direitos Fundamentais. In: MARTINS, Ivis Gandra da Silva; MENDES, Gilmar Ferreira; NASCIMENTO, Carlos Valder do. **Tratado de Direito Constitucional**. v.1. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELO, Josimeire Medeiros Silveira de. **História da Educação: Licenciatura em Matemática**. 2012. Disponível em: <<https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/207142/2/Historia%20da%20educa%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 08 nov. 2021.

MENDES, Carlos Magno; TREDEZINI, Cícero Antônio de Oliveira; BORGES, Fernando Tadeu de Miranda; FAGUNDES, Mayra Batista Bitencourt. **Introdução à Economia**. 2015. Disponível em: <https://educapes.capes.gov.br/bitstream/capes/401353/1/introducao_a_economia-3ed-miolo-online-atualizado.pdf>. Acesso em: 12 ago. 2022.

MENDES, Gilmar Ferreira; COELHO, Inocêncio Mártires; BRANCO, Paulo Gustavo Gonet. **Curso de Direito Constitucional**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2008.

MENDES, Marcos. **Boletim Legislativo nº 26**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/boletins-legislativos/bol26>>. Acesso em: 12 ago. 2022.

MÉSZÁROS, István. **A Educação para Além do Capital**. 2ª ed. 6ª reimpressão. São Paulo: Boitempo, 2020.

MOZZAQUARTRO, Bruno Augusto; FÉRNANDEZ, Edgardo Gustavo. **História e Organização da Educação Brasileira**. 2013. Disponível em: <https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/17131/Curso_Let-Esp-Lit_Historia-Organizacao-Educacao-Brasileira.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 08 nov. 2022.

NEVES, Marcelo. **Constituição e Direito na Modernidade Periférica: Uma Abordagem Teórica e uma Interpretação do Caso Brasileiro**. 2ª tiragem. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 2020.

OCDE. **A review of international large-scale assessments in education: assessing components skills and collecting contextual data**. Washington D.C.: World Bank; Paris: OECD Publishing. 2015a.

OCDE. **Education Policy Outlook: Brasil**. Paris: OECD Publishing. 2015b.

OCDE. **Education Policy Outlook**. 2021. Disponível em: <<https://www.oecd.org/education/policy-outlook/country-profile-Brazil-2021-INT-PT.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2022.

OECD. **Education at a Glance, 2015**: OECD Indicators, OECD Publishing, Paris. 2015.

OLIVEIRA JR., Valdir Ferreira de. Teoria Contemporânea do Estado: Estados Constitucionais Solidaristas e a Garantia do Mínimo Existencial. Disponível em: <<https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/download/703/523>> Acesso em: 09 de setembro de 2023.

OLIVEIRA, Regis Fernandes. **Curso de Direito Financeiro**. 6ª edição. São Paulo: Thomson Reuters, Revista dos Tribunais, 2014.

ONU. **Relatório do Alto-Comissariado de Direitos Humanos**. 2016. Disponível em: <ONU sobre PEC 55 de 2016.pdf>. Acesso em: 20 nov. 2021.

ORAIR, Rodrigo Otávio. **Investimento Público no Brasil: Trajetória e Relações com o Regime Fiscal**. 2016. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/6873/1/TD_2215.PDF>. Acesso em: 18 nov. 2021.

PEREIRA, Potyara. Estado Social. In: **Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social: 110 Problemáticas Contemporâneas**. Coord. Anete B. L. Ivo, Elsa S. Kraychete, Cristiana Mercuri; Angela Borges e Stella Senes. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2020.

PIKETTY, Thomas. **A Economia da Desigualdade**. Tradução André Telles. 1 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2015.

PIKETTY, Thomas. **Capital e Ideologia**. Tradução Maria de Fátima Oliva do Coutto. 1 ed. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020.

PINTO, Isabela Cardoso de Matos; TEIXEIRA, Carmem Fontes. Estado e Políticas de Saúde. In: **Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social: 110 Problemáticas Contemporâneas**. Coord. Anete B. L. Ivo, Elsa S. Kraychete, Cristiana Mercuri; Angela Borges e Stella Senes. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2020.

POCHMANN, Marcio. Pobreza e Capitalismo. In: **Dicionário Temático Desenvolvimento e Questão Social: 110 Problemáticas Contemporâneas**. Coord. Anete B. L. Ivo, Elsa S. Kraychete, Cristiana Mercuri; Angela Borges e Stella Senes. 2ª ed. São Paulo: Annablume, 2020.

POLITIZE. **Laissez-faire**: o que essa expressão significa e quem a criou? Disponível em: <https://www.politize.com.br/laissez-faire/?https://www.politize.com.br/&gclid=Cj0KCQiA-eeMBhCpARIsAAZfxZBosLHIFlv3zbOzr1WAc4yuE12gTMjnS_5YSjcxYCjY17Xk36eknoaAix0EALw_wcB>. Acesso em: 21 nov. 2021.

PORTELLA, André Alves. Sistema Orçamentário e Finanças Públicas. In: **Tratado de Direito Constitucional**. v.2. Coordenadores: Ivis Gandra da Silva Martins, Gilmar Ferreira Mendes, Carlos Valder do Nascimento. São Paulo: Saraiva, 2010.

QEDU. **Aprendizado dos alunos do 5º, 9º e 3º anos em matemática e português, obtidos através do resultado na Prova Brasil**. Disponível em: <<https://qedu.org.br/brasil/proficiencia>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

QEDU. **Comparando o aprendizado**: Brasil. Disponível em: <<https://qedu.org.br/brasil/compare>>. Acesso em: 17 nov. 2021.

QUIVY, Raymond; VAN CAMPENHONDT, Luc. **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Trajectos. Tradução: João Minhoto Marques, Maria Almeida Mendes, Maria Carvalho. 6ª ed. Ed. Gradiva, Lisboa, 2013.

REIS, Thiago. **Inflação acumulada**: saiba tudo sobre esse importante conceito. 20 de setembro 2018. Disponível em: <<https://www.suno.com.br/artigos/inflacao-acumulada/>>. Acesso em: 10 ago. 2022.

RICCI, Rudá. Vinte Anos de Reformas Educacionais. In: **Revista Iberoamericana de Educación**, enero-abril, número 031 Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) Madrid, España pp. 91-120. 2003. Disponível em: <<https://www.redalyc.org/pdf/800/80003105.pdf>>. Acesso em: 13 jul. 2022.

ROSSI, Pedro; OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de; ARANTES, Flávio; DWECK, Esther. Austeridade Fiscal e o Financiamento da Educação no Brasil, 2019. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/es/a/kPwjLRdn8xtJwxpt4T8R4NH/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 18 nov. 2021.

ROSSI, Pedro; DWECK, Esther. Impactos do Novo regime Fiscal na Educação. 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/csp/a/jXPKhYnvR4BtZ4LcHDkm4M/>>. Acesso: 01 de setembro 2023.

ROTHENBURG, Walter Claudius. **Direitos Sociais são Direitos Fundamentais**: Simple assim. Salvador: Jus Podivm, 2021.

SANDEL, Michael J. **A Tirania do Mérito**: O Que Aconteceu com o Bem Comum? 5ª ed. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2021.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A Eficácia dos Direitos Fundamentais**. Uma Teoria Geral dos Direitos Fundamentais na Perspectiva Constitucional. 13ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2021.

SASSAKI, Alex Hayato; et al. O que Explica o Desempenho do Brasil no PISA 2015? Revista Brasileira de Economia, Volume 74, nº 2, Abril- Junho, 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbe/a/MVsHb3Mw7WXVKwJdcgXPtnH/?format=pdf>> Acesso: 01 de setembro de 2023.

SAVIANI, Dermeval. **Desafios da Construção de Um Sistema Articulado de Educação**. 2008. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/tes/a/LVvKxRZdYczChk9qcxCdNFG/?format=pdf&lang=pt>>. Acesso em: 09 nov. 2021.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. D. João de Passagem: Todos a Bordo! Momentos dramáticos marcam os preparativos da transferência em peso da casa real portuguesa para o Brasil. In: História do Brasil para Ocupados: os mais importantes historiadores apresentam de um jeito original os episódios decisivos e os personagens fascinantes que fizeram o nosso país. / organização Luciano Figueiredo. 2.ed. São Paulo: LeYa Brasil, 2020.

SETE Maiores Economias em 2015. Disponível em: <https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/e/e9/PIB_Nominal_FMI_WEO_2015.png>. Acesso em: 18 ago. 2022.

SILVA, José Afonso da. **Aplicabilidade das Normas Constitucionais**. 1998. Disponível em: <https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/5295885/mod_resource/content/1/1.%20SILVA%20C%20Jose%CC%81%20Afonso%20da.%20Aplicabilidade%20das%20Normas%20Constitucionais.%20p.%2063-87.pdf>. Acesso em: 15 nov. 2021.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 35ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2012.

SILVA, Odair V. da. **Teoria Crítica, Neoliberalismo e Educação**: Análise Reflexiva da Realidade Educacional Brasileira a partir de 1990. Jundiaí, São Paulo: Paco Editorial: 2020.

SINGER, André; ARAÚJO, Cicero; BELINELLI, Leonardo. **Estado e Democracia**: Uma introdução ao estudo da política. Rio de Janeiro: Zahar, 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental nº 484 de 04 de junho de 2020**. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754329441>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3330/DF de 03 de maio de 2012**. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=3530112>>. Acesso em: 07 nov. 2021.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário nº 888.815/RS de 04 de junho de 2015**. Disponível em:

<<https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=8678529>>. Acesso em: 15 nov. 2021.

TAVARES, Maria de Conceição. **Restaurar o Estado é Preciso**. 2021 Disponível em:

<<https://outraspalavras.net/outrasmidias/conceicao-tavares-restaurar-o-estado-e-preciso/>>. Acesso em: 20 nov. 2021.

USNEWS. **Best Countries Power Rankings**. Disponível em:

<<https://www.usnews.com/news/best-countries/power-rankings>>. Acesso em: 18 nov. 2021.

VICENTE, Thiago Soares. **Direito à Educação como Mínimo Existencial e os Desafios de sua Concretização diante da Escassez de Recursos Públicos**. 2016. Disponível em:

<https://www.researchgate.net/publication/321073361_Direito_a_Educacao_como_Minimo_Existencial_e_os_Desafios_de_sua_Concretizacao_diante_da_Escassez_de_Recursos_Publicos/link/5a0c1e620f7e9b0cc025e181/download>. Acesso em: 18 nov. 2021.

WIKIPEDIA. **Edison Learning**. Disponível em:

<<https://en.wikipedia.org/wiki/EdisonLearning>>. Acesso em: 22 nov. 2021.