

A EMENDA CONSTITUCIONAL 59/2009 E A VINCULAÇÃO DO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO AO PRODUTO INTERNO BRUTO

Paulo Rubem Santiago Ferreira⁵⁹

INTRODUÇÃO

A presente comunicação é fruto de estudo que avaliou a execução do inciso VI, do artigo 214, da Emenda Constitucional 59/2009, combinada com a Meta 20 do Plano Nacional de Educação para o ano de 2019, pois, a partir da referida emenda, o financiamento da educação deve se expressar como proporção do PIB. O estudo traz considerações acerca das variáveis macroeconômicas que incidem na formação do PIB, representação, em preços finais, de todos os bens e serviços produzidos (TESOURO,2020), sendo expressão do consumo das famílias, dos gastos governamentais, dos investimentos das empresas, do valor das exportações, subtraídas as importações pagas. Nesse sentido, demonstrou-se que as decisões macroeconômicas não são neutras, que além de interferirem na produção da riqueza buscam, também, guiadas pela lógica da acumulação do capital, a apropriação privada e preliminar dos fundos públicos para a sustentabilidade da dívida pública (EC59/2016).

METODOLOGIA

A análise feita pelo estudo, a partir do método derivado do materialismo histórico e dialético, considerou os conflitos na ocupação dos espaços de decisão em política econômica, tributária e fiscal, a correlação de forças entre proprietários e não-proprietários das diferentes expressões da riqueza e a diferença entre a expressão do PIB anual do país e os recursos destinados ao financiamento da educação e demais as políticas sociais. Nesse contexto, sobretudo a partir da Lei Complementar 101/2000, denominada “lei de responsabilidade fiscal”, gerou-se uma acirrada disputa em torno da apropriação daqueles fundos pelos diferentes agentes econômicos e sociais, analisada a partir dos relatórios da execução orçamentária dos anos selecionados, destacando-se, a partir dos números apresentados a seguir, como cada um dos grupos de despesas selecionados interfere ou não no PIB.

⁵⁹ Professor do Departamento de Educação Física da UFPE, Centro de Ciências da Saúde, Mestre e Doutorando em Educação (PPGE-UFPE). Foi Deputado Federal ((2003-2014), Vice-Presidente da Comissão de Educação da Câmara Federal e Titular da Comissão Especial do PNE 2011-2014). paulorsferreira2@gmail.com

AS CONSIDERAÇÕES DO ESTUDO

Os dados trazidos da Tabela 01 do estudo são esclarecedores.

TABELA 01

Despesas Executadas

Dezembro/2018 x Dezembro/2019 (R\$ milhões)

Despesa	2018	2019
Pessoal e Encargos Sociais	317.779	332.954
Juros e Encargos da Dívida	279.594	285.231
Transferências a Estados, DF e Municípios	350.489	391.235
Benefícios Previdenciários	589.513	628.469
Demais Despesas Correntes	315.844	337.233
Investimentos	44.104	42.499
Inversões financeiras	73.641	76.636
Amortização da Dívida	336.163	275.754
Amortização (Refinanciamento)	450.239	476.780

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional (RERO-2019)

<https://sisweb.tesouro.gov.br> - **Elaboração do autor**

Apontam que as despesas com pessoal e benefícios previdenciários ativam o consumo de bens e serviços e o recolhimento de tributos ao Estado. As transferências a estados e municípios os habilitam ao pagamento de salários, custeio e investimentos, favoráveis ao

incremento do PIB. As inversões idem, pois visam, em especial, a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização, bem como o aumento do capital de determinadas empresas. Por outro lado, “Juros e Encargos da Dívida” e “Amortização” representam despesas improdutivas (DOWBOR, 2017) para o incremento do PIB, transferências de riqueza ao capital remunerado a juros, fictício, divorciado da aplicação para a produção e circulação de mercadoria (MARX,1985). Já o grupo “Amortização/Refinanciamento” expressa a simples rolagem da dívida vencida e não paga (em juros ou em amortizações). Como vimos no primeiro parágrafo desta Comunicação, a exigência da sustentabilidade da dívida pública como proporção do PIB, prevista na EC 95/2016, impõe, por isso, um sistema tributário para lhe fornecer receitas, relação que Marx explicou ao afirmar que

apoando-se a dívida pública na receita pública, que tem de cobrir os juros e demais pagamentos anuais, tornou-se o moderno sistema tributário o complemento indispensável do sistema de empréstimos nacionais. (...) o regime fiscal moderno encontra seu eixo nos impostos que recaem sobre os meios de subsistência mais necessários, encarecendo-os, portanto, e traz em si mesmo o germe da progressão automática. A tributação excessiva não é um incidente, é um princípio (MARX, 1985, p. 874).

Extraídos da Tabela 03 do estudo, os anos selecionados revelam que, em 2009, ano da promulgação da EC 59, o PIB registrou o valor de R\$ 3,23 trilhões de reais. Em 2014, ano de sanção da Lei do PNE, foram R\$ 5,7 trilhões de reais. Em 2019, por fim, cinco anos após o PNE, atingiu R\$ 7,3 trilhões de reais (IBGE, 2009-2019). Como a isso se relaciona a execução do inciso VI, artigo 214 da EC 59/2009?

Cinco anos após a promulgação da emenda foi sancionado o PNE, que em sua Meta 20 estabeleceu “ampliar o investimento em educação de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no quinto ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio” (BRASIL,2014). Assim, em 2019, o país deveria ter aplicado R\$ 511 bilhões de reais em investimentos em educação nas três esferas de governo. Porém, pertinentes à função Educação, a União liquidou R\$ 98,45 bilhões de reais, de uma dotação de R\$ 118,40 bilhões de reais (TESOURO,2020). Para a manutenção e o desenvolvimento do ensino foram aplicados R\$ 63,02 bilhões de reais. Por outro lado, em 2019, a complementação da União ao FUNDEB atingiu, R\$ 17,51 bilhões de reais, segundo o relatório resumido da execução orçamentária (TESOURO,2020). Considerando-se esse valor o equivalente a 10% do que estados e municípios transferem ao Fundeb, estima-se que essa transferência atingiu R\$ 175,10 bilhões de reais, correspondentes, portanto, a 20 % de um conjunto de receitas próprias e de transferências previstos na

Constituição Federal. Com base nesses valores, seus mínimos constitucionais (25%) deveriam atingir a R\$ R\$ 218,87 bilhões de reais. Dessa forma, os três entes da federação teriam atingido R\$ 317,32 bilhões de reais aplicados na função educação, manutenção e desenvolvimento do ensino em 2019, representando R\$ 193,68 bilhões a menos que os 7% do PIB a serem aplicados em 2019.

AS CONCLUSÕES DO ESTUDO

A partir das análises anteriores, confirma-se, para 2019, ainda que estabelecida no texto constitucional, a não execução da vinculação dos investimentos em educação como expressão do PIB, consequência da imposição das políticas de austeridade fiscal conservadora desde a LC 101/2000, reforçadas pela EC 95/2016, razão pela qual, também, não se implantou o Custo-Aluno Qualidade nos valores definidos a partir do Parecer 08/2010, do Conselho Nacional de Educação, revogado em 2016. Por isso, não nos bastam as conquistas na esfera jurídico-política do estado (normas constitucionais e dispositivos infraconstitucionais) sem a apropriação, para além dos orçamentos legais, da riqueza material correspondente, com o respaldo de uma outra correlação de forças. Fica, portanto, a lição: Não basta conquistar leis e percentuais vinculados nos orçamentos para a educação, é preciso conhecer, disputar e conquistar a riqueza. Como destaca REIS (2015,29)

compreender os mecanismos utilizados atualmente pelos operadores do mercado financeiro para concentrar a riqueza socialmente produzida e para punccionar o fundo público, em favor da valorização do capital, é uma necessidade para todos aqueles que se dedicam à análise das políticas sociais na atualidade.

Nesse contexto, irmos além da análise é o desafio. Trata-se de construirmos novas bases epistemológicas na formação e na ação para o financiamento da educação. Eis a tarefa.

REFERÊNCIAS

BRASIL, Constituição Federal de 1988

_____ Emenda Constitucional 59/2009

_____ Lei Complementar 101/2000, de 04 de maio de 2000.

_____ Lei 13.005/2014, Plano Nacional de Educação.

_____ Secretaria do Tesouro Nacional, 2020,

_____ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, IBGE, Brasília-DF, 2009

DOWBOR, L. A era do capital improdutivo, a nova arquitetura do poder: dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta., São Paulo, Outras Palavras, Autonomia Literária, 2017.

MARX, K. O Capital. Crítica da Economia Política, Livro 3, Volume V, O processo global de produção capitalista. São Paulo: Difel Editorial SA, 1985.

REIS, L. F. Dívida Pública, Política Econômica e financiamento das Universidades Federais nos governos de Lula e Dilma [2003-2014]. 2015. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://ppfh.com.br/wp-content/uploads/2018/04/Luiz-Fernando-Reis-DOC-PPFH-2015.pdf>. Acesso em: 13 de. 2018.