

UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

DOUGLAS FERNANDES RADICH

AUSTERIDADE FISCAL E A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS:
FINANCIAMENTO DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO NOS TRÊS PRIMEIROS ANOS
DE VIGÊNCIA DA EC N° 95/2016

Rio de Janeiro

2022

DOUGLAS FERNANDES RADICH

AUSTERIDADE FISCAL E A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS:
FINANCIAMENTO DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO NOS TRÊS PRIMEIROS ANOS
DE VIGÊNCIA DA EC N° 95/2016

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Orientador: Profa. Dra. Maria Lúcia de Paula Oliveira

Rio de Janeiro

2022

DOUGLAS FERNANDES RADICH

AUSTERIDADE FISCAL E A GARANTIA DOS DIREITOS FUNDAMENTAIS:
FINANCIAMENTO DA SAÚDE E DA EDUCAÇÃO NOS TRÊS PRIMEIROS ANOS
DE VIGÊNCIA DA EC N° 95/2016

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao curso de Direito da UNIVERSIDADE FEDERAL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Rio de Janeiro, 22 de agosto de 2022

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Maria Lúcia de Paula Oliveira
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Profa. Dra. Claudia Tannus Gurgel do Amaral
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Prof. Pedro Moreira Alonso
Universidade Federal do Estado do Rio de Janeiro

Dedico este trabalho a minha esposa que sempre me incentivou.

AGRADECIMENTOS

Agradeço à minha esposa, que desde o início da graduação tem me incentivado a prosseguir na carreira acadêmica. Agradeço aos meus pais e irmã, que contribuíram para o meu crescimento pessoal e profissional, sempre impulsionando os meus estudos. Por fim, agradeço à professora Maria Lúcia, que me acolheu como orientando, fornecendo as diretrizes para a conclusão deste trabalho.

“A história de toda sociedade até nossos dias é a história da luta de classes.” (Friedrich Engels)

RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso faz uma análise do Novo Regime Fiscal instituído pela EC 95/2016, quanto aos seus impactos sobre os direitos à saúde e à educação. Preliminarmente, foi realizado um levantamento do caminho de construção de tais direitos em cada uma das constituições que já regeu o Estado brasileiro, até que se chegasse a Constituição Federal de 1988, a constituição cidadã, evidenciando o novo pacto social por ela garantido e o peso da saúde e educação neste contexto. Em seguida, baseado na teoria de Ferdinand Lassalle, relativa ao sentido sociológico da constituição, foram apresentados os contextos político e econômico da aprovação da EC 95/2016, ressaltando cada um de seus artigos incluídos nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, que impactam o financiamento das políticas de saúde e educação no Brasil. Foi indicado o cenário de correlação de forças do momento em que se passou a discutir a aprovação do teto de gastos, revelando os fundamentos dos apoiadores da medida de austeridade, conforme extraído da Exposição de Motivos Interministerial e do voto do relator da proposta na Câmara dos Deputados, em contraposição aos apontamentos dos opositores, baseados em estudos técnicos já disponíveis à época. Por fim, com base nos dados apontados por entidades da sociedade civil, foram expostos os impactos do Novo Regime Fiscal sobre os orçamentos da saúde e educação no período de 2017-2019, o que levou à conclusão dos seus efeitos nefastos sobre elas.

Palavras-chave: Saúde, Educação; Novo Regime Fiscal; Teto de Gastos; Austeridade; Emenda Constitucional nº95/2016.

ABSTRACT

This course conclusion work analyzes the New Tax Regime established by EC 95/2016, regarding its impacts on the rights to health and education. Preliminarily, a survey was carried out on the path of construction of such rights in each of the constitutions that already governed the Brazilian State, until the Federal Constitution of 1988, the citizen's constitution, was reached, evidencing the new social pact guaranteed by it and the weight of health and education in this context. Then, based on Ferdinand Lassalle's theory, regarding the sociological meaning of the constitution, the political and economic contexts of the approval of EC 95/2016 were presented, highlighting each of its articles included in the Transitional Constitutional Provisions Acts, which impact funding of health and education policies in Brazil. The correlation of forces scenario was indicated at the time when the approval of the spending ceiling began to be discussed, revealing the fundamentals of the supporters of the austerity measure, as extracted from the Interministerial Explanatory Memorandum and the vote of the rapporteur of the proposal in the Chamber of Deputies. Deputies, in contrast to the opponents' notes, based on technical studies already available at the time. Finally, based on the data pointed out by civil society entities, the impacts of the New Tax Regime on health and education budgets in the period 2017-2019 were exposed, which led to the conclusion of its harmful effects on them.

Keywords: Health education; New Tax Regime; Expense Ceiling; Austerity; Constitutional Amendment No. 95/2016.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	9
2	CAMINHO DO DIREITO À SAÚDE E À EDUCAÇÃO NO BRASIL ATÉ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988	12
3	SAÚDE E EDUCAÇÃO NOS TERMOS DA EC 95/2016	24
4	APLICAÇÃO DO TETO DE GASTOS SOBRE SAÚDE E EDUCAÇÃO NO PERÍODO 2017-2019	34
5	CONCLUSÃO	43
	REFERÊNCIAS.....	45

1 INTRODUÇÃO

Desde a sua primeira Constituição em 1824, outorgada ainda no Brasil Império, até a promulgação da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, o país passou por um longo caminho de conquistas e retrocessos em relação aos direitos fundamentais, em especial aos direitos sociais de saúde e educação.

Não há dúvidas que a universalização dos direitos à saúde e à educação, garantidos como dever do Estado, exigível inclusive judicialmente, constitui umas das características mais marcantes da Constituição de 1988, apesar de suas falhas observadas quando da implementação das políticas públicas que visam promover a acessibilidade a todos.

Todavia, o Estado de bem-estar social previsto na Constituição 1988 tem passado por uma fase um tanto turbulenta, na qual o direito universal à saúde e à educação tem encontrado desafios, pelas investidas contra os recursos que o sustenta.

Como foi massivamente noticiado, principalmente a partir do final do primeiro mandato da Presidenta Dilma Rousseff (2011 - 2014), o Brasil mergulhou numa crise econômica e política, envolvendo déficits fiscais sucessivos (gastos acima dos níveis de receita), desemprego em ascensão e baixos crescimentos do PIB. No decorrer dos desdobramentos deste contexto, é aprovado o impedimento da Presidenta Dilma, no segundo ano de seu segundo mandato (2015-2016).

Em seu lugar, assume o Vice-Presidente Michel Temer, que de pronto apresenta uma agenda política voltada para aprovação de medidas neoliberais, que tiveram por objetivo resolver os problemas pelos quais o país passava. Algumas dessas medidas foram: a reforma trabalhista, a alteração da política de preços da Petrobras, a reforma da previdência, a qual não obteve aprovação, e o teto de gastos, também denominado Novo Regime Fiscal, que foi introduzido ao ordenamento jurídico da Constituição Federal.

Como se verifica do texto da CRFB/1988, pela regra anterior ao Novo Regime Fiscal, havia exceção à proibição de vinculação da receita de impostos, uma vez que a norma constitucional previa aplicação mínima de porcentagem da receita corrente líquida dos impostos em ações relacionadas à saúde e à educação. Diante desse contexto que se reflete sobre a desnecessidade de um regramento desta natureza estar contido na constituição, a não ser que seu objetivo principal fosse o

esvaziamento das vinculações de receitas sobre os orçamentos da saúde e educação (DWECK; ROSSI, 2016).

Dito isto, este trabalho tem como escopo a análise do Novo Regime Fiscal instituído pela Emenda Constitucional nº95/2016, no período de 2017-2019, com foco nos seus impactos sobre os direitos fundamentais garantidos por meio das políticas sociais de acesso à saúde e à educação.

Para tanto, será apresentado um breve contexto político e econômico do momento em que a medida foi aprovada, buscando revelar seus fundamentos e as finalidades, as quais a referida EC buscava alcançar. O alarde realizado pela mídia e pelos setores políticos mais conservadores envolvia o acelerado crescimento das despesas públicas, de modo a produzir déficits primários na economia, elevando o nível de endividamento público.

Nesta esteira, seria necessário criar um instrumento de controle do orçamento público capaz reverter as expectativas catastróficas para as finanças públicas e recuperar a confiança do capital privado, a fim de que voltasse a investir no mercado brasileiro, oportunizando o retorno ao crescimento. Assim foi aprovada a EC 95/2016, medida proposta como um remédio amargo, mas garantido como necessário.

De outra banda, setores mais progressistas da sociedade se mostraram contrários ao ajuste fiscal, alertando sobre os impactos negativos que a medida de austeridade teria sobre as políticas sociais implementadas pelo Estado, prejudicando assim os mais vulneráveis, a partir da inviabilização da disponibilidade de recursos para programas essenciais ao bem-estar nacional, como nas áreas da saúde e da educação.

Com efeito, após os três primeiros exercícios de vigência do teto de gastos seus efeitos já se tornaram visíveis, mesmo que parcialmente. Vale ressaltar que, em que pese a EC 95/2016 tenha completado mais de cinco exercícios financeiros, de modo a, aparentemente, permitir uma análise de prazo mais longo de seus efeitos, não se pode deixar de observar que o período de 2017 a 2021 não foi linear, principalmente por conta da pandemia da Covid-19, a qual afetou sobremaneira a previamente fragilizada estrutura social e econômica do país.

Durante o exercício de 2020, inclusive, foi promulgada nova emenda à constituição, a EC 106/2020, mais conhecida como Orçamento de Guerra, que instituiu um regime fiscal extraordinário para enfrentamento do estado de calamidade.

Contudo, a medida flexibilizadora teve sua vigência encerrada com o fim do exercício de 2020, trazendo uma situação ainda mais delicada em 2021, uma vez que a crise sanitária não chegou ao fim.

Portanto, a fim de estudar os impactos sobre as políticas públicas relativas à saúde e à educação ocasionados pelo Novo Regime Fiscal, optamos por limitar o recorte temporal de análise ao período de 2017 a 2019, a fim de obtermos ao menos um indicativo do que o teto de gastos representaria para tais direitos sociais.

A partir desse recorte, e com base em dados orçamentários dos dois setores mencionados, bem como em revisão bibliográfica sobre estudos produzidos na área, faremos um paralelo entre o momento de sua propositura e a situação fática atual, a fim de verificar os avanços e/ou retrocessos ensejados pela medida, em relação à saúde e à educação brasileiras.

2 CAMINHO DO DIREITO À SAÚDE E À EDUCAÇÃO NO BRASIL ATÉ A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

Hoje, não há dúvidas de que existe um mínimo existencial para se desfrutar de uma vida compatível com o princípio da dignidade da pessoa humana. Partindo dessa premissa e refletindo sobre os elementos que comporiam esse mínimo, não há como não citar os direitos à saúde e à educação como essenciais para que se revista de dignidade a vida do cidadão.

Segundo a Organização Mundial da Saúde (OMS), a saúde consiste num estado de completo bem-estar físico, mental e social, e não apenas como a ausência de doença e enfermidade. Já a educação, conforme as ideias de Paulo Freire, "é forma de intervenção no mundo", indicando-a como processo constante de reflexão e ação humanas (FREIRE, 1996, p. 51).

Percebe-se que de ambas as definições é possível extrair um uma ideia bem abrangente, ideal, do que se deve esperar da e para a sociedade. Embora existam inúmeras barreiras para o atingimento do fim, elas mostram um caminho a ser perseguido, um norte que indica à sociedade o que deve ser.

Neste sentido, o direito se mostra deveras relevante, tendo em vista que, conforme a teoria de Kelsen, como conjunto de normas, pertence ao campo do *dever-ser*. É através da ciência jurídica, portanto, que serão efetivados os direitos, garantidos o acesso e fornecidos os seus parâmetros de aplicabilidade.

Ao menos em tese, hoje, o direito à educação e o direito à saúde estão constitucionalmente garantidos, sendo descritos expressamente como "direito de todos e dever do Estado", de modo a ficar patente a obrigatoriedade de participação do Estado na garantia de acesso a tais direitos por todos os seus cidadãos.

Nada obstante, é válido ressaltar que nem sempre foi assim. O direito humano à saúde ou à educação não foi positivado em todas as sete constituições vigoraram no país, a fim de ser considerado, assim, como um direito fundamental para os cidadãos brasileiros.

No campo da teoria das dimensões dos direitos fundamentais, não se pode olvidar que as conquistas dos direitos, o quais foram sendo acrescentados à realidade social, não se deu de modo sempre progressivo e estanque. Por certo, a história é marcada por avanços e retrocessos, até que se alcançasse, ao menos em teoria, o império dos princípios da liberdade, igualdade e fraternidade.

Como direitos de segunda dimensão, cujo espírito integra a ideia de igualdade material entre todos, saúde e educação percorreram um longo caminho até que fossem incorporados aos deveres do Estado brasileiro, com efetiva possibilidade de acesso por todos, como se resume a seguir.

Em sua obra de direito constitucional, dada a importância que existe em compreender o contexto e as características preponderantes das Constituições que por algum momento regeram o país, Celso Ribeiro Bastos¹ dedica capítulo exclusivo para apresentar as particularidades e pontos mais marcantes de cada Constituição brasileira, até que chegasse a atual, de 1988.

Para além de um contexto genérico abordando especificidades de cada constituição, Maria Cristina Teixeira², em seu artigo *O Direito à Educação nas Constituições Brasileiras* buscou sistematizar como se deu a evolução do direito à educação, desde a Constituição de 1824 até a Constituição de 1988.

De modo semelhante, no artigo denominado *Direito e Sistemas Públicos de Saúde nas Constituições Brasileiras*, Wesley Carlos Ribeiro³ e Renata Siqueira Julio⁴ buscaram descrever o que cada Constituição brasileira apresentou, ou se omitiu, em relação ao direito à saúde, enfatizando o significativo avanço que representou a Constituição Federal de 1988, quanto ao tema.

Nesta esteira, a Constituição de 1824, ainda no Brasil Império, possuía traços marcadamente liberais, de modo que o espírito preponderante se baseava nos direitos e liberdades individuais, o que é característico dos direitos fundamentais de primeira dimensão.

A Constituição outorgada de 1824, embora sem deixar de trazer consigo características que hoje não seriam aceitáveis como democráticas, era marcada, sem dúvida, por um grande liberalismo que se retratava, sobretudo, no rol dos direitos individuais que era praticamente o que havia de mais moderno na época, como também na adoção da separação de poderes que, além dos três clássicos, acrescentava um quarto: o Poder Moderador (BASTOS, 1999, p. 148).

¹Advogado. Professor de Pós-Graduação de Direito Constitucional e de Direito das Relações Econômicas Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo. Diretor-Geral do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional - IBDC. Ex-Procurador do Estado de São Paulo.

²Mestre em Direito do Estado pela PUC-SP. Professora de Direito Constitucional, Direito Processual Administrativo e Direito Processual Constitucional da Faculdade de Direito da Universidade Metodista de São Paulo. Professora de Direito Administrativo do Curso de Direito do UNISAL. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional – IBDC

³Professor da Universidade Federal de Alfenas – UNIFAL/MG, Mestre e doutorando em Direito pela PUC Minas, Varginha, Minas Gerais, Brasil.

⁴Referência técnica em HIV/AIDS da Gerência Regional de Saúde de Varginha, Minas Gerais, Brasil, Mestre em Pesquisa Clínica em Doenças Infecciosas pela FIOCRUZ.

Nesse contexto, o direito à educação não foi constitucionalmente tratado com clareza, sendo o tema desenvolvido na legislação infraconstitucional, com o ensino superior se sobrepondo sobre o ensino básico, o que contribuiu para baixa efetividade no desenvolvimento do direito à educação pública no período. Ressalte-se, ainda, que se trata de um momento histórico no qual o Brasil era escravocrata, de modo que as pessoas escravizadas sequer estariam sendo consideradas no acesso à educação (TEIXEIRA, 2008).

No que se refere ao direito à saúde, a Constituição de 1824 não se prestou a tratar do tema de modo claro e objetivo, mas apenas buscou desvincular-se da era colonial, todavia mantendo prevalentes os interesses das classes dominantes. Para grande maioria da população, de escravos e de trabalhadores livres, o tratamento degradante permaneceu como regra (RIBEIRO e JULIO, 2010).

Como decorrência de um golpe de Estado, ressalta-se que sem envolvimento das massas a fim de lhe proporcionarem legitimidade e sustentação, que proclamou a República em 15 de novembro de 1889, a Constituição de 1891 possui como preponderância de interesse o fim da monarquia em solo brasileiro (BASTOS, 1999).

Nesse sentido, Cláudio Pacheco (1987, p.27) declara:

"O tema que me foi prescrito para explanar neste momento, o da Constituição de 1891, em verdade não é de maior relevância, porque esta Constituição carece de um fundamento de legitimidade popular e, além disso, não alcançou uma satisfatória realização na sua rota de vivências políticas. Faltou-lhe essa legitimidade porque o seu fato gerador - a proclamação da república, resultou de um seco golpe militar, que não veio pela onda de um movimento coletivo. O povo foi literalmente surpreendido por um ataque de comando e tropa do Exército isolado do Rio de Janeiro. Não se objetará que naquele tempo o nosso povo ainda não estava dotado de sensibilidade e agilidade políticas. Ora não estaria assim incapacitado um povo mas saído da empolgação nacional e torrencialidade do movimento abolicionista. E faltou-lhe realização política porque o aparato democrático da Constituição de 1891 ficou inerte, em sua maior parte, durante o longo período da sua vigência, em que somente vigor e predominou o poder presidencial do regime executivo que ela introduziu por sua preceituação constitucional"(apud BASTOS, 1999, p. 158).

Neste momento histórico, com formas de governo e Estado renovados, a Constituição de 1891 avançou em relação à educação na República instaurada, ainda que não na medida necessária, com a previsão de repartição das competências aos entes federados, separação entre Estado e Igreja, em relação ao

tema educação, destacando a laicidade do ensino, bem como, após revisão constitucional, ainda passa a prever como dever do Estado o fornecimento de ensino a todos (TEIXEIRA, 2008).

Em relação ao direito à saúde, a Constituição de 1891 fora relapsa. Ainda imbuída pela preponderância dos direitos de primeira dimensão, a ênfase permanecia nos direitos e garantias das liberdades individuais e proteção à propriedade privada (RIBEIRO e JULIO, 2010).

No contexto posterior à crise do capitalismo, ocorrida em 1929, com o surgimento de diversos movimentos sociais críticos à ideia de democracia conforme os padrões liberais e suas políticas econômicas, foi promulgada a Constituição de 1934, que agora havia mais que dobrado o número de artigos, em comparação com a anterior. Dentre eles, sublinha-se a inclusão de preceitos de direito social, bem como a regulamentação da ordem econômica e social e de educação e cultura (BASTOS, 1999).

Outras inovações, contudo, incorporaram-se ao nosso direito constitucional, traduzindo-se em autênticos avanços que marcaram como que baluartes avançados, sobretudo no campo das nacionalizações e dos direitos sociais, os quais seria mesmo impensável recusar em nossos dias. Citem-se, a título de ilustração, entre as anteriormente arroladas, as alterações na legislação eleitoral, a sindicalização, as normas de Previdência Social, o mandado de segurança e a ação popular (BASTOS, 1999, p. 170).

Inspirada pelas Constituições Mexicana de 1917 e de Weimar de 1919, tendo em vista a onda de direitos sociais, o tema da educação foi tratado de modo inovador pela Constituição brasileira de 1934 (TEIXEIRA, 2008). Em seu texto, a educação é tratada, em seu artigo 149, como direito de todos "e deve ser ministrada, pela família e pelos Poderes Públicos, cumprindo a estes proporcioná-la a brasileiros e a estrangeiros domiciliados no País, de modo que possibilite eficientes fatores da vida moral e econômica da Nação, e desenvolva num espírito brasileiro a consciência da solidariedade humana" (BRASIL, 1934).

A Constituição de 1934 também inovou ao introduzir a obrigatoriedade de aplicação de receitas advindas de impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos, estabelecendo o percentual mínimo de 10% para União e municípios e de 20% para os estados. Ademais, objetivando a concretização de obras educativas e possibilidade de auxílio aos alunos necessitados, ainda criou

fundos de educação com participação de todos os entes federados (TEIXEIRA, 2008).

O direito à saúde também foi pela primeira vez consignado na Constituição de 1934, sendo atribuído a ele a competência concorrente entre União e estados, na mesma linha da inclusão de direitos sociais em sede constitucional (RIBEIRO e JULIO, 2010).

Decorridos apenas 3 anos da promulgação da Constituição de 1934, após golpe de Estado, foi outorgada a Constituição de 1937, cujas características eram marcadas pelo autoritarismo. Mais uma Constituição construída sem participação popular, mas que previa a realização de plebiscito, que não ocorreu, portanto há ainda quem defenda que nunca entrou em vigor. De todo modo, seu texto significou retrocesso em relação aos direitos e liberdades individuais, bem como em relação aos direitos sociais (BASTOS, 1999).

Quanto ao direito à educação, verifica-se que permaneceu gratuito o ensino primário e manteve-se como competência privativa da União o estabelecimento de diretrizes educacionais no país. Ainda, apesar da manutenção do dever de todos os entes federativos em assegurar os recursos ao ensino público, o texto constitucional passou a dar margem interpretativa para que se diferenciasses instituições de ensino voltadas às classes sociais (TEIXEIRA, 2008).

No que se refere à saúde, a Constituição de 1937 até traz em seu corpo a previsão de ser competência privativa da União a criação de "normas da defesa e proteção da saúde, especialmente da saúde da criança". Todavia, não garantiu o direito à saúde e, principalmente, significou um forte retrocesso aos direitos fundamentais de primeira dimensão (RIBEIRO e JULIO, 2010).

No cenário pós segunda guerra mundial, com a derrubada do nazismo na Europa, os anseios e expectativas seja no campo doméstico como no internacional, exigiam do Brasil a elaboração de uma nova Constituição. Com efeito, foi o que aconteceu. A Constituição promulgada de 1946 reuniu em seu texto os anseios liberais, com a garantia dos direitos e liberdades individuais, ao mesmo tempo que resgatou a preocupação com as questões sociais da Constituição de 1934 (BASTOS, 1999).

As palavras de Francisco de Assis Alves (1987, p.58) são categóricas a esse respeito:

Ao lado desse escrupuloso respeito pelos direitos individuais, a Constituição Federal de 1946 soube prestigiar também os valores coletivos que, gradualmente, marcavam presença nos textos básicos da época de seu surgimento.

Nesse passo, proclamou que a ordem econômica haveria de ser organizada conforme os princípios da justiça social e a liberdade de iniciativa conciliada com a valorização do trabalho humano. Conclamou que a todos seria assegurado trabalho que possibilitasse existência digna. Alçou o trabalho à obrigação social (art. 145).

Nem é só isso. Consagrou o princípio da intervenção do Estado no domínio econômico, fixando-lhe por base o interesse público e, por limite, os direitos fundamentais, por ela mesma assegurados (art. 146). Crivou o uso da propriedade ao bem-estar social. Preceituou que a lei reprimiria toda e qualquer forma de abuso do poder econômico, inclusive as uniões ou agrupamentos de empresas individuais ou sociais de qualquer natureza, que viessem a dominar os mercados nacionais, eliminar a concorrência e aumentar arbitrariamente os lucros (arts. 147 e 148). Apontou os preceitos a que deveria obedecer a legislação do trabalho e a da previdência social, visando à melhoria da condição dos trabalhadores. Pelos dezessete itens enunciados no artigo 157, cuidou desde o salário mínimo, da participação obrigatória e direta do trabalhador nos lucros da empresa, repouso semanal remunerado, direito da gestante a descanso antes e depois do parto, estabilidade do empregado na empresa, assistência aos desempregados, até a previdência em favor da maternidade, e contra as consequências da doença, da velhice, da invalidez e da morte. Além de tudo, reconheceu o direito de greve (apud BASTOS, 1999, p. 192).

No campo do direito social à educação, a Constituição de 1946 reafirmou a competência do Estado e da família na sua implementação, garantindo-a como direito de todos. Quanto à gratuidade, esta permaneceu universal em relação ao ensino primário, mas retrocedeu, se comparada à Constituição de 1934, em se tratando dos outros níveis de ensino, uma vez que a gratuidade passou a ser garantida apenas a quem provasse hipossuficiência (TEIXEIRA, 2008).

Quanto ao financiamento do sistema educacional público, fora determinado o investimento mínimo de 10%, em relação à União, e 20%, para os demais entes federativos, da receita oriunda dos impostos (TEIXEIRA, 2008).

Por outro lado, a Constituição de 1946 não garantiu de forma clara o direito à saúde. Em que pese houvesse a previsão constitucional da competência privativa da União para legislar sobre a proteção e defesa da saúde, constata-se a timidez do seu texto, se comparada aos debates quanto aos sistemas de proteção que ocorriam na Europa no período (RIBEIRO e JULIO, 2010).

Bruno Zilberman Vainer⁵, em seu artigo *Breve Histórico das Constituições do Brasil e do Controle de Constitucionalidade Brasileiro*, analisa o desenvolvimento histórico das Constituições brasileiras a partir do momento político de cada uma delas.

Para ele, após o golpe militar de 1964 e, portanto, com viés extremamente autoritário, passou a vigorar a Constituição de 1967, no contexto da ditadura. Essa Constituição se utilizava do argumento de uma suposta necessidade de fortalecimento da segurança nacional para conferir ao Executivo Federal, tomado pelos militares, amplos poderes para limitar os direitos e liberdades individuais. Dessa forma, acabou por fortalecer ainda mais o papel da União no quadro da federação (VAINER, 2010).

Pela Constituição de 1967, em seu artigo 168, permaneceu a educação como sendo direito de todos. O ensino primário, obrigatório, continuou sendo garantido gratuitamente. Nas fases posteriores, para manutenção da gratuidade, fica condicionada à comprovação da falta de recursos. E, ainda, havia a previsão de que "sempre que possível, o Poder Público substituirá o regime de gratuidade pelo de concessão de bolsas de estudo, exigido o posterior reembolso no caso de ensino de grau superior" (BRASIL, 1967).

A Constituição em comento ainda sofreu algumas alterações durante o regime ditatorial. Por exemplo, a Emenda Constitucional nº1/1969 estabeleceu obrigatoriedade de investimento em educação apenas aos municípios, sendo que somente em 1983, mediante a Emenda Constitucional nº24, tal obrigação passou a alcançar estados e União (TEIXEIRA, 2008).

No caso do direito à saúde, a Constituição de 1967 sequer o previu. Seu texto limitou-se a repetir os ditames da Constituição anterior, quanto a atribuição de competência à União para legislar sobre normas gerais de defesa e proteção da saúde, inovando apenas quanto uma nova competência legislativa federal, qual seja: legislar sobre um plano nacional de saúde (RIBEIRO e JULIO, 2010).

No momento em que outorgada a Emenda Constitucional nº1/1969, que alterou a Constituição de 1967, permanece a lacuna quanto a previsão do direito à saúde, embora tenha sido acrescentada a previsão de que os municípios estariam

⁵Advogado. Membro do Instituto Brasileiro de Direito Constitucional. Pós-graduado em Direito Constitucional pela Escola Superior de Direito Constitucional (ESDC).

obrigados a aplicar de 6% do repasse da União no fundo de participação dos municípios na saúde (RIBEIRO e JULIO, 2010).

Com o fim do regime da ditadura militar, dá-se início a uma nova fase no Brasil, fase essa que vinha acompanhada de anseios e da necessidade de um novo pacto social capaz de formar o Estado Democrático de Direito, após os debates e consensos das diversas camadas da sociedade.

“Senhoras e senhores constituintes.

Dois de fevereiro de 1987. Ecoam nesta sala as reivindicações das ruas. A Nação quer mudar. A Nação deve mudar. A Nação vai mudar. São palavras constantes do discurso de posse como presidente da Assembleia Nacional Constituinte.

Hoje. 5 de outubro de 1988, no que tange à Constituição, a Nação mudou. A Constituição mudou na sua elaboração, mudou na definição dos Poderes. Mudou restaurando a federação, mudou quando quer mudar o homem cidadão. E é só cidadão quem ganha justo e suficiente salário, lê e escreve, mora, tem hospital e remédio, lazer quando descansa” (BRASIL, 1988).

Com essas palavras, Ulysses Guimarães⁶ encerra os trabalhos da Assembleia Nacional Constituinte. Seu discurso escancara a essência do Estado Democrático de Direito, referente aos novos tempos que se seguem, após rompimento com o regime autoritário da ditadura militar que perdurou por mais de 20 anos no Brasil. A partir de então, a República Federativa do Brasil emerge organizada por um novo pacto social, cujas diretrizes foram consignadas na Carta Magna de 1988, tendo seu espírito bem resumido nas palavras do constituinte, do qual se presume a importância dada aos temas educação e saúde na construção do estado de bem-estar social.

Para Além do discurso, é de extrema importância lembrar que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/1988) inicia seu texto com princípios expressos, estes denominados Princípios Fundamentais, dentre os quais sublinhamos a cidadania e a dignidade da pessoa humana, os quais constituem fundamentos da República.

Tal cidadania não pode vir dissociada da ideia que se extrai das palavras do Presidente da Assembleia Nacional Constituinte, de modo que, dignidade da pessoa humana é pressuposto *sine qua non* para formação do cidadão pleno, apto e capaz de participar e desfrutar da vida em sociedade.

⁶Ulysses Silveira Guimarães foi um político e advogado brasileiro, um dos principais opositores à ditadura militar. Foi o presidente da Assembleia Nacional Constituinte de 1987-1988, que inaugurou a nova ordem democrática, após 21 anos sob a Ditadura Militar.

E prosseguindo, funcionando como norteador da República, o art. 3º da CRFB/1988 elenca os seus Objetivos Fundamentais, quais sejam: a) construir uma sociedade livre, justa e solidária; b) garantir o desenvolvimento nacional; c) erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; e d) promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação.

Ademais, insere como direitos sociais a saúde e a educação, nos termos do art. 6º, tornando o Estado o responsável pela garantia de tais direitos, exigíveis pelo cidadão, inclusive judicialmente, caso tenha seu acesso negado, nos seguintes termos:

Art. 6º São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

Para além da mera previsão como direito social, o que por si só já seria considerado um grande avanço constitucionalmente introduzido, a Constituição de 1988 aprofunda o tratamento dos temas em seu texto, ao garantir uma seção inteira para a saúde e outra para a educação, ambas no Título VIII da CRFB/1988, que cuida da Ordem Social.

Quanto à saúde, os artigos 196 e 197 inauguram a seção explicitando que a saúde constitui direito de todos e dever do Estado, ao mesmo tempo em que o direito é garantido por políticas sociais e econômicas, com acesso universal e igualitário às ações e serviços de saúde, os quais são de relevância pública, de modo que ao Estado cabe regular, fiscalizar e controlar sua execução.

Assim como qualquer direito que se vise garantir, a efetividade do seu alcance pressupõe a consecução de políticas públicas pelo Estado, de modo a tornar imprescindível a definição de parâmetros de organização e de fontes de financiamento, a fim de nortear a Administração Pública.

Nesse sentido, o artigo 198 congrega num sistema único todas as ações e serviços públicos de saúde, os quais integram uma rede regionalizada e hierarquizada, a qual será organizada com base na descentralização, no atendimento integral, prioritariamente em relação às ações preventivas e na participação da comunidade; sendo financiado mediante os recursos do orçamento

da seguridade social, da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, bem como de outras fontes.

O sistema único de saúde reúne diversas atribuições que vão muito além do que se depreende do senso comum, segundo o qual bastariam a disponibilização dos serviços médicos de prevenção e tratamento de doenças, por meio de consultas e exames.

O SUS é incumbido, ainda, do controle e fiscalização dos procedimentos, produtos e substâncias de interesse da saúde; participação de produção de medicamento; ações de vigilância sanitária; formação de recursos humanos na área de saúde; participação nas políticas de saneamento básico; desenvolvimento científico; fiscalização e inspeção de alimentos, bebidas e águas de consumo humano; participação no controle e fiscalização da produção até a utilização de psicoativos e produtos tóxicos e radioativos; até mesmo proteção do meio ambiente (art. 200).

Para tanto, os serviços públicos de saúde contam com as fontes de financiamento previstas na CRFB/1988, que estabelece a obrigatoriedade de investimentos mínimos anuais de cada ente federativo, de acordo com a definição de percentuais sobre a receita corrente líquida, no caso da União, e sobre a receita de impostos, somadas aos repasses constitucionais, para estados e municípios.

De modo semelhante temos o tratamento dado pela Constituição de 1988 à educação. Tema específico da primeira seção do capítulo que cuida da Educação, Cultura e Desporto, a educação é declarada, também, como direito de todos e dever do Estado, com o objetivo de desenvolver a cada um para exercício da cidadania e para o trabalho (art. 205).

A CRFB/1988 define, ainda, princípios que servem de base para o ensino, quais sejam: igualdade de condições de acesso e permanência na escola; liberdade de aprender, ensinar, pesquisar e divulgar o pensamento, a arte e o saber; pluralismo de ideias; gratuidade do ensino público; valorização dos profissionais da educação; gestão democrática do ensino público; garantia de padrão de qualidade; piso salarial nacional para os profissionais da educação pública e garantia do direito à educação e à aprendizagem ao longo da vida.

Ora, esses princípios revelam a importância que a educação recebeu dos constituintes, uma vez que buscaram nortear a Administração Pública num caminho

de formação e desenvolvimento de uma cidadania plena e consciente, através da consideração de diversos aspectos que envolvem um ensino de qualidade.

Além dos princípios norteadores do ensino, o constituinte ainda preocupou-se dar contornos ao modo como o Estado cumpriria seu dever educacional, prevendo a obrigatoriedade e gratuidade da educação básica, cujo não oferecimento ou oferta irregular importa em responsabilização da autoridade competente. Também se ocupou com a inclusão de alunos portadores de deficiência, atribuindo-lhes atendimento especializado, e com o oferecimento de programas suplementares de material didático, transporte, alimentação e assistência à saúde (art. 208).

Pelo artigo 211, fica determinada a organização dos sistemas de ensino de todos os entes federativos em regime de colaboração, de modo a assegurar a universalização, qualidade e equidade do ensino obrigatório. Neste contexto, aos municípios coube a atuação prioritária na educação infantil e no ensino fundamental, enquanto aos estados e DF determinou-se prioridade quanto aos ensinos fundamental e médio. À União coube a organização e financiamento das instituições de ensino públicas federais e as funções redistributiva e supletiva na assistência aos demais entes na busca de padrão mínimo de qualidade de ensino.

Como fontes de financiamento das políticas públicas de ensino a serem implementadas, foram fixados, entre outras fontes, percentuais mínimos de aplicação anual da receita proveniente de impostos, para manutenção e desenvolvimento do ensino. Para União estabeleceu-se 18%, para os estados, DF e municípios, 25%, assegurando-se, ainda, prioridade ao atendimento das necessidades do ensino obrigatório, e que sua universalização garanta padrão de qualidade e equidade (art. 212).

Por fim, o artigo 214 informa que será estabelecido, mediante lei, o plano nacional de educação, como meio estratégico de efetivação de ações integradas do Poder Público, envolvendo todos os entes federativos, no alcance dos objetivos definidos. A propósito, vale a citação do artigo:

Art. 214. A lei estabelecerá o plano nacional de educação, de duração decenal, com o objetivo de articular o sistema nacional de educação em regime de colaboração e definir diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação para assegurar a manutenção e desenvolvimento do ensino em seus diversos níveis, etapas e modalidades por meio de ações integradas dos poderes públicos das diferentes esferas federativas que conduzam a:

- I - erradicação do analfabetismo;
- II - universalização do atendimento escolar;

- III - melhoria da qualidade do ensino;
- IV - formação para o trabalho;
- V - promoção humanística, científica e tecnológica do País.
- VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 1988).

Após a exposição do tratamento dado pela Carta Magna de 1988 à saúde e educação, verifica-se o peso atribuído pelo constituinte aos temas, de um modo muito mais completo que o observado em Constituições brasileiras anteriores. Buscou-se universalizar o acesso à saúde e educação de qualidade, garantindo-os de forma gratuita, mediante a fixação de um piso, baseado no nível de arrecadação de impostos, com participação de todos os entes federativos.

Ademais, faz-se imperativo apontar, ainda, outras formas coercitivas de obediência às vinculações estabelecidas constitucionalmente, quanto ao financiamento dos sistemas de saúde e educação públicas, o que demonstra, mais uma vez, o cuidado do constituinte com os temas.

O artigo 34, VII, "e", bem como o artigo 35, III, ambos da CRFB/1988, preveem como causa de intervenção da União nos estados e nos municípios dos Territórios Federais e de intervenção dos estados nos municípios localizados em seu território, a não aplicação do mínimo constitucional na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde.

Na mesma toada, existe permissão no texto constitucional, nos termos do artigo 160, § 1º, II, para retenção, pela União em relação aos estados e dos estados em relação aos municípios, das parcelas devidas no bojo da repartição das receitas tributárias, caso descumprido o piso mínimo de aplicação anual da receita de impostos em ações e serviços de saúde.

Esses são apenas dois exemplos de que, para além da previsão de obrigatoriedade da aplicação de recursos em saúde e educação, a Constituição de 1988 também se preocupou em armar-se de instrumentos de controle, a fim de garantir a efetividade do acesso a tais direitos. Nesse contexto, forçoso concluir que saúde e educação eram temas caros ao constituinte, prioridades para o alcance do desenvolvimento do cidadão e respeito à dignidade humana.

3 SAÚDE E EDUCAÇÃO NOS TERMOS DA EC 95/2016

A Emenda Constitucional nº 95 de 15 de dezembro de 2016 (EC 95/2016) instituiu o Novo Regime Fiscal sobre os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, com duração de 20 anos.

Tomando a Constituição conforme o sentido sociológico de Ferdinand Lassalle, isto é, como reflexo dos "fatores reais de poder", necessário se faz analisar o contexto histórico em que aprovada alteração constitucional tão significativa.

Ferdinand Lassalle, em sua obra *A Essência da Constituição*, revela que as forças sociais, as quais denomina fatores reais de poder, são o fundamento que sustenta uma Constituição. Segundo Lassalle, para que uma Constituição tivesse valor real e fosse durável numa sociedade, ela deveria refletir a realidade social, derivada do poder que efetivamente se impõe, de modo que a constituição escrita seria a descrição do que já se é na prática (LASSALLE, 2001). Sua teoria informava que: "Os fatores reais de poder que atuam no seio de cada sociedade são essa força ativa e eficaz que informa todas as leis e instituições jurídicas vigentes, determinando que não possam ser, em substância, a não ser tal como elas são" (LASSALLE, 2001, p. 11).

Em suma, para sublinhar a relevância do contexto em que aprovada a EC 95/2016, valem as explicações de Celso Ribeiro Bastos:

Podemos dizer que Constituição material é o conjunto de forças políticas, econômicas, ideológicas etc., que conforma a realidade social de um determinado Estado, configurando a sua particular maneira de ser. Embora mantenha relações com o ordenamento jurídico a ela aplicável, esta realidade com ele não se confunde. Ela é do universo do ser, e não do dever ser do qual o direito faz parte. Ela se desvenda através de ciências próprias, tais como a sociologia, a economia, a política, que formulam regras ou princípios acerca do que existe, e não acerca do que deve existir como se dá com o direito (BASTOS, 1999, p. 76).

Felipe Queiroz⁷, em seu artigo *Crise Política no Governo Dilma Rousseff: uma análise a partir do conflito de classes*, analisa a crise política no governo Dilma sob a perspectiva da ofensiva neoliberal contra a proposta *neodesenvolvimentista* dos governos do Partido dos Trabalhadores (PT).

⁷Economista, mestre em Ciências Sociais pela PUC-SP e doutorando em Ciência Política pela Universidade Estadual de Campinas (Unicamp).

Segundo o economista, os anos de governo do PT foram marcados por grandes avanços para a classe trabalhadora, com diminuição do desemprego e da extrema pobreza e aumento da renda, ao mesmo tempo em que conservaram a estrutura de acumulação interna, privilegiando setores da burguesia interna, ao que se chama *neodesenvolvimentismo* (BOITO, 2016 apud QUEIROZ, 2018).

Apesar do histórico positivo, também é verdade que ainda nos anos de governo petista houve uma grave crise política que culminou no impedimento da Presidenta da República Dilma Rousseff. Há quem diga que essa crise teve seu início ainda no primeiro mandato (2011-2013) de Rousseff, devido aos conflitos advindos da tentativa da ampliação do modelo *neodesenvolvimentista* iniciado no governo Lula e o antagonismo proposto por setores da burguesia nacional (QUEIROZ, 2018).

Outros dirão, ainda, que a instabilidade teve como motivo fundamental a adoção do programa de governo do candidato derrotado (Aécio Neves), logo no início do segundo mandato. (JINKINGS, 2016 apud QUEIROZ, 2018).

De todo modo, independentemente de quando se iniciou a crise, mais interessante para o objetivo deste trabalho constituiu esclarecer seus motivos determinantes. Com efeito, a fala do então Presidente Michel Temer, após almoço com empresários em Nova York, Estados Unidos da América, lança luz sobre o tema.

Ressalta-se, ainda, que tais afirmações foram dadas no dia seguinte ao seu primeiro discurso na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, onde ratificou que o processo de impedimento se deu conforme o regramento do Estado Democrático de Direito⁸.

Temer declara que: "há muitíssimos meses atrás, nós lançamos um documento chamado 'Ponte para o Futuro' porque verificávamos que seria impossível o governo continuar naquele rumo e até sugerimos ao governo que adotasse as teses que nós apontávamos naquele momento". O então Presidente da República prossegue informando que a negativa da ex-Presidenta em aderir à proposta desaguou no seu impedimento⁹.

⁸Disponível em: <https://www.uol.com.br/esporte/videos/?id=impeachment-direitos-terrorismo-veja-a-integra-da-fala-de-temer-na-onu-04028C1B396EE4C95326>. Acesso em: 24 jul. 2022

⁹Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/temer-impeachment-ocorreu-porque-dilma-recusou-ponte-para-o-futuro/>. Acesso em: 24 jul. 2022

Portanto, trazer à tona o conteúdo de tal "Ponte para o Futuro"¹⁰ é fundamental para compreender o contexto da formulação da proposta do teto de gastos, como também os objetivos 'dos fatores reais de poder' quanto à condução do orçamento público.

Publicado em 29 de outubro de 2015 pela Fundação Ulysses Guimarães, o documento denominado 'Uma Ponte para o Futuro' dá pistas, logo em seu texto introdutório, do caráter econômico dos motivos para a ruptura política que ensejou o fim do mandato de Presidenta Dilma Rousseff, abrindo caminho para posse do vice-Presidente, Michel Temer.

O retrato da situação econômica nacional informado na proposta ressalta a falta de crescimento do produto interno bruto (PIB), inflação elevada, elevadas taxas de desemprego e, principalmente, o descontrole da dívida pública, o que estaria causando retração do investimento privado.

O relatório ressalta que as despesas públicas primárias¹¹ estavam crescendo em patamares maiores que os do PIB, desde a promulgação da Constituição de 1988, tendo em vista o aparato de direitos sociais que buscou fomentar. Apesar de referir-se a tais atributos do Estado como algo positivo proporcionado pela Carta Magna, ressalva que foram criados dispositivos que dificultaram a gestão do orçamento público, o que culminou em crise fiscal.

A conclusão à qual a proposta chega é: o país precisa retomar o crescimento. Para tanto, algumas medidas precisam ser tomadas. A primeira delas refere-se ao tratamento dado ao orçamento, que, segundo descrito, deveria ter devolvida sua autonomia, significando eleição de prioridades ano a ano, segundo disponibilidade de recursos e com possibilidade de correções constantes, a cada exercício, a fim de evitar que equívocos se perpetuem. Quanto a saúde e educação, vale a transcrição direta do texto da proposta:

Para isso é necessário em primeiro lugar acabar com as vinculações constitucionais estabelecidas, como no caso dos gastos com saúde e com educação, em razão do receio de que o Executivo pudesse contingenciar, ou mesmo cortar esses gastos em caso de necessidade, porque no Brasil o orçamento não é impositivo e o Poder Executivo pode ou não executar a despesa orçada (PMDB, 2015, p.9).

¹⁰Disponível em: <https://www.fundacaoulysses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 24 jul. 2022

¹¹As 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).

De pronto, é possível constatar a intenção de suspensão das normas oriundas da Constituição de 1988, quanto à definição de fontes de financiamento que vinculam a receita de impostos, de acordo com patamares mínimos, para investimento em programas de saúde e educação.

Em que pese tenha apontado que o objetivo da proposta era a retomada do crescimento e avanço no desenvolvimento do país, a "Ponte para o Futuro" foi bem direta ao expor que o preço para tal conquista custaria caro, incluindo a fragilização do pacto social insculpido na Constituição de 1988, principalmente com relação às políticas públicas de acesso à educação e à saúde.

Além desses temas, o projeto visava um crescimento sustentável do PIB na monta de 3,5 a 4 % ao ano, bem como a estabilização da relação Dívida/PIB. Para isso, traz à pauta a necessidade de relativização da Consolidação das Leis do Trabalho, transferência de ativos à iniciativa privada (privatizações) e reforma previdenciária, com imposição de aumento na idade mínima para aposentadoria.

Embora o presente trabalho objetive avaliar o resultado da EC 95/2016 sobre saúde e educação após os 3 primeiros anos de vigência do teto de gastos, não é demais observar que todas essas medidas foram/estão sendo levadas à cabo, seja no governo Temer, seja no atual governo: ainda em novembro de 2017 a reforma trabalhista foi implantada. Houve, também, tentativa de aprovação de uma reforma da previdência, ainda no governo Temer, a qual foi rejeitada. Mas em 2019 uma outra proposta foi encaminhada ao Congresso, sendo então aprovada. A agenda de privatizações também tem sido efetivada.

Como ficou claro a partir do exposto no documento "Ponte para o Futuro", era de interesse dos 'fatores reais de poder' implementar uma nova agenda que colocasse rédeas ao orçamento público. Isto é dito, sublinha-se, sem que necessariamente constitua juízo de valor: o documento em questão expõe o diagnóstico da situação social e econômica do Brasil percebido por um grupo; define os objetivos a serem alcançados para um suposto desenvolvimento que conduza a uma melhora na realidade da população; e determina medidas que considera indiscutíveis para o alcance desses resultados.

Como não poderia ser diferente no Estado Democrático de Direito, a mudança no tratamento do orçamento público deve ter contornos legais, seguindo os trâmites necessários para sua aprovação. Nesse caso não foi diferente, tendo se iniciado a

tramitação de Proposta de Emenda Constitucional que trataria da solução encontrada para os desafios nos quais o país se encontrava.

Ademais, como parte do contexto que se busca apresentar envolve a amplitude midiática dada ao tema. Diversos veículos de informação propagaram, até com certa didática e tom por vezes apelativo, a importância e a urgência que deveria ser dada a implementação de uma política firme de austeridade.

Em matérias jornalísticas que precederam a aprovação do teto de gastos, havia quem chamasse Proposta de Emenda Constitucional 241¹² como "PEC da Esperança das Novas Gerações" ou "PEC do Equilíbrio e Enriquecimento Sustentável", em texto que se seguiam com fundamentação semelhante à descrita na "Ponte para o Futuro", envolvendo tamanho do rombo fiscal brasileiro e o excesso de gastos do Estado¹³.

Por outro lado, conforme reconhecido pelo próprio estudo técnico da Câmara dos Deputados sobre o teto de gastos¹⁴, diversos setores da sociedade reagiram negativamente ao possível impacto negativo sobre as políticas públicas advindas da aprovação da proposta.

Pelo potencial de afetar a execução da maior parte das políticas públicas a cargo da União, as propostas que resultaram na EC 95/2016 obtiveram grande espaço nos meios de comunicação e no debate público. Motivaram a realização de ocupações estudantis em instituições públicas de ensino, manifestações em várias cidades, debates escritos e televisionados, tanto no Congresso Nacional quanto na sociedade, e deflagração de movimentos grevistas (BRASIL, 2016).

Nesse mesmo sentido, a Organização das Nações Unidas (ONU) se posicionou contra a proposta de austeridade, alertando sobre seu impacto nefasto principalmente sobre os mais pobres, significando um grave retrocesso para o país¹⁵. Philip Alston¹⁶ afirmou sobre a proposta do teto de gastos:

¹²A Emenda Constitucional 95/2016, em sua fase de deliberação, tramitou na Câmara dos Deputados Proposta de Emenda Constitucional 241.

¹³Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/instituto-politeia/pec-do-teto-de-gastos/>. Acesso em: 26 jul. 2022

¹⁴ESTUDO TÉCNICO Nº 26, de 2016, realizado pela Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/estudos/2016/et26-2016-novo-regime-fiscal-emenda-constitucional-95-2016-comentada>. Acesso em: 26/07/2022.

¹⁵Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/relator-da-onu-diz-que-pec-do-teto-e-retrocesso-social-e-erro-historico-de-temer/>. Acesso em: 26 jul. 2022

¹⁶Relator Especial da Organização das Nações Unidas sobre Pobreza Extrema e Direitos Humanos (2014-2020).

“Se adotada, essa emenda bloqueará gastos em níveis inadequados e rapidamente decrescentes na saúde, educação e segurança social, colocando, portanto, toda uma geração futura em risco de receber uma proteção social muito abaixo dos níveis atuais” (ONU, 2016, n.p)

Apesar do exposto, em 15 de dezembro de 2016, as Mesas da Câmara do Deputados e do Senado Federal promulgaram o texto da nova Emenda Constitucional, a qual se passa a detalhar a seguir, em relação aos artigos relacionados ao tema do trabalho.

A Emenda Constitucional nº 95/2016 introduz os artigos 106 a 114 aos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias¹⁷, instituindo o Novo Regime Fiscal sobre o orçamento fiscal e da seguridade social, o qual consiste basicamente no congelamento por 20 exercícios financeiros das despesas primárias de todos os Poderes da União, bem como da Defensoria Pública da União, Tribunal de Contas da União, Ministério Público Federal e seu Conselho Nacional.

A ideia central do novo regime é impor limites máximos individualizados para despesas de cada órgão citado acima, a partir da despesa primária paga do exercício de 2016, ano da aprovação da medida, que será reajustada mediante a aplicação de 7,2%, para despesa do exercício de 2017, e do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA), para os exercícios seguintes.

De modo mais específico e com algumas diferenças, o Novo Regime Fiscal Instituído pela EC 95/2016 inclui o artigo 110, dando tratamento expresso quanto sua afetação sobre as fontes de custeio das ações e serviços públicos de saúde, bem como para manutenção e desenvolvimento do ensino, nos seguintes termos:

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 (BRASIL, 2016).

¹⁷Os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, ADCT, são normas constitucionais que asseguram uma transição pacífica entre um ordenamento constitucional antigo para o novo texto constitucional.

Ou seja, no que se refere ao orçamento das ações e serviços de saúde e educação, o exercício de 2017 teve tratamento especial, conservando-se o que até então era previsto como piso constitucionalmente garantido. A partir do exercício de 2018, a diferença de tratamento tem fim, de modo que o orçamento será baseado na despesa primária paga do exercício de 2017, reajustado pelo IPCA.

Essa sistemática de controle do gasto público recebeu diversas críticas, como as de Élidea Graziane Pinto¹⁸ e Salomão Barros Ximenes¹⁹, em seu trabalho de análise da proteção dada aos direitos sociais pela CRFB/1988 e as suas garantias de financiamento, denominado Financiamento dos Direitos Sociais na Constituição de 1988: do "Pacto Assimétrico" ao "Estado de Sítio Fiscal", nos seguintes termos:

De início, qualquer elevação orçamentária em termos reais em educação ou saúde, sem garantia de proporcionalidade com o comportamento da arrecadação, exigiria retirar recursos discricionários de outras áreas do Poder Executivo, alimentando-se a disputa fratricida entre diversas áreas de políticas públicas, tendente a prejudicar todas elas. Alheios a isso, por sua vez, os gastos com pessoal ativo e inativo tendem a crescer vegetativamente e a comprimir a margem fiscal para assunção de quaisquer novas despesas discricionárias, incluídas as demandas voltadas à saúde e à educação. Ajuste fiscal algum se sustenta com a pura e simples discriminação entre despesas primárias e despesas financeiras, maldizendo aquelas independentemente do contraste com as respectivas fontes de custeio livres ou vinculadas, enquanto se esconde deliberadamente a repercussão das despesas financeiras para o equilíbrio global das contas públicas (PINTO; XIMENES, 2018, p.16).

A Emenda Constitucional que instituiu o teto de gastos também traz em seu corpo, precisamente no artigo 109, uma série de sanções severas para os órgãos que de algum modo descumprirem os limites impostos ao orçamento, que vão desde a proibição de qualquer adequação em relação aos salários e benefícios aos seus servidores até a impossibilidade de criação de despesa obrigatória ou reajuste de uma já existente acima do índice de inflação, conforme se segue:

"Art. 109. No caso de descumprimento de limite individualizado, aplicam-se, até o final do exercício de retorno das despesas aos respectivos limites, ao Poder Executivo ou a órgão elencado nos incisos II a V do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias que o descumpriu, sem prejuízo de outras medidas, as seguintes vedações:

I - concessão, a qualquer título, de vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração de membros de Poder ou de órgão, de servidores e empregados públicos e militares, exceto dos derivados de

¹⁸Ministério Público de Contas do Estado de São Paulo – São Paulo (SP), Brasil.

¹⁹Universidade Federal do ABC, Centro de Engenharia, Modelagem e Ciências Sociais Aplicadas – São Bernardo do Campo (SP), Brasil.

sentença judicial transitada em julgado ou de determinação legal decorrente de atos anteriores à entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - criação de cargo, emprego ou função que implique aumento de despesa;

III - alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa;

IV - admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvadas as reposições de cargos de chefia e de direção que não acarretem aumento de despesa e aquelas decorrentes de vacâncias de cargos efetivos ou vitalícios;

V - realização de concurso público, exceto para as reposições de vacâncias previstas no inciso IV;

VI - criação ou majoração de auxílios, vantagens, bônus, abonos, verbas de representação ou benefícios de qualquer natureza em favor de membros de Poder, do Ministério Público ou da Defensoria Pública e de servidores e empregados públicos e militares;

VII - criação de despesa obrigatória; e

VIII - adoção de medida que implique reajuste de despesa obrigatória acima da variação da inflação, observada a preservação do poder aquisitivo referida no inciso IV do caput do art. 7º da Constituição Federal.

§ 1º As vedações previstas nos incisos I, III e VI do caput, quando descumprido qualquer dos limites individualizados dos órgãos elencados nos incisos II, III e IV do caput do art.107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, aplicam-se ao conjunto dos órgãos referidos em cada inciso.

§ 2º Adicionalmente ao disposto no caput , no caso de descumprimento do limite de que trata o inciso I do caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, ficam vedadas:

I - a criação ou expansão de programas e linhas de financiamento, bem como a remissão, renegociação ou refinanciamento de dívidas que impliquem ampliação das despesas com subsídios e subvenções; e

II - a concessão ou a ampliação de incentivo ou benefício de natureza tributária.

§ 3º No caso de descumprimento de qualquer dos limites individualizados de que trata o caput do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, fica vedada a concessão da revisão geral prevista no inciso X do caput do art. 37 da Constituição Federal.

§ 4º As vedações previstas neste artigo aplicam-se também a proposições legislativas" (BRASIL, 2016).

Como se nota do *caput* do artigo 109, o tratamento sancionatório se daria sobre os órgãos que ultrapasassem os limites impostos pela despesa primária paga no orçamento do exercício anterior reajustada pelo IPCA. Ocorre que, 5 anos após a entrada em vigor da medida, ela foi ainda mais asseverada. A Emenda Constitucional nº 109 de 2021 passou a estabelecer as sanções previstas no texto anterior, com algumas alterações, mas auferindo a proporção máxima de 95% das despesas obrigatórias em relação ao limite das despesas primárias reajustadas, verificadas já na aprovação da lei orçamentária, para imposição das sanções ao órgão. O artigo 109 passou a ser:

"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" (BRASIL, 2021).

Valido mencionar, também, que havia previsão de alteração da forma de reajuste orçamentário, com base em projeto de lei complementar de iniciativa do Presidente da República, após 10 anos de vigência do teto de gastos. Ou seja, medida que visava dar alguma "flexibilidade" após uma década de aplicação e análise de efeitos do Novo Regime Fiscal, nos termos do artigo 108, o qual informava:

"Art. 108. O Presidente da República poderá propor, a partir do décimo exercício da vigência do Novo Regime Fiscal, projeto de lei complementar para alteração do método de correção dos limites a que se refere o inciso II do § 1º do art. 107 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Parágrafo único. Será admitida apenas uma alteração do método de correção dos limites por mandato presidencial" (BRASIL, 2016).

Nada obstante, tal previsão caiu por terra após ser revogada pelo artigo 6º da Emenda Constitucional nº 113, de 8 de dezembro de 2021, o que confere ainda mais rigidez à norma em comento. Hoje, para que haja alguma alteração no Novo Regime Fiscal, deverá ser implementada mediante projeto de Emenda à Constituição, cuja aprovação demanda maioria de 3/5 em cada casa do Congresso Nacional, em dois turnos de votação, nos moldes determinados pelo art. 60, § 2º da CRFB/1988.

Neste contexto, em que pese toda euforia anunciada quanto às experiências internacionais de imposição de teto de gastos terem "resolvido" o problema fiscal em seus países, fato é que, segundo levantamento do Fundo Monetário Internacional (FMI) sobre as políticas de austeridade em 89 países, de 1985 a 2015, além de revelar não haver uma sistemática única de aplicação, também traz à tona o fato de que nem sempre essas medidas deram certo, havendo casos de desfazimento da regra devido às necessidades do momento²⁰.

Vigora no Brasil, portanto, uma rígida forma de controle do orçamento e menos passível de flexibilização, devido ao status constitucional com que foi tratada,

²⁰Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto_bula/reportagem/nenhum-pais-adotou-teto-de-gastos-como-o-da-pec-241/. Acesso em: 26 jul. 2022

o que envolve um maior esforço para a sua adequação às necessidades reais que a complexidade de um país em desenvolvimento de dimensões continentais exige.

4 APLICAÇÃO DO TETO DE GASTOS SOBRE SAÚDE E EDUCAÇÃO NO PERÍODO 2017-2019

A Constituição Federal de 1988 se inicia com a declaração de que a República Federativa do Brasil se constitui em Estado Democrático de Direito. Desta afirmação é possível inferir alguns pressupostos que, embora pouco lembrados, são fundamentais para a compreensão do que oferece sustentação e norteia a sociedade brasileira moderna. Três deles merecem ser ressaltados para os fins deste trabalho, mesmo que em apertada síntese.

O primeiro deles refere-se à forma de governo. Por tratar-se de uma República, a gestão da coisa pública no Brasil se dará por meio de um representante escolhido pelo povo, que a executará com imparcialidade e com dever de responsabilidade e transparência, sempre visando o interesse público, e não os seus interesses pessoais, uma vez que é submetido à constante controle social.

Como segundo pressuposto a ser comentado, ressalta-se o caráter democrático do Estado, com previsão de modalidades de participação indireta, traduzida especialmente pelo exercício do poder popular mediante representantes eleitos, e direta no texto constitucional. Neste contexto, também é válido mencionar que a democracia comporta a disputa de diversos interesses, por algumas vezes conflitantes, por outras, divergentes, mas que, ao menos em tese, caminham no sentido da harmonização, segundo instrumentos constitucionais que buscam equilibrar a desigualdade de forças operantes.

Por fim, e guardando íntima relação com os dois primeiros, o pressuposto de que o Estado Democrático é de Direito, asseverando não só a igualdade jurídica que é atribuída a cada cidadão, como também impõe o poder e a importância da lei sobre as relações sociais e na atribuição de direitos e deveres a todos, expressando o contrato social admitido pela sociedade brasileira como garantidor da paz social.

Feitas essas considerações introdutórias, abre-se caminho para adentrar ao tema do capítulo, que pretende apresentar, mesmo sem esgotar o tema, o impacto orçamentário da Emenda Constitucional nº95/2016 no período de 2017-2019, sob uma ótica comparativa entre o objetivo pretendido e o resultado alcançado após a aplicação do Teto de Gastos por três anos.

Como já ressaltado, a aprovação do Novo Regime Fiscal foi precedida de intensa disputa entre os atores sociais que demandam do Estado uma resposta aos

seus interesses. Mas as divergências não ocorreram somente no campo político, como também no social e acadêmico, a começar pelo diagnóstico da crise econômica no país e na ênfase a ser dada, ou não, na questão da despesa pública.

É fato que o campo vencedor dessa disputa está ligado àqueles que eram entusiastas da medida de austeridade fiscal, independentemente de qualquer juízo moral sobre serem nobres as suas intenções, ou se de fato acreditavam que a implementação de um ajuste fiscal contribuiria para o desenvolvimento do país.

Com efeito, atualmente, é possível verificar em certa medida os efeitos da Emenda Constitucional em questão, a partir da análise em três etapas: 1) o que restou evidenciado pelos grupos apoiadores da medida sobre os objetivos que a sua aplicação alcançaria; 2) o que os grupos críticos da medida apontavam e até mesmo projetavam que poderia ocorrer de negativo; e 3) o que de fato ocorreu, após 3 anos de Teto de Gastos em vigor.

O então Ministro da Fazenda Henrique de Campos Meirelles, em conjunto com o Ministro Interino do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão Dyogo Henrique de Oliveira, encaminharam ao Vice-Presidente da República, no exercício do cargo de Presidente da República, Michel Temer, em 15 de junho de 2016, a Exposição de Motivos Interministerial nº86/2016, que submetia a Proposta de Emenda à Constituição que tratava do Teto de Gastos Públicos.

O documento indica, logo de início, que o Novo Regime Fiscal tem como fim a reversão do quadro de desequilíbrio fiscal do Orçamento Federal, elencando como causa principal o aumento acelerado da despesa pública primária, como consequência de previsões constitucional e legal que considera pro-cíclicas, como é o caso da vinculação de receitas de áreas da saúde e educação, as quais possuem tendência de crescimento conforme o crescimento da economia.

Para surtir seus efeitos, quanto à alteração do quadro de desequilíbrio da despesa pública, o Novo Regime Fiscal precisaria ter vigência pré-estabelecida de 20 anos, sendo inserido, portanto, nos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias.

Os Ministros ressaltam que a medida resultará na melhora da qualidade de vida dos cidadãos, uma vez que com a estabilidade macroeconômica alcançada, a confiança dos agentes econômicos se reestabeleceria, o que resultaria em investimentos, geração de empregos e, conseqüentemente, o retorno à perspectiva de crescimento do país.

Em reunião da Comissão Especial que avaliava a Proposta de Emenda Constitucional, o Ministro da Fazenda confirmou a previsão de que, com a implementação do Novo Regime Fiscal, iniciaria a fase de um ciclo virtuoso:

À medida que se controle o crescimento descontrolado das despesas públicas em consequência da dívida, nós teremos um aumento da confiança; em consequência disso, a retomada do investimento; em consequência disso, o crescimento; em consequência disso, mais emprego; em consequência disso, mais recursos disponíveis para investimento privado e consumo (MEIRELLES, 2016).

No mesmo sentido veio a manifestação do relator da proposta na Câmara dos Deputados, Darcísio Perondi. Em seu voto, o Deputado defende a situação de grave crise fiscal pela qual passa o país, atribuindo-a ao elevado descontrole das finanças públicas, e ressaltando os seus reflexos sobre as camadas mais pobres da sociedade. Em suas palavras:

A péssima gestão, o descontrole do gasto público e o aumento insaciável da carga tributária destruíram a confiança dos mercados, azedaram as expectativas dos empresários e, conseqüentemente, geraram esses índices trágicos e devastadores de desemprego e recessão. Oficialmente, segundo os dados que o IBGE acaba de divulgar, já são 12 milhões de brasileiros e brasileiras desempregados, sem renda, sem perspectiva, sem condições de sustentar suas famílias e honrar seus compromissos no dia a dia (PERONDI, 2016, p.26).

E prossegue, indicando que não haveria prejuízos orçamentários para as áreas de saúde e educação, caso aprovado o Novo Regime Fiscal instituído pela Proposta de Emenda Constitucional:

A propósito, quero desde já deixar bem claro que o Novo Regime Fiscal não cortará recursos para a educação e a saúde públicas; pelo contrário, vai corrigir omissões e erros passados, como o cometido na Emenda Constitucional 86/2015. O novo regime melhora a base de cálculo dos recursos destinados a esses dois setores prioritários, deslocando-a de receita corrente líquida, que como sabemos está caindo, para correção pela inflação (IPCA). Ademais, na educação, estão fora do Novo Regime Fiscal, portanto preservados, os recursos do Fundeb e do Salário-Educação, que são as principais fontes de recursos federais para estados e municípios. Além disso, o Fies, Fundo de Financiamento Estudantil, não será afetado (PERONDI, 2016, p.28).

Por fim, completa seu voto a favor da medida, indicando a quebra de paradigma representado pelo Novo Regime Fiscal, mediante o qual o país romperá com o passado de desajuste das contas públicas e iniciará uma nova fase de austeridade e responsabilidade fiscal, o que fomentará a confiança dos agentes

econômicos. Com fortalecimento da confiança destes, o investimento privado retorna ao país, gerando emprego, renda e desenvolvimento.

Não há como financiar o crescimento real de 6% ao ano dos gastos públicos quando a economia já acumula uma queda do PIB de 7% em dois anos consecutivos. Para quebrar essa inércia maligna e inaugurar um círculo virtuoso, o governo precisa provar à sociedade e ao mercado que é capaz de controlar o crescimento de sua dívida. Com a recuperação da confiança na política econômica, os juros baixarão, os empréstimos ficarão mais baratos e as empresas investirão mais, gerando emprego e renda. Paralelamente, o governo passará a arrecadar mais, e assim poderá oferecer serviços públicos de melhor qualidade à população, evitando o caos fiscal e social (PERONDI, 2016, p.29).

Em sentido diametralmente oposto eram os apontamentos de diversos setores relevantes da sociedade, além da bancada política de oposição. Como bons exemplos sobre os estudos que apontavam efeitos deletérios do Teto de Gastos sobre os temas saúde e educação, valem ser citados a Nota Técnica N°28 emitida pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o artigo Impactos do Novo Regime Fiscal na Saúde e Educação, dos professores Esther Dweck²¹ e Pedro Rossi²² e a Nota Técnica N°161 do Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE).

A Nota Técnica N°28 do IPEA, como seu próprio tema deixa claro, enfatiza "Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para efetivação do direito à saúde no Brasil". A partir desse estudo, Fabíola Sulpino Vieira²³ e Rodrigo Pucci de Sá e Benevides²⁴, buscam apontar os reflexos da alteração constitucional sobre o sistema de saúde e algumas falhas metodológicas que fundamentaram tecnicamente a Proposta de Emenda Constitucional.

Vieira e Benevides (2016), levantando os dados sobre aplicação do percentual mínimo sobre a receita corrente líquida de impostos, conforme as regras anteriores ao Teto de Gastos, e comparando-os à simulação de recursos investidos na mesma área, caso uma medida semelhante fosse introduzida no ordenamento jurídico brasileiro em 2003, a perda de investimentos na área da saúde acumulada,

²¹Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, Brasil.

²²Universidade Estadual de Campinas, Campinas, Brasil.

²³Doutora em saúde coletiva. Mestre profissional em economia da saúde. Farmacêutica. Membro da carreira federal de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Coordenadora de Estudos e Pesquisas de Saúde na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

²⁴Mestre em saúde coletiva. Economista. Membro da carreira federal de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental em exercício na Coordenação de Estudos e Pesquisas de Saúde da Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc) do Ipea.

no período de 2003 a 2015, seria de 257 bilhões de reais, de modo que a despesa da União nas ações e serviços de saúde passaria de 1,75% do PIB em 2003, para 1,01% em 2015.

Além da estimativa com base em valores pretéritos, Vieira e Benevides (2016) também projetaram para o período real de vigência do Teto (2017-2036), a possível perda acumulada imposta pela medida de austeridade sobre o financiamento federal do financiamento das ações e serviços de saúde pública do SUS, a qual, a depender do cenário, pode variar de 400 a 654 bilhões de reais em 20 anos.

Figura 1

Estimativa de impacto da PEC 241 para o financiamento federal do SUS - cenários para o período de 2017 a 2036.

Limite inicial 2016 conforme PEC 241	Taxa de crescimento anual do PIB	Perda Acumulada 2017-2036 em relação à regra da EC 86 (R\$ bilhões de 2016)	Valor do Gasto Federal com Saúde			
			RS bilhões de 2016	% do PIB	% da RCL	Valor per capita em R\$ de 2016
13,2%	0,0 % ao ano	-205	93,3	1,48	13,4	411
	1,0 % ao ano	-416	93,3	1,22	11,1	411
	2,0% ao ano	-654	93,3	1,01	9,2	411
	LDO 2017 (*)	-999	94,2	0,84	7,6	415
15,0%	0,0 % ao ano	49	106,0	1,68	15,2	467
	1,0 % ao ano	-162	106,0	1,39	12,6	467
	2,0% ao ano	-400	106,0	1,15	10,4	467
	LDO 2017 (*)	-743	107,0	0,95	8,6	472
Orçamento 2016**			106,9	1,71	15,5	519

* LDO 2017 - anexo RGPS. Taxa de crescimento real do PIB das projeções anuais para o RGPS (LDO 2017 - PL 02/2016). A média no período 2017-2036 é de 3,00% ao ano. IPCA de 6,0% em 2017, 5,4% em 2018, 5,0% em 2019 e 3,5% a partir de 2020.

** Valor para empenho previsto na LOA 2016. Foi calculado com base em uma RCL mais alta. O valor final da RCL pode ficar muito mais baixo, resultando em aplicação mínima inferior àquela prevista na LOA.

Hipóteses: 1) taxa de crescimento real de PIB de 1,1% em 2017 (Focus/Bacen); 2) IPCA de 5,29% em 2017 e 4,5% entre 2018 e 2036; 3) RCL/PIB constante em 11,02% do PIB (estimativa 2016); 4) RCL de 2016 estimada em R\$ 689 bilhões, conforme FLOA 2016 (R\$ 759,4 bilhões), com redução de 9,3%, conforme previsão de queda da receita líquida constante do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da Secretaria de Orçamento Federal/SOF - 3º Bimestre/2016 (tabela 9, página 24); 5) PIB nominal de 2016 estimado em R\$ 6.247,9 bilhões, conforme Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias da SOF/MPOG - 3º Bimestre/2016; 6) Aplicação mínima em ASPS de 13,2% e 15% da RCL de 2016.

Fonte: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (2016)

Conforme resta evidenciado no gráfico acima, quanto maior for o crescimento do país, maior será perda de investimento em saúde pública, lógica em total descompasso com o regramento anterior da CRFB/1988.

Vieira e Benevides (2016), por fim, destacam informações relevantes que não foram consideradas na Proposta de Emenda, entre elas a de que a participação das despesas com ações e serviços de saúde nas despesas primárias caiu de 2002 a 2015 e que o gasto com saúde no Brasil é relativamente baixo se tomado em termos

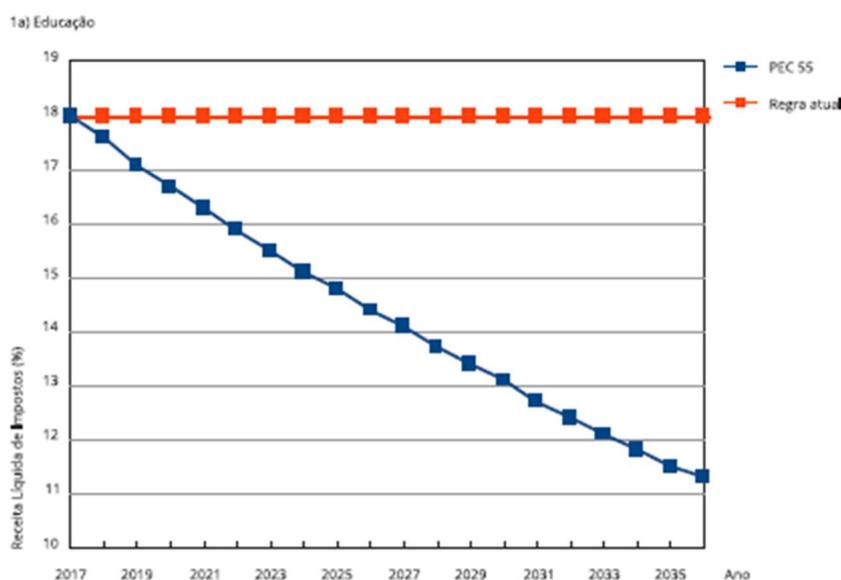
per capita, mesmo se comparado com países sulamericanos, onde o direito à saúde não é universal, como na Argentina e no Chile.

Na mesma toada, sublinharam a questão da crise econômica enfrentada por estados e municípios, o que impedirá que ambos façam frente às perdas de investimento oriundos da União, bem como a expectativa de crescimento da população idosa dobrará no período de vigência da medida, demandando mais políticas públicas de saúde.

Segundo Dweck e Rossi (2016), dentre as experiências internacionais semelhantes ao teto de gastos, a do Brasil é a única veiculada constitucionalmente, por uma simples, porém grave, razão: sua intenção primordial era suspender as vinculações da receita corrente líquida para as ações e serviços de saúde e desenvolvimento da educação. Com efeito, uma nova regra fiscal não exige alteração constitucional. Todavia, essa via é necessária para suspensão dos gastos com saúde e educação nos termos das vinculações mínimas constitucionais.

O valor real mínimo para os gastos com educação, mediante correção pelo IPCA sobre o valor congelado nos níveis do exercício 2017, com o passar dos 20 anos de vigência prevista para o teto de gastos, significaria uma redução proporcional dos investimentos em ações e desenvolvimento da educação, em relação à receita corrente líquida e ao PIB (Dweck e Rossi, 2016). É o que demonstra o quadro a seguir:

Figura 2



Fonte: Dweck e Rossi (2016)

Conforme simulação realizada na Nota Técnica nº161 do DIEESE (2016), no que se refere aos gastos com educação, o comparativo entre o nível de investimento com base nas regras do Novo Regime fiscal com o regramento anterior, no período de 2002 a 2015, teria como resultado uma perda de recursos de 377,7 bilhões de reais.

Para Dweck e Rossi (2016), apesar das insinuações dos apoiadores da medida quanto à possibilidade do aumento das despesas com saúde e educação mediante a diminuição de outras despesas, de fato tal feito seria inalcançável, conforme expõem:

Considerando uma improvável estabilização do gasto com a previdência em 8,5% do PIB, com um exercício aritmético simples e um crescimento econômico médio de 2,5% mostra-se que é impossível – matematicamente impossível – o Brasil chegar em 2036 com um maior nível de gasto com saúde e educação em proporção ao PIB, mesmo na hipótese anarcocapitalista de se eliminar todos os outros gastos públicos, executivo, judiciário, legislativo, exército, infraestrutura, investimentos etc. Isso porque, de acordo com a simulação, em 2036 o gasto primário do governo total será de 12,3% do PIB; se os gastos como previdência somarem 8,5% do PIB, sobram apenas 3,8% do PIB, número inferior aos atuais gastos com educação e saúde, em torno de 4% do PIB em 2016. Nesse sentido, é demagogia defender simultaneamente a PEC e a educação e saúde públicas (DWECK; ROSSI, 2016, p. 4).

Assim, tendo apresentado os principais argumentos dos entusiastas do Novo Regime Fiscal, bem como as críticas e projeções realizadas pelos setores de oposição da medida²⁵, segue-se a descrição dos reflexos da EC 95/2016 sobre saúde e educação. Ressalta-se que, apesar do início da vigência da emenda em questão ter ocorrido em 2017, no que se refere às despesas com saúde e educação, estas foram adiadas em um ano.

Deste modo, os orçamentos de saúde e de educação para o exercício de 2017 ainda foram construídos com base no mínimo constitucional previsto pelo regramento anterior ao Novo Regime Fiscal. Sendo que no caso específico da saúde, a vinculação ao patamar de 15% da receita corrente líquida foi aplicada no orçamento de 2017.

²⁵Como se pode notar, os apontamentos críticos ao teto de gastos utilizados neste trabalho abarcam algumas projeções e gráficos que tornam mais claros as possibilidades de impacto negativo que a alteração constitucional poderia trazer. Já no que se refere à descrição dos argumentos em defesa do teto de gastos, os mesmos dados não foram apresentados, uma vez que não foram encontrados no decorrer da pesquisa, embora tenham sido buscados.

Ainda, vale observar que para efeitos comparativos, a fim de se avaliar se houve perda de investimentos em saúde ou educação, não basta a comparação de valores nominais do orçamento, nem mesmo avaliações baseadas apenas nos valores reajustados pelo IPCA. Para verificar o impacto do teto de gastos no período, é necessário analisar os valores que seriam investidos com base na receita corrente líquida para cada exercício.

Conforme Funcia, Moretti e Ocké (2020), se forem tomados os valores executados em comparação com o mínimo obrigatório antes do teto de gastos, houve perda de investimentos em saúde na monta de 3,98 bilhões de reais só em 2018, ano em que pela primeira vez houve a aplicação do IPCA sobre o orçamento do ano anterior para cálculo da despesa do ano corrente. Em 2019, a perda chegou a 13,58 bilhões de reais.

Segundo informado pelo Conselho Nacional de Saúde (2020), desde o início da vigência da EC 95/2016, implicando na desvinculação dos 15% da receita corrente líquida de impostos, conforme fora realizada em 2017, o orçamento da saúde tem sofrido frequentes diminuições, sendo que somente no ano de 2019 a perda chegou a 20 bilhões de reais. Ou seja, apenas nos primeiros três anos de teto de gastos, o percentual da receita investido em saúde caiu para 13,54% da receita corrente líquida.

Do mesmo modo que a Emenda Constitucional 95/2016 tratou o investimento em saúde, assim o fez para educação. Explica-se: o teto de gastos também foi adiado por um ano, de modo que o orçamento da educação em 2017 foi construído com base no regramento em vigor anteriormente à medida de austeridade fiscal, ou seja, tendo como obrigatório o piso de 18% da receita corrente líquida dos impostos.

Quanto ao comportamento no período de 2017 a 2019, o orçamento da educação não seguiu caminho diferente ao da saúde. Segundo Andressa Pellanda (et al, 2020), o orçamento da educação para o exercício de 2019 sofreu uma perda de 32,6 bilhões de reais.

Desta forma, observando os orçamentos da saúde e educação no período de 2017 - 2019, verifica-se que há indicação de que os alertas dos setores progressistas da sociedade brasileira têm algum fundamento e que medidas precisam ser tomadas a fim de se evitar que as projeções mais severas, que se têm como perspectiva para o total de 20 anos, não se concretizem.

Neste contexto, tendo em vista a perspectiva de tamanho impacto do Novo Regime Fiscal sobre o orçamento público, como não se poderia esperar de modo diverso no Estado Democrático de Direito, diversos entes buscaram os caminhos institucionais a fim de apontarem os riscos, defeitos e, principalmente, a incompatibilidade da EC 95/2016 com a Carta Magna de 1988.

Com efeito, ainda em 2016 e 2017 foram propostas perante o Supremo Tribunal Federal (STF) diversas Ações Diretas de Inconstitucionalidade (ADI), entre elas a ADI 5633, proposta por três associações de juízes: Associação dos Magistrados Brasileiros (AMB), Associação Nacional dos Magistrados da Justiça do Trabalho (ANAMATRA) e Associação dos Juízes Federais do Brasil (AJUFE); ADI 5643, proposta pela Federação Nacional dos Servidores e Empregados Públicos Estaduais e do Distrito Federal (FENASEPE); ADI 5658, proposta pelo Partido Democrático Trabalhista (PDT); ADI 5680, proposta pelo Partido Socialismo e Liberdade (PSOL); ADI 5715, proposta pelo Partido dos Trabalhadores (PT); e ADI 5734, proposta pela Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação (CNTE).

Tendo cada ADI sua especificidade, com exceção da ADI 5633, que possui como objetivo principal a conservação do princípio constitucional da separação dos poderes e a garantia da independência orçamentária do Judiciário, todas as demais são uníssonas ao ressaltarem os efeitos prejudiciais do teto de gastos sobre aumento da desigualdade social e os prejuízos sobre as políticas de saúde e educação no país.

Em seus fundamentos, fica patente o relato da situação de precariedade em que se encontram a saúde e educação brasileiras, ainda que sob a égide dos regramentos anteriores da Constituição de 1988. Nessa esteira, ressaltam que o Novo Regime Fiscal piora a situação, constituindo grave retrocesso social, afirmando que a EC 95/2016 violou as bases materiais para a universalização do direito à saúde e à educação, conforme proposto pelo constituinte originário.

5 CONCLUSÃO

Conforme o sentido sociológico de constituição de Lassalle (1988), para que não seja considerada mera folha de papel, sem valor prático algum, uma constituição deverá ser o resultado do somatório dos fatores reais de poder. Desta forma, a constituição seria apenas a expressão daquilo que a realidade impõe como factual.

Nesse contexto, tomando com verdadeiro que os fatores reais de poder são os atores sociais, que estão em constante tensão, buscando obter atendimento de suas demandas pelo Estado, e que essas demandas não são estáticas, mas estão em constante mudança, a depender da conjuntura social, verifica-se que o ordenamento jurídico do Estado Democrático de Direito também está em perene mudança, mesmo que não expressa, a fim de adequar-se aos novos interesses predominantes dentro de uma realidade social.

A partir disto, temos que a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 é a sétima que o país já teve, promulgada no contexto pós ditadura militar, a qual durou por mais de 20 anos. Seu conteúdo inaugura o retorno à democracia e define direitos e obrigações que não encontram precedentes no histórico nacional, tamanha a abrangência protetiva que possui.

Como destacado neste trabalho, os direitos à saúde e à educação foram previstos como direitos sociais, garantidos a todos mediante não só uma série de princípios explicitados no texto constitucional, como também pela definição de fontes de financiamento que permitissem a concretização de políticas públicas a eles relacionados. Dentre essas fontes, as mais relevantes ao presente trabalho são as vinculações de percentuais mínimos da receita corrente líquida de impostos.

De acordo com o apresentado, a obrigatoriedade de aplicação desses percentuais mínimos é tutelada por diversos instrumentos constitucionais, como o bloqueio de repasses de receitas e a possibilidade de intervenção no ente federado que descumpra o dever de investimento mínimo.

Nada obstante, ao que parece, os interesses preponderantes dos atores sociais que compõem os fatores reais de poder não se coadunam mais com o nível de proteção social estipulado pela Carta Magna de 1988. É o que se depreende do contexto histórico da crise política e econômica, envolvendo o impedimento de uma

Presidenta da República e a sequente implantação de uma medida tão dura e de longa duração quanto o teto de gastos.

Ressalta-se que tal inferência se dá independentemente do debate sobre causa e consequência, ou seja, se os novos interesses preponderantes fomentaram a crise política e alardearam a crise econômica, ou se ao contrário, a crise política e a crise econômica determinaram os novos interesses.

A partir da análise dos argumentos apresentados por aqueles que defenderam a implantação da medida de austeridade fiscal denominada como Novo Regime Fiscal, segundo os quais a ênfase deveria estar no controle das contas públicas, com o fim de retomar a confiança dos investidores, para que assim o país voltasse a crescer. E, em contrapartida, os apontamentos dos setores progressistas, que alertaram para os impactos deletérios que a medida poderia ter sobre a proteção social garantida pelo direito à saúde e à educação.

A conclusão a qual chegamos indica que, de fato, o que houve de reflexo do teto de gastos sobre o financiamento da saúde e educação no Brasil, no período compreendido entre 2017 e 2019, apontam que as previsões contrárias ao Novo Regime Fiscal possuem fundamento.

Dessa forma, mesmo sem levar em consideração se realmente a medida de austeridade tem alcançado, ou não, o seu fim de reequilibrar as contas públicas e atrair investimentos que coloquem o país de volta rumo ao crescimento econômico, deve-se ponderar os impactos ainda mais graves que poderão ocorrer sobre os direitos fundamentais à saúde e à educação nos próximos 14 anos que ainda restam de vigência, a fim de buscar soluções que não importem o total esvaziamento do estado de bem-estar social iniciado pela Constituição de 1988.

REFERÊNCIAS

ASCOM CNS. **Saúde perdeu R\$ 20 bilhões em 2019 por causa da EC 95/2016**. Conselho Nacional de Saúde. 2020. Disponível em: <https://conselho.saude.gov.br/ultimas-noticias-cns/1044-saude-perdeu-r-20-bilhoes-em-2019-por-causa-da-ec-95-2016#:~:text=Desde%20que%20a%20Emenda%20Constitucional,da%20Uni%C3%A3o%20com%20a%20Sa%C3%BAde..> Acesso em: 4 ago. 2022.

BASTOS, Celso Ribeiro. **Curso de Direito Constitucional**. 20 ed. São Paulo: Saraiva, 1999.

BRASIL. **Constituição**. República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF. Senado Federal, 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/ConstituicaoCompilado.htm. Acesso em: 22 ago. 2022.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 5633/DF-Distrito Federal. ADI. Relator: Rosa Weber.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 5643/DF-Distrito Federal. ADI. Relator: Rosa Weber.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 5658/DF-Distrito Federal. ADI. Relator: Rosa Weber.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 5680/DF-Distrito Federal. ADI. Relator: Rosa Weber.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 5715/DF-Distrito Federal. ADI. Relator: Rosa Weber.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Ação direta de inconstitucionalidade nº 5734/DF-Distrito Federal. ADI. Relator: Rosa Weber.

COMPARATO, Fábio Konder *et al.* **Financiamento dos direitos à saúde e à educação** : mínimos inegociáveis. ConJur. 2016. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-27/financiamento-direitos-saude-educacao-minimos-inegociaveis>. Acesso em: 27 jun. 2022.

CONGRESSO EM FOCO. **Nenhum país adotou teto de gasto como a PEC 241**. UOL. 2016. Disponível em: <https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/nenhum-pais-adotou-teto-de-gastos-como-o-da-pec-241/>. Acesso em: 26 jul. 2022.

CONGRESSO EM FOCO. **RELATÓRIO DA ONU DIZ QUE PEC DO TETO DE GASTO POR 20 ANOS É RETROCESSO SOCIAL E ERRO HISTÓRICO DE TEMER.** Congresso em Foco. 2016. Disponível em:

<https://congressoemfoco.uol.com.br/projeto-bula/reportagem/relator-da-onu-diz-que-pec-do-teto-e-retrocesso-social-e-erro-historico-de-temer/>. Acesso em: 26 jul. 2022.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS. PEC nº241/2016: o novo regime fiscal e seus possíveis impactos. **DIEESE**, set 2016.

DWECK, Esther (Org.); OLIVEIRA, Ana Luíza Matos de (Org.); ROSSI, Pedro (Org.). **Economia Para Poucos: IMPACTOS SOCIAIS DA AUSTERIDADE E ALTERNATIVAS.** São Paulo: Autonomia Literária, 2018.

DWECK, Esther; ROSSI, Pedro. Impactos do Novo Regime Fiscal na saúde e educação. **Cadernos de Saúde Pública**, 2016.

ESTUDO TÉCNICO, Câmara do Deputados, n. 26, 2016. Novo Regime Fiscal - Emenda Constitucional 95/2016 Comentada.

FREIRE, Paulo. **Pedagogia da autonomia: Saberes Necessários à Prática Educativa.** 25 ed. São Paulo: Paz e Terra, 1996.

FUNCIA, Francisco; MORETTI, Bruno; OCKÉ, Carlos. **O teto dos gastos e o "desfinanciamento" do SUS.** 2020. Disponível em: <https://cebes.org.br/o-teto-dos-gastos-e-o-desfinanciamento-do-sus/22263/>. Acesso em: 4 ago. 2022.

GUIMARÃES, Ulysses Silveira. **Íntegra do discurso presidente da Assembleia Nacional Constituinte.** Câmara dos Deputados. 1988. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/radio/programas/277285-integra-do-discurso-presidente-da-assembleia-nacional-constituente-dr-ulysses-guimaraes-10-23/>. Acesso em: 25 jun. 2022.

IMPEACHMENT, direitos, terrorismo: veja a íntegra da fala de Temer na ONU. UOL. 2016. Disponível em: <https://www.uol.com.br/esporte/videos/?id=impeachment-direitos-terrorismo-veja-a-integra-da-fala-de-temer-na-onu-04028C1B396EE4C95326>. Acesso em: 24 jul. 2022.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. Nota Técnica nº28: Os impactos do Novo Regime Fiscal para o financiamento do Sistema Único de Saúde e para a efetivação do direito à saúde no Brasil. **IPEA**, Brasília, set 2016.

LACERDA, Antônio Corrêa de (Coord.). **O mito da austeridade.** São Paulo: Contracorrente, 2019.

LASSALLE, Ferdinand. **A Essencia da constituição**. 2 ed. Rio de Janeiro: Liber Juris, 1988.

MOURA, Elisângela Santos de. **O direito à saúde na Constituição Federal de 1988**. Âmbito Jurídico. 2013. Disponível em: <https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-constitucional/o-direito-a-saude-na-constituicao-federal-de-1988/>. Acesso em: 26 jun. 2022.

OLIVEIRA, Romualdo Portela de . O Direito à Educação na Constituição Federal de 1988 e seu restabelecimento pelo sistema de Justiça. *In*: REUNIÃO ANUAL DA ANPED, n. XXI. 1998. 1998.

PELLANDA, Andressa *et al.* Nota Técnica sobre a queda das receitas da educação no contexto da pandemia Covid-19 e seus efeitos danosos na manutenção e desenvolvimento do ensino. **Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação - FINEDUCA**, São Paulo, 07 mai 2020.

PINTO, Élide Graziane ; XIMENES, Salomão Barros . **FINANCIAMENTO DOS DIREITOS SOCIAIS NA CONSTITUIÇÃO DE 1988: DO “PACTO ASSIMÉTRICO” AO “ESTADO DE SÍTIO FISCAL”**. SciELO. Brasil. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/es/a/vz4B7TFqDXFYNxHxRgqzDBd/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 28 jun. 2022.

QUEIROZ, Felipe . CRISE POLÍTICA NO GOVERNO DILMA ROUSSEFF: UMA ANÁLISE A PARTIR DO CONFLITO DE CLASSES. **Revista Eletrônica de Ciências Sociais**, Juiz de Fora, n. 27, 2018.

RIBEIRO, Weslley Carlos ; JULIO, Renata Siqueira . DIREITO E SISTEMAS PÚBLICOS DE SAÚDE NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS. **Novos Estudos Jurídicos**, v. 15, n. 3, p. 447-460, set. 2010.

SANTOS, Elson Rodrigo de Souza Santos. **A proposta de construção da democracia liberal e o gasto público no Brasil**: vidências do impacto da Constituição Federal de 1988 e o novo contrato social. Anpec. 2021. 20 p. Disponível em: https://www.anpec.org.br/sul/2021/submissao/files_/i2-7b69674d38b38bdb8ad9cf2aa5238362.pdf. Acesso em: 26 jun. 2022.

SIGA BRASIL: Painel do Cidadão. Disponível em: <https://www9.senado.gov.br/QvAJAXZfc/opensdoc.htm?document=senado%2Fsigabrazilpainelcidadao.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true&Sheet=shOrcamentoVisaoGeral>. Acesso em: 3 ago. 2022.

TEIXEIRA, Maria Cristina. O DIREITO À EDUCAÇÃO NAS CONSTITUIÇÕES BRASILEIRAS. **Revista da Faculdade de Direito**, São Paulo, v. 5, n. 5, 2008.

TEMER: impeachment ocorreu porque Dilma recusou "Ponte para o Futuro". CartaCapital. 2016. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/temer-impeachment-ocorreu-porque-dilma-recusou-ponte-para-o-futuro/>. Acesso em: 24 jul. 2022.

VAINER, Bruno Zilberman. BREVE HISTÓRICO ACERCA DAS CONSTITUIÇÕES DO BRASIL E DO CONTROLE DE CONSTITUCIONALIDADE BRASILEIRO. **Revista Brasileira de Direito Constitucional – RBDC**, v. 16, p. 161-191, dez. 2010.