



# Política e Cidadania

**Editor temático:** Túlio Velho Barreto

nº 18 | 05 de julho de 2021

## Austeridade Fiscal e as ameaças ao novo FUNDEB e ao SUS

**Paulo Rubem Santiago Ferreira**

A terra não é plana, mas estamos à beira de um precipício. Mal começou a existir, o novo [Fundo para a Educação Básica \(FUNDEB\)](#) já está sob severa ameaça, assim como o [Sistema Único de Saúde \(SUS\)](#), mesmo este demonstrando-se ser essencial no enfrentamento da pandemia do Coronavírus.

O novo Fundo para a Educação Básica (visando a manutenção e o desenvolvimento do ensino e a valorização dos profissionais em educação), tornado permanente através da Emenda Constitucional (EC) 108/2020, corre sério risco de desabar. Embora tenha sido aprovado com alguns avanços em relação ao seu homônimo antecessor, criado em 2006 através da Emenda Constitucional 53, o novo fundo pode desaparecer do mapa, caso progridam as intenções do governo de Jair Bolsonaro e Paulo Guedes de operar a desvinculação das receitas orçamentárias prevista na Constituição Federal (CF) de 1988. Explico.

Tanto o primeiro dos fundos, o FUNDEF (EC 14/1996), quanto o FUNDEB, em suas duas versões, a de 2006 (EC 53) e essa de agora, (EC 108/2020), operaram uma arquitetura de



movimentação de fundos por meio da subvinculação dos percentuais vinculados na Constituição Federal de 1988 aos orçamentos públicos. Na primeira versão do FUNDEB, 80% dos 25% mínimos que estados, Distrito Federal e municípios são obrigados a aplicar em educação, de um conjunto de receitas próprias e de transferências, eram transferidos para a conta FUNDEB estadual, retornando sob condições. Ao constituírem, dessa forma, o bolo das receitas do Fundo, operava-se nova divisão, sendo destinados 60% de sua composição para salários e carreira dos profissionais da educação (no efetivo exercício da função docente) e categorias de suporte pedagógico, indo os demais 40% para a manutenção e o desenvolvimento do ensino. Na versão do FUNDEB de 2006 a União fora obrigada a contribuir com o mínimo de 10% do que estados, Distrito Federal e municípios transferissem anualmente para o Fundo. Agora, na versão 2020, a participação da União se ampliará até 23,5%, em 2026, com três modalidades e valores de transferências ao FUNDEB, incidindo sobre estados, Distrito Federal e municípios. Além disso, a parcela destinada a salários, carreira e valorização dos profissionais da educação foi ampliada dos antigos 60% para 70%, restando, portanto, 30% para a manutenção e desenvolvimento do ensino.



### **Onde está, portanto, a ameaça ao novo FUNDEB? De que se constitui a ameaça ao SUS?**

Desde 2000, com a Lei Complementar 101, o Brasil está submetido à supremacia dos dispêndios com a dívida pública na execução dos gastos públicos. Ainda assim, a dívida nunca parou de crescer, exigindo mais e mais sacrifícios não-financeiros, seja para o pagamento de juros ou de amortizações, além de exigir refinanciamentos anuais da parcela do seu estoque não paga no ano de vencimento. Seus números e percentuais em relação ao PIB apontam que, há décadas, a dívida deixou de ser instrumento de cofinanciamento do estado, passando o Estado a ser o financiador em última instância da acumulação do capital, ancorado nas operações com títulos do tesouro nacional.



A garantia da remuneração desse capital (visando a “sustentabilidade da dívida pública”) tem imposto exigências e forjado considerações em torno da gestão orçamentária e fiscal do Estado já há alguns anos, sob o princípio da austeridade fiscal.

Em outubro de 2015, de forma explícita e pública, por meio do Documento intitulado “Uma ponte para o futuro”, elaborado pela Fundação Ulisses Guimarães, órgão de estudos do PMDB, atual MDB, seus autores defenderam a desvinculação das receitas vinculadas para educação e saúde no texto constitucional, sob o argumento de que as vinculações tolhem a liberdade do gestor na administração das receitas públicas contidas nos orçamentos e que isso seria essencial para se enfrentar o déficit público nas contas nacionais. Tais argumentos críticos às vinculações já haviam sido levantados, também, em 2011, pela ex-ministra do Planejamento Miriam Belchior, do governo Dilma Rousseff, quando da votação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 65, que propunha a prorrogação por mais quatro anos da DRU-Desvinculação das Receitas da União. Para a ministra as vinculações eram expressão de um outro contexto, e não se justificavam mais naquela ocasião.

Os mesmos argumentos voltaram ao debate nas eleições de 2018, quando representantes das candidaturas do MDB (Henrique Meireles) e PSDB (Geraldo Alckmin) alegavam que a CF de 1988 engessava a economia, que a CF não cabia no orçamento e que a desvinculação das receitas era uma necessidade para o reordenamento das contas públicas.

O tema não prosperou no debate da campanha, mas voltou à tona com a posse de Jair Bolsonaro em janeiro de 2019, tomando corpo agora nas PECs 186 e 188, ambas de 5/11/2019. A primeira, apresentada como “PEC Emergencial”, já aprovada e transformada na EC 109/2021, cogitou o fim das vinculações orçamentárias atuais, mas o tema foi retirado para facilitar a aprovação da PEC, e permitir o pagamento de novas rodadas do auxílio emergencial aos desempregados durante a pandemia do Coronavírus. O Relator da PEC, porém, assegurou que mesmo tendo sido retirada do texto, a questão deveria voltar em hora oportuna o mais rápido possível.

Na exposição de motivos da PEC 188/2019 destacam-se os seguintes argumentos, assinados pelos Senadores que apresentaram a proposta ao Congresso: “Estados e Municípios também não têm liberdade na gestão dos seus recursos, pois além da elevada participação dos gastos com salários e previdência (60% da RCL em média), **possuem, ainda, vinculações constitucionais para a despesa mínima nas áreas de saúde e educação** (37% da RLI, sendo 25% para educação e 12% para saúde). Assim, um dos principais objetivos da Proposta de Emenda à Constituição **é a flexibilização das despesas**, devolvendo ao parlamento o protagonismo sobre decisões orçamentárias da União, Estados e Municípios tanto dentro do exercício, desvinculando e desobrigando despesas, e ao longo do tempo através de



desindexação. Esta PEC desindexa, desobriga e **desvincula**, conferindo maior flexibilidade aos orçamentos públicos. Dentre as medidas temos: i) **mínimo conjunto de saúde e educação**; ii) redução da parcela PIS/Pasep que era destinada ao BNDES para 14%; iii) desindexação do reajuste de emenda parlamentares; iv) supressão da obrigatoriedade de revisão geral anual da remuneração dos servidores públicos; e v) extensão da vedação de vinculação de receitas a órgão, fundo ou despesa, hoje prevista apenas para impostos, para qualquer receita pública, observadas determinadas exceções”. Os grifos acima são nossos.

A saúde tem vinculações consolidadas desde a EC 29/2000 e da EC 86/2015.

Porém, no artigo 2º da PEC 188, propõem-se dois novos incisos, ambos com a mesma numeração, VII, nos artigos 198 e 212 da Constituição Federal. Dessa forma sugere-se que educação e saúde passem a disputar uma só vinculação orçamentária. Quando os gastos numa área excederem os limites previstos em lei o excedente será descontado da outra área no exercício fiscal seguinte. No artigo 3º da PEC 188 propõe-se novo artigo para o texto constitucional, com a seguinte numeração e redação: “Art. 164-A. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios conduzirão suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis que assegurem sua sustentabilidade. Parágrafo Único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida.”

Na prática, a pressão pela desvinculação tem origem: relaciona-se com a busca pela liberação de mais receitas públicas nos orçamentos, sobretudo da União, livres de quaisquer amarras prévias, a serem destinadas ao pagamento de juros e amortização da dívida pública, dada sua explosão como proporção do PIB, hoje próxima de 100%, com grande parte de seu estoque com curto prazo de vencimento. Essa situação agrava-se com a redução há décadas das taxas de investimento público-privadas a favor da produção e do emprego, bem como pela queda tanto da arrecadação decorrente disso, quanto do consumo das famílias.

[O que ocorre, com a crise da acumulação do capital, é que os gastos extraordinários com assistência social e saúde, por força da pandemia, representaram uma fuga do roteiro pretendido pelo ministro Paulo Guedes desde o começo do governo Bolsonaro, redigido para garantir a recuperação daquela taxa de acumulação, sobretudo a partir de vasto programa de privatizações, como se observa agora com a Eletrobras](#), o que já denunciávamos em 2017, e da destinação das receitas públicas ao pagamento de juros e o abatimento do principal da dívida, assegurando assim aos seus credores, bancos e fundos financeiros, a sustentabilidade da dívida em relação ao Produto Interno Bruto, objetivo que já estava inserido na exposição de motivos da PEC 241, que originou a EC 95/2016.



Em 2018 Michel Temer já havia assinado Medida Provisória com o mesmo objetivo, extinguindo o Fundo Soberano do Brasil visando transferir suas receitas para o pagamento dos juros da dívida pública. Até o fim de 2017, o Fundo tinha R\$ 26 bilhões de reais em caixa.

[Como havíamos afirmado em artigo publicado no Portal Movimento Econômico, na CBN Recife, em 23 de março de 2020](#), porém, quando o governo quer mover montanhas para atender aos interesses dos grandes grupos econômicos o faz sem dificuldades. Prova disso é que entre 2015 e 2019 o BNDES transferiu ao Tesouro Nacional R\$ 379 bilhões de reais, aplicados apenas na redução da dívida pública, que não parou de crescer apesar disso. Entre agosto e novembro de 2019 o Banco Central vendeu US\$ 27,2 bilhões de dólares de suas reservas, apurando, com o câmbio da época, R\$ 111,9 bilhões de reais, aplicados no resgate de títulos públicos entregues aos bancos privados por meio das conhecidas “operações compromissadas”.

Por isso aconteceu agora a tentativa da desvinculação com a PEC 186. Porém, sua retomada retorna à pauta com a PEC 188, que pode ser votada nas próximas semanas no Congresso Nacional. Caso isso ocorra, o FUNDEB vai ser abalado e o SUS volta a antes da EC 29/2000. Sem a vinculação como se realizará a subvinculação? Mesmo com uma vinculação conjunta, única, para educação e saúde, como se dará a subvinculação apenas para a educação se, nos termos da PEC 188, quando, num ano, os gastos em educação excederem o mínimo previsto no artigo 212 da Constituição Federal, deverá haver compensação pela redução de receitas para a saúde, e vice-versa, segundo a nova redação sugerida aos artigos 198 e 212 da Constituição na referida PEC?

Dessa forma, já desde o começo do século XXI, os interesses dos proprietários do capital têm sido atendidos desde a sanção da Lei Complementar 101/2000, batizada como Lei de “Responsabilidade Fiscal”, passando por todas as Leis de Diretrizes Orçamentárias e Leis Orçamentárias Anuais desde então, assim como após a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016. É só conferir nos textos da LC 101/2000, da EC 95/2016, bem como os números assinalados nos Relatórios Resumidos das Execuções Orçamentárias anuais, contidos na página da Secretaria do Tesouro Nacional. A ameaça, portanto, ao fim da vinculação e, conseqüentemente, da subvinculação, é real e pode se constituir em fato consumado quando da votação da PEC 188 nas próximas semanas.

Por isso é necessária a compreensão dos mecanismos através dos quais nos têm sido imposta a supremacia do capital na execução da política fiscal do Estado brasileiro e seu enfrentamento veemente em todo o país, em especial junto aos educadores e profissionais de saúde bem como aos usuários da escola pública e do SUS.



Mobilização em defesa da Educação.  
Foto: Nelson Almeida/AFP. Reprodução da Internet



Marcha em Defesa do SUS (2016).  
Foto: José Cruz/Agência Brasil. Reprodução da Internet

### **Retrocesso em curso e a necessidade de debatê-lo e enfrentá-lo**

O que estão tentando aprovar é um retrocesso de mais de 85 anos, fazendo-nos voltar a antes da CF de 1934, quando, pela primeira vez, foi inserida a vinculação de receitas orçamentárias (percentuais) para a educação. Cabe assim aos movimentos sociais da educação e da saúde, bem como às entidades acadêmicas, a deflagração de ações que possam constituir força política e opinião pública contra essa barbárie anunciada. Sabemos que as subvinculações e as vinculações orçamentárias, nem de longe, representam, para a educação e para a saúde, a apropriação adequada da parcela da riqueza que o país produz. Orçamento é parte menor da riqueza. Entretanto, ainda assim, as vinculações e subvinculações garantem o mínimo de recursos para que possamos seguir lutando de forma razoavelmente previsível, mantendo também a defesa da revogação da EC 95/2016, pelos prejuízos que tem provocado na adequada e necessária transferência crescente de fundos públicos para as políticas sociais.

A consolidação dos objetivos da República Federativa do Brasil assinalados no artigo 3º da CF, bem como as defesas da vida plena e com dignidade, da saúde universal, equânime e de qualidade, da educação pública, gratuita e de qualidade são incompatíveis com a escalada do ajuste fiscal e da acumulação do capital improdutivo, o que se tenta impor nesse momento com a aprovação da PEC 188/2019. Resta-nos, portanto, ampliar o debate acerca das políticas macroeconômicas que incidem na produção social e na apropriação privada da riqueza que o país produz. O modelo econômico concentrador de renda e riqueza e produtor de desigualdades precisa ser denunciado, desvelado, combatido e superado, da mesma forma que a estrutura de representação política que dá forma e ação ao Estado brasileiro deve, também, ser enfrentada e profundamente modificada. A linguagem oficial que propaga os valores relativos à gestão das contas públicas deve ser também enfrentada. Não há “responsabilidade fiscal” quando se trata,



com dois pesos e duas medidas, os gastos sociais e os gastos financeiros, livres de quaisquer amarras ou restrições, seja na LC 101/2000, na EC 95/2016, seja nas demais que a sucederam carregadas dos mesmos objetivos.

A dívida pública é, sobretudo, na sua atual composição, um produto de decisões monetárias e cambiais e não do excesso de gastos do Estado com suas responsabilidades sociais e produtivas, o que demandaria o endividamento com a emissão de títulos do tesouro. Portanto, derrubar os muros do castelo inexpugnável do debate macroeconômico é o primeiro desafio, a tarefa fundamental, para que submetamos as decisões econômicas aos espaços democráticos da sociedade, em especial ao parlamento. Não há motivos para considerarmos como “populismo”, como acusam os neoliberais, a realização desse debate com transparência, nem como irresponsável o processo democrático de discussão da macroeconomia. Tais afirmações são dogmas ideológicos que favorecem os interesses do capital em sua obsessão pela acumulação, produtora de desigualdade e injustiças sociais.

---

## O AUTOR



Paulo Rubem Santiago Ferreira é professor da UFPE, onde realizou mestrado e atualmente é doutorando em Educação. Foi presidente da Apenope, atual Sindicato dos Trabalhadores em Educação de Pernambuco (SINTEPE), deputado federal (2003-2014), autor da Emenda dos 10% do PIB para a Educação no Plano Nacional de Educação (PNE), de 2014, autor da Emenda dos 50% do Fundo dos Royalties do Pré-Sal para a Educação. Foi titular da Comissão de Educação (2003-2014), da Comissão de Finanças e Tributação, da Comissão Mista de Orçamento, Planos e Fiscalização do Congresso Nacional e da CPI da Dívida Pública (2010). Foi presidente da Fundação Joaquim Nabuco no período de 2015-2016.

## COMO CITAR ESTE TEXTO

Revista de divulgação científica

coletiva.org



**coletiva**

FERREIRA, Paulo Rubem Santiago. Austeridade Fiscal e as ameaças ao novo FUNDEB e ao SUS.

(Artigo). In: *Coletiva*. Publicado em 05 jul 2021. Disponível em

<https://www.coletiva.org/politica-e-cidadania-n18--austeridadefiscal-e-as-ameacas-ao-novo-fundeb-e-ao-sus>. ISSN 2179-1287.