

O NOVO REGIME FISCAL E A EFETIVIDADE DO DIREITO FUNDAMENTAL SOCIAL À EDUCAÇÃO NAS UNIVERSIDADES FEDERAIS SITUADAS NO RIO GRANDE DO SUL

LAERTE RADTKE KARNOPP¹; MARIA DAS GRAÇAS PINTO DE BRITTO²

¹Universidade Federal de Pelotas – laerterk@gmail.com

²Universidade Federal de Pelotas – gracaspbritto.ufpel@gmail.com

1. INTRODUÇÃO

O direito fundamental social à educação ocupa posição de destaque no ordenamento constitucional brasileiro, sendo-lhe assegurado um mínimo de investimentos, que, para a União Federal, corresponde a 18% da receita arrecadada com impostos. Ademais, a Constituição Federal prevê a destinação de recursos orçamentários de modo proporcional ao Produto Interno Bruto (PIB) para atender às metas por ela estabelecidas para o ensino público. A Lei n. 13.005/2014 instituiu o Plano Nacional de Educação (PNE), com vigência entre 2014 e 2024, o qual dá concretude a esse direito fundamental social, fixando o percentual de 7% do PIB até o final do quinto ano de vigência do PNE e de 10% até o final do decênio para o orçamento da educação. Todas essas medidas voltaram-se à ampliação do direito fundamental social à educação.

O direito à educação, erigido na Constituição Federal a verdadeiro direito fundamental social, obriga o Estado a assegurar, no orçamento, numerário suficiente ao seu adequado atendimento, valendo-se da discricionariedade atribuída aos agentes públicos e assegurada a observância do percentual mínimo resguardado pelo art. 212 da Constituição Federal. Entretanto, em razão da crise econômica vigente no Brasil, promulgou-se a Emenda Constitucional (EC) 95/2016, que institui o Novo Regime Fiscal, o qual terá vigência durante vinte exercícios financeiros, a partir de 2017. Na Exposição de Motivos da Proposta de Emenda à Constituição (PEC) que lhe deu origem, a autoridade afirma a necessidade de adequação da meta de expansão da despesa primária de modo que haja “crescimento real zero”.

Apesar de o novo texto do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) não mencionar, de forma explícita, restrições aos investimentos em educação, o modo de fixação das despesas no orçamento, a serem reajustadas pelos índices da inflação, poderá reduzir o grau de efetividade já alcançado por esse direito, uma vez que promove a estagnação do crescimento das despesas primárias de modo geral. Portanto, as limitações de gastos impostos à União Federal pela EC 95/2016 poderão se tornar uma ameaça ao núcleo essencial do direito fundamental social à educação, já concretizado por medidas legislativas voltadas a sua efetivação.

No inciso VI do art. 214 da Constituição Federal, estabelece-se a meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do PIB. O art. 2º, VIII, da Lei n. 13.005/2014 reitera essa diretriz, de modo a atender às necessidades de expansão do ensino, como padrão de qualidade e equidade. No anexo dessa lei, são apresentadas vinte metas para o decênio de vigência do PNE, sendo que a vigésima estabelece que o investimento em educação pública deverá atingir 7% do PIB no 5º ano de vigência da lei, evoluindo para 10% no final do decênio.

Assim, tem-se que o PNE eleva o direito fundamental social à educação a um maior nível de concretude, ao fixar metas e estratégias para cumprir os

ambiciosos objetivos previstos pelo art. 214 da Constituição Federal, os quais demandam a ampliação dos recursos investidos e o aumento da eficiência em sua utilização. De forma oposta, o reajuste do orçamento pelos índices da inflação nos dezenove exercícios posteriores a 2017 poderá representar a estagnação das metas fixadas para a educação ou mesmo o retrocesso no grau de efetividade do direito.

A partir dos pressupostos teóricos e da análise da legislação, os quais dão suporte ao presente estudo, persegue-se a hipótese de que o Novo Regime Fiscal limita a prestação do direito fundamental social à educação e prejudica sua efetividade, consagrada nos planos constitucional e infraconstitucional. O objetivo geral é avaliar se o Novo Regime Fiscal se caracteriza como retrocesso no que tange à efetividade do direito fundamental social à educação ou, no mínimo, garante a manutenção do grau de efetividade assegurado nos planos constitucional e infraconstitucional.

A pesquisa se fundamenta nos estudos de Sarlet (2015; 2018) e de Abramovich e Courtis (2011), que abordam o princípio da proibição de retrocesso em matéria de efetividade dos direitos fundamentais sociais, o qual pressupõe, em síntese, que, após concretizado, um direito dessa categoria não pode ser retirado ou sofrer reduções.

2. METODOLOGIA

O método de abordagem empregado na pesquisa foi o dedutivo e, como método auxiliar, o empírico, tendo em vista que se fundamenta em dados obtidos pela pesquisa em sítios eletrônicos oficiais, que serviram para o falseamento da hipótese. Ademais, utilizou-se método bibliográfico para delinear os contornos do princípio da proibição do retrocesso e a pesquisa documental no exame dos textos constitucionais e infraconstitucionais que compõem a estrutura normativa do direito fundamental social à educação.

3. RESULTADOS E DISCUSSÃO

Na promoção dos direitos fundamentais sociais, o Estado vincula-se à obrigação de progressividade, tal como estabelece o Pacto Internacional dos Direitos Econômicos, Sociais e Culturais (PIDESC), do qual o Brasil é signatário. Nesse sentido, premissa fundamental deste estudo é a posição consignada por Abramovich e Courtis (2011), quando tratam da obrigação de progressividade em matéria de direitos fundamentais sociais. Os Estados se obrigam, através do PIDESC, a implementar progressivamente os direitos veiculados nesse tratado, de forma progressiva, até o máximo de recursos disponível. Trata-se da obrigação de progressividade, que possui dois sentidos complementares.

O primeiro sentido é o da gradualidade, que “impõe [aos Estados] a obrigação de mover-se tão rápida e efetivamente como for possível até a meta” (ABRAMOVICH; COURTIS, 2011, p. 117). O segundo sentido é o do progresso, que determina que os entes estatais melhorem as condições de gozo e de exercício dos direitos do Pacto. Da implantação progressiva desses direitos, decorre a obrigação de não regressividade, isto é, tomar medidas que piores o usufruto dos direitos que a população já possuía em momento anterior. Concluem que “A obrigação assumida pelo Estado é ampliativa, de modo que a derrogação ou redução dos direitos vigentes contradiz frontalmente o compromisso internacional assumido (ABRAMOVICH; COURTIS, 2011, p. 118).

Sarlet (2018) introduz o que chama de limites e limites dos limites dos direitos fundamentais, o que significa dizer que a garantia desses direitos, pelo poder público, pode ser limitada por questões justificáveis, havendo, no entanto, igualmente, limites para estas, de modo a garantir que os direitos prestacionais sejam alcançados no mínimo da dignidade humana. Um dos limites aos limites dos direitos fundamentais sociais é o princípio da proibição de retrocesso, diretamente relacionado ao princípio da dignidade da pessoa humana. Para Pereira (2009), a proibição de retrocesso se configura como instituto limitador da reserva do possível, uma vez que “ao Estado é vedado adotar práticas e medidas ou derrogar direitos, que mudam para pior a situação alcançada pelos direitos fundamentais naquele momento” (PEREIRA, 2009, p. 198-199).

A proibição ao retrocesso se aplica, inclusive, à reforma constitucional mediante emendas, que encontra limites materiais “em face da necessidade de preservar as decisões fundamentais do Constituinte, evitando que uma reforma ampla e ilimitada possa desembocar na destruição da ordem constitucional” (SARLET, 2018, p. 431). Quando o direito prestacional previsto na Constituição já houver sido concretizado no plano infraconstitucional, os limites do conteúdo essencial desse direito devem ser interpretados de acordo com os elementos essenciais do nível de prestação definido pela lei (SARLET, 2018), sob pena de se incorrer em retrocesso social. No mesmo sentido, Canotilho entende que “o núcleo essencial de direitos sociais já realizado e efectivado através de medidas legislativas (...) deve considerar-se constitucionalmente garantido” (2003, p. 340).

Abramovich e Courtis, ao abordarem a incorporação dos direitos veiculados pelo PIDESC aos ordenamentos nacionais, defendem que a proibição de regressividade é permeada por critérios de razoabilidade, não bastando ao legislador e ao administrador a eleição de políticas, no âmbito discricionário, que atendam a critérios racionais, senão também a vedação ao retrocesso nesses direitos (2011, p. 120-121).

Apesar de o Novo Regime Fiscal estabelecer a estagnação dos investimentos em educação, os dados coletados não são suficientes à comprovação da hipótese. Foram colhidas informações sobre o volume de recursos orçamentários destinados às Universidades Federais situadas no Rio Grande do Sul, entre os exercícios financeiros de 2015 a 2018, dois anteriores à vigência da EC 95/2016 e dois posteriores:

Tabela 1 – Evolução Orçamentária das Universidades Federais no Estado do Rio Grande do Sul nos Exercícios Financeiros de 2015 a 2018 – em R\$

Instituição	2015	2016	2017	2018
FURG	403.654.631	409.546.382	463.498.759	481.862.938
UFCSPA	106.504.459	120.169.538	131.440.026	135.270.703
UFPeI	582.598.132	624.591.816	692.803.621	706.325.640
UFSM	935.022.139	982.653.588	1.097.939.814	1.169.209.052
UNIPAMPA	243.524.489	252.895.766	284.358.278	294.177.319
UFRGS	1.499.492.158	1.594.097.387	1.849.762.572	1.784.268.056
Total	3.770.796.008	3.983.954.477	4.519.803.070	4.571.113.708

Fonte: Matrizes Orçamentárias Anuais (Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão)

Verifica-se, portanto, que a análise das matrizes orçamentárias anuais dos exercícios financeiros de vigência do Novo Regime Fiscal não permite corroborar a hipótese de prejuízos à efetividade do direito fundamental social à educação,

uma vez que não houve, até o presente momento, retrocesso na previsão de recursos.

4. CONCLUSÕES

Há evidente receio, por parte da sociedade, quanto ao retrocesso na efetividade de direitos fundamentais sociais, especificamente o da educação, em face das restrições na evolução orçamentária estabelecida pelo Novo Regime Fiscal, dado o longo período em que terá vigência (20 anos). O crescimento da demanda por educação, decorrente, entre outros fatores, do simples crescimento populacional, firma a tendência de haver prejuízo, no decorrer do tempo, na efetivação desse direito, o que ocasionaria lesão ao princípio da proibição de retrocesso.

No entanto, por meio dos dados disponíveis atualmente sobre a evolução orçamentária das Universidades Federais gaúchas, não se pode corroborar essa hipótese. Será preciso, para isto, acompanhar a situação ao longo dos próximos exercícios financeiros, para observar o comportamento do orçamento, bem como considerar outras informações, como a evolução das vagas ofertadas, o investimento em projetos de pesquisa e de extensão, a manutenção ou ampliação da oferta de cursos, entre outros.

5. REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRAMOVICH, Victor; COURTIS, Christian. **Direitos sociais são exigíveis**. Porto Alegre: Dom Quixote, 2011. 311 p.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**, de 5 de outubro de 1988. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>.

Acesso em: 2 jul. 2018.

_____. **Lei n. 13.005**, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação – PNE e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/l13005.htm>.

Acesso em: 2 jul. 2018.

_____. **Emenda Constitucional n. 95**, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. Disponível em:

<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm>.

Acesso em: 2 jul. 2018.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da constituição**. 7. ed. Coimbra: Almedina, 2003.

PEREIRA, Ana Lucia Pretto. **A reserva do possível na jurisdição constitucional brasileira**: entre constitucionalismo e democracia. 2009. 287 f. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Federal do Paraná, Curitiba, 2009.

SARLET, Ingo Wolfgang. **Dignidade (da pessoa) humana e direitos fundamentais na Constituição Federal de 1988**. 10. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2015. 199 p.

_____. **A eficácia dos direitos fundamentais**: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 13. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2018. 515 p.