



AS MUDANÇAS NAS POLÍTICAS PÚBLICAS EDUCACIONAIS E SEU IMPACTO SOBRE A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

SILVA FILHO, Penildon

Universidade Federal da Bahia

*Grupo de Pesquisa de Política e Gestão da Educação, da Faculdade de Educação da UFBA
silvafilhopenildon@yahoo.com.br*

425

RESUMO

A criação do FUNDEB, da nova lei do Piso Salarial dos Profissionais da Educação, a aprovação da Proposta de Emenda Constitucional (PEC) 59 e outras políticas públicas em Educação tiveram um impacto sobre o cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), que objetivou normatizar limites para a gestão pública. A LRF estabelece um limite máximo de gastos com pessoal, enquanto o Fundeb estabelece um mínimo de investimento em profissionais da Educação superior àquele limite permitido pela LRF. Avaliamos o cumprimento da LRF e o cumprimento das exigências legais de aplicação de recursos na área de Educação, da lei Piso e nas políticas de valorização do magistério nos municípios e estados, através de uma revisão de literatura e pesquisa documental. Verificamos que há trabalhos com avaliações diferentes sobre o impacto da LRF sobre as políticas públicas de Educação, e consideramos que aqueles que criticam o impacto da LRF sobre as políticas sociais apresentam maior consistência.

Palavras-chaves: Lei de Responsabilidade Fiscal; FUNDEB; Financiamento da Educação

ABSTRACT

The creation of FUNDEB, the new law the Wage Floor of Education Professionals, approval of the Proposed Constitutional Amendment (PEC) 59 and other policies have had an impact on the implementation of the Fiscal Responsibility Law (LRF), which aimed to standardize limits public management. The LRF provides a ceiling for personnel expenses, while the Fundeb sets a minimum investment in professional education higher than the limit allowed by the LRF. We evaluate the LRF and compliance with legal requirements for the application of resources in the area of Education, Floor of the law and policy of valuing teaching in the municipalities, through a literature review and documentary research. We found that there are articles with different assessments of the impact of LRF on public policy education, and we believe that those who criticize the impact of LRF on social policies have greater consistency.

Keywords: Fiscal Responsibility Law; FUNDEB; Funding of Education

INTRODUÇÃO: AS POLÍTICAS SOCIAIS DE EDUCAÇÃO E A LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL

No Brasil duas leis importantes, nos últimos 14 anos, foram a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Lei do Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). A LRF objetivou normatizar limites para a gestão pública em



vários aspectos, inclusive nos gastos com folha de pessoal. Por outro lado, o Fundeb aumentou em 1400% a partir de 2007 até o ano de 2012 as transferências da União para os estados e municípios, voltadas para a manutenção da Educação Básica e para a valorização do magistério, desde que entrou em vigência.

Entretanto, essas duas leis se encontram em contradição na gestão pública, pois a LRF estabelece um limite máximo de gastos com pessoal (54%), enquanto o Fundeb estabelece um mínimo de investimento em profissionais da Educação (60%), mínimo este superior àquele limite máximo permitido pela LRF. Como as responsabilidades dos municípios têm sido bastante ampliadas na Educação Básica desde a Constituição de 1988, o que demanda investimentos crescentes em pagamento de pessoal, e as políticas de Saúde e Assistência Social também experimentaram sua reestruturação e ampliação, a contradição entre a legislação mais antiga da LRF e as legislações e a realidade orçamentária mais recentes do Fundeb, do SUS e do SUAS se intensificou. O limite de gastos com pessoal é incompatível com a nova realidade das políticas públicas, podendo se converter num obstáculo para o pleno desenvolvimento dessas políticas voltadas à ampliação de direitos, segundo diversos autores analisados abaixo.

No caso dos municípios, o limite máximo estabelecido pela LRF para o gasto com pessoal é de 60%, sendo de 6% da Receita Corrente Líquida (RCL) para os gastos com pessoal do Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver, e de 54% para o Poder Executivo. Por outro lado, o Fundeb estabelece um **mínimo** de 60% de gastos com pessoal na Educação. O complemento legal para o Fundeb foi a promulgação da Lei do Piso Salarial Nacional para os Profissionais da Educação, em 2007, que passou a vigorar plenamente em 2010. A Lei do Piso demandou investimentos muito superiores na Educação para o item pessoal, conflitando com o limite máximo de gastos com pessoal da LRF.

Outras políticas públicas na Educação e novas legislações nos últimos anos tornaram o limite de gastos com pessoal da LRF mais difícil, ou até mesmo impossível de alcançar. Esse conjunto de políticas públicas estabeleceu um novo momento nas políticas públicas brasileiras, de superação da fase do “Estado mínimo”, com mais investimentos nas áreas sociais, o que irremediavelmente provoca mais investimento em pessoal, o que está em desacordo com o espírito da LRF vinculado à prioridade de pagamentos dos serviços da dívida.



A proposta de emenda constitucional (PEC) 59, promulgada em 2009, aprovada pelo Congresso, extinguiu a reserva de recursos de Educação da União para a Desvinculação de receitas da União (DRU), que anualmente retirava do MEC 9 bilhões de reais. Isso significou que os 20% de recursos antes reservados para o pagamento de juros da dívida pública agora são investidos apenas na Educação, o que aumenta os compromissos do Estado com uma política pública que tradicionalmente tem a maior parte de seu orçamento comprometido com a folha salarial dos profissionais da Educação.

A proposta do Plano Nacional de Educação (PNE) para o período de 2014 a 2024, já aprovada no Congresso, institui um novo patamar de investimento público em Educação. Foi aprovada a garantia de reserva de recursos governamentais para a Educação no valor referente a 10% do PIB nacional, a ser investido pelas três esferas de governo até o final do decênio do PNE. Houve no Senado também o adendo feito pelo relator do PNE para reservar 75% de todos os recursos oriundos de royalties do petróleo, a partir da promulgação do PNE, para a Educação. Esses novos marcos institucionais, a Lei do Piso Salarial, a PEC 59, o PNE e a reserva de recursos de royalties para a Educação contradizem os princípios da LRF, que prioriza o gasto com o pagamento da dívida pública e não com as políticas sociais.

Esse patamar de 10% do PIB para a Educação significará um aumento de 60% dos recursos atuais para a Educação Básica e Superior. Em 2013 os investimentos em Educação no Brasil totalizam 6,1% do PIB nas três esferas de governo. A conjugação das políticas educacionais atuais com o PNE significará um patamar inédito de investimentos educacionais. Entretanto nos dias atuais os gestores públicos já indicam a dificuldade de compatibilização do limite máximo de gastos com pessoal da LRF e o limite mínimo de investimento em pessoal do FUNDEB e a Lei do Piso. E esse tensionamento deve se agravar com o aumento dos recursos para Educação nos próximos anos. Na tabela 1 abaixo podemos identificar o crescimento em termos percentuais do PIB em todos os níveis da Educação por um período de 10 anos (BRASIL, 2013a):



Tabela 1: Histórico da Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000 - 2011

Ano	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB (%)						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					Educação Superior
		Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	
				De 1ª a 4ª séries ou anos iniciais	De 5ª a 8ª séries ou anos finais		
2000	4,7	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2001	4,8	3,8	0,4	1,4	1,3	0,7	0,9
2002	4,8	3,8	0,4	1,7	1,3	0,5	1,0
2003	4,6	3,7	0,4	1,5	1,2	0,6	0,9
2004	4,5	3,6	0,4	1,5	1,3	0,5	0,8
2005	4,5	3,7	0,4	1,5	1,3	0,5	0,9
2006	5,0	4,1	0,4	1,6	1,5	0,6	0,8
2007	5,1	4,3	0,4	1,6	1,5	0,7	0,8
2008	5,5	4,6	0,4	1,7	1,7	0,8	0,9
2009	5,7	4,8	0,4	1,9	1,8	0,8	0,9
2010	5,8	4,9	0,4	1,8	1,7	0,9	0,9
2011	6,1	5,0	0,5	1,8	1,7	1,1	1,0
Fonte: Inep/MEC - Tabela elaborada pela DEED/Inep							

Com uma maior destinação de recursos para todos os níveis de ensino, houve uma evolução dos gastos em Educação no Brasil. Os dados do Instituto Nacional de pesquisas Econômicas Aplicadas (IPEA) e do INEP indicam um crescimento de 4,7% para 6,1% do PIB entre 2000 e 2011.

Pretendemos avaliar o cumprimento da LRF e o cumprimento das exigências legais de aplicação de recursos na área de Educação, no cumprimento do Piso Nacional dos profissionais do magistério e nas políticas de valorização do magistério através de uma revisão de literatura e uma pesquisa documental. A revisão procurou artigos em revistas científicas brasileiras que fazem essa avaliação das políticas públicas nos campos da Educação, da Administração Pública, da Contabilidade e outros. Percebeu-se que é um tema ainda pouco estudado pela academia, embora tenha uma relevância capital para a



gestão das políticas públicas. A pesquisa documental analisou leis, a Constituição, portarias ministeriais, relatórios de gestão e resoluções de portarias.

O DEBATE SOBRE A LRF NO BRASIL

A Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), de 04/05/2000, estabeleceu, em seu art. 19, limites para os gastos com pessoal como proporção da Receita Corrente Líquida (RCL) para a União, os estados e os municípios, entes que compõem a federação brasileira. Essa exigência abrange todos os Poderes que compõem a administração pública – Legislativo, Judiciário, Executivo e Ministério Público. A RCL envolve não somente a arrecadação com impostos, mas todas as fontes de recursos. Entende-se RCL como o somatório das receitas tributárias, de contribuições patrimoniais, industriais, agropecuárias, de serviços, transferências correntes e outras receitas também correntes, deduzidas as contribuições dos servidores para o custeio do seu sistema de previdência e assistência social, bem como as receitas de compensação recebidas de outros regimes previdenciários. No caso dos municípios, o limite de gastos com pessoal estabelecido é de 60% da RCL, sendo de 6% da RCL para os gastos com pessoal do Legislativo, incluído o Tribunal de Contas do Município, quando houver, e de 54% para o Poder Executivo (BRASIL, 2013b).

Segundo Dalmonech, Teixeira, Sant’anna (2011), “a LRF é um instrumento legal que evidencia a aplicação do modelo econômico da burocracia (niskaniano), estabelecendo responsabilidades, mas, também, objetivos e metas ao gestor público diante da utilização de recursos econômicos escassos”. Essa inspiração também se encontra nos princípios da reforma do Estado empreendida na década de 1990 com o modelo gerencial de gestão proposto por Bresser Pereira. Ainda segundo Dalmonech, Teixeira, Sant’anna (2011), apesar de haver uma tentativa de padronização da administração e de seus controles, a LRF não foi bem sucedida, pois:

(...) a avaliação de desempenho, utilizando a razão entre despesas públicas ou dívidas consolidadas líquidas, não contempla medidas que possam realmente indicar a avaliação de desempenho do gestor público. Portanto, não há variáveis e métricas para a melhoria de produtividade, o crescimento econômico, o aumento da capacidade fiscal, a eficácia da organização fazendária e a qualidade dos serviços prestados, e a métrica



para as melhores práticas gerenciais aplicadas aos recursos públicos (DALMONECH; TEIXEIRA; SANT'ANNA, 2011, p. 1181).

Há outros estudos que apontam uma relação positiva entre o cumprimento dos princípios da LRF e o desenvolvimento dos entes federados, como os municípios, como o apresentado por Sousa et al.(2013), que realizaram uma pesquisa quantitativa e cruzaram as variáveis do Índice de Responsabilidade Fiscal (IRF) e o Índice FIRJAN de Desenvolvimento Municipal (IFDM), para avaliar o grau de responsabilidade fiscal dos municípios e o grau de desenvolvimento municipal, respectivamente. Neste trabalho, Souza et al. realizam uma revisão de literatura que, ao lado de outros trabalhos, apontam na direção de que os municípios que mais cumprem a LRF são aqueles justamente que apresentam os melhores desempenhos nos índices sociais. Há também os trabalhos de Freire (2004), Lopes e Slomski (2004), Oliveira, Peter e Meneses (2010) Andrade et al. (2011) e Sousa et al. (2011), que desenvolveram estudos voltados à discussão acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal e indicadores socioeconômicos, apresentando conclusões de que o cumprimento da LRF tem como uma de suas consequências a elevação do nível de vida dos cidadãos. Essa elevação se observaria em índices como o da FIRJAN. Souza et al.(2013) ainda indica uma desigualdade regional, segundo a qual as regiões Sul e Sudeste apresentam os melhores índices de cumprimento da LRF e as regiões Norte e Nordeste os menores índices, e os índices de desenvolvimento social também acompanham essa tendência. Entendemos que se há uma associação das variáveis “cumprimento da LRF” e “desenvolvimento social”, isso não significa que há uma relação de causalidade entre elas.

Na mesma direção de Souza et al.(2013), um outro estudo, de De Andrade et al (2011), também realiza uma pesquisa descritiva de um município do Rio de Janeiro entre os anos de 2005 e 2007, com base documental, e chega a conclusões similares de que, a partir do obtido pela análise dos dados, a prefeitura caminha na direção de compatibilizar responsabilidade fiscal e social, e pelo referido artigo a responsabilidade fiscal é compatível com investimento em educação e saúde.

Em um trabalho com orientação metodológica distinta e diferentes conclusões, Santos (2011), reconhece que a LRF “proporcionou conquistas importantes, principalmente por sua estruturação alicerçada em quatro eixos principais de elevada carência até sua aplicação: planejamento, transparência, controle e responsabilização do



gestor público”, entretanto foi uma lei que se caracterizou por limitar os gastos sociais e não estabelecer limites para os gastos com os juros da dívida pública, e isso prejudica as políticas sociais e o desenvolvimento humano.

No artigo de Santos, há a compreensão de que “a responsabilidade fiscal se limita à questão financeira do equilíbrio entre receitas e despesas orçamentárias e não abrange as questões ou os reflexos sociais desse equilíbrio meramente técnico”. Sem deixar de reconhecer avanços da LRF, e ressaltando de que não é a única limitadora das ações governamentais voltadas para o social, o estudo de Santos aponta a necessidade de uma definição clara de prioridades das diversas demandas sociais existentes na esfera pública e assim avançar na discussão (e ação) da conjunção das responsabilidades fiscal com a social. Santos inverte a prioridade para o social, secundarizando as obrigações fiscais, priorizando os investimentos em políticas sociais ao afirmar que esse deve ser o principal objetivo, “mesmo que para o atendimento à população se faça necessário o endividamento público, num limite a ser objeto específico de novo estudo”.

Muitos desses estudos apontam para o fato de que as demandas sociais aumentam mais rápido do que a capacidade do Estado em atendê-las. Como consequência disso, o próprio esforço tributário da sociedade vem crescendo ao longo dos anos, o que pode ser percebido ao analisar o percentual do Produto Interno Bruto (PIB) que foi arrecadado em impostos, que já foi de 13,8% em 1947 e atingiu 29% em 2000 (VERSANO apud DALMONECH; TEIXEIRA; SANTA’ANNA, 2001). Esse aumento da arrecadação se deve ao esforço em ampliar a oferta de serviços públicos à população, que num passado recente eram muito reduzidos e têm se ampliado substancialmente em Saúde, Educação, Assistência social e outras políticas públicas. Nesse debate sobre a necessidade de aumentar a arrecadação para atender às demandas sociais, a LRF procura em seu texto estimular a arrecadação própria de municípios, para que os mesmos não fiquem dependentes apenas das transferências (RIBEIRO FILHO; DINIZ; VASCONCELOS, 2003), o que é um aspecto positivo da referida lei.

A LRF, AS DESPESAS COM PESSOAL E A CONTRADIÇÃO COM AS POLÍTICAS SOCIAIS MAIS RECENTES

De acordo com a LRF, enquadram-se como despesa total de pessoal os gastos efetuados pelos entes federados com: a) servidores ativos, civis e militares, ocupantes de



cargos ou funções; b) aposentados e pensionistas; c) membros de Poder; d) vencimentos, vantagens adicionais, gratificações, horas extras e quaisquer outras espécies remuneratórias; e) empregados das empresas estatais dependentes; subsídios dos agentes políticos; f) terceirização para substituição de servidores; g) encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades da previdência (BRASIL, 2013b). Com vimos, há uma contradição entre o limite máximo de gastos com pessoal (54% para os municípios) e o mínimo exigido pelo FUNDEB (60%).

É importante identificar outro elemento que acentuará a contradição entre a LRF e o novo PNE, sobre os gastos em Educação obrigatórios que totalizarão 10% do PIB. A LRF especifica que contará para cálculo do limite de gasto com pessoal, além dos vencimentos, as aposentadorias e os encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente federado às entidades da previdência, enquanto que no relatório aprovado pelo Senado, os gastos em Educação obrigatórios que totalizarão 10% do PIB excluem esses dois itens. Ou seja, deve-se investir 10% do PIB em Educação, e esse investimento de 10% não deve ser para pagamento das aposentadorias e pensões. Apenas para que se tenha ideia do que esse investimento em aposentadoria e pensões significa hoje, há universidades federais brasileiras nas quais os recursos para pessoal da ativa são praticamente iguais ao que é pago na folha de aposentados e pensionistas, como é o caso da Universidade Federal da Bahia. A aprovação final do texto no Senado significou um aumento substancial de recursos para a folha de pessoal das universidades, uma vez que os recursos das aposentadorias terão que vir de outras fontes, diferentes da fonte da Educação.

Essa situação descrita acima aprofundará a dificuldade em compatibilizar investimentos crescentes em Educação, que tem a obrigação de reservar um mínimo de 60% para a remuneração dos professores, e limites de no máximo 54% em folha de pessoal (incluindo aí aposentadorias e contribuições previdenciárias) nos municípios. Para alcançar suas metas, a LRF criou um limite prudencial equivalente a 95% do limite máximo para a despesa com pessoal. Caso os Poderes e os órgãos ultrapassem este limite prudencial, ficam impedidos de:

- i) conceder vantagem, aumento, reajuste ou adequação de remuneração a qualquer título, salvo os derivados de sentença judicial, determinação legal ou contratual e a revisão geral anual prevista no art. 37, inciso X da CF;
- ii) criar cargo, emprego ou função;



- iii) alterar a estrutura de carreira que implique em aumento de despesa;
- iv) prover cargo público, admitir ou contratar pessoal a qualquer título, ressalvada a reposição decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores das áreas de educação, saúde e segurança; e
- v) contratar hora extra, salvo as situações previstas na LDO e no art. 57, § 8º, II, da CF. (BRASIL, 2013b)

Alguns autores indicaram que um dos problemas da LRF foi a não observância da heterogeneidade entre estados e entre municípios quando da fixação de limites únicos de gastos com pessoal para todos (DALMONECH, TEIXEIRA, SANT'ANNA, 2011). Segundo Siqueira (2004), ao se comparar as leis de responsabilidade fiscal neozelandesas com as brasileiras, nas brasileiras há um limite único e rígido, enquanto nas neozelandesas são estabelecidos os princípios gerais para a ação governamental. A lei neozelandesa estabelece parâmetros para que cada caso em particular seja apreciado sob a luz da jurisprudência estabelecida. Essa desconsideração da heterogeneidade nacional também é apontada trabalho de Fioravante, Pinheiro e Vieira (2006), no qual os municípios que gastavam uma pequena parcela da sua receita corrente líquida com pessoal aumentaram seus gastos, enquanto aqueles que já tinham maiores gastos foram penalizados.

A LEGISLAÇÃO SOBRE EDUCAÇÃO ESTÁ CONFRONTANDO A LEGISLAÇÃO MAIS ANTIGA, A LRF

A Constituição estabelece níveis obrigatórios de investimentos em Educação. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 212, estabeleceu para os três níveis de governo um limite mínimo de gastos a serem efetuados com a Educação (manutenção e desenvolvimento do ensino) em relação às suas receitas líquidas de impostos e transferências: 18% para a União e 25% para os governos estaduais e municipais. De acordo com o artigo 70 da Lei de Diretrizes e Bases da educação, há uma definição do que seja a manutenção e o desenvolvimento do ensino:

- I - remuneração e aperfeiçoamento do pessoal docente e demais profissionais da educação; II - aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino; III – uso e manutenção de bens e serviços vinculados ao ensino; IV - levantamentos estatísticos, estudos e pesquisas visando precipuamente ao aprimoramento da qualidade e à expansão do ensino; V - realização de atividades-meio necessárias ao funcionamento dos sistemas de ensino; VI - concessão de bolsas de estudo a alunos de escolas públicas e privadas; VII - amortização e custeio de operações de crédito destinadas a atender ao disposto nos incisos deste artigo; VIII -



aquisição de material didático-escolar e manutenção de programas de transporte escolar.(BRASIL, 2013c)

Essas definições contribuíram muito para evitar distorções encontradas nos gastos de Educação, nos quais era comum encontrarem-se discriminados, nas prestações de contas, obras de infraestrutura, festas populares, atividades inerentes à assistência social e pessoal desviado das funções da Educação alocados em outras secretarias e custeados com recursos da Educação.

A essa definição da Constituição e da LDB sobre o que é a manutenção e desenvolvimento do ensino, que alargou muito as obrigações do Estado e os direitos sociais, são somadas a Lei do Fundeb, a PEC 59/2009, a lei do Piso Salarial Nacional (BRASIL, 2013d), como já foi explicado anteriormente. É importante ressaltar que a lei do Fundeb, a PEC 59/2009 e a Lei do Piso (nº 11.738, de 16 de julho de 2008) são posteriores à LRF, de 2000, e se situam em uma conjuntura política, econômica e social bem distinta da conjuntura e da correlação de forças da década de 1990, que foi marcada pela preocupação com a limitação dos gastos do Estado e o compromisso do pagamento das dívidas dos entes federados, e pela ausência do Estado na manutenção de muitas políticas públicas que se desenvolveram mais tarde.

Além dessas três leis, a criação do Plano de Ações Articuladas (PAR) para operacionalizar o Plano de Metas Compromisso Todos Pela Educação em 2007, o chamado “PAC da Educação”, significou mais um aporte de recursos pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação (FNDE) para Estados e municípios (BRASIL, 2013e). Os recursos foram direcionados para estados e municípios que não atingem um desempenho favorável em quatro dimensões trabalhadas pelo PAR: 1. Gestão Educacional; 2. Formação de Professores e dos Profissionais de Serviço e Apoio Escolar; 3. Práticas Pedagógicas e Avaliação; 4. Infraestrutura Física e Recursos Pedagógicos (BRASIL, 2013e).

Por essas razões, que proporcionaram maior destinação de recursos para todos os níveis de ensino, houve uma evolução dos gastos em Educação no Brasil. Entretanto, esse aumento do investimento em Educação, que deverá atingir 10% do PIB em 2024, é represado pelo limite de gastos com pessoal pela LRF, e historicamente em Educação os gastos com pessoal são superiores a 70%. A manutenção desse conflito institucional pode acarretar o não cumprimento de uma dessas leis, a LRF, ou da lei do Fundeb ou até mesmo



o dispositivo constitucional que estipula 25% dos recursos orçamentários de estados e municípios para Educação. Outra consequência possível é a priorização de uma política pública, que pode ser a Educação, em detrimento de outra, como a Saúde e a Assistência Social, que são as três áreas de maiores investimentos orçamentários no Brasil hoje, e todas elas demandam percentuais de gastos com pessoal bem superiores a 54% (no caso dos municípios) ou 49% (no caso dos Estados). São setores “intensivos em mão-de obra”, pois não há possibilidade de substituição de professores, médicos, enfermeiros ou assistentes sociais nos seus respectivos locais de trabalho. Esses são serviços públicos que demandam mão de obra principalmente.

CONCLUSÕES

Freire (2004), Lopes e Slomski (2004), Oliveira, Peter e Meneses (2010) Andrade et al. (2011) e Sousa et al. (2011) desenvolveram estudos voltados à discussão acerca da Lei de Responsabilidade Fiscal e indicadores socioeconômicos, apresentando conclusões de que o cumprimento da LRF tem como uma de suas consequências a elevação do nível de vida dos cidadãos. Esses estudos apontam a LRF como um instrumento importante para a gestão pública e que suas metas e limites são adaptáveis às demandas sociais e às novas políticas públicas. Há a afirmação inclusive de que os entes federados que mais cumprem a LRF são os com maior desenvolvimento social e econômico e que o cumprimento dessa lei é um fator que favorece esse desenvolvimento.

Santos (2011) segue uma linha de argumentação distinta, afirmando que a LRF não leva em conta as políticas sociais e sua necessidade de investimentos, estando em contradição com a necessidade de investimentos sociais e com uma prioridade para o pagamento exclusivo dos serviços da dívida pública. Dalmonech, Teixeira, Sant’anna (2011) afirmam que a LRF não dispõe de instrumentos que avaliem o desempenho social da gestão, nem apresenta flexibilidade para analisar as distintas realidades nas regiões brasileiras.

Consideramos que os artigos mais críticos que apontam o caráter fiscalista e neoliberal da LRF são melhor fundamentados e contam com o respaldo de relatórios de gestão e de tribunais de contas de outras pesquisas, e isso está em concordância com o segundo grupo de pesquisas, apresentando o indício de que está havendo aumento dos investimentos na área de Educação e, por conseguinte, uma melhora das condições de



vida nesse aspecto, mas de forma desvinculada do cumprimento da LRF, ao contrário do que afirmam Sousa et al.(2013), Freire (2004), Lopes e Slomski (2004), Oliveira, Peter e Meneses (2010) e Andrade et al. (2011).

Os gestores públicos antes mesmo da aprovação do PNE afirmaram que não conseguirão cumprir os níveis de investimento devido à LRF, no tocante aos limites com folha de pagamento de pessoal, e que o cumprimento do limite mínimo de 60% dos recursos da Educação para folha de pessoal é incompatível com o limite máximo de gastos com pessoal para Estados e municípios. Em recente pronunciamento da União dos Municípios da Bahia (UPB), a sua presidente afirmou que se torna necessário haver um esforço nacional, junto às bancadas no Congresso Nacional, para rever alguns itens da LRF (PREFEITURAS..., 2013). Essa entidade vem realizando audiências públicas para mobilizar deputados da bancada baiana no sentido da mudança desse item da LRF.

Além do pronunciamento de lideranças do movimento municipalista reivindicando mudanças na LRF, o governo federal aponta que a nova conjuntura das políticas públicas, em especial da Educação, exige uma revisão da legislação da LRF. Em reunião do Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CDES) em 22 de agosto de 2013, a ministra da Casa Civil, Gleisi Hoffmann, reconheceu “que o país precisa rediscutir os limites rígidos de gastos de custeio quando o assunto é educação. Pagar professores e comprar livros didáticos deve ser vistos não como gastos, mas como um investimento no futuro do país”, disse a ministra (GOVERNO...,2013).

O Governo Federal criou o CDES como um espaço de interlocução do próprio governo com a sociedade civil e um espaço para criar agendas e estabelecer políticas consensuais e emergentes do país. Não foram poucas as propostas que saíram do CDES para se tornarem leis no Congresso. Nesse debate, o governo federal não tem ainda qualquer proposta consubstanciada em projeto de lei pronta sobre o assunto, mas sofre pressões permanentes dos municípios. Por outro lado, a discussão da Educação mudou de patamar quando a proposta que o Governo fez sobre o uso dos recursos do Pré-sal para a Educação foi aprovada, consolidando a perspectiva de fixação de um percentual alto de investimento para a área, o que ocorreu com a aprovação do Plano Nacional de Educação (PNE 2014-2024), que estabeleceu a obrigação de investimento da ordem de 10% do PIB no setor.



A contradição entre a LRF, do período do Estado Mínimo de 1999 e 2000, e as leis do Fundeb(de 2007), a PEC 59/2009 e a lei do Piso Salarial Nacional(de 2007) podem frustrar o avanço na Educação preconizado no PNE aprovado no Congresso, exigindo uma nova concertação institucional que priorize o investimento necessário na Educação e na remuneração dos Educadores, ao mesmo tempo em que terminem com os constrangimentos sobre os gestores que se dedicam à implementação de políticas públicas sociais.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, C. R.; COSCARELLI, B. V.; PAULA, C. S.; CKAGNAZAROFF, I. B. Compatibilizando a responsabilidade fiscal com o social na gestão de pequenos municípios: um estudo de caso em uma prefeitura do rio de janeiro. **REGE**, São Paulo – SP, Brasil, v. 18, n. 2, p. 177-194, abr./jun. 2011.

BRASIL. Ministério da Educação. **Indicadores Financeiros Educacionais**. Disponível em: <http://portal.inep.gov.br/web/guest/estatisticas-gastoseducacao-indicadores_financeiros-p.t.i._nivel_ensino.htm>. Acesso em: 1 set. 2013

_____. Ministério da Educação. **PAR - PLANO DE AÇÕES ARTICULADAS**. Disponível em: <<http://simec.mec.gov.br/cte/relatoriopublico/principal.php>> . Acesso em: 1 set. 2013

_____. República Federativa do Brasil. Inep/MEC - Tabela elaborada pela DEED/Inep. **Histórico da Estimativa do Percentual do Investimento Público Total em Educação em Relação ao Produto Interno Bruto (PIB), por Nível de Ensino - Brasil 2000 – 2011**. Brasília: MEC/INEP, 2013. Disponível em: < http://portal.inep.gov.br/web/guest/estatisticas-gastoseducacao-indicadores_financeiros-p.t.i._nivel_ensino.htm>. Acesso em 2 set. 2013

_____. República Federativa do Brasil. Presidência da República, Casa Civil. Subsecretaria de assuntos jurídicos. **Lei Complementar Nº 101, de 4 de maio de 2000**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm>. Acesso em: 1 set. 2013

_____. República Federativa do Brasil. Presidência da República, Casa Civil. Subsecretaria de assuntos jurídicos. **Lei Nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l9394.htm>. Acesso em: 1 set. 2013

_____. República Federativa do Brasil. Presidência da República, Casa Civil. Subsecretaria de assuntos jurídicos. **Lei nº 11.738, de 16 de julho de 2008**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/11738.htm> . Acesso em: 1 set. 2013

DALMONECH, Luiz Fernando; TEIXEIRA, Arilton; SANT'ANNA, José Mário Bispo. O impacto ex-post da Lei de Responsabilidade Fiscal no 101/2000 nas finanças dos estados brasileiros. **Revista de Administração Pública**. Rio de Janeiro 45(4):1173-196, jul./ago. 2011



DE ANDRADE, Carolina Riente. Compatibilizando a responsabilidade fiscal com o social na gestão de pequenos municípios: um estudo de caso em uma prefeitura do Rio de Janeiro. **Revista de Gestao USP**, April-June, 2011, Vol.18(2), p.177(18).

FIORAVANTE, Dea Guerra; PINHEIRO, Maurício Mota Saboya; VIEIRA, Roberta da Silva. **Lei de responsabilidade fiscal e finanças públicas municipais: impactos sobre despesas com pessoal e endividamento**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2006.

FREIRE, F. S. Indicadores financeiros e índice de gestão fiscal dos estados brasileiros: ranking das melhores práticas administrativas. In: XI CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSROS, 11, 2004, Porto Seguro/BA. **Anais...** Porto Seguro, 2004.

GOVERNO QUER MEXER NA LEI DE RESPONSABILIDADE FISCAL. Da Redação. Carta Maior. Disponível em: <http://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Politica/Governo-quer-mexer-na-Lei-de-Responsabilidade-Fiscal/4/28429> acesso em: 30 mar. 2014.

LOPES, E. C. B.; SLOMSKI, V. Responsabilidade Fiscal versus Responsabilidade Social: Um estudo nos municípios paulistas premiados pelo programa de incentivo a gestão fiscal responsável implementado pelo Conselho Federal de Contabilidade. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 4. 2004, São Paulo/SP. **Anais...** São Paulo, 2004.

OLIVEIRA, F. H.; PETER, M. G. A.; MENESES, A. F. Lei de Responsabilidade Fiscal: implicações nos indicadores sociais municipais. In: CONGRESSO USP DE CONTROLADORIA E CONTABILIDADE, 10. 2010, São Paulo/SP. **Anais...** São Paulo, 2010.

PREFEITURAS têm a maioria das contas rejeitadas pelo TCM. A Tarde. Salvador: A Tarde, 24 de dezembro de 2013

RIBEIRO FILHO, José Franciso; DINIZ, Jasedilton Alves; VASCONCELOS, Marco Túllio de Castro, 2003. Comportamento da receita tributária localizados no estado de Pernambuco no contexto da Lei de Responsabilidade Fiscal. **UNB Contábil**. Vol. 6. N. 1 Primeiro semestre de 2003

SANTOS, Waldir Jorge Ladeira dos. A responsabilidade fiscal e a ausência do aspecto social. **Revista de Contabilidade do Mestrado em Ciências Contábeis da UERJ** (online), Rio de Janeiro, v. 16, n. 3, p. 20 - p. 30, set./dez., 2011. ISSN 1984-3291

SIQUEIRA, Marcelo Piancastelli de (Org.). **Reforma dos Estados, responsabilidade fiscal e metas de inflação: lições da experiência da Nova Zelândia**. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), 2004.

SOUZA, P. F. B.; LIMA, A. O.; GOMES, A. O.; PETER, M. G. A.; MACHADO, M. V. V. Lei de responsabilidade fiscal e sua relação com desenvolvimento municipal: uma análise utilizando dados em painel. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE CUSTOS, 18., 2011, Rio de Janeiro/RJ. **Anais...** Rio de Janeiro, 2011.

SOUSA, Paulo Francisco Barbosa et. al. Desenvolvimento Municipal e Cumprimento da Lei de Responsabilidade Fiscal: uma análise dos municípios brasileiros utilizando dados em painel. **Revista Evidenciação Contábil & Finanças**. João Pessoa, v.1, n. 1, p. 58-70, jan./jun. 2013. ISSN 2318-1001. Disponível em: <http://periodicos.ufpb.br/ojs2/index.php/recfin>. Acesso em 20 nov 2013.