

UNIVERSIDADE FEDERAL DE PERNAMBUCO  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM EDUCAÇÃO  
CURSO DE MESTRADO

PAULO RUBEM SANTIAGO FERREIRA

**O IMPACTO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO NO FINANCIAMENTO FEDERAL DA  
EDUCAÇÃO BÁSICA NO PAÍS: 1999-2014:  
Como garantir a educação pública de qualidade para todos?**

Recife

2019

PAULO RUBEM SANTIAGO FERREIRA

**O IMPACTO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO NO FINANCIAMENTO FEDERAL DA  
EDUCAÇÃO BÁSICA NO PAÍS: 1999-2014:**

**Como garantir a educação pública de qualidade para todos?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, na linha de Pesquisa “Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação”.

**Área de concentração:** Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação

**Orientadora:** Profa. Dra. Luciana Rosa Marques

Recife

2019

Catálogo na fonte  
Bibliotecária Amanda Nascimento, CRB-4/1806

- F383i Ferreira, Paulo Rubem Santiago.  
O impacto do superávit primário no financiamento federal da educação básica no país: 1999-2014: como garantir a educação pública de qualidade para todos? / Paulo Rubem Santiago Ferreira. – Recife, 2019.  
295f. : il.
- Orientadora: Luciana Rosa Marques  
Dissertação (Mestrado) - Universidade Federal de Pernambuco, CE.  
Programa de Pós-graduação em Educação, 2019.  
Inclui Referências.
1. Educação e Estado. 2. Educação básica. 3. Educação – Finanças - Brasil. 4. UFPE - Pós-graduação. I. Marques, Luciana Rosa (Orientadora). II. Título.
- 379.81 (22. ed.) UFPE (CE2019-014)

PAULO RUBEM SANTIAGO FERREIRA

**O IMPACTO DO SUPERÁVIT PRIMÁRIO NO FINANCIAMENTO FEDERAL DA  
EDUCAÇÃO BÁSICA NO PAÍS: 1999-2014:**

**Como garantir a educação pública de qualidade para todos?**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Educação, na linha de Pesquisa “Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação”.

**Área de concentração:** Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação

Aprovada em: 22 / 02 / 2019

BANCA EXAMINADORA

---

Profa. Dra. Luciana Rosa Marques [Orientadora]

Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dr. Luiz Fernandes Dourado [Examinador Externo]

Universidade Federal de Goiás

---

Prof. Dr. João Policarpo Rodrigues de Lima [Examinador Externo]

Universidade Federal de Pernambuco

---

Prof. Dra. Márcia Ângela de Silva Aguiar [Examinadora Interna]

Universidade Federal de Pernambuco

Aos meus queridos pais, Rubem Ferreira e Maria Laura Santiago Ferreira. Ele, o Rubinho (1923-2011), que me apresentou as obras de Karl Marx, Celso Furtado e Paulo Freire, que superou inúmeras dificuldades na infância e na adolescência pobres, Professor da Escola de Marinha Mercante do Rio de Janeiro e ex-Chefe de Máquinas da Companhia Loyd Brasileiro de Navegação. Ela, a Lurizinha (1919-2011), cantora e atriz muito jovem, antes dos 23, em Fortaleza e no Recife, trabalhadora dos Correios durante 35 anos, ambos servidores públicos, pessoas humildes, que não alcançaram o ensino superior, exemplos de carinho, esforço, estudos e leituras, que muito os ajudaram a criar os quatro filhos, levando-os com empenho às Universidades. Aos meus filhos Luisa Ciucci Ferreira, Mateus Ciucci Ferreira e Vitor Ramos Santiago Ferreira, pelo carinho e pela compreensão, em tantos anos de distância, nas campanhas, na militância e nos sonhos, e pela proximidade, sempre intensa, sem descuidar do afeto. Aos meus queridos irmãos, Ricardo Rubem, Rubem Alexandre e Verônica, pelo apoio de sempre às minhas andanças e pelo abraço apertado todas as vezes em que o tempo se fecha e a saudade de nossos pais se faz intensa.

## AGRADECIMENTOS

À Anamaria Vital Martins de Matos, pelo estímulo intenso, fundamental, num momento difícil, para que eu encarasse com ânimo a seleção para o Mestrado, pelo apoio aos estudos, pelo acompanhamento e ajuda na redação do Projeto de Pesquisa, durante os estudos e pelas cobranças para a redação da dissertação. Muito obrigado. À Tereza Matos, pelo apoio e estímulo, desde o comecinho do desafio também. Obrigado Teca.

À Ana Abranches, desde a minha passagem pela Fundação Joaquim Nabuco-FUNDAJ (2015-2016), pela primeira sugestão de encarar a seleção ao Mestrado, após minha carta de exoneração no dia seguinte ao golpe de maio de 2016, quase três décadas desde a primeira tentativa e aprovação na seleção, abandonados pela euforia com a conquista de um mandato parlamentar em tempos de construção de sonhos e compromissos populares. A ela e a Sérgio Abranches, pela atenção ao Projeto de Pesquisa e sugestões na formatação de suas referências. À Professora Luciana Marques, minha orientadora, de longa data na defesa dos Conselhos Escolares e da educação pública, gratuita e de qualidade, colega de trabalho na Fundação Joaquim Nabuco, pela confiança e pelas cobranças nos tempos necessários ante tão ameaçadoras dispersões pelo meio do caminho.

Ao amigo, Professor e Marxista Daniel Rodrigues, também pelo apoio ao processo de seleção, desde quando toquei no assunto pela primeira vez. Ao Coletivo Graúna, pela oportunidade de conviver e ousar em defesa de uma Universidade Pública, Gratuita e de Qualidade, com sentido emancipatório.

A todos que, bem de perto, alguns por mais de trinta anos, me viram em 2017, depois dos 60, voltar à academia, às salas de aula, apenas com a graduação no bolso e vinte e três anos de vida parlamentar com a certeza dos deveres cumpridos e das lutas assumidas. Agradeço a Hélcio de Mattos, Juliana Pereira, Odilon Lima, Ricardo Amaral, Luciene Soares, Mariana Moreira, Valter Libânio, Reginaldo Guimarães, Raete de Brito, Carlos Augusto Pereira, Jacineide Lima, Felipe Acioly, Áurea Teixeira Souto, Maria Melo, Paulo Ubiratan, Telma e Ronaldo Barbosa, Cristiano Donato [in memoriam], Eduardo Amorim, Pedro Saldanha, Edinaldo Lima, Carlos Eduardo Lima, Gabriela Muricy, ao Batista, de Brasília, a João Batista de Souza Farias, a Roberval Veras, a Carlos Amnésio, a João Carlos, a Rinaldo Junior, ao Luciano, ao Sr. Arthur, companheiras e companheiros de jornadas e assessorias no parlamento e nas ruas do Recife, Jaboatão, de Pernambuco e do país.

Aos companheiros de mais longa trajetória de mandatos na escola da luta sindical desde a APENOPE, nos tempos da ditadura, aqui também Hércio de Mattos, Geraldo Pinho, Horácio Reis, Paulo Valença, Raimundo Oliva, Aldemir Laércio, Matilde de Oliveira, Luci Machado Pinheiro, Mozarina de Melo Mota Acioly. Aos companheiros que nos mandatos federais nunca baixaram a cabeça, nem à direita nem à esquerda, como Ivan Valente, Chico Alencar, Antônio Carlos Biscaia, Francisco Praciano, João Alfredo, Jean Willys, Glauber Braga, Edmilson Rodrigues, Luiza Erundina, Maninha.

Aos companheiros do Departamento de Educação Física da UFPE, que nessa jornada deram um apoio importante para a construção dessa pesquisa, deixando-me, na medida do possível, mais dedicado a seus afazeres, Professora Tereza Luiza de França, Prof. Henrique Kohl, Prof. Eron Menezes, Profa. Daniela Karina e Prof. Jorge Carvalho. Ao Professor Vilde Menezes, pelas reflexões comuns acerca das políticas públicas em Educação Física, Esportes e Lazer.

A todos os professores do PPGE-UFPE, pela atenção, pelo empenho, pelas contribuições e oportunas reflexões desenvolvidas durante nossos encontros em 2017 e 2018.

*O Brasil contou, ao longo de sua constituição e evolução, com várias situações revolucionárias. Todas foram resolvidas dentro dos quadros da ordem e com a vitória patente das forças sociais conservadoras[...]. Esse padrão histórico de controle calculado da mudança social revolucionária não é fortuito nem um traço da inteligência das elites, preparadas para enfrentar suas “responsabilidades políticas”. Ele é um produto do congelamento do processo de descolonização, pelo qual uma imensa parte do país ficou excluída, permanentemente, até os dias que correm, das formas sociais organizadas e institucionalizadas dos direitos civis e políticos mesmo em cidades médias e grandes, das áreas desenvolvidas. [...] Tornou-se fácil, assim concentrar socialmente o poder de controle policial-militar, jurídico e político sobre a sociedade e afunilar os ganhos produzidos pelos vários surtos sucessivos do desenvolvimento capitalista*

[FERNANDES,2018 p. 97-98].

## RESUMO

A presente dissertação é fruto de pesquisa desenvolvida no Mestrado em Educação, na área de Política Educacional, no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE. O estudo teve como objetivos específicos: o impacto da formação das metas do superávit primário na execução orçamentária do financiamento federal para a educação básica no país e como isso incidiu nos indicadores dessa etapa da educação no país. Através de pesquisa documental, a análise partiu da adoção oficial da meta de superávit primário nas contas do tesouro nacional em 1999 e foi até 2014, ano de sanção da Lei 13.005, do Plano Nacional de Educação, vigente até 2024. O superávit primário é visto num contexto macroeconômico, em análise assentada no materialismo histórico e dialético, como supremacia dos interesses do capital financeiro, visando à sustentabilidade da dívida pública como proporção do Produto Interno Bruto do país. Por sua vez, superando a leitura meramente contábil a dívida pública é analisada, através do referencial teórico marxista, como expressão do capital produtor de juros, peça chave do processo de financeirização do capital e sua acumulação rentista em escala internacional, implicando em severa restrição à soberania econômica e à autonomia do Estado na execução de sua política fiscal, comprometendo dessa forma os investimentos necessários às políticas públicas, à política educacional sobretudo, e na infraestrutura, voltados à superação das desigualdades, ao crescimento econômico e à promoção do pleno emprego. O estudo teve como referências para a avaliação desse impacto as normas, princípios, metas e estratégias para a educação básica contidas na Constituição Federal de 1988 e emendas subsequentes, bem como na legislação ordinária posterior, até 2014, expressas, sobretudo, no Plano Nacional de Educação de 2001, Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001, e na Lei do Piso Salarial Nacional dos Profissionais de Educação, de 2008. Segundo nossa avaliação, a arrecadação destinada às metas do superávit primário nos anos em estudo, para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, comprometeram o financiamento adequado da educação básica, nas metas definidas nos textos legais acima referidos, postergando de forma aguda a efetiva garantia aos cidadãos do direito à educação básica com qualidade no país. O estudo é concluído propondo estratégias de superação das medidas que comprometem a soberania do estado nacional na execução de sua política fiscal, recuperando-a como instrumento de promoção da emancipação social.

**Palavras-Chave:** Financiamento da Educação. Educação Básica. Superávit Primário. Financeirização.

## ABSTRACT

This dissertation is the result of the research made as a requirement for the Masters in Education, in the area of Educational Politics, through the Graduation Program in Education at UFPE. The objects of the present study were: the impact of the goal of the primary economic surplus on the Federal financing budgetary execution for Basic Education in Brazil and the manner in which the education indicators were influenced by it. Through a document-based research, the analysis started in 1999, the year of the official adoption of the primary economic surplus budget for the accounts of the National Treasury, and ended in 2014, when the Decenal National Education Plan, Law 13.005 was sanctioned. The primary economic surplus is presented in a macroeconomic context, in an analysis grounded in the Dialectic and Historic Materialism, as an expression of interests of the financial capital, aiming at the sustainability of the Public Debt as part of the Gross Domestic Product (GDP) of the country. Furthermore, overcoming the traditional analysis, the Public Debt is analyzed through the Marxist theoretical reference, as an expression of the interest producing capital, the key piece of the process of capital financialization and its rentier accumulation in International scale, implying in severe restriction to the economic sovereignty and the autonomy of the State in executing its fiscal policy, compromising, therefore, the necessary investments in public policies, and in the educational policy and in infrastructure, all aimed at the overcoming of inequalities, the economic growth and the ample promotion of employment. The present study accessed as references for evaluation of the aforementioned impact, the norms, principles, goals and strategies for the Basic Education presented in the Federal Constitution of 1988 and its subsequent amendments, as well the references presented in the following ordinary legislation up until 2014, especially those found on the National Education Plan of 2001, Law n. 10.172 of January, 9 2001, and on the National Professionals of Education Wage Floor law of 2008. According to our evaluation, the amount collected to the primary economic surplus, along with the payment of interests and the payment in installments of the public debt resulting of said practice, have compromised the adequate financing of Basic Education as stipulated delaying therefore, an effective guarantee to the citizens of the Right to quality Basic Education in Brazil. The present study concludes by proposing strategies to overcome the measures that compromise the sovereignty of the National State in the execution of its fiscal policy, rescuing its place as an instrument for the promotion of the social emancipation.

**Keywords:** Financing of Education. Basic Education. Primary Economic Surplus. Financialization.

## **LISTA DE QUADROS**

|   |     |
|---|-----|
| Quadro 1 - Composição do Fundeb entre 2010 e 2020 .....   | 117 |
| Quadro 2 - Fatores de diferenciação entre etapas e modalidades no Fundeb .....  | 118 |
| Quadro 3 -Taxa de frequência bruta a estabelecimento de ensino da população residente,<br>segundo os grupos de idade - Brasil - 2004/2013 ..... | 127 |
| Quadro 4 - Mobilidade Social Intergeracional na América Latina.....   | 238 |

## LISTA DE TABELAS

|  |     |
|--|-----|
| Tabela 1 - Evolução das Contas Públicas [% do PIB]: 1991 a 1998.....   | 96  |
| Tabela 2 - Gastos totais com PROUNI E FIES [R\$ 1,00] e como % de Gasto Federal<br>com a Educação [Preços de Janeiro de 2015 pelo IPCA].....   | 102 |
| Tabela 3 - Despesa Pública em Educação por Dependência Administrativa 2001-2000<br>[em percentagem] .....  | 110 |
| Tabela 4 - Transferências Federais para o Fundeb 2007-2014 - [Em R\$ milhares].....  | 119 |
| Tabela 5 - Comparação entre os valores estimados pelo CAQi, para cada uma das etapas<br>da Educação Básica, e os valores aplicados pelo FUNDEB/2008 por<br>aluno/ano. [Em Reais (R\$)] ..... | 140 |
| Tabela 6 - Resultados para a Dívida Pública Federal [DPF] 2014.....  | 174 |
| Tabela 7 - Juros e Encargos /Amortizações da Dívida Pública [Em R\$ milhares] .....  | 201 |
| Tabela 8 - Amortização da Dívida Mobiliária [Refinanciamento] 2000-2014 [R\$<br>milhares] .....  | 202 |
| Tabela 9 - Resultado Primário da União 2000-2014.....  | 204 |
| Tabela 10 - Arrecadação Salário-Educação 2007-2014 [Em R\$ milhões].....   | 223 |
| Tabela 11 - Evolução da participação dos Entes Federativos na arrecadação total - 2007-<br>2014 [Em %].....  | 224 |
| Tabela 12- Composição da Carga Tributária e variações por segmento 2013-2014.....<br>.....   | 225 |
| Tabela 13 - Arrecadação x Gasto Tributário Indireto – 2006 a 2020 [ R\$ milhões ].....   | 258 |
| Tabela 14 - Gastos Tributários Indiretos por função orçamentária -Regionalizado<br>Em Unidade % .....  | 260 |
| Tabela 15 - Gastos Tributários Indiretos -Função Educação por Segmento, 2006-2014<br>[Em R\$ milhões] .....  | 260 |
| Tabela 16- Transferências Federais para a Educação Básica / Modalidades Anos<br>selecionado [Em R\$ milhares] .....  | 261 |

## LISTA DE SIGLAS

|          |   |
|----------|---|
| ABRASCO  | Associação Brasileira de Estudos da Saúde                                 |
| ANDES    | Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior       |
| ANPAE    | Associação Nacional de Política e Administração da Educação               |
| ANPED    | Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação               |
| BCB      | Banco Central do Brasil   |
| BID      | Banco Interamericano para o Desenvolvimento                               |
| BIRD     | Banco Mundial   |
| CAMPANHA | Campanha Nacional pelo Direito à Educação                                 |
| CAQ      | Custo-Aluno-Qualidade Final   |
| CAQi     | Custo-Aluno-Qualidade inicial   |
| CCLF     | Centro de Cultura Luís Freire   |
| CE       | Comissão de Educação da Câmara dos Deputados                              |
| CEBES    | Centro Brasileiro de Estudos da Saúde                                     |
| CMO      | Comissão Mista de Orçamento, Planos e Fiscalização do Congresso Nacional  |
| CNE/CEB  | Conselho Nacional de Educação/Câmara de Educação Básica                   |
| CNTE     | Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação                       |
| CONTEE   | Confederação Nacional dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino     |
| COPOM    | Comitê de Política Monetária  |
| DRU      | Desvinculação das Receitas da União                                       |
| FASE     | Federação de Órgãos para a Assistência Social e Educacional               |
| FEF      | Fundo de Estabilização Fiscal   |
| FIESP    | Federação das Indústrias de São Paulo                                     |
| FINEDUCA | Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação         |
| FMI      | Fundo Monetário Internacional   |
| FOCUS    | [Boletim/Relatório] Documento divulgado semanalmente pelo BACEN.          |
| FSE      | Fundo Social de Emergência  |
| FUNDEB   | Fundo da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação      |
| FUNDEF   | Fundo da Educação Fundamental e Valorização dos Profissionais da Educação |
| IBGE     | Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística                           |
| IFES     | Instituições Federais de Ensino Superior                                  |
| INESC    | Instituto de Estudos Socioeconômicos                                      |
| IPCA     | Índice de Preços ao Consumidor-Amplo                                      |

|         |   |
|---------|---|
| IPEA    | Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada                    |
| LDO     | Lei de Diretrizes Orçamentárias                             |
| LOA     | Lei Orçamentária Anual                                      |
| LRF     | Lei de Responsabilidade Fiscal                              |
| MEC     | Ministério da Educação                                      |
| MIEIB   | Movimento Interfóruns de Educação Infantil no Brasil        |
| MPOG    | Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão              |
| OCDE    | Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico |
| PDE     | Plano de Desenvolvimento da Educação                        |
| PDT     | Partido Democrático Trabalhista                             |
| PEC     | Proposta de Emenda Constitucional                           |
| PIB     | Produto Interno Bruto                                       |
| PMDB    | Partido do Movimento Democrático Brasileiro                 |
| PNE     | Plano Nacional de Educação                                  |
| PPA     | Plano Plurianual  |
| PPGE    | Programa de Pós-Graduação em Educação                       |
| PSOL    | Partido Socialismo e Liberdade                              |
| PT      | Partido dos Trabalhadores                                   |
| RECEITA | Receita Federal do Brasil                                   |
| RERREO  | Relatório Resumido da Execução Orçamentária                 |
| STN     | Secretaria do Tesouro Nacional                              |
| UBES    | União Brasileira dos Estudantes Secundaristas               |
| UFPE    | Universidade Federal de Pernambuco                          |
| UNE     | União Nacional dos Estudantes                               |

## SUMÁRIO

|                |   |           |
|----------------|---|-----------|
| <b>1</b>       | <b>INTRODUÇÃO .....</b>   | <b>17</b> |
| <b>2</b>       | <b>METODOLOGIA.....</b>   | <b>21</b> |
| <b>3</b>       | <b>AS TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NA ECONOMIA MUNDIAL E SUA<br/>INCIDÊNCIA NA ECONOMIA BRASILEIRA.....</b>                               | <b>27</b> |
| 3.1            | A HEGEMONIA DA MUNDIALIZAÇÃO FINANCEIRA NA ECONOMIA<br>.....  | 32        |
| 3.2            | AS ECONOMIAS DA PERIFERIA FRENTE À GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA<br>E ÀS CORRESPONDENTES MUDANÇAS CAPITALISTAS NA ECONOMIA<br>MUNDIAL ..... | 36        |
| 3.3            | AS DECISÕES DOMÉSTICAS NA ECONOMIA NO CONTEXTO DA<br>MUNDIALIZAÇÃO FINANCEIRA .....   | 39        |
| 3.4            | FINANCEIRIZAÇÃO, DÉVIDAS, AJUSTES ESTRUTURAIS E SISTEMAS<br>ECONÔMICOS NACIONAIS .....  | 44        |
| 3.5            | OS AJUSTES APÓS O SEGUNDO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE<br>CARDOSO .....   | 53        |
| <b>3.5.1</b>   | <b>As Finanças Públicas Sob a Égide da “Responsabilidade Fiscal” .....</b>  | <b>57</b> |
| 3.6            | O CASO DAS HIPOTECAS SUB-PRIME, A CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL E<br>A FRAUDE IDEOLÓGICA DO LIVRE MERCADO<br>.....                      | 60        |
| 3.7            | O ESTADO E AS REFORMAS QUE O TORNAM REFÉM DA DÉVIDA<br>PÚBLICA. ....  | 68        |
| 3.8            | OS INTERESSES FINANCEIROS E O PROJETO DE NAÇÃO .....  | 72        |
| <b>4</b>       | <b>AS POLÍTICAS ECONÔMICAS E EDUCACIONAIS: 1999-2014 .....</b>  | <b>76</b> |
| 4.1            | O ESTADO, ESTRUTURA E FACES DO POLIEDRO, ANTES E DEPOIS DA<br>CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988.....                                       | 76        |
| <b>4.1.1</b>   | <b>Políticas Públicas, Econômicas, Fiscais e Educacionais: Os Conceitos .....</b>   | <b>80</b> |
| <i>4.1.1.1</i> | <i>A Natureza das Políticas Macroeconômicas.....</i>  | <i>82</i> |
| <i>4.1.1.2</i> | <i>As Políticas Educacionais .....</i>  | <i>83</i> |
| 4.2            | OS CONFLITOS : A SOCIEDADE, O ESTADO, A ECONOMIA E O BEM-<br>ESTAR SOCIAL: A HISTÓRIA REVISTA .....                                   | 85        |
| <b>4.2.1</b>   | <b>A Retomada do Estado Para o Bem-Estar Social e o Ovo da Serpente.....</b>  | <b>89</b> |

|              |   |            |
|--------------|---|------------|
| <b>4.2.2</b> | <b>O Período Collor de Mello e o Desmonte do Estado Definido Pelos<br/>Constituintes .....</b>  | <b>91</b>  |
| <b>4.2.3</b> | <b>Ainda o Desmonte: Da Estabilidade ao Neoliberalismo Assumido.....</b>  | <b>93</b>  |
| 4.3          | A ANTESSALA DAS TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS ENTRE 1999 e 2014....<br>.....   | 99         |
| <b>4.3.1</b> | <b>O Estado Dupla Face .....</b>  | <b>100</b> |
| 4.4          | AS INICIATIVAS NO CAMPO DA EDUCAÇÃO NO PERÍODO 1999-2014 .....  | 104        |
| <b>4.4.1</b> | <b>O Plano Nacional de Educação de 2001.....</b>  | <b>104</b> |
| <b>4.4.2</b> | <b>A Emenda 53/2006 .....</b>   | <b>113</b> |
| <b>4.4.3</b> | <b>Enfim a Lei do Piso Salarial Nacional, nº 11.738 /2008.....</b>  | <b>122</b> |
| <b>4.4.4</b> | <b>A Emenda Constitucional 59/2009 .....</b>  | <b>126</b> |
| <b>4.4.5</b> | <b>As Leis do Fundo Social 12.351/2010 e dos Royalties do Pré-Sal 12.858/2013....</b>   | <b>128</b> |
| <b>4.4.6</b> | <b>A Lei do PNE, Plano Nacional de Educação, de 2014 .....</b>  | <b>132</b> |
| <b>4.4.7</b> | <b>Ainda o PNE: quando o Estado acende velas ao povo e ao capital .....</b>   | <b>140</b> |
| 4.5          | AS ESCOLHAS DE POLÍTICAS ECONÔMICAS ASSINADAS EM 1998 E<br>APLICADAS A PARTIR DE 1999.....  | 142        |
| 4.6          | O ESTADO, UMA CONSTRUÇÃO SOB PERMANENTE CONFLITO.....   | 146        |
| <b>4.6.1</b> | <b>O Estado sob Pressão do Capital.....</b>   | <b>149</b> |
| <b>4.6.2</b> | <b>Estado Capturado, a Economia e as Finanças Públicas.....</b>   | <b>151</b> |
| <b>4.6.3</b> | <b>A política fiscal do Estado e a construção de políticas educacionais do final do século<br/>XX até 2014.....</b>   | <b>160</b> |
| <b>5</b>     | <b>A DÍVIDA PÚBLICA.....</b>  | <b>163</b> |
| 5.1          | A DÍVIDA PÚBLICA, SUA NATUREZA E EXPRESSÃO ORÇAMENTÁRIA, A<br>ADOÇÃO DA META DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO VISANDO ASSEGURAR A<br>SUSTENTABILIDADE DA RELAÇÃO DÍVIDA/PIB NO PAÍS..... | 164        |
| <b>5.1.1</b> | <b>A Dívida Pública e o Capital Produtor de Juros .....</b>   | <b>172</b> |
| <b>5.1.2</b> | <b>A Remuneração da Dívida Pública e seus Indexadores .....</b>   | <b>174</b> |
| <b>5.1.3</b> | <b>Dívida e Déficit Público .....</b>   | <b>177</b> |
| <b>5.1.4</b> | <b>A Dívida Pública Como Um Sistema de Drenagem de Fundos Públicos.....</b>   | <b>182</b> |
| <b>5.1.5</b> | <b>Dívida Pública, Estoque, Credores e seus Interesses.....</b>   | <b>184</b> |
| <b>5.1.6</b> | <b>A Dívida Pública e o Comprometimento do Investimento.....</b>  | <b>187</b> |
| <b>5.1.7</b> | <b>A Produção, o Excedente, a Mercadoria, o Equivalente Comum (o Dinheiro),<br/>o Entesouramento .....</b>  | <b>188</b> |

|              |  |            |
|--------------|--|------------|
| 5.2          | O PAGAMENTO DE JUROS E AMORTIZAÇÕES INERENTES À DÍVIDA (1999-2014).....  | 200        |
| 5.3          | A NECESSIDADE DE EXPOR À LUZ O SISTEMA DA DÍVIDA PÚBLICA .....   | 209        |
| <b>6</b>     | <b>OS ORÇAMENTOS PÚBLICOS .....</b>  | <b>211</b> |
| 6.1          | ANÁLISE CRÍTICA DOS FUNDOS PÚBLICOS E SUA ORGANIZAÇÃO NOS ORÇAMENTOS.....  | 211        |
| 6.2          | O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO .....  | 220        |
| <b>6.2.1</b> | <b>O Federalismo no Financiamento da Educação .....</b>  | <b>235</b> |
| 6.3          | A EMENDA 95: UM NOVO CONDICIONAMENTO AO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO .....  | 239        |
| 6.4          | AS CONCLUSÕES DO ESTUDO.....   | 241        |
| <b>7</b>     | <b>A MACROECONOMIA, A PRODUÇÃO E A APROPRIAÇÃO DA RIQUEZA PELO ESTADO.....</b>   | <b>264</b> |
| 7.1          | O APROFUNDAMENTO DOS ESTUDOS E PESQUISAS ACERCA DAS RELAÇÕES ENTRE A MACROECONOMIA, A PRODUÇÃO DA RIQUEZA E A APROPRIAÇÃO DA MESMA PELO ESTADO ATRAVÉS DA TRIBUTAÇÃO, DO FINANCIAMENTO DO CAPITAL, DE POLÍTICAS SOCIAIS E DA EDUCAÇÃO PÚBLICA EM ESPECIAL..... | 264        |
| 7.2          | UM CONJUNTO DE ESTRATÉGIAS A SEREM DESENVOLVIDAS COM OS MOVIMENTOS SOCIAIS, EM ESPECIAL NO CAMPO DA EDUCAÇÃO, PARA AMPLIAR O DOMÍNIO DOS TEMAS RELACIONADOS COM, O FINANCIAMENTO .....   | 271        |
| 7.3          | A CONSTRUÇÃO DE CAMINHOS PELA SOBERANIA E A AUTONOMIA DO ESTADO.....   | 272        |
| <b>8</b>     | <b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>  | <b>275</b> |
|              | <b>REFERÊNCIAS.....</b>  | <b>276</b> |

## 1 INTRODUÇÃO

O financiamento da educação e suas proposições, seja como processo ou sistema, seja como determinações de valores absolutos [montantes monetários], relativos [percentuais de receitas vinculados ou do produto interno bruto do Estado-Nação] ou na formulação de princípios que o impactam, para determinadas metas e fins, como veremos nesse trabalho, têm se constituído num dos mais destacados objetos de estudo dos últimos 30 anos na pesquisa em educação no país. Isso se deu, sobretudo, além do debate realizado durante a elaboração do próprio texto constitucional, em função da proposição, discussão, aprovação e execução das leis educacionais após a promulgação da Constituição de 1988, como ocorreu quando da construção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9394/1996, dos fundos com subvinculação de receitas para a educação, como o Fundo para o Desenvolvimento da Educação Fundamental e a Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundef, através da Emenda Constitucional 14, em 1996, e o Fundo para o Desenvolvimento da Educação Básica e a Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundeb, por meio da Emenda Constitucional 53, em 2006. A pesquisa acerca do financiamento se fortaleceu também quando da proposição e posterior implementação da Lei para o Piso Salarial Nacional dos Profissionais da Educação Básica Pública (Lei 11.738/2008), da Emenda Constitucional 59, em 2009, mas, sobretudo, no início da década passada e no começo da década atual, com o debate dos Planos Nacionais de Educação de 2001 (Lei 10.272) e 2014 (Lei 13.005), pelas consequências de suas metas em termos de custos para os entes da federação, bem como em função de suas respectivas propostas para o financiamento da educação.

No plano das instituições de pesquisa em educação, o tema emancipou-se tanto dos grupos de trabalho organizados no interior da ANPED - Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação -, em especial de seu Grupo 5 [GT05], que trata das questões pertinentes ao Estado e às Políticas Educacionais, quanto da ANPAE - Associação Nacional de Política e Administração da Educação. Com isso, em 26 de abril de 2011, foi fundada a FINEDUCA, Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação.

Segundo informações obtidas no portal da entidade, acesso em 11 de janeiro de 2019, a FINEDUCA

que tem como objetivo contribuir para que os poderes públicos garantam a realização do direito à educação pública, gratuita, laica, democrática e de qualidade para todos, mediante um financiamento adequado, com a garantia de fiscalização e controle social.

Mais especificamente, a FINEDUCA, busca:

- I – Realizar reflexões acerca do papel da educação na sociedade brasileira;
- II – Desenvolver estudos na área do financiamento da Educação;
- III – promover a divulgação de ideias e de estudos elaborados pelos sócios e colaboradores;
- IV – Criar formas e canais de manifestação de posições assumidas pela associação;
- V – Congregar os pesquisadores em financiamento da educação;
- VI – Organizar e difundir informações referentes ao financiamento da educação;
- VII – incentivar o intercâmbio e o debate entre os pesquisadores em financiamento da educação;
- VIII – buscar o constante aperfeiçoamento teórico-metodológico dos pesquisadores em financiamento da educação;
- IX – Estimular a consolidação de grupos de pesquisas em financiamento da educação;
- X – Impulsionar o contato internacional com pesquisadores em financiamento da educação visando a difusão dos estudos brasileiros, a apropriação de produção externa e possibilitar o incremento de trabalhos conjuntos e estudos comparados (FINEDUCA, 2018).

Se antes de seu nascimento o tema do financiamento já era presente na pesquisa acadêmica junto às políticas educacionais no Brasil, após a constituição da FINEDUCA se expandiu reconhecidamente. A Revista produzia pela referida Associação e seus encontros anuais, cujos anais estão disponíveis no portal da entidade, representam um espaço importantíssimo para que os pesquisadores exponham seus estudos acerca do tema e suas múltiplas relações no campo das políticas educacionais, bem como para que a própria FINEDUCA possa se manifestar, a partir da análise e do debate entre seus associados, perante fatos e processos em andamento na educação brasileira. Além de se destacar em função das matérias debatidas, aprovadas e em execução no país, a investigação mais ampla no campo do financiamento da educação consolidou-se também através de inúmeras contribuições formuladas por meio de artigos e publicações, bem como relativas às participações em audiências públicas na Câmara dos Deputados e no Senado Federal quando da discussão das matérias educacionais. Tem tido participação destacada nesse processo os Professores e Pesquisadores José Marcelino Pinto (2014), da Universidade de São Paulo-Ribeirão Preto, Romualdo Portela [USP], Nalú Farenzena (2001), Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Nicholas Davies [UFF], Luiz Fernandez Dourado (2011, 2017), Professor da Universidade Federal de Goiás, Nelson Cardoso do Amaral (2012), também da Universidade Federal de Goiás, João Monlevade [UFMT-Professor Aposentado e Consultor Voluntário do Senado], Paulo Senna Martins (2011), Consultor do quadro efetivo da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, Rubens Barbosa Camargo [USP], Andrea Barbosa Gouveia [UFPR], Socorro Valois (2015), Professora da Universidade Federal Rural de Pernambuco, Theresa Adrião [UNICAMP], Rosana Evangelista da Cruz [UFPI]. Em pauta, em suas diversas contribuições, a investigação da execução dos fundos, dos mecanismos de

cooperação entre os entes da federação, a análise dos Planos Nacionais de Educação aprovados, o impacto das vinculações orçamentárias na manutenção e no desenvolvimento do ensino.

Nesse processo, como veremos na segunda parte desse estudo, quando o Congresso Nacional aprovou em 2009 que os recursos a serem aplicados como investimento em educação teriam que estar expressos, em sua totalidade, como percentual do PIB, a macroeconomia, queira ou não, passou a conviver com um autêntico “*Sherlock Holmes*” ao seu lado, no caso, a investigação acerca do financiamento da educação, que, dessa maneira, transformou-se numa espécie de “sócia” do PIB, da riqueza produzida no país. Desde então, para os pesquisadores, abria-se um novo desafio: estudar as relações entre as decisões macroeconômicas, numa economia capitalista periférica, e a construção dos fundos públicos, investigando o contexto e as disputas em torno da prioridade dada à sua apropriação privada ou à aplicação para se atingirem os padrões mínimos de qualidade na garantia do direito à educação pública, bem como da saúde e demais áreas de políticas sociais. Com isso desejamos que, muito em breve, uma nova expressão da luta social possa subir ao palco das políticas públicas no país de mãos dadas, constituída pela dupla Plano Nacional de Educação e Sistema Único de Saúde, lado a lado, atravessando o script conservador da macroeconomia vigente, em busca de uma sociedade justa, igualitária, sem explorados nem exploradores. Dessa forma, se antes havia dúvidas, certamente não há mais. A EC 59 selou a compreensão inequívoca do princípio da totalidade para a análise das relações entre o financiamento da educação, a economia e seus rumos, o capital, seu processo de produção e acumulação e de que maneira a disputa na base material da sociedade condiciona suas formas jurídicas posteriores, em especial a elaboração e execução das leis orçamentárias.

Considerando que a proposição de princípios, metas e estratégias para a garantia do direito à educação como direito social (artigo 6º da Constituição Federal de 1988), da formação e da valorização de seus profissionais, traz impactos orçamentários e financeiros, em todos essas ocasiões, antes, durante e depois, a pesquisa acerca do financiamento da educação, nos termos analisados nas primeiras linhas do parágrafo anterior, expandiu-se em inúmeros estudos, como por exemplo, tratando das responsabilidades da União com os demais entes da federação, da análise das vinculações orçamentárias e econômicas para a educação, mas, também, de sua execução nas redes municipais e estaduais de ensino, do custo da universalização do acesso às escolas, dos impactos orçamentários e financeiros da garantia dos insumos inerentes à implantação do custo-aluno-qualidade, referência importantíssima que abordaremos na segunda parte desse estudo. Dessa forma, definitivamente, a pesquisa

educacional, sem pedir licença, entrou na arena econômica para enfrentar muitos leões, representados pelas decisões em matéria monetária, cambial, tributária, fiscal, orçamentária e financeira, posto que, como políticas macroeconômicas, todas impactam a produção da riqueza no país, além de serem dominadas por certos “especialistas”, marcadas por forte hermetismo, com isolamento das demais áreas relacionadas com a execução de políticas públicas pelo Estado, como se a economia fosse uma ciência exata regida por leis naturais. A relação da pesquisa acerca do financiamento da educação com a arena econômica, além da referida “sociedade” antes aludida, se dá simultaneamente no desenrolar do jogo da macroeconomia. Isso quer dizer que ao mesmo tempo em que pesquisas estão em andamento, receitas são arrecadadas e percentuais dessas receitas destinados ao financiamento da manutenção e do desenvolvimento do ensino pela União, Estados e Municípios, nos termos constitucionais. Ao mesmo tempo, novos acontecimentos econômicos ocorrem na esfera internacional produzindo impactos e consequências nas economias nacionais periféricas. Em função disso, localmente, são tomadas decisões econômicas que vão se gestando a partir do Estado, pelos governantes de plantão, no auge daqueles acontecimentos, muitas das quais pondo em risco, como se verá na parte 4 desse estudo, a regularidade e a necessidade de expansão dos valores destinados ao financiamento da educação no país. Assim, se a partir da EC 59/2009 a Educação tornou-se “sócia” do PIB, e, como todo sócio, se fez interessada no desempenho das engrenagens produtoras da riqueza na sociedade que integra, ao mesmo tempo pode se transformar em escrava das decisões de política econômica, em nome da estabilidade monetária, do equilíbrio fiscal e de outros aspectos a serem analisados na parte 3 desse estudo. Essas relações, sua construção e seus impactos, num processo histórico-dialético, serão analisadas ao longo do presente estudo.

## 2 METODOLOGIA

*Quem pesquisa procura descrever, compreender ou explicar alguma coisa. É uma das maneiras de que nos valem, em última análise, em qualquer campo do conhecimento, para solucionar problemas. para responder a algumas incógnitas, segundo alguns critérios.*

Bernadete Gatti, 2012, p. 10-11

Como vimos no início da introdução anterior, a pesquisa do financiamento da educação comporta vários olhares e objetivos. Vem atuando, entre outros objetos de estudo assinalados, na investigação das responsabilidades da União junto aos demais entes da federação mediante o ordenamento de um sistema de colaboração e cooperação, analisando a expansão monetária dos valores transferidos entre os entes e seus impactos no exercício do direito à educação. Observa-se, também, a investigação dos próprios processos de gestão dos fundos aplicados pelos respectivos subsistemas educacionais, a construção de um padrão de custos para se efetivarem os princípios da qualidade assinalados tanto no texto constitucional atual quanto na lei de diretrizes e bases, a LDB vigente desde 1996, além da valorização dos profissionais da educação por meio do estabelecimento de piso e respectivas políticas de formação e carreiras profissionais.

Para Souza (2014, p. 1-2), de forma mais ampla,

O método em pesquisa possui três grandes abordagens que se diferenciam; empírico-analítica, fenomenológica hermenêutica e crítico-dialética. A primeira abordagem segue os princípios válidos para as ciências físicas e naturais, com uma concepção de ciência relacionada à explicação pelo procedimento experimental. [...] ela considera que o conhecimento acontece a partir de determinado objeto já existente [...]. Desse modo a construção do conhecimento [...] exige o afastamento do pesquisador em relação ao objeto ou fenômeno investigado. A abordagem fenomenológica hermenêutica consiste na compreensão e interpretação dos fenômenos, em suas diversas manifestações, mediadas pela comunicação. Dessa forma [...] o conhecimento não está centralizado no objeto e sim no sujeito *a priori*, que interpreta e explica a seu modo. Diferentemente da visão empírico-analítica nessa segunda perspectiva metodológica o processo de construção do conhecimento vai das partes para o todo e exige a aproximação do pesquisador em relação ao objeto, ao fenômeno estudado. Por sua vez, a abordagem crítico-dialética reconhece a ciência como produto da história. Da ação do próprio homem, que está inserido nas formações sociais. Nesse sentido encara a ciência como uma construção decorrente da relação dialética entre pesquisador e objeto envolvidos em determinada realidade histórica.

Entretanto, segundo Gatti (2012, p. 10-11),

cada pesquisador com seu problema tem que criar seu referencial de segurança. Não há um modelo de pesquisa científica, como não há “O” método científico para o desenvolvimento da pesquisa[...] A pesquisa não é, de modo algum, a reprodução

fria das regras que vemos em alguns manuais. O próprio comportamento do pesquisador em seu trabalho é-lhe peculiar e característico.

Pesquisar o financiamento da educação, é pesquisar uma estratégica dimensão da vida em sociedade e da relação da sociedade com o Estado, seja na formulação das normas jurídicas que lhes dão sustentação, seja a partir dos fatos econômicos que geram riqueza, tributação e receitas, com as forças em disputa por trás desses mesmos fatos e dos fundos públicos que a economia pode gerar para o Estado. Para isso importa reconhecermos que toda realidade social é condicionada. Os fatos sociais adquirem uma determinada configuração porque não estão isolados. A compreensão dos fatos segundo alguns dos métodos antes assinalados é cristalinamente exposta, por exemplo, ao recorrermos a Costa (2016, p. 43), do Centro de Pesquisas Aggeu Magalhães, da Fundação Instituto Oswaldo Cruz- FIOCRUZ, Pernambuco, quando o mesmo expressa que

A epidemia de microcefalia associada ao vírus Zika emergiu em outubro de 2015, como uma tragédia sanitária e humanitária no Brasil. Dois enfoques hegemônicos para a compreensão dessa epidemia reproduzem uma perspectiva biológica para a formulação do fenômeno: a abordagem biomédica para explicar os efeitos e o inseto vetor, como causa. Uma relação de causalidade direta.

Diante disso o pesquisador lança a pergunta: O inseto é mesmo o problema? Ele mesmo nos traz as respostas de forma contundente.

Todo o discurso oficial está centrado no âmbito da reprodução biológica, no campo das práticas biomédicas. Contudo, sabe-se que a reprodução biológica é, em humanos, regulada ou determinada pela reprodução social. Há uma hierarquia na organização na história da vida, do biológico (átomo, molécula, célula, tecido, órgão, indivíduo) ao social (comunidade, tecno-economia, política pública, ecologia). **Nesse nível da reprodução social emergem cultura, cosmologia, política, processos tecno-econômicos e políticas públicas como expressões do Estado.** Nessa arquitetura da complexidade, o social é contexto do biológico. **Compreender os processos sociais e como eles determinam a saúde é central para desvelar como as condições de vida, enquanto processos sociais, produzem processos biológicos.** O reducionismo ocorre quando formulamos problemas ancorados apenas em uma ou outra dimensão. Para compreendermos os processos sociais da microcefalia, precisamos incorporar a vida das pessoas, onde vivem e como vivem, como moram, qual infraestrutura e serviços utilizam. Incorporamos a história na formulação do problema, pois é a história da vida das pessoas e de sua ocupação do espaço urbano que produz essa epidemia. Em Pernambuco, 97% dos nascimentos dos bebês com microcefalia se dão em hospitais do SUS. Infelizmente, isso significa que são pobres. E, ainda em Pernambuco, 77% das famílias estão na linha de extrema pobreza e, quando ligadas à rede de abastecimento de água, têm racionamento – o que ocorre a 30% da população de Recife –, baixíssima coleta de esgotos, coleta de lixo e drenagem inadequadas. Os processos tecno-econômicos estão visíveis nas soluções dadas a partir da perspectiva biológica. Um grande mercado da epidemia: a indústria de agrotóxicos (venenos utilizados), vacinas, biolarvicidas, mosquitos transgênicos, mosquitos estéreis por radiação, mosquitos infectados por bactéria e a indústria de cosméticos (R\$ 300 milhões a serem comprados pelo governo federal em repelentes). Custos estes que devem ser incorporados aos orçamentos anuais. As políticas centrais que determinam essa epidemia, além das políticas seculares que produziram a iniquidade, são as políticas

urbanas: habitação, urbanização e saneamento. E estas políticas são, historicamente, implementadas de forma fragmentada, sem resolver o problema sanitário, nem de qualidade de vida das áreas pobres. A iniquidade se dá na infraestrutura e nos serviços, como o racionamento de água no Recife, que só existe atualmente em áreas pobres. **Não há razão técnica para isso.** Outra política que reproduz esse modelo é a própria política de saúde, com ações desarticuladas entre as vigilâncias sanitária, epidemiológica e em saúde ambiental e entre estas e a Funasa que faz ações de saneamento (Grifos nossos)].

Costa, dessa forma, revela qual metodologia adota na análise do fenômeno que, partindo do Recife, de Pernambuco e do Nordeste, obteve repercussão mundial. São os processos sociais que produzem fenômenos biológicos e não o oposto e, naqueles, a desigualíssima repartição pelo Estado com a sociedade dos frutos da tributação a causa maior da desigualdade e da precarização da vida urbana. Como afirma o pesquisador, não há razão técnica para isso. A visão imediata, empírico-analítica, vê a reprodução do mosquito como o problema central. Por isso os muitos milhões gastos em repelentes para afugentá-lo. Para o pesquisador, guiado pelo materialismo histórico-dialético, não. Além disso, em todas as dimensões recuperadas pelo pesquisador antes referido [*“Nesse nível da reprodução social emergem cultura, cosmologia, política, processos tecno-econômicos e políticas públicas como expressões do Estado”*] evidenciam-se também as contradições que atravessam o Estado, em termos de financiamento de políticas públicas, desde a origem dos fundos públicos: se é monopólio do Estado a tributação, numa sociedade dividida em classes, em especial de propriedade e renda, que tributos estabelecer, o que e a quem tributar como normas legais? Ao arrecadá-los, como hierarquizar sua distribuição? Em que posição entra nessa hierarquia o investimento para a produção do bem-estar social, no caso referido por Costa (2016), do saneamento, da habitação, da vigilância sanitária e epidemiológica como veremos nos próximos tópicos da primeira parte desse estudo? Nesse sentido, o método está vinculado a uma concepção de realidade, de vida no seu conjunto.

Por isso a investigação do financiamento da educação não se encerra na pesquisa acerca das modalidades e dos montantes dos fundos públicos transferidos para a garantia constitucional, com qualidade, do direito à educação. Não se limita, também, a compreender as disputas históricas ocorridas, no caso brasileiro, marcadas por um lento e progressivo processo de definição das vinculações constitucionais finalmente aprovadas em 1988, com um atraso de 54 anos, desde a Constituição de 1934, com o fim de estabelecer os mínimos orçamentários a serem aplicados pelos respectivos entes da federação brasileira segundo suas esferas de competências nos distintos níveis e etapas da educação pública no país. A investigação do financiamento da educação só se emancipa do isolamento, dos limites do

“possível” dentro da arrecadação disponível, da síndrome da dependência fiscal [vincular é separar uma parte do todo que se tem, mas nem sempre esse “todo” é, de fato, o máximo possível a estar disponível] se partir, portanto, das categorias metodológicas do materialismo histórico e dialético, especificamente: historicidade, totalidade e contradição (MIRANDA, 2011, p. 17).

A opção pelo método construído à luz do materialismo histórico-dialético, desde já nos autoriza a perguntar: é possível forjar-se um sistema nacional de educação, com ferramentas, fundos e metas, efetivamente emancipatório, numa sociedade capitalista periférica? É possível assegurar o efetivo e necessário financiamento da educação mediante a aplicação de fundos públicos arrojados quando a financeirização local e mundial da economia avança sobre esses mesmos fundos públicos e o capital avança sobre a esfera pública na área produtiva e de políticas públicas para que, juntos, definam que papéis deve cumprir o Estado para lhe servir nessa jornada de acumulação?

Portanto, definido o método, para uma análise consequente daquilo a que se propõe o presente estudo, é necessário começarmos pela compreensão da totalidade das relações entre a economia do país e a economia mundial, realidade essa que é síntese de múltiplas determinações, incidentes nos processos de produção, acumulação ou redistribuição de riquezas nas relações centro-periferia. Em seguida trata-se, pois, de investigar no âmbito do Estado-Nação periférico as alterações engendradas em sua própria realidade, para em seguida, na abordagem das relações econômicas e sociais conflitantes, inerentes a esse processo de produção, circulação e apropriação da riqueza, investigar a ação tributária do Estado e como age sobre ela as distintas classes sociais, os diferentes sujeitos sociais, nas disputas em torno da arrecadação de impostos e contribuições definidos nas normas tributárias vigentes, doravante tratados como fundos públicos. Sabemos que, nesse processo, regras são estabelecidas, muitas vezes até por mecanismos “democráticos” [eleições gerais, proposição e aprovação de leis no parlamento nacional], e através das mesmas se operam as prioridades para a aplicação do fundo público ou para sua desoneração a favor de grupos de interesses. Tais procedimentos muitas vezes se realizam ao arrepio da lei, como ocorre através dos mecanismos da sonegação fiscal e corrupção, facilitados ante a impunidade de tais ilícitos pelas próprias leis aprovadas no parlamento nacional. A investigação do financiamento da educação na presente pesquisa seguiu essa linha de raciocínio aqui exposta.

Além dessa introdução, a presente dissertação está dividida da seguinte forma, com os respectivos conteúdos:

Na Parte 1 são analisadas as mudanças ocorridas na economia mundial com o processo de globalização financeira, suas influências nas múltiplas transformações ocorridas na economia brasileira, em especial no período analisado na presente pesquisa, entre os anos de 1999 a 2014, a partir das decisões econômicas adotadas no país simultaneamente, sob domínio do modo de produção capitalista e uma divisão internacional do trabalho específica para as economias periféricas. A parte 1 começa com uma introdução, através da qual recorreremos às contribuições de Hanna Arendt na análise do imperialismo, descritas em “*As origens do totalitarismo*” (2012), como processo de expansão de poder e do capital associado aos Estados Nações dominantes do final do século XIX, como antessala, há quase um século, do início do processo de desterritorialização do capital e sua globalização financeira que marcam os tempos atuais.

A Parte 2 analisa a questão do Estado, sua natureza, os atos de Estado (BOURDIEU, 2014, p. 39) na construção simultânea de políticas econômicas e educacionais no Brasil, entre os anos de 1999 até 2014.

A Parte 3 é dividida em duas etapas, a partir da compreensão dos atos de Estado desenvolvidos no período em estudo no capítulo anterior. Na primeira etapa são analisados dois aspectos:

- 1) A dívida pública, seu conceito, sua natureza, a formulação e execução de políticas monetária, cambial e fiscal frente à mesma, sua expansão, seus impactos orçamentários, com destaque para a adoção do tripé macroeconômico, como se verá, e, a partir desse, com a fixação e realização da meta de superávit primário, visando assegurar a sustentabilidade da relação dívida/PIB no país;
- 2) O pagamento de juros e amortizações inerentes à dívida e seu refinanciamento, ou, o compromisso em se fazer “o dever de casa”, expressos em valores monetários e como proporção do PIB, nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff até 2014.

Na segunda etapa são analisadas no período em estudo as transferências de recursos para o financiamento federal da educação básica vis-à-vis os números observados nos itens “a” e “b” da primeira etapa anterior, bem como os indicadores educacionais revelados entre 1999 e 2014, frente às metas e estratégias contidas nos programas e planos educacionais aprovados no período.

A Parte 4 traz as seguintes questões:

- 4.1 Análise crítica da constituição dos fundos públicos e sua organização nos orçamentos;
- 4.2 Elementos do financiamento da educação;

4.2.1 O federalismo e o financiamento da educação;

4.3 A Emenda 95 e um novo condicionamento ao financiamento da educação;

4.4 As conclusões da pesquisa.

A Parte 5 traz as seguintes questões:

5.1 A defesa do aprofundamento de estudos e pesquisas acerca das relações entre a macroeconomia, a produção da riqueza e a apropriação da mesma pelo Estado e pela sociedade através da tributação e do financiamento de políticas sociais e da educação pública em especial;

5.2 Um conjunto de estratégias a serem desenvolvidas com os movimentos sociais, em especial no campo da educação, para ampliar o domínio dos temas relacionados com o financiamento;

5.3 A proposta de construção de caminhos que nos permitam acumular forças para superarmos os entraves políticos, jurídicos e econômicos ao pleno exercício da soberania e da autonomia do Estado na condução das políticas macroeconômicas, em especial das políticas tributária e fiscal, visando a construção do bem estar da população brasileira, bem como o necessário financiamento da educação e a consolidação das metas do Plano Nacional de Educação contido na Lei 13.005/2014, o que só ocorrerá somando-nos na direção da superação do modo de produção e acumulação capitalista vigentes em nossa sociedade;

5.4 As considerações finais.

### 3 AS TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS NA ECONOMIA MUNDIAL E SUA INCIDÊNCIA NA ECONOMIA BRASILEIRA

Nesse primeiro capítulo analisar-se-ão as transformações ocorridas na economia mundial e de que modo as mesmas incidiram sobre a economia brasileira e suas decisões, sob o domínio do modo de produção capitalista e uma divisão internacional do trabalho específica para as economias periféricas. Começamos com uma introdução que resgata as análises de Hanna Arendt acerca do Imperialismo, que a autora insere entre as origens do totalitarismo, e que considero um momento histórico importante para que seja possível compreender o processo de expansão do capital ancorado em determinadas funções de Estado. O item 1 seguinte à Introdução trata da mundialização financeira na economia e se desdobra em mais nove tópicos, que abordarão [1.1] desde a análise da economia brasileira frente à globalização financeira às correspondentes mudanças capitalistas na economia mundial ao embate entre [1.9] os interesses financeiros presentes nesse contexto e o projeto de nação.

*A convicção de que tudo que acontece no mundo deve ser compreensível pode levar-nos a interpretar a história por meio de lugares-comuns. Compreender não significa negar nos fatos o chocante, eliminar deles o inaudito, ou, ao explicar fenômenos, utilizar-se de analogias e generalidades que diminuam o impacto da realidade e o choque da experiência. Significa, antes de mais nada, examinar e suportar conscientemente o fardo que nosso século colocou sobre nós sem negar sua existência, nem vergar humildemente ao seu peso. Compreender significa, em suma, encarar a realidade sem preconceitos e com atenção e resistir a ela qualquer que seja.*

*Hanna Arendt, verão de 1950, p. 12.*

De um dos lados, para uma minoria da população mundial, a liberdade absoluta, as múltiplas formas de poder e violência em poucas mãos, as diversas formas de riqueza, o patrimônio, a terra, a renda, o capital. De um outro lado, entre os demais, para expressiva parcela da humanidade, a escassez, a precarização, o desemprego e o subemprego, a insuficiência, a privação sob múltiplas formas, as diásporas, a escravidão. Nessa introdução, antes do item que abre esse capítulo, no qual abordamos a gênese, o significado e os impactos da mundialização financeira do capital, vamos examinar, inspirados em Hanna Arendt (2012),

um momento importante do processo de expansão do capital, ocorrido entre os séculos XIX e XX, o imperialismo, buscando compreender aquela realidade que antecedeu aos modelos atuais de mundialização do capital, fenômeno consolidado há mais de 40 anos, da forma como o exporemos adiante, desterritorializado, após ter partido de negócios e empreendimentos oriundos dos territórios das grandes nações hegemônicas do século XIX. Para Arendt, o imperialismo é

um período histórico [...] surgido do colonialismo e gerado pela incompatibilidade do sistema dos Estados nacionais com o desenvolvimento econômico e industrial do último terço do século XIX- iniciou a sua política de expansão por amor à expansão, e esse novo tipo de política expansionista diferia tanto das conquistas de característica nacional, antes levadas adiante por meio de guerras fronteiriças, quanto diferia a política imperialista da verdadeira formação de impérios, ao estilo de Roma (2012, p. 181).

Para a autora, a característica da política de poder da era imperialista era a transformação dos objetivos de interesse nacional, de estrita localização, limitados e previsíveis “em busca ilimitada de poder, que ameaça devastar e varrer o mundo inteiro sem qualquer finalidade definida, sem alvo nacional e territorialmente delimitado, e, portanto, sem nenhuma ação previsível” (2012, p. 183).

Ainda segundo Arendt, “antes da era imperialista não existia o fenômeno de política mundial, e sem ele a pretensão totalitária de governo global não teria sentido” (2012, p. 187).

A autora situa precisamente entre 1884 e 1914, as três décadas que separam o século XIX do século XX, o período do imperialismo, começando com a corrida dos países europeus para a África e com os movimentos de unificação nacional na Europa, “período do qual certos aspectos fundamentais dessa época assemelham-se tanto aos fenômenos totalitários do século XX que se poderia considerar esse período como estágio preparatório para as catástrofes vindouras” (2012, p. 189).

Nesse contexto, “em menos de duas décadas, as possessões coloniais britânicas cresceram em 11,5 milhões de km<sup>2</sup> e 66 milhões de habitantes, a França ganhou 9 milhões de km<sup>2</sup> e 26 milhões de pessoas, os alemães formaram um novo império com 13 milhões de nativos, e a Bélgica adquiriu 2,5 milhões de km<sup>2</sup> com uma população de 8,5 milhões” (ARENDR, 2012, p. 190). Para o líder do Partido Progressista alemão Eugen Richter (apud ARENDR, 2012, p. 191), “a política mundial é para uma nação o que a megalomania é para um indivíduo”.

Como se observa nos dados acima, definiu-se a expansão como objetivo permanente e supremo e o imperialismo teve como posição central dos donos da produção capitalista a

rejeição às fronteiras nacionais como barreira à expansão daquele modelo. Entretanto, a estrutura política não pode se expandir de forma infinita, como a estrutura econômica.

Para Arendt, ao abordar as relações entre o poder e a burguesia,

o que os imperialistas desejavam era a expansão do poder político sem a criação de um corpo político [posto que] a expansão imperialista havia sido deflagrada por um tipo curioso de crise econômica: a superprodução de capital e o surgimento do dinheiro ‘supérfluo’, causado por um excesso de poupança, que já não podia ser produtivamente investido dentro das fronteiras nacionais [...] a exportação do poder acompanhava os caminhos do dinheiro exportado, seguindo-o de perto, visto que investimentos incontrolados nos países distantes ameaçavam transformar as vastas camadas da sociedade em meros jogadores, mudar toda a economia capitalista de produção para um sistema de especulação financeira e substituir os lucros da produção por lucros de comissão. Na década imediatamente anterior à era imperialista, os anos 70 do século XIX, aumentaram de fato - e sem precedentes- as falcaturas, os escândalos financeiros e a jogatina no mercado de ações (2012, p. 201-202).

Assim sendo, para evitar tais riscos, só a força material do Estado poderia garantir aos financistas a proteção necessária. A força do governo então encabeçaria a exportação do dinheiro. Dessa forma, “a expansão dos instrumentos nacionais de violência poderia racionalizar o movimento de investimentos no estrangeiro e a reintegração na economia da nação as especulações desenfreadas com o capital *supérfluo*” (ARENDR, 2012, p. 203), o que tornava arriscadas as poupanças. Com isso, “os administradores da violência, empregados pelo Estado, logo formaram uma nova classe dentro das nações e [...] chegaram a exercer importante influência no corpo político doméstico” (ARENDR, 2012, p. 204-205).

Por essas razões, “o imperialismo deve ser considerado o primeiro estágio do domínio político da burguesia e não o último estágio do capitalismo” (ARENDR, 2012, p. 206).

Num trecho seguinte podemos ver, nas afirmações de Arendt, o relato de situações similares àquelas que, pelo menos nos últimos trinta anos, como será observado, acontecem através de pressões dos integrantes do mercado financeiro para que os governantes falem a linguagem dos negócios e das finanças e pensem a gestão da esfera pública sob a égide dos princípios privados, como veremos no capítulo 3. Nesse sentido, afirma a autora:

Quando na era do imperialismo, os comerciantes se tornaram políticos e foram aclamados como estadistas, enquanto os estadistas só eram levados à sério se falassem a língua dos comerciantes bem-sucedidos e ‘pensassem em termos de continentes’, essas práticas e mecanismos privados transformaram-se gradualmente em regras e princípios para a condução dos negócios públicos. É significativo que esse processo de reavaliação, iniciado no fim do século XIX e ainda em vigor, tenha começado com a aplicação de convicções burguesas aos negócios estrangeiros, e só lentamente tenha sido estendido à política doméstica. Assim, as nações interessadas mal perceberam que o desregramento que se introduzia na vida privada, e contra o qual a estrutura política sempre tivera de defender-se a si própria e aos seus cidadãos, estava a ponto de ser promovido ao posto de único princípio político publicamente reconhecido (2012, p. 207).

Percebe-se que qualquer semelhança com os dias de hoje é mera coincidência, quando governantes fazem campanha e, ao serem eleitos, passam a usar intensamente o vocabulário da austeridade, falando exaustivamente em cortes, ajustes, redução disso e daquilo, priorizando diretrizes e princípios da gestão privada dos negócios, atropelando e abandonando especificidades da esfera pública, dos direitos sociais e do papel do Estado como ator de primeira linha na promoção desses direitos num país continental e extremamente desigual como o nosso. Nada mais lógico, pois, reconhecermos que

o processo ilimitado de acúmulo de capital necessita de estrutura política de ‘poder tão ilimitado’ que possa proteger a propriedade crescente, tornando-a cada vez mais poderosa. [...] Esse processo de constante acúmulo de poder, necessário à proteção de um constante acúmulo de capital, criou a ideologia ‘progressista’ de fins do século XIX e renunciou o surgimento do imperialismo. Não a tola ilusão de um crescimento ilimitado de propriedade, mas a compreensão de que o acúmulo de poder era o único modo de garantir a estabilidade das chamadas leis econômicas, tornou irreversível o progresso (ARENDDT, 2012, p. 212).

O que então aconteceria quando o acúmulo de poder atingisse os limites nacionais? A burguesia percebeu que só através da expansão de seus domínios, “com uma ideologia de expansão e somente com um processo econômico que refletisse o do acúmulo de poder seria possível colocar novamente o motor em funcionamento” (ARENDDT, 2012, p. 213).

Para Arendt, a acumulação de capital que deu origem à burguesia “mudou o próprio conceito de propriedade e riqueza: estes já não eram mais considerados como resultado do acúmulo e da aquisição, mas sim o seu começo; a riqueza tornou-se um processo interminável de se ficar rico” (2012, p. 215).

Mais uma vez põe-se uma situação que se assemelha aos passos dados pela burguesia nas últimas décadas. Como veremos nos capítulos seguintes, embalada pelas transformações tecnológicas, pela desregulamentação das atividades econômico-financeiras e pela livre circulação dos capitais, as classes proprietárias se lançarão numa agressiva jornada de acumulação, progressivamente deslocada da esfera fabril e da produção para o ambiente de negócios das transações financeiras. Em poucas décadas, seu capital nesse campo se expressará num PIB mais do que cinco vezes maior que aquele derivado das antigas formas de acumulação oriundas do século XIX e primeiras décadas do século XX, assentadas na exploração da mais-valia e dos lucros obtidos com a circulação de mercadorias.

Assim, o que estava restrito à esfera da vida privada passa a ser assunto público, ou seja, o crescimento automático e contínuo da riqueza para além das necessidades e

possibilidades de consumos pessoais, transcendendo os limites da vida humana (ARENDR, 2012, p. 216). A exportação do capital fora vista como remédio para o esgotamento de sua reprodução nos escassos limites territoriais, uma válvula de escape, pois

as crises e depressões que sobrevieram nas décadas que precederam a era do imperialismo haviam convencido os capitalistas de que todo o sistema econômico de produção dependia de uma oferta e uma procura que, de agora em diante, tinha de vir de ‘fora da sociedade capitalista’[...] isto é, penetrar em outros países que ainda não estivessem sujeitos ao capitalismo e, portanto, pudessem proporcionar uma nova oferta e procura de características não-capitalistas (ARENDR, 2012, p. 219).

Em síntese, podemos definir da seguinte forma os passos dessa empreitada além-fronteiras para a exportação do capital. A saturação do mercado doméstico (a) viabilizou a necessidade imposta ao capital que (b) tentou primeiro o investimento sem expansão e controle político. Isso resultou (c) numa orgia sem precedentes de falcatruas, escândalos financeiros, especulações no mercado de ações, fatos alarmantes pois (d) os investimentos no exterior cresciam mais que os investimentos domésticos. Na exportação desse dinheiro graúdo (e) o vazio foi ocupado localmente pelo dinheiro miúdo, do trabalho dos pequenos proprietários e comerciantes.

Porém, “para acompanhar o ritmo dos altos lucros dos investimentos estrangeiros recorreram também a métodos fraudulentos e atraíram um número crescente de pessoas que, na esperança de ganhos miraculosos, jogaram dinheiro fora” (ARENDR, 2012, p. 220).

Não teria sido possível mesmo que todos se transformassem em jogadores. Assim os donos do capital supérfluo, derivado do excesso de poupança, voltaram a ocupar sozinhos o que era mesmo um campo de batalha. Para uns e para outros, porém, era dever do governo proteger seus investimentos, seguindo as tradições burguesas de sempre considerar as instituições políticas exclusivamente para a proteção da propriedade individual. Mais uma vez situação similar à que vimos acontecer inúmeras vezes em nosso país nos anos mais turbulentos de crises econômicas.

Essas manifestações imperialistas, como vimos, ainda que presas aos estados nacionais, já assinalavam, contudo, a movimentação de um capital que não encontrava solo fértil para se reproduzir e se ampliar nos restritos espaços desses mesmos estados nacionais. O capital supérfluo a que se refere Arendt, transcendente de fronteiras e ávido por novos horizontes, tornar-se-ia o embrião, ou ovo da serpente, décadas depois, após uma longa hibernação que vai dos anos da crise de 1929 aos anos de 1970, de um novo processo de internacionalização e de acumulação, dessa vez livre das amarras dos Estados nacionais. Entretanto, como veremos a seguir, entre 1944 e os anos do final de sua hibernação, 1970, o

capital será domesticado por acordos internacionais, os quais reconhecerão aos Estados nacionais papel estratégico na formulação e implementação de políticas econômicas. Ao final dessa fase de contenção produtiva, o capital se lança na jornada que vamos abordar a partir do primeiro item desse capítulo.

### 3.1 A HEGEMONIA DA MUNDIALIZAÇÃO FINANCEIRA NA ECONOMIA

*O mundo contemporâneo apresenta uma configuração específica do capitalismo, no qual o capital portador de juros está localizado no centro das relações econômicas e sociais. As formas de organização capitalistas mais facilmente identificáveis permanecem sendo os grupos industriais transnacionais [sociedades transnacionais STN], os quais tem por encargo organizar a produção de bens e serviços, captar o valor e organizar de maneira direta a dominação política e social do capital em face dos assalariados. Mas a seu lado, menos visíveis e menos atentamente analisadas, estão as instituições financeiras bancárias, mas sobretudo as não bancárias, que são constitutivas de um capital com traços particulares. Esse capital busca 'fazer dinheiro' sem sair da esfera financeira, sob a forma de juros de empréstimos, de dividendos e outros pagamentos recebidos a título de posse das ações e, enfim, de lucros nascidos de especulação bem-sucedida. Ele tem como terreno de ação os mercados financeiros integrados entre si no plano doméstico e interconectados internacionalmente. Suas operações repousam também sobre as cadeias complexas de créditos e de dívidas, especialmente entre bancos.*

François Chesnais (2005, p. 35)

Outrora marcadamente vinculada ao capitalismo mercantil e industrial, a expansão da economia mundial se caracterizou, sobretudo, a partir do último quartel do século passado, pela transformação dos mecanismos de acumulação do capital. Os lucros obtidos com a exploração da mais-valia e a circulação de mercadorias passaram a ser aplicados em negócios cada dia mais significativos como a compra e revenda de ações no mercado secundário nas bolsas de valores, em transações entre moedas de diferentes países, com papéis públicos, na compra antecipada de commodities [grãos, petróleo, outros minerais] para ganhos de preço no mercado futuro e em outros produtos financeiros. Por isso tornaram-se visíveis as alterações a que se referem Luiz Gonzaga Belluzzo e Luciano Coutinho. Para os autores,

Nos anos 1990, generalizou-se a consciência a respeito do peso e da influência dos ativos financeiros nas economias modernas. Isto não é surpreendente. Em pouco mais de uma década, desde o início dos anos 1980, a composição da riqueza social sofreu uma importante mutação. Cresceu velozmente a participação de haveres financeiros na composição da riqueza privada. Nos países desenvolvidos as classes médias passaram a deter -diretamente ou através de fundos de investimentos ou fundos de pensão e seguro- importantes carteiras de títulos e ações. O patrimônio típico de uma família de renda média passou a incluir ativos financeiros em proporção crescente, além de imóveis e bens duráveis. As empresas em geral também ampliaram expressivamente a posse de ativos financeiros e não apenas como reserva de capital para efetuar investimentos fixos. A “acumulação” de ativos financeiros ganhou na maioria dos casos status permanente na gestão da riqueza capitalista. [...] Esse processo não ficou confinado às fronteiras nacionais. O valor da massa de ativos financeiros transnacionais no mercado de capitais no mundo todo saltou de cerca de US\$ 5 trilhões no início dos anos 1980 para US\$ 35 trilhões em 1995, segundo estimativas do BIS. Essa impressionante escalada do volume de riqueza financeira (a um ritmo de pelo menos 15% ao ano) suplantou de longe o crescimento da produção e da acumulação de ativos fixos (BELLUZZO; COUTINHO, 1998, p. 137-150).

Dessa forma, passaremos a utilizar o termo “finança” para designarmos concomitantemente

Os ‘investidores institucionais’, isto é, as sociedades financeiras especializadas na centralização do dinheiro e a sua rendibilização sob a forma de aplicações em empréstimos ou em títulos-grandes bancos, fundos de pensões fundos de investimento de alto rendimento e alto risco [Hedge Funds], companhias de seguros- e os mercados financeiros onde se efetua a compra e venda de títulos que proporcionam juros, dividendos ou mais-valias resultantes de operações bem sucedidas. A finança distingue-se do financiamento da economia, uma tarefa que a finança desempenha bastante mal e à qual levanta mesmo obstáculos a partir de um certo estágio da sua expansão (CHESNAIS, 2012, p. 38).

Nesse contexto, para a compreensão das relações entre a economia internacional e a economia doméstica, entendemos como essenciais as afirmações de Celso Furtado, contidas em “*Criatividade e dependência na civilização industrial*”, publicado em 1978, em capítulo intitulado “*Poder e espaço numa economia que se globaliza*”. Para o autor,

A inusitada expansão da economia mundial que caracterizou o terceiro quartel do século XX pôs em evidência duas ordens de problemas que na evolução anterior da civilização industrial haviam permanecido na sombra. A primeira concerne ao comportamento de conjunto da economia internacional: à fiabilidade dos centros de decisão responsáveis por sua coordenação, à origem e propagação de processos desestabilizadores das economias nacionais, à legitimidade do poder que exercem os agentes que se apropriam do excedente gerado pelas transações internacionais e que comandam a crescente concentração geográfica da renda e da riqueza. A segunda ordem de problemas **diz respeito às consequências, dentro das economias nacionais**, da crescente complexidade da trama de relações internacionais, tidas em conta as formas particulares de inserção no sistema de divisão internacional do trabalho (FURTADO, 2008, p. 35) (Grifo nosso).

Para compreendermos então o processo histórico das relações entre a economia brasileira e mundial recorreremos a Prado Jr. (2012, p. 270). Segundo o autor,

A situação de dependência e subordinação orgânica e funcional da economia brasileira com relação ao conjunto internacional de que participa, é um fato que se prende às raízes das formação do país [...]. Economia de exportação, constituída para o fim de fornecer gêneros alimentícios e matérias-primas tropicais aos países e populações das regiões temperadas da Europa e mais tarde também para a América, ela se organizará e funcionará em ligação íntima e estreita dependência do comércio ultramarino em função do qual se formou e desenvolveu.

Para o autor, essa economia será, essencialmente, uma economia colonial, em oposição ao que se poderia chamar de economia “nacional” que

seria a organização da produção em função das necessidades próprias da população que dela participa. Esta é a circunstância principal que tornará o Brasil tão vulnerável à penetração do capital financeiro internacional quando o capitalismo chega a esta fase do seu desenvolvimento. O país far-se-á imediata e como que automaticamente, sem resistência alguma, em fácil campo para suas operações (PRADO JR., 2012, p. 270).

Da mesma forma, para Gomes (2007, p. 45-46),

A formação moderna de alguns Estados latino-americanos, por exemplo, esteve sob a forte influência espanhola e lusitana, nos primeiros séculos da colonização. Por volta do século XIX, as estruturas administrativas que davam suporte às sociedades baseadas na economia primário-exportadora com o emprego de mão-de-obra escrava, foram sendo remodeladas sob o imperativo das necessidades de expansão do comércio de manufaturas de além-mar, com o empenho da hegemonia da Inglaterra em garantir os espaços comerciais, para suas indústrias, em troca de produtos e matérias-primas. O predomínio do capital comercial, no período mercantilista, garantia a expansão e a difusão dos processos de comercialização das mercadorias. Mesmo não havendo estruturas de produção sofisticadas, se comparadas às que surgiram com a Primeira Revolução Industrial, as pequenas manufaturas já constituíam uma base produtiva significativa. Pode-se dizer que o desenvolvimento do modo de produção capitalista já exigia, aí, a sua transcendência geográfica, com a comercialização das mercadorias em vários espaços regionais e internacionais.

Também para Gonçalves (1999, p. 52-53-54), ampliando a análise para além da formação colonial,

A economia primário-exportadora, durante o período colonial e depois a independência, teve no comércio internacional seu elemento determinante. [...] Nesse período, o comércio externo brasileiro era controlado por empresas estrangeiras. O ciclo do açúcar, do século XVI ao século XVIII, foi influenciado pelo sistema comercial e financeiro holandês, em que a Companhia Holandesa das Índias Ocidentais desempenhou papel-chave. Ao longo do século XIX, houve o avanço do capital externo no Brasil, principalmente a partir da segunda metade do século, quando o capital estrangeiro [predominantemente britânico] esteve presente por meio da concessão de empréstimos[...] usados no financiamento da infraestrutura,

tais como estradas de ferro, portos e serviços de utilidade pública, e no financiamento do déficit público[...] A partir da década de 1920 as empresas internacionais e o IED [**Investimento Direto Estrangeiro**] desempenharam um papel importante tanto na expansão da produção industrial quanto na diversificação da estrutura industrial do país. [...]no início do século XX, no período da *Pax Britânica* o Brasil era um dos países com maior grau de integração no sistema econômico mundial. Isso ocorreu não só por meio da atividade exportadora, mas também pela forte presença do capital estrangeiro no país. De fato, a economia brasileira respondeu por 3,9% do estoque de investimento externo da Grã-Bretanha em 1913. O Brasil ocupava a sétima posição no *ranking* de países receptores, e os cinco primeiros era ou tinham sido partes do império britânico. Não parece exagero afirmar que o Brasil era membro não-oficial do império britânico. (Grifos originais em itálico, Grifo em negrito nosso).

Adiante, Prado Jr. expressa que

A primeira participação do capital financeiro na economia do Brasil será [...] pelos empréstimos públicos. Do ponto de vista específico dele, tal processo reduz-se a retirar através do estado e seus impostos uma parte da renda do conjunto das atividades econômicas. [...] [assim], onde quer que apareçam oportunidades de negócios rendosos, para lá afluirá imediatamente o capital financeiro, procurando escamotear em seu proveito a maior parcela da margem de lucros que oferece. Outro setor interessante para ele é a especulação financeira. O Brasil, com as fortes oscilações cambiais da sua moeda, a instabilidade que caracteriza suas finanças, a carência de capitais necessários ao seu giro comercial, as sucessivas e bruscas contrações e expansões de seu mercado financeiro, era presa fácil e proveitosa para a especulação, e com ela jogará largamente o capital financeiro, sempre senhor da situação graças às suas disponibilidades fartas e ao controle que exerce (2012, p. 272).

Neste sentido, para compreendermos as políticas sociais que vêm sendo implementadas no Brasil, entre as quais se destacam as políticas educacionais, segundo Reis (2015, p. 17),

é necessário estabelecer as suas conexões com a política econômica em curso no país [...] O particular, enquanto objeto de estudo, precisa ser compreendido na sua relação com o todo. [...] implica compreendermos as mediações e o grau de determinação da política econômica na definição das prioridades relativas à destinação dos recursos orçamentários da União.

Antes, porém, de analisarmos as conexões a que se refere o autor acima, Luiz Fernando Reis, em sua Tese intitulada “*Dívida Pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos de Lula e Dilma, 2003-2014*”, aprovada no Programa de Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, em 2015, é necessário ao mesmo tempo relacionarmos e compreendermos, como expôs Furtado antes, “as consequências, dentro das economias nacionais, da crescente complexidade da trama de relações internacionais”.

### 3.2 AS ECONOMIAS DA PERIFERIA FRENTE À GLOBALIZAÇÃO FINANCEIRA E ÀS CORRESPONDENTES MUDANÇAS CAPITALISTAS NA ECONOMIA MUNDIAL

O período sob análise do presente estudo (1999-2014) se dá, como afirmamos antes, num contexto de expressivas alterações nos processos de produção e acumulação patrimonial por parte do capitalismo mundial, sob a hegemonia da mundialização financeira (CHESNAIS, 1998; FERREIRA, 2010), consolidada há décadas, com influências marcantes na condução macroeconômica dos estados nacionais periféricos às potências industriais e financeiras dominantes em escala mundial.

Por meio de que políticas econômicas isso nos atingiu? Para Oreiro (2016, p. 152),

os instrumentos de política macroeconômica são a taxa básica de juros, os impostos, os gastos do governo, a taxa de câmbio [nas economias onde prevalece o regime de câmbio administrado] e os diversos instrumentos regulatórios [depósito compulsório, taxação sobre certos tipos de entrada de capitais e etc.] que permitem um controle mais ou menos direto da taxa de expansão do crédito bancário e do ingresso de capitais externos.

Apesar de sua especificidade e do visível hermetismo na sua forma de expressão, como veremos, para Dowbor (2008, p. 136),

o mecanismo macroeconômico, em si, não é complexo. Uma parte do produto vai diretamente para as famílias, sob a forma de salários, lucros ou outras rendas alocadas no consumo final. Outra parte transitará pelas mãos do governo e se transformará em consumo indireto das famílias sob a forma de prestação de serviços públicos, educação, saúde, segurança etc. E uma parte significativa dos recursos se transforma em investimentos públicos ou privados, permitindo expandir a capacidade geral de produtos. Finalmente, outra parte vai para pagar juros e amortização de empréstimos.

Diferenciando-se dos processos de acumulação clássicos, assentados na extração da mais-valia do trabalho e nos lucros derivados da circulação das mercadorias, para Salvador (2010, p. 39),

No novo cenário econômico mundial, há uma busca irrestrita de mobilidade global por parte do capital para a qual a flexibilização e as políticas liberalizantes são imperativas. Uma das novidades do processo de globalização, no século XX, é a acentuação da esfera financeira no processo de acumulação capitalista, em que as alterações em curso trazem maior instabilidade econômica e taxas de crescimento medíocres ou negativas [...].

As transformações no campo macroeconômico e as alterações ocorridas entre a economia nacional e a economia internacional nos revelam, também, como expõe Carvalho, F. (2007, p. 329), que

nos últimos quarenta anos, operou-se uma transformação radical na economia internacional, com a emergência dos mercados financeiros internacionais e o rapidíssimo crescimento do volume de operações financeiras, **para as quais as fronteiras nacionais se tornaram irrelevantes** (Grifo nosso).

Dessa forma, o setor financeiro ganha seu lugar ao sol na economia mundial e se consolida como motor da acumulação do capital. Os tempos da existência como sombra ou complemento do sistema produtivo haviam ficado para trás.

Ao dimensionar a relação entre a expansão dos mercados financeiros e o poder dos mesmos sobre o Estado, Furtado (1998, p. 7) afirmou que

Já ninguém ignora a fantástica concentração de poder que hoje se manifesta nos chamados *mercados financeiros*, que são dominados por atividades especulativas cambiais. Com o avanço da globalização, esses são os mercados que apresentam as mais altas taxas de rentabilidade. Daí que a distribuição da renda em escala mundial seja crescentemente determinada por operações de caráter virtual, efetuadas na esfera financeira. Trata-se da manifestação mais clara dessa realidade que se está impondo e que cabe chamar de capitalismo global, matriz de um futuro sistema de poder mundial [...]. **O formato que assumirão os Estados nacionais no novo recorte político é matéria que nos deve preocupar, pois dele dependerá a distribuição da renda gerada por sistemas de produção progressivamente imbricados.** [grifos nossos].

Sob a ótica de um processo de construção histórico-dialético, considerando que o estágio atual da economia capitalista no país deriva da colonização espalhada por todo o continente entre os séculos XVI e XIX, vinculada à economia internacional e aos afluxos progressivos de investimentos externos, sob a direção de um capitalismo mercantil-industrial em concorrência, julgo importante, nessa perspectiva, para entendermos seus vínculos com a economia internacional, aos processos de independência das antigas colônias, lembrarmos-nos, nesse contexto, na mesma direção de Gonçalves (1999), das observações de Marini (2012, p. 47), para quem

A América Latina surge como tal ao se incorporar ao sistema capitalista em formação, isto é, no momento da expansão mercantilista europeia no século XVI. A decadência dos países ibéricos, que primeiro se apossaram dos territórios americanos, engendra aqui situações conflitivas, derivadas dos avanços das demais potências europeias. Mas é a Inglaterra, mediante sua dominação imposta sobre Portugal e Espanha, que finalmente prevalece no controle e na exploração desses territórios. No decorrer dos três primeiros quartos do século XIX, e concomitantemente à afirmação definitiva do capitalismo na Europa - principalmente na Inglaterra -, a região latino-americana é chamada a uma participação mais ativa no mercado mundial, como produtora de matérias-primas e

como consumidora de uma parte da produção leve europeia. **A ruptura do modelo colonial ibérico se tona então uma necessidade e, com isso, desencadeia-se o processo de independência política**, cujo ciclo termina praticamente ao final do primeiro quarto do século XIX, dando como resultado as fronteiras nacionais em geral ainda vigente em nossos dias. A partir desse momento se dá a integração dinâmica dos novos países ao mercado mundial [...] (Grifo nosso).

Mais adiante, segue Marini (2012, p. 52):

Com maior ou menor grau de dependência, a economia que se cria nos países latino-americanos, ao longo do século XIX e nas primeiras décadas seguintes, é uma economia exportadora, especializada na produção de alguns poucos bens primários. Uma parte variável da mais-valia que aqui se produz é drenada para as economias centrais, pela estrutura de preços vigentes no mercado mundial, pelas práticas financeiras impostas por essas economias, ou pela ação direta de investidores estrangeiros no campo da produção.

Para compreendermos a consolidação dessa integração internacional e sua afirmação como economias de mercado, com um núcleo central constituído por poucos países e vários núcleos periféricos, ainda em relação ao papel que caberá aos Estados, é importante assinalarmos as observações de Picketty (2014, p. 555), para quem

a evolução dinâmica de uma economia de mercado e de propriedade privada, deixada à sua própria sorte, contém forças de convergência importantes, ligadas sobretudo à difusão do conhecimento e das qualificações, mas também forças de divergências vigorosas e potencialmente ameaçadoras para nossas sociedades democráticas e para os valores de justiça social sobre os quais elas se fundam. A principal força desestabilizadora está relacionada ao fato de que a taxa de rendimento privado do capital  $r$  pode ser forte e continuamente mais elevada do que a taxa de crescimento da renda e da produção  $g$ . A desigualdade  $r > g$  faz com que os patrimônios originados do passado se recapitalizem mais rápido do que a progressão da produção e dos salários. O empresário tende inevitavelmente a se transformar em rentista e a dominar cada vez mais aqueles que só possuem sua força de trabalho. Uma vez constituído, o capital se reproduz sozinho, mais rápido do que cresce a produção. O passado devora o futuro.

A metamorfose do empresário em rentista, aquele que ganha com a aplicação de seu capital remunerado a juros, através da aquisição de papéis do tesouro nacional por grupos de investidores nacionais e internacionais, os chamados credores da dívida pública dos Estados nação, provoca o que expressam Herr e Kasandizka (2001, p. 96 apud OREIRO, 2016, p. 144), ao relatar os efeitos negativos sobre o sistema econômico de uma elevada relação Dívida/PIB, a saber:

a] Piora na distribuição de renda à medida que os detentores de títulos públicos são, em geral, os indivíduos mais ricos da sociedade, ao passo que os impostos são pagos por toda a sociedade; b] Aumento cumulativo do pagamento de juros sobre a dívida pública, reduzindo o espaço no orçamento público para o financiamento do investimento em infraestrutura ou a realização de políticas sociais; c] Possibilidade de erosão da confiança do público na capacidade de

pagamento de juros e amortização do principal por parte do governo, o que levará a um aumento do prêmio de risco e, portanto, do custo da rolagem da dívida pública.

Nesse processo, “as posições relativas de países, continentes e classes sociais sofrem alterações tão radicais quanto perturbadoras” (BELLUZZO, 2006, p. 48), nas quais se destacam, sobretudo, as mudanças nas políticas fiscais, monetárias e cambiais ocorridas nos âmbitos domésticos e na correspondente execução orçamentária federal daqueles estados, como reflexo daquelas alterações (OREIRO, 2016).

Nesse sentido, “hoje é a lógica da finança globalizada que delimita o território ocupado pelas opções da política democrática” (BELLUZZO; GALÍPOLO, 2017, p. 183). A soberania descrita no texto constitucional, como veremos na parte 2, se põe de joelhos.

### 3.3 AS DECISÕES DOMÉSTICAS NA ECONOMIA NO CONTEXTO DA MUNDIALIZAÇÃO FINANCEIRA

Início a abordagem desse tópico com a observação de Oliveira (2013, p. 74-75), para quem

Não há dúvida que a expansão do capitalismo no Brasil é impensável autonomamente, isto é, não haveria capitalismo aqui se não existisse um sistema capitalista mundial. Não há dúvida, também, que em muitas etapas, principalmente na sua fase agrário-exportadora, que é a mais longa de nossa história econômica, a expansão capitalista no Brasil foi um produto da expansão do capitalismo em escala internacional, sendo o crescimento da economia brasileira mero reflexo desta. Mas [...] nas transformações que ocorreram desde os anos 1930, a expansão capitalista no Brasil foi muito mais o resultado concreto do tipo e do estilo da luta de classes interna que um mero reflexo das condições imperantes no capitalismo mundial. Em outras palavras, com a crise dos anos 1930, o vácuo produzido tanto poderia ser preenchido com estagnação- como ocorreu em muitos países da América Latina e de outros continentes do capitalismo periférico-como com crescimento; este que se deu no Brasil se pode concretizar porquê do ponto de vista das relações fundamentais entre os atores básicos do processo existiam condições estruturais, intrínsecas, que poderiam alimentar tanto a acumulação quanto o mercado interno.

Por essa razão histórica a economia brasileira, a maior economia capitalista da América Latina, situada entre as dez maiores economias do mundo, tem interagido intensamente nas últimas quatro décadas e meia com as transformações vividas pelo capitalismo mundial em sua escalada de acumulação. Desse modo vem sendo frequentes os ajustes e as alterações ocorridos no patrimônio e nas finanças da nação, assim como dos demais estados nacionais dessa região, para se adaptarem àquelas transformações numa combinação de pressões, chantagens e ameaças veladas, externas e internas. Nesse sentido,

relacionados ao período em estudo, destacaremos em seis tópicos, expostos a partir desse item e nos seguintes, tais processos e suas influências ocorridos entre nós. No primeiro deles, revelam-se as reformas adotadas pelos Estados Unidos nos anos de 1970, com a quebra do padrão de vinculação do dólar às reservas em ouro, podendo assim emitir moeda da forma que melhor atendesse aos seus objetivos econômicos nacionais e internacionais. Assim, como único país emissor da moeda universalmente conversível, os Estados Unidos passaram a ter um poder de influência extraordinário em todas as transações econômicas e financeiras em curso no planeta.

No segundo deles, destacamos a elevação das taxas de juros pelo Federal Reserve, a partir de meados de 1979, ante a escalada inflacionária nos Estados Unidos. Para Salvador (2010, p. 44-45),

Uma das razões para a crise financeira generalizada pode ser encontrada na mudança de rumo da política monetária norte-americana, em 1979, com o aumento brutal das taxas de juros reais, que se tornaram esmagadoras, sobretudo em relação aos preços das exportações dos países endividados, que estavam em declínio por decorrência da recessão econômica mundial. Na nova conjuntura, os bancos reduziram os prazos para empréstimos, bem como sua emissão, agora estão com taxas flutuantes e mais elevadas, aumentaram brutalmente o custo com o serviço da dívida nesses países, ao mesmo tempo que as receitas com as exportações estavam em declínio. O choque monetário transformou crises localizadas das dívidas nacionais em crises sistêmicas[...]. A crise da dívida vai promover o FMI ao papel de tutor das políticas econômicas dos países em desenvolvimento.

Para Toussaint (2002, p. 132-134),

a inflação na década de 1970 tinha atingido taxas intoleráveis para o sistema capitalista. No curso dos anos de 1970, as taxas de juros dos créditos, deflacionada pela alta dos preços, eram negativas, em detrimento dos credores. Uma virada radical foi feita em 1979, sob a direção de P. Volcker, diretor da Reserva Federal dos Estados Unidos, e de Mme. Thatcher, primeira ministra britânica; dizendo de outra maneira, no país que é a maior potência financeira e no que tem o mais importante mercado internacional de câmbio. Um forte aumento das taxas de juros foi posto em prática [...]. Essa política foi difundida por toda a parte a partir de 1980, sob a condução da administração Reagan e do governo Thatcher, **que impuseram progressivamente ao mundo políticas neoliberais. Isso modificou fundamentalmente as condições de financiamento interno e externo das economias nacionais** (Grifos nossos).

Tais mecanismos levaram à explosão da dívida externa a partir de então. Salvador (2010, p. 44) considera que “o aumento do endividamento externo dos países da América Latina e do serviço da dívida em relação à capacidade de exportações deles marca a primeira onda de crises financeiras nesses países”, forjando-se, segundo Furtado (1998, p. 40-41).

a dolorosa história dos ajustamentos impostos aos países devedores: de absorvedores passam estes a supridores de capitais internacionais, **devendo aumentar o esforço de poupança e reduzir o investimento interno** [...] difíceis de serem alcançados em qualquer país, e mais ainda em sociedades marcadas por profundas desigualdades e atraso político, como é a brasileira. [grifos nossos].

Ainda segundo Toussaint (2002, p. 134),

para os países do Terceiro Mundo, isso implicou, considerando um estoque constante da dívida, uma multiplicação por três dos encargos a recolher [...]. Os empréstimos contratados no curso da década de 1970 tinham uma cláusula prevendo a indexação das taxas em função da evolução da Libor e da Prime Rate [...]. No presente caso a evolução da Prime Rate é um bom indicador da evolução da taxa de juros praticada no mercado financeiro internacional. Tal como a Libor de Londres, ela serve de referência para determinar as taxas dos empréstimos concedidos ao Terceiro Mundo.

Importante esclarecer que a taxa Prime Rate se refere ao mercado financeiro de Nova York. Ao abordar as consequências disso de uma forma ampla, tratada como as transferências do Sul para o Norte, Toussaint (2002, p. 139) aponta que, segundo o Banco Mundial, em 1980, os países do Terceiro Mundo tinham uma dívida externa de cerca de US\$ 530 bilhões de dólares. Vinte anos mais tarde, no fim do ano 2000, a dívida atingira cerca de US\$ 2,05 trilhões de dólares, quatro vezes mais. Contudo, entre 1980 e 2000, o Terceiro Mundo pagou a seus credores um pouco mais de US\$ 3,45 trilhões de dólares, aos quais, se acrescentadas as dívidas dos países do ex-Bloco do Leste Europeu [US\$ 640 bilhões de dólares], o total chegaria a mais de US\$ 4,1 trilhões de dólares. A conta é clara: o Terceiro Mundo pagou seis vezes mais do que devia, para ficar quatro vezes mais endividado.

Fica assim evidente que

o pagamento da dívida opera como uma verdadeira bomba que suga uma parte do subproduto social dos trabalhadores/trabalhadoras do sul [sejam assalariados, pequenos produtores individuais ou familiares, trabalhadores de serviços no setor informal...] e dirige este fluxo de riquezas para os detentores de capitais do Norte, com as classes dominantes do Sul retirando de passagem sua comissão. Estas enriquecem enquanto as economias nacionais à frente das quais se encontram ficam estagnadas ou regridem, e as populações do sul se empobrecem (TOUSSAINT, 2002, p. 140).

Além disso, para Nakatani (2007, p. 18),

em muitos países, o impacto dessa elevação dos juros gerou como consequência elevado processo inflacionário levando vários deles à hiperinflação. [...] Em quase todos os casos os governos recorreram aos empréstimos junto ao FMI submetendo ao Fundo, e ao Departamento do Tesouro dos Estados Unidos, as decisões de política econômica [...].

Nesse processo, já desde os anos de 1970, segundo Cano (2000, p. 295),

muitas empresas e bancos privados que haviam contraído dívida externa [...] resgataram suas dívidas em moeda estrangeira, pagando-as em moeda nacional a seus governos, que, por sua vez, assumiram aquelas obrigações externas. Nos casos em que o Estado não assumiu os passivos do setor externo privado houve quebra de empresas e instituições financeiras. Ao processo de passagem de passivos externos do setor privado para o setor público deu-se o nome de estatização da dívida externa.

Tais mecanismos fizeram surgir uma dívida pública interna, pela qual se criou um novo problema. Uma dívida negociada a altos juros, com vencimentos diários na rede bancária, o que a convertia quase em moeda. “Com isso, a ampliação da dívida pública interna inflacionava ainda mais o gasto público, agora com mais juros e correções monetárias aos credores nacionais. Estava criada assim uma ligação gêmea entre as duas dívidas” (CANO, 2000, p. 295).

Ao analisar a relação entre a política fiscal e a dívida pública pós-anos 1990, Hermann (2003, p. 08-09) identificar três períodos distintos, de acordo com o modelo teórico dominante:

- a) Do pós-guerra até fins dos anos 1970: neste período [...], o objetivo central da gestão da dívida pública era o de obter uma “boa administração” da dívida – e não sua eliminação – de modo a manter baixo o custo de financiamento do governo.
- b) Década de 1980: caracteriza-se, em diversos países desenvolvidos e em desenvolvimento, por um esforço de ajuste fiscal de caráter conjuntural, visando à redução do déficit orçamentário no curto prazo, por meio de cortes nos gastos públicos e/ou de aumentos nas alíquotas de impostos, implicando na redução do ritmo de crescimento da dívida, em geral medido em relação ao PIB (ou seja, pela relação Dívida[D] / PIB[Y]).
- c) Da década de 1990 em diante: [...] busca (nem sempre bem-sucedida) de orçamentos fiscais equilibrados “ex ante”, visando à eliminação do déficit público de forma estrutural e, portanto, permanente. Quanto à dívida pública, o objetivo passa a ser, inicialmente, o de estabilização da relação D/Y (ou seja, crescimento nulo) e, posteriormente, dependendo do ponto de partida, o de gradual redução. O modelo de estabilização da relação D/Y se completa com a implementação de programas de reforma patrimonial e institucional do Estado (privatização e definição de regras fixas e padronizadas de gestão fiscal, por exemplo). Enquanto o ajuste não se completa, isto é, não se materializa em efetivo equilíbrio orçamentário (no conceito nominal, mais abrangente), a gestão fiscal de curto prazo tem se pautado por metas de superávit primário, que visam, inicialmente, ao controle da relação D/Y e posteriormente à sua redução – e não mais aos tradicionais objetivos macroeconômicos da política fiscal, definidos em termos de taxas de crescimento do PIB. [...] O modelo padece de dois erros de diagnóstico do problema: a) identifica o superávit primário do governo como um potente instrumento de controle da relação D/Y, através do controle de D, negligenciando seus efeitos sobre Y, bem como os efeitos da política de juros sobre D; b) identifica o estoque da dívida (em relação ao PIB) como indicador do grau de solvência do governo, quando, em verdade, o que “mede” esta condição, para o governo ou qualquer outro devedor, é a relação entre seus fluxos de receita e despesa financeira, que não necessariamente acompanha a relação D/Y.

Acerca do desequilíbrio do balanço de pagamentos, para Toussaint (2002, p. 200),

os empréstimos das instituições financeiras internacionais (inclusive os bancos regionais de desenvolvimento ligados ao Banco Mundial) são concedidos sob a forma de um apoio ao balanço de pagamentos, isto é, consistem em capitais emprestados a curto prazo para financiar importações ou para reembolsar dívidas. Esses empréstimos são invariavelmente acompanhados **por condições que impõem uma determinada política a ser seguida**. Em outras palavras, estes empréstimos de caráter político são concedidos pelas instituições com a condição de que o governo nacional adote um programa de estabilização econômica e de reformas de estrutura econômica, **de acordo com as exigências do prestador**. O governo deve fornecer ao FMI a prova de que está “seriamente engajado em realizar uma reforma econômica” antes de as negociações do empréstimo ocorrerem de fato. [...] (grifos nossos).

No terceiro tópico, destacam-se os impactos da globalização financeira internacional, que avançava desde o final da década de 1970 e que se expressaram de modo agudo entre nós. Nesse plano, a década de 1990, para Modenesi e Modenesi (2006, p. 67),

se caracterizou pelo aprofundamento do processo de globalização financeira, cujo traço distintivo é uma drástica intensificação dos fluxos de capitais internacionais que tendem a constituir um mercado mundial de moedas, títulos e crédito. A crença de que a livre mobilidade de capitais resultaria em uma eficiência maior na alocação dos capitais e, conseqüentemente, traria importantes benefícios principalmente para os países em desenvolvimento não se materializou.

Nesse sentido, a preocupação nos países centrais era com a salvaguarda do sistema financeiro internacional diante das crises que atingiram o Brasil e diversos países da América Latina.

No quarto tópico, há que se destacarem as políticas econômicas adotadas em nosso país, como veremos com maior profundidade na segunda parte, e seus respectivos impactos, sobretudo, após 1989, com a adoção das resoluções de Conferência promovida pelo Institute for International Economics naquele ano em Washington, nos Estados Unidos. Para a mesma, foram convidados economistas de oito países latino-americanos – Argentina, Brasil, Chile, México, Venezuela, Colômbia, Peru e Bolívia - visando formular um diagnóstico e sugerir medidas de ajustamento para a superação dos problemas econômicos vividos pelos países da região, entre os quais se destacavam desinvestimento, fuga de capitais, estagnação, processo inflacionário e elevado déficit público.

Na Conferência o economista norte-americano John Williamson apresentou um documento com dez propostas de reforma econômica, assentadas em amplo consenso desde Washington, capital norte-americana, tanto entre os membros do Congresso Nacional e da Administração quanto entre os tecnocratas das instituições financeiras internacionais, agências econômicas do governo norte-americano, Federal Reserve Board, diversos outros pensadores e formuladores de políticas econômicas pró-mercado.

As propostas, algumas bastante assemelhadas às aquelas ditadas pelos organismos internacionais após a crise da dívida externa dos anos de 1970, voltaram a ser formuladas visando à estabilização monetária e ao pleno restabelecimento das leis de mercado, e consistiam em:

- 1 – Disciplina fiscal;
- 2 – Mudanças das prioridades no gasto público;
- 3 – Reforma tributária;
- 4 – Taxas de juros positivas;
- 5 – Taxas de câmbio de acordo com as leis do mercado;
- 6 – Liberalização do comércio;
- 7 – Fim das restrições aos investimentos estrangeiros;
- 8 – Privatização das empresas estatais;
- 9 – Desregulamentação das atividades econômicas;
- 10 – Garantia dos direitos de propriedade.

Tais medidas constituir-se-iam na condição fundamental para que os países endividados pudessem renegociar a dívida externa e receber qualquer recurso das agências financeiras internacionais (BANDEIRA, 2002, p. 135). Ainda para o autor, “O receituário, celebrado como o Washington Consensus, resumia-se na recomendação de que o Estado se retirasse da economia, quer como empresário quer como regulador das transações domésticas e internacionais, a fim de que toda a América Latina se submetesse às forças do mercado” (2002, p. 136).

### 3.4 FINANCEIRIZAÇÃO, DÍVIDAS, AJUSTES ESTRUTURAIS E SISTEMAS ECONÔMICOS NACIONAIS

Ao analisar a relação entre as elevadas dívidas e os ajustes estruturais requeridos pelas instituições internacionais para torná-las solventes, Toussaint (2002, p. 199) revela que

porque os países estão endividados, o FMI e o Banco Mundial podem obrigá-los [é uma espécie de chantagem econômica] a reorientar de modo “apropriado” sua política macroeconômica conforme os interesses dos credores internacionais. O objetivo consiste em impor uma relação de legitimação do serviço da dívida, **mantendo as nações devedoras em um cordão de ferro que as impede de embarcar em uma política econômica nacional independente** [...]. É evidente que o país que se recusa a aceitar as medidas de política corretiva do FMI se confronta com sérias dificuldades para remodelar sua dívida e/ou para obter novos empréstimos para o desenvolvimento, assim como para ter acesso à assistência internacional. (Grifo nosso)

Por isso se deu uma forte pressão pelo pagamento, ao menos em parte, dos juros do endividamento dos anos anteriores, com as propostas negociadas para a América Latina constituindo-se dos seguintes pontos:

1. Política fiscal: Cortes radicais nos gastos correntes [notadamente em salários, gastos sociais e subsídios diversos] e no investimento público;
2. Política monetária: Contenção drástica da expansão dos meios de pagamento, do crédito interno e elevação das taxas de juros reais;
3. Política salarial: Contenção dos reajustamentos e queda do salário real;
4. Política cambial e de comércio exterior: Desvalorização do câmbio, incentivo às exportações e restrições às importações.

Para tanto, na prática, era necessário “arrumar o quintal” (CANO, 2000, p. 300), concluindo-se as renegociações das dívidas para resolver a situação dos credores e nos possibilitar um novo período de reendividamento, debelar a crônica inflação para dar melhor estabilidade e menor risco ao capital estrangeiro, para introduzir reformas liberalizantes, principalmente abrir mercados de bens, serviços e capitais e flexibilizar as relações trabalho/capital, pauta que voltou à tona com as reformas trabalhistas aprovadas após 2016 no Brasil, propostas pelo governo empossado após o golpe do impeachment de Dilma Rousseff.

Em função disso, para Belluzzo (2006, p. 41),

os países da periferia, até então submetidos às condições de ajustamento impostas pela crise da dívida, foram literalmente capturados pelo processo de globalização, executando seus programas de estabilização de acordo com as normas dos mercados financeiros liberalizados. É preciso entender que a regra básica das estabilizações com abertura financeira é a criação de uma oferta de ativos atraentes que possam ser encampados pelo movimento geral de globalização. Neste rol estão incluídos títulos da dívida pública, em geral curtos e de elevada liquidez; ações de empresas em processo de privatização, bônus e papéis comerciais de empresas e bancos de boa reputação; e posteriormente, ações depreciadas de empresas privadas, especialmente daquelas mais afetadas pela abertura econômica e pela valorização cambial.

Isso quer dizer, de forma clara, a ampliação do leque de oportunidades para o avanço da acumulação do capital internacional nos negócios realizados no país. Além disso, novamente segundo Furtado (1998, p. 38), “com o avanço da internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos, debilitam-se os sistemas econômicos nacionais”. E, caminhando na mesma linha, Toussaint (2002, p. 223) nos revela que

a maioria dos países endividados perde toda ou parte de sua soberania, e o controle das políticas econômicas e monetárias, os bancos centrais e os ministérios das finanças são reorganizados, certas instituições estatais se desagregam e uma “tutela econômica” é instaurada. As equipes permanentes e as missões do FMI e do Banco Mundial constituem um ‘governo paralelo’ que exclui as organizações sociais e os

parlamentos nacionais [...]. O ajuste estrutural é uma das principais formas contemporâneas de pressão econômica exercida pelos estados do Centro com relação aos países da Periferia.

As teses neoliberais, tais como se tornaram conhecidas as que se explicitavam no ideário do “Consenso de Washington”, para Figueiredo (2004, p. 249), são, no fundamental, “teses do liberalismo clássico. [...] tem sua especificidade e atualidade e refletem, portanto, novas condições organizadoras do capital nos tempos contemporâneos. Mas mantém, no que diz respeito aos princípios básicos que as sustentam, entrelaçados laços com o passado”.

Na obra coletiva intitulada “*O Pós-Neoliberalismo, as Políticas Sociais e o Estado Democrático*”, Perry Anderson apresenta de forma didática, sob a forma de um artigo, um balanço do neoliberalismo (1995, p. 9). Para o autor,

O neoliberalismo nasceu logo depois da II Guerra Mundial, na região da Europa e da América do Norte onde imperava o capitalismo. Foi uma reação teórica e política veemente contra o Estado intervencionista e de bem-estar. Seu texto de origem é *O caminho da servidão*, de Friedrich Hayek, escrito já em 1944. Trata-se de um ataque apaixonado contra qualquer limitação dos mecanismos de mercado por parte do Estado, denunciadas como uma ameaça letal à liberdade, não somente econômica, mas também política.

Essa reação veemente, entretanto, não obteria repercussão e aderência por pelo menos 25-30 anos, dados os resultados obtidos após a Conferência de Breton Woods, ocorrida em 1944, a partir da construção ocorrida entre o capital, o trabalho e o papel dos Estados nacionais no pós-guerra, o que gerou os conhecidos anos de prosperidade, emprego e crescimento. Contudo, ainda segundo Anderson (1995, p. 10),

A chegada da grande crise do modelo do pós-guerra, em 1973, quando todo o mundo capitalista avançado caiu numa longa e profunda recessão, combinando, pela primeira vez, baixas taxas de crescimento com altas taxas de inflação, mudou tudo. A partir daí as ideias neoliberais passaram a ganhar terreno. As raízes da crise, para Hayek e seus companheiros, estavam localizadas no poder excessivo e nefasto dos sindicatos e, de maneira mais geral, do movimento operário, que havia corroído as bases de acumulação capitalista com suas pressões reivindicativas sobre os salários e com sua pressão parasitária para que o Estado aumentasse cada vez mais os gastos sociais. Esses dois processos destruíram os níveis necessários de lucro das empresas e desencadearam processos inflacionários que não podiam deixar de terminar numa crise generalizada das economias de mercado. O remédio, então, era claro: manter um Estado forte, sim, em sua capacidade de romper o poder dos sindicatos e no controle do dinheiro, mas parco em todos os gastos sociais e nas intervenções econômicas.

Além disso, ainda para Anderson (1995, p. 11), visando conter a inflação, a estabilidade monetária por meio de uma disciplina orçamentária deveria ser a meta suprema de qualquer governo,

ao lado da contenção dos gastos com bem-estar, e a restauração da taxa ‘natural’ de desemprego, ou seja, a criação de um exército de reserva de trabalhadores para quebrar os sindicatos. Ademais, reformas fiscais eram imprescindíveis, para incentivar os agentes econômicos. Em outras palavras isso significava reduções de impostos sobre os rendimentos mais altos e sobre as rendas.

Ainda para Anderson (1995, p. 22),

o neoliberalismo é um movimento ideológico, em escala verdadeiramente mundial, como o capitalismo jamais havia produzido no passado. Trata-se de um corpo de doutrina coerente, autoconsciente, militante, lucidamente decidido a transformar o mundo à sua imagem, em sua ambição estrutural e sua extensão internacional. Eis aí algo muito mais parecido ao movimento comunista de ontem do que o liberalismo eclético e distendido do passado.

E em que bases se assenta o neoliberalismo?

Rafael Correa, ex-Presidente do Equador, na obra de sua autoria intitulada “*Equador-Da noite neoliberal à Revolução Cidadã*”, no capítulo 10, intitulado “*Como uma ideologia se disfarçou de ciência*”, expõe que

No âmbito ideológico, o projeto neoliberal se fundamenta na busca do indivíduo por seus próprios interesses e sua satisfação pessoal; tal comportamento, em um sistema institucionalizado chamado ‘mercado livre’, tem como resultado o maior bem-estar social. A realização do ser humano não passa, então, pela relação com outro indivíduo, mas pode ser alcançada de ‘maneira solitária’. A suposta ‘mão invisível’ do mercado faria o resto. Como por magia, foi assim que um execrável defeito humano, o egoísmo, elevou-se da noite para o dia a máxima virtude individual e social. O evangelho do neoliberalismo simplesmente dizia: ‘Busquem o fim do lucro e o resto lhes chegará automaticamente’ (CORREA, 2015, p. 113).

Para Bastos (2015, p. 1840), também referindo-se ao neoliberalismo,

Nos países desenvolvidos seu programa unificou quase o conjunto da classe capitalista e parte das camadas médias e dos trabalhadores organizados contra beneficiários de políticas sociais, contra trabalhadores organizados em sindicatos e partidos, e contra empresas protegidas da competição com corporações multinacionais. O grande tema da propaganda neoliberal é o controle da inflação: é ele que galvaniza apoio de uma base social passiva mais ampla que a aliança pequena, mas muito poderosa, que dirige a transformação econômica e social em escala global. Seu recurso principal é o controle dos meios de produção e comunicação de ideias veiculadas por políticos, jornalistas e intelectuais neoliberais: embora o neoliberalismo exalte o mito da livre concorrência, sua difusão foi favorecida porque há concorrência extremamente desigual no ‘mercado’ de ideias.

Em artigo intitulado “*Ideias econômicas, doutrina e política na América Latina: Os fundamentos movediços do liberalismo econômico na formação das políticas públicas*”, Whitehead (2002, p. 259-264) analisa “o vigoroso ressurgimento das doutrinas e práticas econômicas liberais na América Latina nos anos 1990” e afirma:

Identificamos aqui quatro aspectos do atual movimento liberalizante que o diferenciam dos episódios anteriores na história da região e que sugerem a continuidade do presente ímpeto subjacente à política econômica. Embora o foco esteja direcionado para as práticas e doutrinas econômicas contemporâneas, procuraremos inseri-las na tendência mais geral do liberalismo, verificada não só em termos econômicos, mas também sociais e políticos.

Para o autor,

Por quase dois séculos, os princípios formalmente escritos que governam a vida política pública nas repúblicas latino-americanas têm sido explicitamente liberais. A soberania popular, a divisão de poderes, o federalismo, a liberdade de imprensa, a independência do Judiciário, os direitos dos cidadãos, os fundamentos da economia de mercado, tudo isso tem sido conservado nos sucessivos documentos constitucionais decretados desde a independência. [...] Em geral a tradição liberal é mais clara e duradoura na América Latina do que em qualquer outra região do globo, com exceção dos Estados Unidos. [...] Por várias gerações, nos Estados Unidos e alhures, julgou-se possível esposar doutrinas liberais no plano intelectual, enquanto se dependia da escravidão ou de outras formas de trabalho coercitivo no plano da produção. Mas a maioria desses princípios constitucionais permanecia como aspirações ou objetivos de longo prazo dessas sociedades. As ideias liberais podem ter sido negligenciadas, mas raramente foram explicitamente repudiadas ou substituídas por princípios alternativos claramente articulados.

Quanto ao liberalismo econômico, o autor entende que “pode perfeitamente ser analisado de forma isolada do resto do pensamento liberal” (WHITEHEAD, 2002, p. 262).

Para Whitehead,

Se o liberalismo político na América Latina foi amiúde superficialmente respeitado, o liberalismo econômico foi mais explicitamente desafiado e teve sua importância reduzida. Entre as décadas de 1930 e 1980 as doutrinas econômicas liberais estiveram na defensiva na maior parte da região, e as políticas públicas costumavam ter uma orientação claramente antiliberal [restrições nos pagamentos internacionais, taxas de juros diretamente arbitradas pelos Estados, controle de preços, formas corporativas de associação econômica compulsória, nacionalização de investimentos externos, expansão das empresas públicas], tudo isso configurava uma tendência ao estatismo e às estratégias voltadas para dentro. [...] Em 1988 a Constituição brasileira foi reescrita em termos discordantes com os princípios do liberalismo econômico [refletindo os compromissos dos autores daquele documento, que subsequentemente tiveram de investir muita energia e capital na tentativa de evadi-la] (2002, p. 262-263).

Desafiado ou limitado como doutrina e como prática, para o autor,

o liberalismo econômico conservou sua força, tanto internacionalmente [sobretudo no período que se seguiu à vitória liderada pelos Estados Unidos sobre o bloco formado por Alemanha, Itália e Japão] quanto internamente [por exemplo, no setor financeiro, na imprensa tradicional, nas profissões-chave, notadamente na área legal]. Essas fontes internas de apoio ao liberalismo econômico se viram frequentemente colocadas na defensiva pelos novos desafiantes, forçadas a uma defesa difícil de posições anacrônicas [...] Mas num reflexo tanto da heterogeneidade quanto da resistência das elites em muitas sociedades latino-americanas, raras vezes foram destruídas, tendo preservado as conexões sociais com suas congêneres no mundo ‘desenvolvido’[...] Nos anos 1960 e 1970 não faltaram estabelecimentos educacionais forâneos para formar a próxima geração

autoconfiante de economistas liberais latino-americanos, disposta a reconquistar suas próprias sociedades quando as condições se tornassem mais propícias. [...] O pensamento latino-americano tem sido fortemente influenciado pelo desenvolvimento dessa disciplina [e também pelo curso dos experimentos econômicos] nos países “centrais” da Europa e América do Norte. Isto é especialmente verdadeiro na análise econômica, renovada nos últimos 20 anos pelas influências ‘neoliberais’ [oriundas especialmente dos Estados Unidos]. É inegável que há um processo de adaptação local, de filtragem ou mesmo de ‘distorção’ dessas influências externas. Entretanto, o frequente e intenso intercâmbio entre os especialistas locais e os estudiosos globais dessa ‘ciência lúgubre’ acabou por assegurar que muito do ideário internacional dominante chegasse rapidamente à região, estando hoje quase totalmente assimilado (2002, p. 264-265).

Whitehead (2002, p. 271) considera que “o fortalecimento do liberalismo econômico como doutrina não pode ser divorciado de seu contexto mais amplo, evidenciado pela simultânea ascensão das práticas políticas democrático-liberais e das normas institucionais”, identificando quatro forças do liberalismo contemporâneo global, todas em contraste com a versão pré-1929 da mesma tradição, tal como conhecida na América Latina.

Para o autor, “a ênfase é no liberalismo econômico, mas outros pontos poderiam ser destacados no liberalismo concebido mais amplamente como doutrina política e social ou mesmo como ‘visão de mundo’ total” (2002, p. 271).

As quatro forças abordadas, citadas anteriormente, são respectivamente [a] os sólidos fundamentos intelectuais da doutrina atual; [b] sua aplicação mais ampla; [c] o espectro impressionante de fontes de apoio social que ela ainda pode mobilizar; e (d) a constante desorganização de seus oponentes. O autor oferece os argumentos para cada uma dessas forças.

No primeiro caso, entende Whitehead que

os fundamentos do liberalismo “global” contemporâneo são não apenas mais limitados como também mais concisos que os das variantes anteriores presentes na América Latina no período de independência. Estas eram de modo geral ricamente estruturadas, com múltiplas fontes de inspiração, mas apresentavam incoerência entre doutrina e prática e, assim, não constituíam um sistema totalmente bem-acabado. Assim o liberalismo do século XIX pode coexistir com a escravidão e a aristocracia ou mesmo com o imperialismo e as restrições ao direito de voto. (...) Já o liberalismo global dos anos de 1990 pode tomar como verdadeiras algumas premissas seculares e tratar o socialismo como uma alternativa descartada, além de considerar a democracia e o mercado como valores universais (2002, p. 272).

No segundo caso, para Whitehead, tem-se o liberalismo contemporâneo

não apenas como intelectualmente bem embasado, como também tem um campo de aplicação bastante amplo. A proposição central é que todas as formas de monopólio –concentrações de poder econômico, político ou mesmo social –podem ser supostos conluíus contra interesses de terceiros, até que se prove o contrário. Daí podem derivar as prescrições “liberalizantes”, que valem tanto para profissões como para as

artes, assim como para o comércio e as finanças e a representação política. As implicações para o “Estado” são particularmente mais amplas na América Latina, onde se depositou muita esperança numa instituição que tem ficado aquém de suas pretensões (2002, p. 274).

Porém, segundo o autor, a análise das proposições liberalizantes se desarticula, por exemplo,

quando é desafiada a explicar por que a doutrina se aplica tão bem aos fluxos de capitais, mas não aos fluxos de trabalhadores, ou por que os mercados de bebidas alcoólicas e cigarros podem ser legais e competitivos, enquanto a maconha deve ser criminalizada e cartelizada (2002, p. 275).

As teses propostas entre nós a partir do “Consenso de Washington” atingiram frontalmente, quarenta e cinco anos depois, pressupostos econômicos reconhecidos, pactuados e estimulados aos Estados Nacionais a partir da Conferência Internacional ocorrida em julho de 1944, nos Estados Unidos, cujas diretrizes, segundo Belluzzo e Galípolo (2017, p. 23), “visavam à promoção de [...] um ambiente econômico internacional destinado a proporcionar um amplo raio de manobra para as políticas nacionais de desenvolvimento, industrialização e progresso social”, com estímulos aos investimentos pelos Estados Nacionais, ainda que sob hegemonia do dólar como moeda universal e nos moldes do regime capitalista de produção. Tais iniciativas, contudo, não surgiram num ambiente neutro ou isento de conflitos quanto aos rumos econômicos a seguir.

Para Paludo e Vitória (2014, p. 117), a Conferência de Bretton Woods sintetizaria uma posição diante de uma disputa. A partir de 1945, para evitar o avanço do socialismo, foram implementadas nos países centrais do capitalismo, inúmeras reformas. Tais pressupostos surgiriam nos momentos finais da segunda guerra mundial. Segundo Barreto (2009, p. 46-48),

Em julho de 1944, o sistema financeiro internacional estava despedaçado. As maiores potências do mundo ainda estavam em guerra, mais preocupadas com avanços bélicos que econômicos. A Grande Depressão de 1929 resultou em diminuição drástica de produção, comércio e emprego e lançou toda a sorte de protecionismos: barreiras comerciais, controle de capitais, medidas de compensação cambial. A política que ficou conhecida como ‘beggar-thy-neighbor’ [empobreça seu vizinho], disseminada nos anos 1930 e que primava pelo aumento de tarifas para reduzir déficits na balança de pagamento, era a cartilha dos governos.

Foi nessa atmosfera que 730 delegados de 44 países, o Brasil entre eles, encontraram-se na cidade de Bretton Woods, estado de New Hampshire, nos Estados Unidos, para a Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas. O objetivo era urgente: reconstruir o capitalismo mundial, a partir de um sistema de regras que regulasse a política econômica internacional.

[...] O primeiro passo era garantir a estabilidade monetária das nações. O acordo de Bretton Woods definiu que cada país seria obrigado a manter a taxa de câmbio de sua moeda “congelada” ao dólar, com margem de manobra de cerca de 1%. A moeda norte-americana, por sua vez, estaria ligada ao valor do ouro em uma base fixa. Além disso, foram criadas instituições multilaterais encarregadas de acompanhar esse novo sistema financeiro e garantir liquidez na economia: o Banco

Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). [...] Esse sistema liberal, que primava pelo mercado e pelo livre fluxo de comércio e capitais, foi a base para o maior ciclo de crescimento da história do capitalismo. Com sua moeda regendo todo o mundo e supremacia nos setores industrial, tecnológico e militar, um país foi o grande vencedor: os Estados Unidos.

Entretanto, segundo Paludo e Vitória (2014, p. 117),

A viabilidade do Estado de Bem-estar social europeu e estadunidense se deu com a expansão das multinacionais e da continuidade da relação desigual e combinada entre os países [...] numa relação de dependência econômica acirrada que, em muitos casos, como no Brasil e na América Latina em geral, foi efetivada **via apoio do Estado de exceção** (grifo de minha autoria), também conhecido como ditadura civil militar, que financiou em grande parte o Estado de bem estar social [...].

Para Marques e Nakatani (2012, p. 57),

durante o período de vigência de Bretton Woods formaram-se, no sistema financeiro internacional gigantescas massas de capital-dinheiro em busca de valorização, que eram dificultadas pelas normas, regras, restrições e controles nos diferentes países. No momento em que termina o acordo de Bretton Woods, instala-se a desregulamentação e a liberação dos movimentos e fluxos de capitais por todo o mundo. Assim, com o fim do regime de taxas de câmbio, os fluxos de capital foram gradativamente desregulados, até a plena liberalização por quase todo o mundo, formando mercados integrados de moedas e capitais que, com o avanço das redes de computadores, permitiram a realização de negócios entre vários países quase em tempo real. Ao mesmo tempo, aceleraram as transferências de capitais de uma parte para outra do mundo, cujos mercados financeiros integrados funcionam durante 24 horas do dia.

Alguns autores compreendem, no entanto, que os ataques às diretrizes aprovadas em Bretton Woods não começariam a partir de 1989, com o ideário do Consenso de Washington. Já haviam se manifestado desde muito antes, pois, segundo Barbosa (2016, p. 7),

[...] sobreveio uma grave crise na década de 1970, uma crise clássica de superprodução, que serviu como ponto de inflexão de uma fase ascendente para uma fase descendente da economia mundial. Esta crise expressou as contradições da acumulação do capital no período anterior, contradições estas surgidas da própria dinâmica da reprodução do capital promotora da superacumulação. Parte desta superacumulação de capital na esfera produtiva pode ser atribuída aos incentivos ao investimento por parte do Estado. Mas, o fato é que o capital investido na indústria começou a ter dificuldades de valorização. Desde meados da década de 1970, a economia passou a conviver com uma significativa queda da taxa geral de lucro e dos níveis de acumulação. Esse novo cenário de queda da taxa de lucro com superprodução no setor produtivo, juntamente com crises em vários países envolvendo problemas de solidez no balanço de pagamento, acabou por mudar os rumos das políticas econômicas, do padrão de acumulação, e, **portanto, da forma de atuação do Estado e de sua finança**. A agenda neoliberal entrou em cena, constituindo um projeto de reorganização político e ideológico do capital diante das instabilidades econômicas vividas ao longo da década de 1970, buscando a estabilidade e a retomada do patamar de acumulação do capital em âmbito global. (Grifo nosso)

Ao mesmo tempo, segundo Gomes (2007, p. 48-49),

Entre as décadas de 1970 e 1980, o movimento de expansão das atividades e funções estatais vai se reverter. As forças sociais e políticas mais conservadoras do mundo do capital tornaram-se hegemônicas, aproveitando-se do esgotamento do crescimento mundial sob o comando das políticas de orientação planificada dos mercados. Essas forças se voltaram para ações políticas que resolvessem a crise de superprodução e, ao mesmo tempo, ampliasse o horizonte de perspectivas de acumulação de riqueza. É neste contexto que os agentes privados envolvidos com atividades de intermediação financeira ganham força e influência, na dinâmica da economia internacional e nas políticas domésticas, no âmbito dos Estados nacionais. Os capitalistas financeiros, com o desenvolvimento das atividades de intermediação proporcionadas pelo crescimento dos euromercados e o aumento do excedente dos países produtores de petróleo, passaram a reivindicar políticas governamentais, no sentido da desregulamentação, desintermediação e descompartimentalização dos mercados de dinheiro, o que significava a remoção das institucionalidades construídas em Bretton Woods, este conjunto de regras que tinha, entre outras razões, o objetivo de estabilizar a economia mundial e estimular o aumento do comércio internacional com a geração de emprego e renda nos países que participassem do sistema.

Emergem assim as condições para a consolidação da esfera financeira nos processos de acumulação do capital. Neste sentido, para Silva (2006, p. 73),

em meio à desagregação do regime de Bretton Woods, os mercados financeiros ganharam o poder político necessário para impor sua agenda de sempre, na qual despontavam duas reivindicações: mais liberdade, no plano nacional e internacional, e menos inflação. [...] Os mercados ganharam o que pediram.

Como veremos, quase um século antes da afirmação dos princípios de Bretton Woods, Marx e Engels (1999, p. 12) já expunham que

Impelida pela necessidade de mercados sempre novos a burguesia invade todo o globo. Necessita estabelecer-se em toda parte. Pela exploração do mercado mundial a burguesia imprime um caráter cosmopolita à produção e ao consumo em todos os países. Para desespero dos reacionários ela retirou à indústria a sua base nacional. As velhas indústrias nacionais foram destruídas e continuam a sê-lo diariamente. São suplantadas por novas indústrias cuja introdução se torna uma questão vital para todas as nações civilizadas. Indústrias que não empregam mais matérias primas autóctones, mas sim matérias primas vindas das regiões mais distantes, e cujos produtos se consomem não somente no próprio país, mas em todas as partes do globo. Em lugar das antigas necessidades, satisfeitas pelos produtos nacionais, nascem novas necessidades, que reclamam para sua satisfação os produtos das regiões mais longínquas e dos climas mais diversos. Em lugar do antigo isolamento de regiões e nações que se bastavam a si próprias desenvolvem-se um intercâmbio universal, uma universal interdependência das nações.

As constatações que seriam expostas por Marx e Engels em 1848, no texto acima, agora voltariam a ocorrer, dessa vez sob a forma da dominância financeira do capital sob comando de novas frações da burguesia.

Esgotados, pois, os laços construídos a partir de Bretton Woods entre os Estados nação, o capital e o trabalho, observa-se o surgimento entre nós do que já havia se

manifestado anos antes, nos governos de Augusto Pinochet, no Chile, após o golpe militar de 1973, de Margareth Thatcher na Inglaterra e Ronald Reagan nos Estados Unidos, desde os anos de 1980: as ideias liberais ressurgem, como vimos, sob a forma do neoliberalismo a partir do “Consenso de Washington”.

### 3.5 OS AJUSTES APÓS O SEGUNDO GOVERNO DE FERNANDO HENRIQUE CARDOSO

No quinto tópico, além dessas influências, foram também marcantes entre nós as regras adotadas no país, a partir de 1998, quando o governo brasileiro, na transição do primeiro para o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, recorreu ao Fundo Monetário Internacional para obter direito de saque em moeda estrangeira visando recompor as reservas cambiais brasileiras. As escolhas e decisões derivadas desse acordo e suas imposições serão aprofundadas também nos demais itens bem como na parte seguinte. As regras oriundas do documento assinado com o FMI foram sintetizadas na adoção, por meio de um tripé, do câmbio flutuante, do regime de metas anuais de inflação e da formação do superávit primário, medidas que, mais adiante, vamos esclarecer. A partir desse momento passaríamos a conviver de forma pública, sobretudo pelo frequente noticiário econômico acerca do assunto, com os conceitos de resultado primário e de resultado nominal nas contas do tesouro nacional [Resultado do Tesouro Nacional-RTN]. Segundo informação disponível no portal do Tesouro Nacional, acesso em 26 de dezembro de 2018,

O resultado nominal é o conceito fiscal mais amplo e representa a diferença entre o fluxo agregado de receitas totais (inclusive de aplicações financeiras) e de despesas totais (inclusive despesas com juros), num determinado período. Essa diferença corresponde à necessidade de financiamento. O resultado primário corresponde ao resultado nominal **excluída a parcela referente aos juros nominais (juros reais mais a atualização monetária) incidentes sobre a dívida líquida**. O resultado primário relaciona o esforço fiscal do período e a variação da dívida líquida, já que as despesas líquidas com juros refletem déficits primários do passado. Se o governo gasta menos do que arrecada, desconsiderando a apropriação de juros sobre a dívida líquida existente, há superávit primário. Este superávit pode contribuir para uma redução dos passivos, uma elevação dos ativos ou uma combinação de ambos. O RTN apura o resultado fiscal do Governo Central pelo conceito de resultado primário (TESOURO, 2018) (Grifo nosso).

Naquele tripé, a formação do superávit primário, diferença positiva entre receitas e despesas antes de computados os gastos financeiros, visava garantir recursos destinados ao pagamento dos juros da dívida pública, bem como para reduzir o endividamento do governo no médio e longo prazo (SICSÚ, 2007; LIMA, 2008), mantendo como prioridade a

estabilidade monetária e a sustentabilidade da relação Dívida/PIB, tópicos essenciais para os donos do capital aplicado a juros em papéis do tesouro nacional, assegurando-se, dessa forma, a continuidade da transferência para os mesmos de receitas da sociedade, via arrecadação do tesouro nacional, mas também uma condição fundamental, segundo a mídia econômica, para que os chamados “investidores” internacionais mantivessem as transferências para investimentos no país. Tais normas atravessariam o segundo mandato de FHC, os dois mandatos de Lula, o primeiro e o segundo mandato de Dilma Rousseff até 2016, permanecendo ainda hoje como espinha dorsal da macroeconomia, tendo sido acirrados os seus princípios, como veremos em seguida. Neste sentido, para Gonçalves (2017, p. 15),

A condução da política fiscal incitou grandes controvérsias no Brasil nos últimos anos. Além de estar no centro de debates ao longo do pleito eleitoral de 2014, essa questão foi o ponto crucial para justificar o processo de *impeachment* da presidente eleita Dilma Rousseff. O governo de Michel Temer, com a equipe econômica liderada por Henrique Meirelles no Ministério da Fazenda, iniciou em 2016 um processo de reforma fiscal que encerraria, na prática, o longo período em que a política fiscal foi balizada pelas metas de superávit primário, colocando uma regra que limita os gastos primários do governo central como um novo e principal norteador. Dentro dessa conjuntura, emerge uma polêmica questão sobre a eficácia do regime de metas primárias, que segue um controverso debate econômico entre as diferentes vertentes de pensamento. Para compreender melhor essa complexa conjuntura política e econômica, é preciso ter em mente que as mudanças estruturais do regime macroeconômico brasileiro seguiram, desde a década de 1990, uma vertente teórica de caráter ortodoxo. Em vista disso, é preciso apreender a forma como essa linha de pensamento interpreta a lógica do sistema capitalista e assimilar os pressupostos que assentam essa base teórica. Nesse sentido, remete-se a um aspecto de extrema relevância: **sobre o papel que o Estado deve desempenhar** na economia, que reflete um modo específico de lidar com a política fiscal (Grifo nosso).

O pensamento dominante, aliás, o único que obtém livre espaço e mídia para se expressar, afirma que apenas seguindo essa disciplina fiscal o país poderá recuperar a confiança dos investidores. Quanto a isso também encontramos que, novamente segundo Gonçalves (2017, p. 38),

os agentes econômicos internacionais poderiam ser incentivados a investir em países periféricos que mantêm políticas “responsáveis” e “prudentes”. Haveria, então, uma tendência de os capitais fluírem de países centrais (onde há excesso) para países periféricos (onde há escassez e maior rentabilidade), tendendo, dessa forma, a um ponto de equilíbrio internacional. As principais ações econômicas seriam dadas pela livre ação do mercado que tenderia ao seu ponto ótimo [tanto em um contexto doméstico quanto em âmbito global].

Diversas instituições financeiras internacionais reforçavam esse ponto de vista, como o Fundo Monetário Internacional [FMI], o Banco Mundial [BM] e as agências de *rating*. Esse fato ficou evidente ao longo das décadas de 1980 e 1990 com acordos bilaterais realizados entre o FMI e países da América Latina, em que as condições de ajuda financeira requeriam reformas estruturais na condução das políticas macroeconômicas. Sob a argumentação teórica de que as ações do Estado deveriam permanecer limitadas, diversos países emergentes perderam graus de

liberdade para a realização de política econômica ao se submeterem às rígidas condições impostas por esses acordos.

Desde a crise dos anos de 1970, os ajustes apontados visando à superação dos desequilíbrios fiscais e a transmissão de tranquilidade aos “investidores” têm passado sempre por uma tríplice brutalidade fiscal. A primeira delas é a manutenção de uma carga tributária sob padrão regressivo e indireto (SICSÚ, 2007). A segunda se expressa através do contingenciamento de gastos orçamentários referentes a rubricas sociais e mesmo cortes nesses programas, como veremos adiante. A terceira ocorre com a combinação das regras aprovadas em 1999, tal como se observará na parte 3, juntamente com as diretrizes derivadas da adoção da Lei da Responsabilidade Fiscal a partir de 2000, priorizando os encargos da dívida pública nas contas do tesouro, com o régio pagamento de seus juros e amortizações desde os anos de 1990.

Em nenhum momento houve a opção de inverter o modelo tributário aproximando-nos dos países da OCDE [progressividade tributária e concentração do ônus sobre as grandes fortunas e o patrimônio, imposto sobre transmissão-herança, ganhos de capital e altas rendas]. Também não foram adotadas decisões alternativas de política cambial [controle do ingresso de capitais], de política monetária, como a mudança no diagnóstico da inflação, a adoção do núcleo duro de preços no IPCA e efetiva redução das taxas de juros, ou a realização de auditoria da dívida pública nos termos constitucionais aprovados em 1988.

Por isso, ao observarmos a crise derivada dos impactos da conjuntura internacional após 2008-2009 no país, destacamos a forma do enfrentamento do déficit fiscal e do combate à desigualdade conforme assinalado por Lavinhas e Cordilha (2015, p. 124-125), quando apontaram que

O aperto fiscal em curso coloca em xeque conquistas sociais significativas alcançadas na última década, revertendo uma trajetória marcada pelo declínio das desigualdades. Essa trajetória foi sustentada essencialmente pelo gasto social e outros mecanismos de regulação como o salário-mínimo, ambos hoje na mira das iniciativas de austeridade. Já o sistema tributário, cujo papel na promoção da equidade foi menosprezado na fase virtuosa, tendo sido praticamente sem efeito no recuo das iniquidades, tampouco recebe hoje a devida atenção no equacionamento dos desequilíbrios fiscais.

Ainda para as autoras,

países da OCDE, dotados de um sistema tributário mais justo, foram capazes de reformular sua resposta à crise fiscal frente à persistência de déficits elevados que os cortes de impostos não lograram reverter. Já em 2013, recuperaram, na média, os níveis de arrecadação de período anterior à crise [34% do PIB].

Tais transformações buscavam dar continuidade, na disputa pela condução do regime macroeconômico do Estado Nação, à progressiva transferência das operações geradoras de riqueza no campo produtivo para o campo financeiro especulativo, auxiliada pelos avanços tecnológicos no processamento de dados, como visto antes em Marques e Nakatani (2012), a abertura das fronteiras à livre circulação dos capitais, a desregulamentação e supressão de barreiras às transações financeiras no plano internacional.

Para Chesnais (1998, p. 11),

O crescimento espetacular das transações financeiras foi um dos fatos mais significativos da década de 80 e já marcou os primeiros anos da década de 90. Efetivamente a esfera financeira representa a ponta-de-lança do movimento de mundialização da economia; é nessa esfera que as operações do capital envolvem os montantes mais elevados; é aí que sua mobilidade é maior, é aí que, aparentemente, os interesses privados recuperaram mais completamente a iniciativa, em relação ao Estado.

Exemplo singular dessas modalidades de transações na esfera financeira é revelado por Patu (2001, p. 30) quando afirma que “em 1997 o astro pop David Bowie vendeu US\$ 55 milhões em títulos garantidos pela renda futura com direitos autorais de suas músicas, provocando discussões sobre a possível era em que celebridades serão negociadas nas Bolsas de Valores”. Outra informação importante acerca dessas transações fora publicada por Toussaint (2002, p. 89), quando afirmou que “há 30 anos o crescimento dos mercados financeiros se alimenta, em parte, dos lucros que os grandes grupos industriais não reinvestiram na produção”.

Nesse novo perfil do capitalismo, a disputa pela destinação dos fundos públicos, oriundos da arrecadação dos tributos, impostos e contribuições, vem se constituindo, desde as décadas de 1970 e 1980, numa arena de duros conflitos, sobretudo pela formação da dívida pública dos estados nacionais (REIS, 2015; DOWBOR, 2016), questões que trataremos com maior profundidade no capítulo 3.

Nesse contexto, segundo Carvalho, F. (2007, p. 335),

as políticas de integração financeira e as que lhes dão apoio (como as políticas fiscais, que privilegiam o serviço da dívida financeira, e as monetárias, que mantêm taxas de juros permanentemente elevadas) recebem apoio decidido de grupos nacionais que reagem a ameaças de mudança (...) O debate político interno reproduz o conflito entre a integração subordinada e a integração com autonomia (...).

Para Sader (2005, p.17), “não estarão nesse processo algumas das causas da crise do sistema público de ensino, pressionado pelas demandas do capital e pelo esmagamento dos cortes de recursos dos orçamentos públicos?”.

Assim, a partir dos anos 2000, para atender aos objetivos representados pelas demandas do capital, as finanças nacionais passam a ter sua administração conduzida por um novo conjunto de normas, consolidadas sob o prisma da responsabilidade fiscal.

### 3.5.1 As Finanças Públicas Sob a Égide da “Responsabilidade Fiscal”

Em tópico que apresenta como “*Satanização do gasto público*”, Rafael Correa, ex-Presidente do Equador por dois mandatos, explica que

Talvez o mais representativo desse tipo de políticas tenham sido as mal nomeadas ‘leis de disciplina fiscal’, que se impuseram por toda a América Latina. No Equador, essa lei, oficialmente chamada de Lei de Responsabilidade, Estabilização e Transparência Fiscal [...] limitava o crescimento dos gastos públicos, independentemente da situação da economia e das necessidades do país. De fato, excluída a dívida, que não tinha nenhum limite, o gasto público -corrente ou de capital, permanente ou temporário, para educação ou saúde- podia crescer um máximo de 3,5% ao ano em termos reais. [...] O Estado não podia construir uma simples represa hidrelétrica, pois era ilegal! Como consequência a represa devia ser construída pelo setor privado, e os fundos públicos extraordinários tinham que ser utilizados unicamente para pagar a dívida. Nisso consistia a economia política atrás dessa absurda lei: a pretensão de maximizar os recursos disponíveis para o pagamento da dívida e, por outro lado, o fundamentalismo ideológico que buscava que qualquer investimento fosse feito exclusivamente com capital privado (CORREA, 2015, p. 92).

Da mesma forma, revelando a face oculta da “responsabilidade fiscal”, observam-se as afirmações de Franco (2007, p. 280), quando se referiu que o superávit primário deveria se constituir como indicador básico da política fiscal, e que essa ideia nunca será vencedora, seguindo algumas reações. Para o autor, no caso em questão, “tudo se parece com o problema que havia ao falarmos em ‘ajuste fiscal’, invariavelmente visto como ‘Agenda negativa’, e que foi superado quando se adotou outra linguagem, a da ‘responsabilidade fiscal’”.

Para Brito (2016, p. 120), “desde o início da formulação de políticas de ajuste fiscal no Brasil, os entes federados foram considerados como instância importante na configuração do desequilíbrio financeiro [...]”. Com o intuito de solucionar essa crise seria elaborada a Lei Complementar 96, em 1999, visando assegurar o controle das contas públicas dos Estados, Municípios e da União. Segundo as normas da lei [artigo 1º, I, II e III], os gastos com pessoal seriam limitados em 50% para a União e 60% das respectivas receitas correntes líquidas para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios. No ano seguinte, em 2000, contudo, a referida lei seria revogada pela sanção de nova Lei Complementar.

Para Benayon e Rezende (2006, p. 17),

Ao fazer aprovar a Lei Complementar n° 101, de 04 de maio de 2000, dita de Responsabilidade Fiscal (LRF), os concentradores financeiros já controlavam o sistema político. Já não tinham necessidade de meios ocultos para obter instrumentos legais de seu interesse. No § 1° do art. 17, a LRF dispõe que os atos que criarem ou aumentarem despesas continuadas deverão ser objeto de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subseqüentes. Requer também seja demonstrada a origem dos recursos para seu custeio. Mas, no § 6° isenta dessas exigências “*as despesas destinadas ao serviço da dívida e ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.*”, com a segunda isenção alardeada por esses interesses como a vilã do processo (Grifo do autor).

Foi assim que, naquele ano, o Congresso Nacional aprovou e foi sancionada por Fernando Henrique Cardoso, em 04 de maio, a Lei Complementar 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal, estabelecendo normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dando outras providências. Em sua obra intitulada “*Economia, Dinheiro e Poder Político*”, publicada em 2008, Gerson Lima, Doutor em Teoria Econômica pela Universidade de Paris (1992) e Professor Titular da Universidade Federal do Paraná, aponta outros objetivos para a Lei de Responsabilidade Fiscal. Segundo o autor,

no Brasil foram adotadas regras apoiadas na doutrina monetária, impondo o controle da inflação como objetivo maior, intocável e que deve ser alcançado a qualquer custo pela sociedade. O amparo legal dessa política econômica brasileira foi consolidado na Lei de Responsabilidade Fiscal, em que fica claro que o meio considerado adequado pra o controle da inflação é a política monetária. [...] O Banco Central, encarregado de executar a política macroeconômica, determinou que o instrumento correto a ser adotado é a taxa de juros. Essa decisão teve como consequências imediatas o endividamento público e o respectivo gasto com juros. A finalidade da Lei de Responsabilidade Fiscal foi impor ao governo federal, estadual e municipal, o pagamento desses juros como prioridade máxima da administração pública (LIMA, 2008, p. 283).

A afirmação do autor não se sustenta na retórica ou no denunciismo, tendo lastro no próprio texto da Lei Complementar. Para Lima,

não há teoria que diga que, a cada vez que a dívida pública aumenta e a despesa com juros cresce, outra despesa do Tesouro Nacional desaparece. E não desaparece como ainda beneficia a sociedade. É necessário um aparato institucional com amplo amparo legal para que o ajuste fiscal seja implantado. A Lei de Responsabilidade Fiscal foi criada para ser a peça principal desse aparato, consolidando o princípio de que **a política monetária faz a dívida, mas cabe à política de investimento social a responsabilidade pelo pagamento dos juros** (2008, p. 284 - Grifo nosso).

Na referida Lei [parágrafo 4° do artigo 4°], a União é obrigada a apresentar os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, sendo notável a ausência de objetivos para a política de investimento social, omissão decorrente da convicção de que a política fiscal é incapaz de promover a expansão do emprego e só causa inflação. Tal iniciativa é

considerada radical, transformando em lei aquilo que deveria permanecer sendo apenas uma convicção teórica, que, aliás, enfrenta divergências no mundo acadêmico (LIMA, 2008). Estávamos, então, diante da “Responsabilidade Fiscal” ou da submissão fiscal aos interesses financeiros? Quanto tentei, na condição de Deputado Federal, propor que o projeto de lei para a LDO de 2009 [ transformado na Lei 11.768, de 14 de agosto de 2008] trouxesse um anexo de Metas Sociais, emenda aprovada pela Comissão Mista de Planos, Fiscalização e Orçamento e pelo plenário do Congresso, a mesma, inserida no artigo 11, Inciso VIII e no Anexo III Inciso XXXV, foi vetada pelo ex-Presidente Lula, orientado pelo Ministério do Planejamento sob o argumento da “inexequibilidade” da realização das metas sociais propostas sob a forma de Anexo.

Não houve espaço, então, para o Anexo de Metas Sociais. Entretanto, a engrenagem de submissão do conceito de responsabilidade fiscal aos interesses expressos pelo pagamento dos juros se fez presente desde o parágrafo 1º do artigo 4º da Lei de Responsabilidade Fiscal. O mesmo estabelece ser necessário inserir na proposta de Lei das Diretrizes Orçamentárias, a LDO, um anexo de metas fiscais, no qual serão estabelecidas, dentre outras, as metas para o resultado nominal e primário que a União, cada estado e cada município terão de alcançar, compulsoriamente. A política fiscal, portanto, seria encarregada, a partir da sanção da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, de gerar os recursos financeiros para pagar esses juros e promover o ajuste fiscal. O lastro no texto legal a que me referi antes é encontrado no parágrafo 2º do artigo 9º da Lei, onde se pode observar que “não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida” (Lei Complementar 101, 2000).

Tal compromisso foi imposto no texto legal de forma tão draconiana que o Presidente Fernando Henrique Cardoso, na sanção da referida Lei em 2000, vetou norma contida no inciso II do artigo 4º, aprovada pelo Congresso Nacional, que estabelecia limite referencial para o montante das despesas com juros, com base em percentual da receita corrente líquida.

Além disso, o artigo 17 da Lei, que regula a despesa obrigatória de caráter continuado, com impacto superior a dois exercícios, defende que sua criação ou seu aumento deverão demonstrar a origem dos respectivos recursos necessários para tal.

Porém isso não se aplicará ao pagamento dos juros da dívida. Para isso o parágrafo 6º do mesmo artigo 17 estabelece que tais exigências não se apliquem às despesas destinadas ao serviço da dívida. Segundo Lima (2008, p. 288), a lei permite que, para aumentar gastos com juros, o governo não mostre a origem dos recursos, desconsiderando a Lei das Diretrizes Orçamentárias e o próprio orçamento anual.

A supremacia dos interesses representados pelo pagamento dos juros da dívida pública também se expressa, mais uma vez, no inciso III, do parágrafo 3º do artigo 23 da Lei, onde se estabelece que não haja ressalvas quando se tratar de contratação de operações de crédito destinadas ao refinanciamento da dívida mobiliária e de pagar os respectivos juros. Tais ressalvas, porém, são estabelecidas à tomada de empréstimos, caso os governantes não reduzam as despesas que ultrapassem os limites globais e detalhados com os gastos com servidores como proporção das receitas correntes líquidas (LIMA, 2008, p. 289).

Para tornar mais claros os objetivos da Lei, o autor ainda recupera as razões do veto do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso, comentado na página anterior, no trecho em que o mesmo explica que “[...] a introdução de limite para despesas com juros, ainda que com caráter referencial, suscitaria a interpretação de que o objetivo seria o não pagamento de juros, o que apresenta caráter bastante distinto, senão oposto, à tônica do projeto de lei complementar”.

Além dessas contradições entre o que se diz da lei e o que a mesma efetivamente promove, uma outra e grave questão precisa ser revista. Anualmente inúmeros Prefeitos e Governadores são elogiados por terem se destacado como fiéis cumpridores dos limites de gastos de pessoal estabelecidos na Lei Complementar 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal. Entretanto, seguem com déficit de professores nas respectivas redes de ensino, promovem centenas de milhares de contratos precários para seus respectivos docentes, além de deixarem fora das salas de aula milhões de crianças e jovens, fugindo assim de suas atribuições constitucionais no tocante à garantia do direito à educação em suas respectivas redes. Seguem os limites da Lei Complementar, mas não respeitam as normas da lei maior do país, a Constituição Federal, e contra isso não há penalidades objetivas, apenas, via de regra, recomendações tímidas emitidas pelos Tribunais de Contas, quando aprovam as contas dessas administrações “com ressalvas”.

### 3.6 O CASO DAS HIPOTECAS SUB-PRIME, A CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL E A FRAUDE IDEOLÓGICA DO LIVRE MERCADO

Na obra intitulada “*A crise do neoliberalismo*”, Gérard Duménil e Dominique Lévy (2014), abrindo o capítulo 20 intitulado “*O capitalismo mundial abalado*”, apontam que

Setembro de 2008 marcou não somente o aprofundamento da crise nos Estados Unidos, mas também a entrada do capitalismo global na crise. A crise financeira assumiu proporções globais, com impacto dramático sobre as moedas. Esse alcance ampliado levou à introdução de um conjunto de políticas destinadas a apoiar as

empresas financeiras em todo o mundo, com um grau significativo de cooperação entre bancos centrais. Ainda assim, as taxas de crescimento naufragaram, produzindo uma segunda geração de políticas semelhantes, cujo principal instrumento é o déficit orçamentário. Essa extensão aos principais países capitalistas e aos da periferia foi efeito combinado de três conjuntos de desenvolvimentos: [1] a onda sísmica financeira vinda dos mercados hipotecários dos Estados Unidos; [2] as frágeis instituições financeiras de outros países; [3] o avanço da globalização.

O sexto tópico, já no século XXI, nos leva a realçarmos que a economia brasileira também sofre os impactos da crise financeira iniciada em meados de 2007, mundialmente devastadora a partir de 2008, oriunda das hipotecas habitacionais americanas de alto risco [sub-prime]. O termo em questão [sub-prime] identifica precisamente, segundo Carvalho, F. (2007, p. 23),

os indivíduos que não teriam renda, garantias ou história de crédito que justificassem a concessão de empréstimo. [...] eram as pessoas que ficavam de fora do mercado de financiamento de imóveis por falta de qualificações suficientes para convencer as instituições financeiras de que eram um risco aceitável. [...] Essas pessoas formavam um enorme contingente de população e, portanto, representavam um enorme mercado potencial para financiamentos imobiliários [...] uma grande reserva de tomadores de empréstimos, como também deveriam ser muito lucrativos, uma vez que, sendo mais arriscados, teriam de pagar taxas maiores que as do mercado “formal”, ou “prime”, para conseguir um empréstimo.

Restava, como aponta o autor mais adiante,

[...] convencer as pessoas a tomar esses empréstimos. Muitos artifícios foram usados, inclusive o de cobrar taxas de juros muito baixas nos primeiros anos do empréstimo, aumentando-as drasticamente depois de algum tempo. Com isso muitas famílias aceitaram se endividar porque parecia que dava para pagar os juros dessa dívida, até que descobriram que a conta subia rapidamente depois de algum tempo. Na verdade, foi exatamente isso que iniciou a crise ao final de 2006 (CARVALHO, F., 2007, p. 25).

No quinto capítulo denominado “*O grande roubo americano*”, publicado em seu livro intitulado “*O mundo em queda livre*”, de 2010, o Prêmio Nobel de Economia José Stiglitz afirmou que

Os economistas gostam de dizer que o sistema bancário é o coração da economia: faz o dinheiro circular e chegar aos lugares onde é mais necessário. Quando o sistema bancário ficou à beira do colapso, no outono de 2008, a concessão de empréstimos se esgotou e o governo prontificou-se a resgatar os bancos. Era um momento perfeito para que começássemos a pensar no desenvolvimento de um sistema financeiro verdadeiramente eficiente, que envie o capital aonde seja necessário e aonde seja mais produtivo e eficiente, que ajude as famílias e as empresas a administrar o risco e que proporcione a base de um sistema de pagamentos rápido e barato. Em vez disso, dois governos sucessivos tomaram uma série de medidas de ajuda ao sistema financeiro que dava pouca atenção ao tipo de sistema que seria melhor para o país quando ele saísse da crise. Essas medidas não resolveram problemas estruturais do sistema bancário e algumas os agravaram [...]. Enquanto se dedicava a ajudar os bancos o governo americano deveria ter pensado

também a respeito das responsabilidades. Os banqueiros que levaram o país a esse estado de confusão deveriam ter pagado pelos seus erros. Em vez disso receberam bilhões de dólares-e mais ainda, como se viu – graças à generosidade de Washington (2010, p. 176).

Antes da crise de 2008 e 2009, empréstimos foram concedidos em valores gigantescos, lastreados em hipotecas imobiliárias. Porém, quando os juros passaram a ser reajustados e a economia americana já não mantinha os níveis de emprego de antes, milhares de pessoas ficaram sem renda para pagar os juros de suas hipotecas. A crise foi inevitável, episódio tratado com maestria no filme americano intitulado “*A grande aposta*” (The Big Short, de 2015), dirigida por Adam McKay, com o ator Christian Bale no papel principal.

A probabilidade do calote para os financiadores dessas hipotecas de alto risco veio maior que o esperado e é nesse momento que entram em cena os personagens do filme. Para Belluzzo e Galípolo (2017, p. 202), “o número de livros, textos, matérias jornalísticas e filmes críticos ao mercado financeiro, produzidos após a crise de 2008, revelam o aguçamento das consciências, mais alertas para as consequências sobre nossas vidas das apostas e jogos dos homens das finanças”.

O que aconteceu a partir de então? Os beneficiários pelo crédito dos contratos das hipotecas imobiliárias sub-prime ficaram inadimplentes, parando de pagar os juros, frustrando o retorno esperado pelos investidores. Quem tinha títulos parecidos nas mãos tentou se desfazer dos mesmos, mas não havia compradores para todos, restando-lhes um mico nas mãos, ameaçando-lhes um risco de liquidez maior que esperavam. A desconfiança com a queda dos valores desses papéis se espalha para outros papéis semelhantes e outros segmentos do mercado de capitais.

Como expõe Carvalho, F., “os preços de todos os títulos vão desabando um a um” (2007, p. 26), chegando-se à crise patrimonial das empresas detentoras desses papéis. Nesse caso, que fazer? Fechar as empresas? Intervir nas mesmas? Vendê-las. Os possíveis compradores, porém, relutam, a não ser que recebam algum “adoçante” (2007, p. 27) como aconteceu com as empresas Bear Sterns, o Merrill Lynch, o American International Group (AIG), a Fannie Mae e a Freddy Mac. Após isso até mesmo as instituições sobreviventes se retraem secando a oferta de crédito.

O que ocorre então? Os bancos e as financeiras passam a emprestar menos, há menos acesso a capital de giro e os consumidores deixam de adquirir bens duráveis por falta de crédito. A economia real, da produção e da circulação de mercadorias, começa a esfriar, o crescimento econômico se desacelera, podendo chegar à contração, o desemprego cresce, cai

o consumo e a massa salarial e o risco de uma recessão se instala. Os impactos são evidentes não apenas no país sede da crise, os Estados Unidos, mas em todas as grandes nações integradas às principais praças financeiras de todo o mundo. O Brasil entra na rota desse tsunami, embora o então Presidente Luis Inácio Lula da Silva, em seu segundo mandato, tenha classificado o impacto da crise na economia brasileira como uma “marolinha”. Porém, as medidas adotadas em seu segundo mandato e no mandato seguinte de Dilma Rousseff, respondendo à crise, como veremos, foram amplas e profundas, visando recuperar a oferta de crédito, o investimento nas estruturas produtivas e no nível de empregos da economia. Por isso, novamente segundo Stiglitz (2010, p. 134), “os atos e os fatos da indústria das hipotecas nos Estados Unidos serão lembrados como a grande fraude do início do século XXI”.

Ainda para o autor,

o mantra do livre mercado significava não só acabar com as velhas regulações, mas também não fazer nada para enfrentar os novos desafios dos mercados do século XXI, inclusive os que foram criados pelos derivativos. O Tesouro e o Banco Central dos Estados Unidos não só não propuseram novas regulações como resistiram, com força - e por vezes quase com brutalidade - a quaisquer iniciativas nesse sentido (2010, p. 226).

Ao analisar o que considera como efeito-contágio da crise global sobre os países emergentes, Prates (2012, p. 151) afirma que

No primeiro semestre de 2008, a crise financeira iniciada em meados de 2007 no centro do sistema, os Estados Unidos [...] começou a se espalhar para alguns países emergentes, mas somente em meados de setembro-quando ela se converteu num fenômeno sistêmico, após a falência do banco de investimento Lehman Brothers - observou-se seu transbordamento praticamente generalizado para esses países, cujas empresas e bancos não tinham nenhum vínculo com os títulos ligados àquelas hipotecas. O efeito-contágio da crise sobre as regiões emergentes ocorreu mediante vários canais de transmissão-que derivam das múltiplas relações de interdependência entre as economias emergentes e avançadas-, envolvendo seja a conta corrente-corrente(queda dos preços das *commodities* e da demanda mundial e aumento das remessas de lucros pelas empresas e bancos) seja a conta financeira(menor ingresso de investimento direto, saída de investimentos de portfólio, interrupção das linhas de crédito comercial e forte contração dos empréstimos bancários).

Para a autora tal situação não confirmaria a hipótese, feita por alguns analistas internacionais, do descolamento dos países emergentes dos efeitos da crise, por estarem tais economias em sólida situação fiscal e externa, elevadas reservas cambiais e controle do processo inflacionário. Os analistas teriam desconsiderado tanto as múltiplas relações entre as economias avançadas e periféricas como a hierarquia e a natureza assimétrica do sistema monetário e financeiro internacional. Na assimetria monetária as divisas se colocam de forma hierárquica dependendo de sua condição nas relações econômicas internacionais. Assim o

dólar estaria no topo da hierarquia, pois é conversível de forma universal, seguido em posição intermediária pelas moedas dos demais países centrais, algumas também conversíveis mas de forma secundária. Restariam, por fim, as moedas dos países emergentes, como o Brasil com o Real, divisas inconversíveis, pois incapazes de desempenhar, mesmo de maneira secundária, as funções de meio de pagamento, unidade de conta e de denominação dos contratos e ativos de reserva naquelas transações (PRATES, 2012, p. 152).

As razões da crise de 2008 e 2009 não constituíram uma surpresa para os analistas não-ortodoxos. As ocorrências anteriores nos chamados países emergentes, nos anos de 1990, na Rússia, México, Argentina, Brasil, Tailândia, Indonésia e Filipinas já se situavam no mesmo campo da crise do final da primeira década do século XXI, quais sejam, como resultados diretos da liberalização e da desregulamentação comercial e privatização dos sistemas produtivos desses países. Incorporados à mundialização visando captar investidores internacionais para suas economias, essas nações submeteram-se de forma submissa às políticas neoliberais (SALVADOR, 2010, p. 47).

A crise financeira que disso tudo deriva é uma das manifestações da crise estrutural do capital (MÉSZAROS, 2009), que se expressa também como crise social, com a elevação do desemprego e da miséria, aprofundando, com saídas à crise, a tutela do estado e suas políticas fiscais pelos interesses do capital rentista.

A crise acima descrita, no final da primeira década do século XXI, aplicou um golpe mortal na linha de pensamento de que “o livre mercado, deixado aos seus próprios recursos, corrigiria os próprios erros e asseguraria prosperidade para todos” (WAPSHOTT, 2016, p. 332). Nesse episódio, contrariando os dogmas de mercado, ante a bancarrota que se espalhava pelas instituições financeiras dos Estados Unidos e, em seguida, no continente europeu, a saída, lá e cá, foi o recurso ao fundo público, ao Estado. Novamente de acordo com Wapshott (2016, p. 333).

Em fevereiro de 2008, Bush pediu ao Congresso um estímulo econômico (...) de US\$ 168 bilhões em abatimentos de imposto de renda (...). O Estado, gastador de última instância, interveio no atacado para impedir que a economia deslizesse para o vazio. Na Grã-Bretanha os bancos foram resgatados em troca de ações; nos Estados Unidos, os banqueiros receberam dinheiro diretamente, para que o presidente não fosse acusado de “socialismo”. (...) As taxas de juros foram reduzidas à metade entre setembro de 2007 e abril de 2008, enormes empréstimos de curto prazo foram feitos aos bancos e o FED (**Federal Reserve, ou Banco Central americano** comprou dívidas hipotecárias podres (...). Nenhuma falência foi aplaudida, nem mesmo por aqueles que admitiam acreditar que o mercado devia seguir seu curso (...). Em outubro de 2008, o Secretário do Tesouro, Henry Paulson, recebeu US\$ 700 bilhões para resgatar outras companhias que estavam falindo. Em 16 de dezembro de 2008, o FED reduziu para zero as taxas de juros. Ações similares foram adotadas por governos e bancos centrais em todo o mundo. (Grifo nosso).

Dessa forma, subitamente, em flagrante contradição com seu ideário consolidado há décadas, em especial, entre nós, sob direção das proposições construídas em 1989 no Consenso de Washington, o sistema do livre mercado jogava-se de forma escancarada, sem pruridos, nos braços dos fundos públicos geridos pelo Estado. Quem rompera com as diretrizes de Bretton Woods a partir dos anos de 1970, partiria assim, desavergonhadamente, em busca de socorro público para suas estripulias financeiras desreguladas. Na sua viagem na estrada da acumulação, sem fronteiras nem barreiras, foram contra o Estado, defensores do tal “estado mínimo”. Na busca da saída da crise provocada por seus próprios princípios e aventuras, os capitalistas neoliberais tornaram-se “estadólatras”. E qual foi o custo dessa “Estadolatria” frente à crise? Para Blyth (2017, p. 26-27),

o custo do resgate, da recapitalização e de outras formas de salvação do sistema bancário global é[...]dependendo do modo como se contar, de entre US\$ 3 e US\$ 13 trilhões. A maior parte acabou nas contas dos governos, na medida em que absorve os custos do fracasso financeiro, razão pela qual chamamos erroneamente isto de ‘crise da dívida soberana’, quando de fato é uma crise bancária transmutada e bem camuflada.

Para Paula e Ferrari Filho (2012), a crise do sub-prime acabou por expressar todas as contradições do processo de globalização financeira. Para os autores,

A atual crise financeira internacional nos induz a duas reflexões. Em primeiro lugar, ela põe em xeque os benefícios concretos da internacionalização da economia, com mercados financeiros desregulados, inclusive nos países desenvolvidos. Em segundo lugar ela nos leva, a partir das medidas de natureza fiscal e monetária implementadas pelos países desenvolvidos e, em menor grau, por países em desenvolvimento (...) tanto a repensar o próprio papel do Estado na economia quanto à necessidade de regulamentar, novamente, os sistemas financeiros domésticos e reestruturar o sistema monetário internacional (2012, p. 3-4).

Em texto intitulado “*Os países em desenvolvimento diante da crise financeira global*”, capítulo I do livro “*Crise financeira global, mudanças estruturais e impactos sobre os emergentes e o Brasil*”, publicado em 2011 pelo IPEA-Instituto de Política Econômica Aplicada, Marcos Antônio Macedo Cintra e Daniela Magalhães Prates trouxeram outros dados acerca da crise de 2007 a 2009 e suas repercussões no mundo e em nosso país.

Para os autores,

(...) A crise sistêmica ampliou a desconfiança entre as instituições financeiras, bloqueando os fluxos de recursos nos mercados interbancários, estimados em US\$ 23,2 trilhões em março de 2008 pelo Bank of International Settlements (BIS). Com isso as taxas de juros subiram abruptamente. (...) Agravando ainda mais o cenário de incerteza nos sistemas financeiros, as perspectivas de contração da demanda mundial de bens e serviços-num primeiro momento - e a retração efetiva da economia global-num segundo momento - contaminaram as cotações das *commodities* (agrícolas,

minerais e de energia) exportadas pelos países em desenvolvimento (Rússia, Brasil, México, Nigéria etc.) reforçando as pressões em prol da depreciação de suas moedas (CINTRA; PRATES, 2011, p. 11).

Frente a essa constatação, de que forma os Estados Nação atingidos reagiram?

Ainda, novamente, segundo Cintra e Prates (2011, p. 13),

Em resposta ao efeito-contágio da crise os governos da maioria dos países em desenvolvimento acionaram, seguindo o exemplo dos países avançados, um conjunto de iniciativas para atenuar a depreciação de suas moedas e os impactos sobre os sistemas financeiros domésticos: seja diretamente (no caso dos sistemas mais dependentes de funding externo ou com presença expressiva de bancos estrangeiros), seja indiretamente (pelas perdas de empresas com derivativos cambiais e pelo aumento da preferência pela liquidez dos agentes diante do quadro de elevada incerteza). Efetuaram ainda um conjunto de medidas monetárias e anti-cíclicas, contrariamente ao padrão de política econômica adotado nas situações pgressas de instabilidade cambial e financeira nos países em desenvolvimento. (...) Nas crises precedentes a adoção de políticas pró-cíclicas (ou seja, restitutivas), defendidas pelos organismos multilaterais e pelos governos do G7, tinha o objetivo de reconquistar a credibilidade dos mercados financeiros, a qual seria uma pré-condição para o retorno dos fluxos de capitais externos.

Que resultados foram produzidos com tais iniciativas? Para os autores,

A crise revelou que a adoção de políticas macroeconômicas consideradas prudentes e o acúmulo de volumes expressivos de reservas cambiais pelos países emergentes não foram suficientes para torná-los imunes aos riscos sistêmicos intrínsecos à globalização financeira e às finanças de mercado. Vale lembrar que na América Latina e na Ásia, os regimes de câmbio administrado (fixo ou bandas cambiais) – que se provaram susceptíveis à apreciação da taxa de câmbio real e aos ataques especulativos-cederam lugar aos regimes de câmbio flutuante, com graus diferenciados de intervenção (2001, p. 23).

Para Torres Filho (2014, p. 433),

O colapso do mercado imobiliário americano em 2008 levou a mais profunda e prolongada crise da economia mundial em mais de 50 anos. Esse episódio não deve, no entanto, ser visto como um fato isolado. Desde que o sistema financeiro globalizado contemporâneo se consolidou em 1985, houve pelo menos cinco outros eventos (...) entre as dez maiores bolhas financeiras desde o século XVII. Diferentemente do estouro dos créditos subprimes, os eventos anteriores ficaram restritos a mercados-como a bolha de ações nos EUA em 2001 – ou a países- a exemplo do Japão em 1989. Apesar de quase todos terem tido alguma repercussão geral, nenhum tinha antes provocado taxas negativas de crescimento e uma desaceleração prolongada na economia (...) acompanhado por uma ampla fragilização das contas dos governos das principais economias centrais. Ao colocar os grandes bancos em uma situação falimentar a crise de 2008 afetou o funcionamento do núcleo central do sistema financeiro globalizado contemporâneo (...). Simultaneamente criou fissuras entre os interesses que haviam, até então, dado sustentação a esse processo. Enquanto antes havia certo consenso entre governos, empresas e academia de que a globalização financeira era um processo necessário e positivo, hoje as dúvidas e as divergências entre os principais atores públicos e privados são amplas e visíveis.

A crise provocada entre nós teria sido “tsunami ou marolinha” pergunta Laura Carvalho? Para a autora,

a crise de 2008-9 chega ao Brasil e tem efeitos similares aos que atingiram outros países emergentes: contração do crédito, queda no preço das commodities e, com forte saída de capitais estrangeiros, desvalorização do real em relação ao dólar. O resultado foi uma contração substancial da demanda doméstica e dois trimestres consecutivos de queda do PIB (CARVALHO, 2018, p. 36).

Se já desde a colonização luso-espanhola entre nós a relação centro-periferia era determinante na evolução econômica das colônias movidas pela demanda externa das metrópoles, deixando marcas que evoluíram até hoje nos países periféricos que proclamaram suas independências durante o século XIX, como a exportação de produtos primários, commodities e a importações de bens de média e alta complexidade, para Salvador (2010, p. 52),

os países periféricos passam a depender cada vez mais de sua capacidade de pagamento de investimentos e de empréstimos externos absorvidos domesticamente. Estes ficam sujeitos à lógica dos países centrais que têm o poder de definir a circulação do capital, sobretudo a partir das decisões das matrizes das empresas transnacionais.

Entre nós, pouco a pouco, para fazer frente a tais impactos da crise mundial na economia do país, foram aceleradas as desonerações tributárias e aquelas relativas à contribuição das empresas sobre a folha de salários para o INSS, dando-se sequência também à ampliação da liberação de créditos pelo BNDES com taxas de juros subsidiadas. Além disso, ainda segundo Carvalho (2018, p. 37), “ao honrar o aumento planejado das transferências sociais, no salário mínimo e nos investimentos do PAC e da Petrobras, o governo evitou uma queda ainda maior da demanda doméstica”.

As desonerações tributárias saltaram de R\$ 102,673 bilhões em 2007, um ano antes da crise das hipotecas sub-prime nos Estados Unidos, para R\$ 257,223 bilhões em 2014, ano final da pesquisa que realizamos. A desoneração da folha, nos pagamentos para o INSS, salta de R\$ 3,215 bilhões em 2012 para R\$ 22,77 bilhões em 2014 (RECEITA FEDERAL, 2018).

Entre 2010 e 2014, segundo Lavinias e Cordilha (2015, p. 125), as renúncias de receitas decorrentes de “gastos tributários” geraram uma perda de arrecadação estimada em R\$ 986 bilhões, sendo R\$ 136 bilhões

garfados do orçamento da Seguridade Social somente em 2014. Tais incentivos e compensações não são alheios à desaceleração da arrecadação, cuja taxa de crescimento passou de 6.5% a.a. no segundo governo Lula (2007-2010) para 3,3% a.a. no quadriênio 2011-2014, registrando nesse último ano sua primeira queda

absoluta desde a crise financeira internacional. No mesmo ano, observou-se também um aumento de 11% na dívida pública como proporção do PIB (BACEN).

Outra medida adotada em função da crise internacional de 2008 foi a liberação dos depósitos compulsórios que os bancos têm que manter no Banco Central. Segundo noticiário publicado em 04 de dezembro de 2008,

o Banco Central já liberou R\$ 94 bilhões de depósitos compulsórios, depois do agravamento da crise financeira internacional, no final de setembro. Segundo o presidente da instituição, Henrique Meirelles, o banco contava com R\$ 250 bilhões em depósitos compulsórios e a liberação normalizou gradativamente a queda de liquidez (falta de dinheiro disponível nos bancos), restando problemas pontuais (DIÁRIO INDÚSTRIA E COMÉRCIO, 2018).

Com tudo isso, ainda assim, dada a manutenção de juros elevados reais, da queda da atividade econômica e do desemprego, com queda da renda real dos trabalhadores, as desonerações antes referidas não foram suficientes para promover a retomada do crescimento da economia. Para onde teria ido esse montante de recursos não arrecadados pelo Estado e destinado às pessoas jurídicas de diversas modalidades de atividades econômicas?

Assim, nos seis tópicos descritos, vimos as transformações ocorridas nos anos recentes na economia mundial e suas graves repercussões em nosso país, no crescimento econômico, na arrecadação, na gestão das finanças públicas, com alterações objetivas na capacidade do Estado manter seu padrão de investimentos, sobretudo ante a permanência do tripé constituído pelo regime de metas [anuais] de inflação, o câmbio flutuante e a busca de metas para o superávit primário nas contas nacionais.

### 3.7 O ESTADO E AS REFORMAS QUE O TORNAM REFÉM DA DÍVIDA PÚBLICA

Esse processo de respostas contidas no tripé acima referido tornou as finanças públicas reféns da dívida pública, sistema que analisaremos na parte 3 desse estudo, e o Estado, a partir disso, no principal avalista da valorização do capital divorciado da produção. Por isso a capacidade do mesmo em promover o gasto que dinamiza o investimento, a renda e o emprego foi reduzida brutalmente, sustentando dessa forma os ganhos financeiros privados, ampliando-se a financeirização geral dos mercados (BRAGA, 1997, p. 238). Assim sendo, de forma mais explícita, já afirmara antes o autor que

a valorização e a concorrência operam sob a dominância da lógica financeira, o que significa dizer, entre outras coisas, que os capitais centralizados comandam simultaneamente ativos de diversas naturezas, dos aparatos produtivos aos ativos

financeiros. Não se trata mais apenas de que os capitais se utilizam da intermediação financeira para um processo de produção que é o meio de valorização. Agora a circulação financeira é o campo relativamente autônomo de valorização (BRAGA, 1985, p. 374).

Braga (1985, p. 375) também já havia se referido à combinação de ativos de diversas naturezas, dos aparatos produtivos aos ativos financeiros, dizendo-nos que

É necessário lembrar que a produção capitalista em si tem um objetivo monetário. Fazer dinheiro é próprio da atividade produtiva no capitalismo. O fim último é acumulação do capital dinheiro (...) fim este que é magnificado com o desenvolvimento daquela macroestrutura financeira. Assim a especulação intrínseca às atividades empresariais proprietárias do capital conduz a que cada uma destas componham suas estruturas de ativos e passivos de modo a obter fluxos de dinheiro que sustentam lucrativamente seus investimentos e viabilizem suas transações financeiras, ora marcadas pelo ganho financeiro estrito, ora por um endividamento além de suas possibilidades internas de expansão da escala de investimentos; ou ainda por uma combinação heterodoxa de ambas .

Em artigo publicado no portal da revista Carta Capital, em 11 de junho de 2014, com o título “*Por que Piketty incomoda?*”, Belluzzo afirmou que “o que se observa é que as democracias, massacradas pelo poder da finança, parecem impotentes para formular soluções que preservem direitos sociais e retomem o caminho da prosperidade compartilhada”.

Dowbor (2016, p. 172) vai mais a fundo quando relaciona o poder econômico e o poder político. Para o autor “a riqueza concentrada permite que seja apropriada a política e o processo decisório sobre como se regula a economia. [...] Gera-se um ciclo vicioso, pois quanto mais a política é apropriada pelas oligarquias, menos há condições para inverter a dinâmica”, e compartilha a opinião de Joseph Stiglitz, Prêmio Nobel de Economia, acerca do assunto: “à medida que cresce a desigualdade, o sistema político torna-se mais atropelado por interesses corporativos, e as políticas públicas necessárias para providenciar uma verdadeira igualdade de oportunidades tornam-se mais e mais difíceis de implementar” (STIGLITZ, 2010, p. 178).

Não bastassem as normas aqui analisadas, voltadas à execução das metas fiscais sob tutela dos interesses dos credores da dívida pública, há, também, no processo de submissão do estado à supremacia dos mercados (CARNEIRO, 2006), como visto antes, o monitoramento dos chamados fundamentos macroeconômicos [expressos nas metas fiscais que a LRF remete à elaboração das Leis de Diretrizes Orçamentárias], tanto no plano interno, feito sob forte pressão e visão única pela mídia econômica (PULITI, 2013), um aliado poderoso desse processo (DOWBOR, 2008), consultorias privadas e entidades empresariais, quanto externo, feito por instituições internacionais como o Fundo Monetário Internacional e as Agências

Internacionais de Classificação de Risco, também conhecidas como Agência de Rating (IWATA, 2012; BELLUZZO; GALÍPOLO, 2017).

Em função das categorias de análise [os chamados fundamentos macroeconômicos] adotadas para aquele monitoramento e das avaliações decorrentes dos números que apontam, as agências emitem notas frente ao desempenho desses países, transformando-as em indicadores aos donos do capital, elegantemente apresentados como “investidores internacionais”. Em função daquelas medidas tais agentes podem retirar dessas economias os recursos aplicados [quando as agências resolvem rebaixar as notas dadas aos países]. Porém, quando os ditos “fundamentos” são bem avaliados pelas agências, podem manter o que já investiram ou até ampliarem negócios nas diversas modalidades de aplicação daqueles capitais nessas economias nacionais, como na montagem de novas plantas industriais, fusão e incorporação de empresas já existentes, aplicação em títulos públicos ou em ações de empresas nas bolsas de valores, exemplos típicos do processo de financeirização do capital já visto anteriormente.

Em síntese, para Conti (2015, p. 42), comentando o papel dessas agências, “sob o olhar dos mercados, são elas que dão o selo de qualidade a um país, indicativo de sua atratividade para o capital internacional. São elas que separam os bons dos maus alunos. São elas que definem o grupo dos disciplinados e aquele dos indisciplinados”. Ainda para o autor, “as agências de *rating* não têm qualquer pudor e impõem de forma bastante explícita a agenda dos mercados financeiros” (2015, p. 43).

Para Braga (1985, p. 239), numa leitura integrada,

A financeirização como padrão sistêmico de riqueza é uma *forma* específica pela qual há mais de quatro décadas se faz a definição (moeda-crédito-patrimônio), gestão [macroestrutura financeira] e realização de riqueza [dinheiro e ativos financeiros predominantes sobre os operacionais] num número crescente de países. É um *modo de ser* do sistema, historicamente determinado, sustentável em prazos longos.

Assim, sob o domínio da financeirização, as finanças do Estado Nação são levadas a uma direção diametralmente oposta àquela apontada a partir de 1988 na Constituição da República Federativa do Brasil, cuja elaboração foi marcada por conflitos de interesses, carregada de pressões sociais e populares, através das quais foram estabelecidos direitos, normas e princípios, entre outras áreas, para a construção do direito à educação como direito de todos, dever do estado e da família.

Mais recentemente, por meio da financeirização, aprofundando os ajustes operados até 2014, o ataque aos princípios constitucionais que garantiram a vinculação orçamentária para o

financiamento da educação e da saúde passou a ser uma constante, culminando com o lançamento em 29 de outubro de 2015, pelo PMDB, Partido do Movimento Democrático Brasileiro, do documento intitulado “*Uma ponte para o futuro*”, apresentado da seguinte forma: “Este programa destina-se a preservar a economia brasileira e tornar viável o seu desenvolvimento, devolvendo ao Estado a capacidade de executar políticas sociais que combatam efetivamente a pobreza e criem oportunidades para todos”.

No tópico em que propõe o retorno a um orçamento “verdadeiro”, o documento é explícito ao defender que

se quisermos atingir o equilíbrio das contas públicas, sem aumento de impostos, não há outra saída a não ser devolver ao orçamento anual a sua autonomia. A cada ano a sociedade e o parlamento elegem suas prioridades, conforme os recursos e as necessidades. Se houver erro, poderá ser corrigido no ano seguinte e não perdurar para sempre. **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 (FUNDAÇÃO ULISSES GUIMARÃES, 2015, p. 9) (Grifo nosso).

Consolidado o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, empossado o Vice-Presidente Michel Temer como novo Presidente da República, o governo envia ao Congresso Nacional a Proposta de Emenda Constitucional 241, de 2016, que veremos em detalhe na parte 4 desse estudo, cuja exposição de motivos que a acompanhava argumentava, no item dois da proposição:

Faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública. É importante destacar que, dado o quadro de agudo desequilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos, esse instrumento é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2016, p. 4).

Antecedendo a análise que aqui fazemos, e até mesmo dando-lhe lastro nos meios de comunicação, num tópico intitulado “*Dominação Financeira, Política fiscal e Estado social*”, afirmam Belluzzo e Galípolo (2017, p. 143), que

os especialistas da finança despótica atiram às costas da Constituição de 1988 a responsabilidade por uma alegada *crise estrutural* das finanças públicas. Na visão reacionária, os direitos econômicos e sociais acolhidos na Constituição excedem a capacidade de financiamento do Estado brasileiro. As demandas subalternas e dependentes, dizem eles, não cabem no orçamento.

Aprovada a PEC 241 e promulgada como Emenda Constitucional 95 no mesmo ano, impondo por vinte anos a contenção e vinculação da expansão dos gastos primários à variação da inflação do ano anterior, tal medida consolida cenário diametralmente oposto às necessidades de expansão do investimento para a universalização e a qualidade do acesso da população às políticas públicas essenciais, aí inserida a educação, caminho essencial para a superação das graves desigualdades existentes no país.

Para Belluzzo e Galípolo (2017, p. 161), “com o confinamento do gasto primário, nos próximos anos, todo o excedente de arrecadação produzido será revertido para o pagamento dos juros e, dependendo da evolução da receita, também para o abatimento do principal da dívida. Isso, se o crescimento econômico colaborar”.

### 3.8 OS INTERESSES FINANCEIROS E O PROJETO DE NAÇÃO

*Que margem de autonomia nos resta para interferir  
no desenho de nosso provir como nação?*

Celso Furtado (1999, p. 9).

Portanto, mantida a inércia que comanda os interesses financeiros nas contas públicas da nação, tornam-se cada dia mais difíceis as chances de consolidação com soberania de políticas de cidadania para as suas populações no século XXI pelas vias tradicionais da democracia sob tutela do capital e dos oligopólios de mídia.

Nesse contexto, as profundas transformações verificadas no sistema capitalista mundial, das últimas décadas até a virada do século alteraram intensamente as funções até então desempenhadas pelos Estados Nacionais, impedindo ainda a consolidação das metas a elas inerentes do ponto de vista dos direitos da população, mesmo que tais diretrizes tenham sido consequência de processos constituintes democráticos, como foi o nosso caso, entre 1986 e 1988.

A progressiva dominância da produção e da acumulação de riquezas da esfera fabril, antes na indústria de transformações e na agricultura, para a órbita das transações financeiras, bem como o estreitamento daquelas relações de produção com o poder da finança, inverte o papel das atividades econômicas num sociedade em desenvolvimento, posto que secundariza o trabalho e a socialização da riqueza através do incentivo à demanda, à expansão do emprego e da renda priorizando a acumulação rentista do capital, via de regra livre ou tendo atenuada contra si a incidência da tributação. Assumindo a defesa dos interesses dos investidores no

retorno das aplicações financeiras feitas nas economias domésticas emergentes, os Estados Nacionais periféricos ajustam suas políticas fiscais àqueles objetivos.

Abordando as questões pertinentes à transparência econômica e o controle democrático do capital, Picketty (2014, p. 552) insiste que “um dos grandes desafios do futuro é, sem sombra de dúvida, o desenvolvimento de novas formas de propriedade e de controle democrático do capital”.

Segundo o autor,

o ponto essencial é que essas diferentes formas de controle democrático do capital dependem, em grande medida, do grau de informação econômica de que as pessoas dispõem. A transparência econômica e financeira não é apenas um desafio fiscal. É, também, e talvez principalmente, um desafio de governança democrática e participativa das decisões (2014, p. 553-554).

Diversos autores, porém, não acreditam na viabilidade desse processo de “controle democrático do capital”, destacado por Picketty, frente à progressiva transferência da produção e da acumulação de riquezas da esfera fabril para a órbita das transações financeiras, como afirmamos acima. Para o enriquecimento de uma minoria, essas são as formas pelas quais se agudizam os processos cada dia mais intenso de extração da mais-valia social, constituída pelos fundos públicos, tornando o estágio atual de reprodução e acumulação do capital, através do neoliberalismo, incompatível com a democracia. Impõe-se então compreender que, no processo de acumulação do capital, “um diagnóstico errado conduz a sacrifícios inúteis” (FERNANDES, 2018, p. 31). Uma oportunidade real desperdiçada de se construir adequadamente a avaliação desse processo de acumulação em escala local e internacional, e de suas consequências para a maioria do povo, reflete-se numa perda para o movimento revolucionário de superação do modo capitalista de produção e acumulação, dada a inconsequência de quaisquer tentativas de reformá-lo, controlá-lo ou, quem sabe, humanizá-lo. Afinal, o que falta ao capital é o controle democrático ou é o próprio capitalismo que deve ser superado? A partir de agora, vamos desenvolver algumas observações antes do próximo passo.

Nesta parte vimos como as transformações econômicas ocorridas nas últimas décadas no capitalismo mundial têm interferido na adoção de políticas econômicas domésticas nos Estados Nação periféricos, não no sentido de lhes fortalecer a soberania e a tomada de decisões que visem o desenvolvimento e o bem estar social de suas populações, mas sim para ajustá-las aos interesses do capital rentista em sua escalada de acumulação através de negócios com papéis públicos, ações, transações cambiais e produtos financeiros. Parte

preponderante desse cenário de acumulação do capital tem se dado nas últimas décadas através da gestão da dívida pública dos estados nacionais, que se consolida e se expande de várias formas. Uma daquelas políticas econômicas reside na execução da política monetária anti-inflacionária com as características específicas do caso brasileiro. Entre nós tem ocorrido por longos anos a adoção de elevadas taxas de juros para contenção da demanda em relação à oferta de produtos, bens e serviços, independente da sensibilidade à elevação desses juros por parte dos preços que variam no IPCA-Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo, como é o caso dos preços de bens comercializáveis e daqueles administrados ou monitorados [as tarifas de água, luz, telefonia, planos de saúde, combustíveis, aluguéis, mensalidades escolares etc.]. Outra forma são as políticas desenvolvidas para promover a aquisição de reservas em moeda estrangeira pelo Banco Central. Além de oferecer ao mercado os títulos que recebe do tesouro para promover a redução da base monetária de curto prazo, com as operações compromissadas, o Banco Central também promove o leilão de títulos públicos para obter Reais e assim adquirir moeda estrangeira visando à formação de reservas, em geral aplicadas no tesouro norte-americano a taxas menores que aquelas oferecidas nos títulos que faz circular no mercado. Essa dinâmica de produção e elevação da dívida pública impõe ao Estado nacional uma política fiscal de austeridade permanente, expressa na formação e execução de metas para o superávit primário, através do qual o tesouro assume os encargos com os juros e a amortização da dívida pública quando do vencimento, seja no curto, médio ou longo prazo dos papéis lançados ao mercado. Analisando o papel das novas finanças e de sua lógica, Belluzzo e Galípolo (2017, p. 204) afirmam que as mesmas “notabilizam-se por sua capacidade de impor vetos às políticas macroeconômicas. Apesar do desemprego e da desigualdade escandalosa, as ações compensatórias dos governos sofrem fortes resistências das casamatas conservadoras”.

Como tais situações são vigiadas de perto pelo próprio mercado, pelas agências internacionais de classificação de risco e por agências multilaterais, como o FMI, para atender aos interesses dos credores da dívida pública, o governo brasileiro tratou de aprovar em 2000, como vimos, a Lei Complementar 101, a Lei de Responsabilidade Fiscal, a fim de assegurar o necessário controle da expansão das despesas de pessoal como proporção da receita corrente líquida. Enquanto isso permitiu livres os dispêndios com os juros e amortizações da dívida pública, sobre os quais não foram impostas quaisquer restrições de gastos ou feitas exigências de garantia de fundos para a realização das despesas correntes de caráter continuado com o pagamento dos juros, o que se estabeleceu, contudo, para todas as demais despesas nas mesmas condições.

Nesse contexto, combinando a influência de variáveis relativas à economia externa [restrições internacionais ao crédito após a crise mundial de 2008 e 2009, aumento das remessas de lucro das filiais aqui instaladas para suas matrizes asiáticas, europeias e norte-americanas] com os indicadores da economia nacional [queda progressiva das receitas em função das elevadas desonerações tributárias e do ajuste fiscal promovido a partir de 2015, permanência de uma taxa básica de juros em patamares muito acima da média mundial dos países desenvolvidos e em desenvolvimento, elevação do desemprego e da proporção da dívida em relação ao produto interno bruto], as diretrizes de políticas sociais contidas na Constituição Federal de 1988, como visto antes (BELLUZZO; GALÍPOLIO, 2017), passaram a ser duramente questionadas por economistas de mercado, membros do parlamento, empresários, com farta repercussão nos meios de comunicação, os quais cumpriram o papel já referido anteriormente.

Frente a tal situação, Belluzzo e Galípolo (2017, p. 203) afirmam que

diante da configuração atual do poder global, a esfera pública está acuada nos palácios de governantes impotentes pelos gigantescos monopólios de comunicação, submissa aos poderes da mão invisível da finança, incumbidos de manter sob estrita vigilância os governantes que porventura ousem desafiar os diktats facinorosos.

Assim, passamos à segunda parte do presente estudo, com a análise do Estado a partir de seus atos, sua formação e suas características na sociedade brasileira. Dessa forma se buscará investigar de que maneira as políticas econômicas e as políticas educacionais, entre essas as políticas de financiamento federal da educação básica, adotadas no período a que se refere o presente estudo, espelharam as restrições e os condicionamentos impostos pelas transformações econômicas mundiais e suas influências nas políticas econômicas domésticas estudadas nesse capítulo. Em especial buscou-se analisar, no âmbito das políticas fiscais, a supremacia da dívida pública na execução do gasto público nas contas nacionais via a exigência das metas para o superávit primário visando à sua sustentabilidade como proporção do PIB.

## 4 AS POLÍTICAS ECONÔMICAS E EDUCACIONAIS: 1999-2014

Analizamos aqui, sob a ótica dos atos de Estado (BOURDIEU, 2014, p. 39), a construção de [1] políticas econômicas, em primeiro plano, e [2] educacionais no Brasil, em segundo plano, de 1999 até 2014.

### 4.1 O ESTADO, ESTRUTURA E FACES DESSES POLIEDRO, ANTES E DEPOIS DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988

*Como o Estado nasceu da necessidade de conter o antagonismo das classes, e como, ao mesmo tempo, nasceu em meio ao conflito delas, é, por regra geral, o Estado da classe mais poderosa, da classe economicamente dominante, classe que, por intermédio dele, se converte também em classe politicamente dominante e adquire novos meios para a repressão e exploração da classe oprimida. Assim, o instado antigo foi, sobretudo, o Estado dos senhores de escravos para manter os escravos subjugados; o Estado feudal foi o órgão de que se valeu a nobreza para manter a sujeição dos servos e camponeses dependentes; e o moderno Estado representativo é o instrumento de que se serve o capital para explorar o trabalho assalariado. Entretanto, por exceção há períodos em que as lutas de classes se equilibram de tal modo que o Poder do Estado, como mediador aparente, adquire certa independência momentânea em face das classes.*

Friedrich Engels (1894, p. 193-194)

No Brasil, a formação do Estado-Nação traz peculiaridades e transições próprias de formações “por cima”, sem rupturas. Segundo Machado (1995, p. 135),

Durante a formação do Estado nacional, o sistema oligárquico que se constituía não eliminou o local, apenas se superimpôs a ele e o absorveu em seu interior, produzindo em nível nacional um sistema integrado de lealdade entre as camadas dominantes que realizava uma composição entre as oligarquias. [...]Mais tarde, durante o processo de industrialização e modernização da sociedade brasileira, que rompeu a autonomia das grandes propriedades e produziu enorme êxodo rural, este sistema foi substituído por uma ideologia da incorporação seletiva e progressiva. As categorias sociais emergentes do processo produtivo passavam a participar do sistema na medida de sua força política e de sua importância econômica. [...] o caráter excludente e discriminatório da ordem social era obscurecido pela aceitação generalizada das ideologias desenvolvimentistas.

Para Oliveira (2013, p. 127), “o subdesenvolvimento não era, exatamente, uma evolução truncada, mas uma produção da dependência pela conjunção de lugar na divisão internacional do trabalho capitalista e articulação de interesses internos”.

Tanto a partir de Machado quanto de Oliveira, acima referidos, observando-se as categorias da integração, adequação, manutenção de padrões, utilização de pessoas e estruturas para o atendimento de metas e propósitos, num mesmo plano, as transições entre as estruturas originárias da colônia, desta ao período imperial e deste até chegarmos à república, teriam sido marcadas pela atuação a favor da estrutura de poder e de dominação econômica vigente, antes aliada ao capitalismo mercantil, posteriormente ao capitalismo industrial e mais recentemente ao financeiro.

O período em análise na presente pesquisa, de 1999 a 2014, revela um processo agudo de transição e desmonte de um modelo de Estado voltado, ainda que nos marcos de uma sociedade capitalista periférica, à construção de um projeto de nação, sintetizado a partir do artigo 3º da Constituição Federal de 1988, onde estão estabelecidos os objetivos da República Federativa do Brasil, quais sejam: “I - construir uma sociedade livre, justa e solidária; II - garantir o desenvolvimento nacional; III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais; IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação” (BRASIL, 1988). Fruto do processo constituinte de 1987-1988, o Estado seria desenhado no novo texto constitucional para o exercício de funções e iniciativas similares àquelas do estado de bem-estar social pós-1944 na Europa, já visto no capítulo anterior. No período pós-guerra, segundo Peroni (2000, p. 02),

o Estado capitalista assumiu novas obrigações pois a produção em massa (fordismo) requeria investimentos em capital fixo e condições de demanda relativamente estáveis para ser lucrativa. O Estado tinha o papel de controlar os ciclos econômicos combinando políticas fiscais e monetárias. As políticas eram direcionadas para o investimento público, principalmente para os setores vinculados ao crescimento da produção e o consumo de massa, que tinham também o objetivo de garantir o pleno emprego. **O salário social, era complementado pelos governos através da seguridade social, assistência médica, educação, habitação.** O Estado acabava exercendo também o papel de regular direta ou indiretamente os acordos salariais e os direitos dos trabalhadores na produção. (Grifo nosso).

Parte preponderante do que acima se assinala enquanto papel e linhas de ação do Estado foi conquistado (Seguridade Social, SUS, defesa da Educação Pública de Qualidade etc.), mediante mobilização social, conflito e construção, ao aprovarmos a Constituição Federal em 1988, com um atraso, portanto, de, *apenas*, 44 anos para que iniciássemos a construção do estado de bem-estar social do pós-guerra na Europa. Como vimos antes e veremos com mais profundidade na esfera econômica e fiscal na parte 3 desse estudo, o Estado derivado do processo constituinte refletiu, contudo, tanto os interesses do capital

produtivo e financeiro, quanto os interesses sociais e dos trabalhadores, polos que se alimentam reciprocamente no processo de reprodução da força de trabalho associada à reprodução e acumulação do capital. Quando investimentos públicos estimulam investimentos privados e ambos aumentam a oferta de empregos, do produto, da arrecadação, da massa salarial e do poder aquisitivo dos trabalhadores, se amplia a extração da mais-valia, a capacidade de consumo da população ocupada, apoiada também pelo endividamento via acesso ao crédito, o que acelera a intermediação financeira, para fazer circular a mercadoria e o lucro derivado do processo Dinheiro-Mercadoria-Dinheiro, como veremos também na próxima parte. Não se viu, entretanto, qualquer incorporação de princípios, metas ou estratégias que viessem a sugerir um caráter socialista à organização da produção e ao compartilhamento da riqueza, muito menos à mudança do caráter do Estado. Assim, o Estado saído do processo constituinte nos aproximaria daquela formação que, segundo Reis (2015, p. 21),

[...] ao procurar garantir a acumulação do capital, vai assumindo diferentes papéis em relação à gestão, implementação e financiamento das políticas sociais. No ciclo expansivo do capital, nos chamados —anos dourados do capitalismo, durante a vigência do modo de regulação fordista keynesiano (1940-1970), a conjuntura favoreceu a ampliação dos direitos da classe trabalhadora e das políticas sociais [...]

Entretanto, sob a influência das mudanças ocorridas no capitalismo mundial, vistas na primeira parte entre os anos de 1970 e 1980, após as eleições diretas para Presidente em 1989, as forças que assumiram o governo da nação alinharam-se com aquelas transformações e os interesses nelas ancorados, iniciando-se o desmonte do Estado pós-constituinte, que seria progressivamente reformatado, distanciando-se do desenho original de 1988, como veremos em detalhes adiante.

Com isso não tivemos tempo sequer de tirar o atraso de 44 anos em relação ao perfil delineado após Bretton Woods, não vivenciando, portanto, o tempo de plantio e efetiva colheita dos arranjos voltados à promoção do bem-estar da maioria da população, alternando-se, a partir de 1989, como será exposto, lados antagônicos na gestão do perfil do Estado. As bases do neoliberalismo, qual água farta escorregando solo adentro, viriam logo em seguida.

Na Europa, a hegemonia do programa neoliberal, porém, não aconteceu de repente, num piscar de olhos. Durante quase dez anos, ao longo dos anos de 1970, o neoliberalismo acumulou forças, enquanto a maioria dos governos da região ainda estava às voltas, administrando seu curso, com as medidas derivadas de 1944. Porém, a oportunidade para a implantação do receituário neoliberal surgiria em 1979 com a eleição de Margareth Thatcher

na Inglaterra. Surge assim o primeiro país de capitalismo avançado com um governo abertamente empenhado em pôr em prática aquele programa. Qual uma onda que avança, outros governos seguiram a mesma cartilha. Um ano depois, em 1980, Reagan chegou à presidência dos Estados Unidos. Em 1982, Kohl derrota o regime social-liberal de Helmut Schimdt na Alemanha. Em 1983, um dos estados de bem-estar social mais consolidados, a Dinamarca, vê vitoriosa uma coalizão de direita. Em seguida, à exceção da Suécia e da Áustria, quase todos os demais governos dos países do norte da Europa ocidental também viram à direita (ANDERSON,1995, p. 11).

O que fizeram de concreto, após essas vitórias, os governos neoliberais desse período?

Segundo Anderson (1995, p. 12),

Os governos Thatcher contraíram a emissão monetária, elevaram as taxas de juros, baixaram drasticamente os impostos sobre os rendimentos altos, aboliram controles sobre os fluxos financeiros, criaram níveis de desemprego massivos, aplastaram greves, impuseram uma nova legislação anti-sindical e cortaram gastos sociais. E finalmente-esta foi uma medida surpreendentemente tardia-, se lançaram num amplo programa de privatização, começando por habitação pública e passando em seguida a indústrias básicas, como o aço, a eletricidade, o petróleo, o gás e a água. Esse pacote de medidas é o mais sistemático e ambicioso de todas as experiências neoliberais em países de capitalismo avançado.

Para Pedro Paulo Zaluth Bastos, Professor Livre-Docente do Instituto de Economia da Unicamp,

No Brasil, o sonho vendido por Fernando Collor e Fernando Henrique Cardoso [FHC] era que a abertura comercial, a privatização, a ‘flexibilização’ de contratos de trabalho tornariam as empresas nacionais e filiais eficientes e fortemente exportadoras. Assim gerariam as reservas cambiais necessárias para bancar mais um ciclo de endividamento externo e remessas de juros, lucros e dividendos associados às privatizações, fusões e aquisições de patrimônio local pelo capital financeiro global (BASTOS, 2017, p. 77).

As referências ao período Collor serão aprofundadas oportunamente. Nesse processo, nos anos seguintes, entre 1999 e 2014, após a conquista da redução da inflação com o Plano Real a partir de 1994, um conjunto de decisões ocorreria por iniciativa dos governantes à frente do país, em atenção tanto a interesses de grupos econômicos externos, quanto a grupos sociais mais mobilizados. Tais escolhas aprofundariam os papéis desempenhados pelo Estado brasileiro desde 1989/1990 com Collor e o primeiro mandato de FHC, 1995-1998, como será observado adiante, mas, também, retomariam o papel definido na constituinte, nas políticas econômicas e sociais, com Lula e Dilma. Nesse caso, contudo, sem qualquer ameaça estrutural ao modo de acumulação capitalista vigente, mantendo-se o compromisso com o *superávit* primário, para garantir os recursos necessários ao pagamento da dívida pública.

Sendo assim, sem a deflagração de qualquer modalidade de reformas estruturais ou de ruptura na herança de FHC, no período Lula-Dilma, tais decisões manteriam intocáveis os interesses do capital, seja na gestão dos fundamentos macroeconômicos e das finanças públicas, seja nos mecanismos de partilha social direta e indireta da riqueza produzida no país, ainda que tenham sido elaboradas políticas de valorização real do salário mínimo, transferências de renda e largo acesso ao crédito nos períodos de governo dos presidentes do Partido dos Trabalhadores. Porém, segundo publicação da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, observando a participação do governo federal no financiamento da educação, a mesma “[...] é absolutamente discrepante quando comparada com sua participação nas receitas tributárias. Esse fato decorre de parcela cada vez mais crescente dos recursos públicos destinada ao pagamento da dívida pública [interna e externa]” (PINTO, 2009, p. 59). Nesse sentido, como se materializaram as decisões acima referidas e em que campos ocorreram as modalidades de políticas postas em andamento?

#### **4.1.1 Políticas Públicas, Econômicas, Fiscais e Educacionais: Os Conceitos**

Políticas públicas, segundo Gomes (2011, p. 19-20),

são construções sociais e históricas cujos determinantes são necessariamente complexos e múltiplos. Tais determinantes podem ser classificados, em linhas gerais, como sociais, culturais, políticos e econômicos [...] toda política pública é fundamentalmente uma forma de preservação ou de redistribuição do *quantum* de poder social que circula, alimenta e engendra as forças vivas da sociedade. Em toda sociedade, o poder social está distribuído segundo linhagens históricas, segundo a montagem das divisões e alianças de classes e grupos sociais e, também, pela configuração do estado; mas é preciso entender que tal distribuição de poder social pode ser alterada, transformada ou conservada pelas políticas públicas. A forte vinculação existente entre poder social e políticas públicas nas sociedades capitalistas contemporâneas fundamenta o seu caráter disputado e conflituoso. (Grifo do autor).

Para Borges (2010, p. 66),

A política econômica [...] consiste na atuação do Estado nas relações financeiras estabelecidas entre os homens, afim de organizá-las, possibilitando o enriquecimento da nação de forma equilibrada. Nesse contexto, o Direito Econômico alicerçou-se de acordo com a crescente necessidade de regular a intervenção do Estado a fim de direcionar aplicações de recursos escassos para o cumprimento de objetivos socialmente necessários, tais como controlar a distribuição de renda, conter crises, garantir o bem-estar dos cidadãos e promover o desenvolvimento social.

Como se pode observar, o modelo descrito pelo autor acima se aproxima dos modelos nos quais o Estado busca intervir nas atividades econômicas visando produzir o bem-estar

social para a população, nos marcos de um capitalismo regulado e com distribuição de renda. Não será este o modelo ora em curso, como veremos a partir do capítulo seguinte.

O enlace das políticas econômicas com as políticas educacionais se dá por meio da execução das políticas fiscais [que fazer com as receitas, como aplicá-las via orçamentos públicos e o financiamento da educação?], que inclusive são o alvo preferencial do ataque nos programas de ajuste para o equilíbrio entre receitas e despesas. Por isso consideramos estratégica a compreensão do que vem a ser, também, a política fiscal. Nesse sentido, para Kliass (2017, p. 101),

A política fiscal é um dos instrumentos importantes que compõem o conjunto da política econômica de um determinado país. É formada por mecanismos utilizados pelo Estado para promover o crescimento e o desenvolvimento da economia com base na arrecadação de receitas tributárias e na realização das despesas correspondentes aos programas governamentais. Quando se mencionam aspectos da política fiscal, imediatamente salta à vista o tratamento equivocado que o tema recebe por um conjunto amplo de governantes e formuladores de política econômica. Refiro-me aqui à busca do equilíbrio enviesado nas contas públicas e da austeridade na condução da questão fiscal.

No contexto das políticas públicas, aquelas analisadas enquanto políticas sociais, segundo Reis (2015, p. 20),

são uma particularidade do Estado capitalista que procura viabilizar a manutenção e reprodução da força de trabalho efetiva ou potencial [...], concessão do Estado burguês e [...] conquista das lutas da classe trabalhadora para superar a sua situação de pobreza e miséria produzida na dinâmica de acumulação capitalista.

As políticas educacionais, por sua vez, caracterizam-se enquanto intervenções do Estado e dos entes da federação republicana visando à garantia do direito à educação básica nas suas três etapas e do acesso ao ensino superior como princípios constitucionais, e, já no século XXI, referenciando-se em metas dos Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014. As arquiteturas de tais políticas estão representadas nas normas constitucionais e infraconstitucionais acerca do financiamento da educação, na valorização e formação dos seus profissionais, nos mecanismos de gestão e cooperação entre os entes federados, na construção dos parâmetros de qualidade, nas diretrizes e bases da educação nacional, nos planos públicos de educação e em diversos outros programas em execução na educação básica e no ensino superior. Em síntese, a Constituição de 1988 estabeleceu como dever do Estado para com a educação as garantias expressas no artigo 208, conforme o texto em seguida.

Art. 208. O dever do Estado com a educação será efetivado mediante a garantia de:  
I - educação básica obrigatória e gratuita dos 4 (quatro) aos 17 (dezesete) anos de idade, assegurada inclusive sua oferta gratuita para todos os que a ela não tiveram

acesso na idade própria; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

II - progressiva universalização do ensino médio gratuito; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 14, de 1996)

III - atendimento educacional especializado aos portadores de deficiência, preferencialmente na rede regular de ensino;

IV - educação infantil, em creche e pré-escola, às crianças até 5 (cinco) anos de idade; (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 53, de 2006)

V - acesso aos níveis mais elevados do ensino, da pesquisa e da criação artística, segundo a capacidade de cada um;

VI - oferta de ensino noturno regular, adequado às condições do educando;

VII - atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático-escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 59, de 2009)

§ 1º O acesso ao ensino obrigatório e gratuito é direito público subjetivo.

§ 2º O não-oferecimento do ensino obrigatório pelo poder público, ou sua oferta irregular, importa responsabilidade da autoridade competente.

§ 3º Compete ao poder público recensear os educandos no ensino fundamental, fazer-lhes a chamada e zelar, junto aos pais ou responsáveis, pela frequência à escola (BRASIL, 1988).

#### 4.1.1.1 A Natureza das Políticas Macroeconômicas

*O resultado do jogo da macroeconomia é gerar determinada renda no país. No entanto, nem todos os membros da sociedade se beneficiam igualmente com o resultado. Alguns grupos podem abocanhar parcela significativa da renda, ao passo que outros não conseguem o mínimo de recursos para satisfazer as necessidades básicas da sobrevivência. Em outras palavras existem ganhadores e perdedores nesse processo.*

Marcelo Moura e Eduardo Andrade (2003, p. 103)

Como visto na parte 1 do estudo, antes mesmo do período questão na presente pesquisa, segundo Paulani (2017, p. 91),

O país foi tomado de assalto pelos ventos [neo]liberais, que já andavam assombrando o mundo havia uma década. Ao final dos anos 1970 e início dos anos 1980, lá no centro do sistema, ou seja, nos países desenvolvidos, depois de algumas décadas de elevadas taxas de crescimento e forte presença estatal na economia, o aumento descontrolado da riqueza financeira começou a cobrar a conta e a exigir que fosse devolvido ao mercado o lugar de proeminência que o Estado havia lhe roubado.

De que forma isso se instalaria entre nós? País periférico aos centros hegemônicos do capital e das principais corporações industriais do mundo, as políticas macroeconômicas executadas no Brasil no período de 1999 a 2014 revelam um movimento pendular, sobre uma base estrutural, onde se verificam duas situações distintas: em primeiro lugar, o progressivo distanciamento do Estado oriundo do processo constituinte concluído em 1988 (1989-2002,

em especial durante o período 1999-2002), com o fortalecimento de seus laços com as reformas neoliberais, o capital financeiro e a chamada “responsabilidade fiscal”.

Em segundo lugar, a reaproximação ao projeto de Estado de bem-estar social [entre 2003 e 2014), com expansão do financiamento de políticas de renda, salário, crédito e consumo, sem, contudo, terem sido adotadas iniciativas para a realização de reformas estruturais (FAGNANI, 2017). Além disso manteve-se nesse mesmo período a base estrutural, a espinha dorsal das contrarreformas herdadas do primeiro quadriênio assinalado (1999-2002), como o tripé macroeconômico visto na parte anterior, extraindo-se do mesmo a pressão constante sobre o tesouro nacional para a formação das metas visando atingir o superávit primário, um dos pés do tripé, a vigência da lei de “responsabilidade fiscal”, bem como a crescente mercantilização da educação superior e do acesso à saúde, com destinação de fundos públicos para fins privados atuantes nesses segmentos. Dessa forma, optou-se, portanto, pela adesão aos princípios do Consenso de Washington, com reformas administrativa e previdenciária, privatizações, reformas fiscais, desregulamentação e inúmeras medidas de favorecimento ao capital na esfera tributária.

#### *4.1.1.2 As Políticas Educacionais*

No campo das políticas educacionais, as disposições pós-constitucionais foram caracterizadas pela descentralização administrativa e por mudanças “por dentro” da estrutura fiscal e patrimonial do Estado vigente, novamente sem rupturas com o ideário neoliberal em marcha. Assim, consideradas as vinculações constitucionais aprovadas em 1988, partiu-se [1] para a aprovação de fundos mediante a utilização de mecanismos de subvinculação de receitas, através dos quais a União se somaria aos estados e municípios na destinação de recursos para o financiamento da educação. Primeiro, a favor da educação fundamental, isso se deu através do Fundef (1996). Dez anos depois, a favor da educação básica, através do Fundeb (2006) e respectivas leis de regulamentação, como veremos em seguida. Houve ainda [2] a aprovação de nova versão para as Diretrizes e Bases da Educação Nacional, por meio da Lei 9394/1996, a LDB; [3] os Planos Nacionais de Educação I (Lei 10.172/2001) e II (Lei 13.005/2014); [4] a Lei do Piso Salarial para os Profissionais da Educação (2008) no efetivo exercício da função docente; [5] as Leis do Fundo Social do Pré-Sal (Lei 12.351/2010) e dos Royalties do Pré-Sal para a Educação e Saúde (Lei 12.858/2013); [6] a Lei do Prouni (Lei 11.096/2005), e as Leis do Fies (10.260/2011 e 12.202/2010). Permaneceram, no entanto, [7] a vigência e as normas de gestão do Salário-Educação (Lei 4440/64) e do [8] Fundo Nacional

de Desenvolvimento da Educação (autarquia federal criada pela Lei nº 5.537, de 21 de novembro de 1968), responsável pela execução de políticas educacionais do Ministério da Educação - MEC. Tais medidas serão analisadas criticamente a partir do tópico 2.2 dessa segunda parte, nas transformações ocorridas entre 1999 e 2014.

Importa ressaltar que em 1998, um ano antes do início do período em questão na presente pesquisa (1999), ocorrera a promulgação da Emenda Constitucional 19, pilar da reforma do estado ao final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso, dispondo “sobre princípios e normas da Administração Pública, servidores e agentes políticos, controle de despesas e finanças públicas e custeio de atividades a cargo do Distrito Federal [...]” (BRASIL, 1998). A Emenda 19 promoveria também alterações no texto em temas que se referem à educação. Assim, foi através de seu artigo 23 que se estabeleceu uma nova redação para o inciso V do artigo 206 da Constituição, ficando o mesmo redigido da seguinte forma a partir de 04 de junho de 1998:

- Art. 206. O ensino será ministrado com base nos seguintes princípios:  
[...]

“V - valorização dos profissionais do ensino, garantidos, na forma da lei, planos de carreira para o magistério público, com piso salarial profissional e ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos;”

Também se processaram alterações a partir do artigo 24 da mesma emenda constitucional:

“Art. 24. O art. 241 da Constituição Federal passa a vigorar com a seguinte redação:

Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

Dessa maneira, através das normas contidas na Emenda Constitucional 19/1998, a administração pública brasileira, nos três níveis da federação, passaria a conviver tanto com novas diretrizes de políticas educacionais, relacionadas com a valorização dos profissionais da educação, quanto administrativo-econômicas, através dos contratos assinados entre os entes públicos e as organizações sociais ou organizações civis públicas, para a realização de serviços públicos delegados, como ocorreu com a gestão da saúde pública em Pernambuco, delegada para Organizações Sociais nos governos do PSB [desde os mandatos de Eduardo Campos] e também do PSDB, em São Paulo e Minas Gerais.

#### 4.2 OS CONFLITOS ENTRE A SOCIEDADE, O ESTADO, A ECONOMIA E O BEM-ESTAR SOCIAL: A HISTÓRIA REVISTA

Tendo a Constituição Federal de 1988 como referência, entendemos que a relação conflituosa entre os distintos segmentos da sociedade, Estado, economia e bem-estar social não constituiu novidade apenas no processo constituinte ou a partir da promulgação da Constituição até o período em estudo, 1999-2014, posto que já havia se evidenciado através de uma ruptura constitucional ocorrida através do golpe militar de 1964, vinte e quatro anos antes de 1988. Interrompiam-se assim, naquele momento, tanto as lutas por reformas de base [com destaque para a reforma agrária, o combate ao analfabetismo, a valorização do salário mínimo, a reforma bancária, a taxaço da remessa de lucros] assentadas em ampla participação popular no campo e na cidade, como a execução de um projeto de Estado com forte acento no planejamento econômico e no uso da política fiscal voltado ao desenvolvimento nacional e regional, como se viu na proposta de Celso Furtado, Ministro do Planejamento de João Goulart, para a implantação da Sudene. Para Furtado (1999, p. 78)

os franceses diziam que o planejamento era necessário para resolver os problemas causados pelas destruições da guerra. Eu acrescentava dizendo que o subdesenvolvimento era uma espécie de devastação. Portanto, para superá-lo necessita-se de planejamento. O mercado sozinho não pode resolver o problema. Não é capaz de mudar as estruturas, o que é fundamental.

Para Fernandes (2018, p. 99), “quando chegamos perto de enterrar de uma vez essa herança senhorial, os estratos civis e militares dirigentes das classes dominantes recorreram a uma contrarrevolução prolongada, reconstruindo pela força bruta o mundo de seus sonhos”.

Nesse sentido, ainda que os militares empossados pelo regime instaurado em 1964 tenham mantido o planejamento econômico como estratégia de intervenção, o fizeram, porém, com forte concentração de renda, progressiva e violenta repressão aos movimentos sociais e aos opositores daquele regime.

Para Santos (2018, p. 17),

[...] o golpe de 1964 não era simplesmente, como se pensava, uma reação das forças sociais ligadas ao antigo modelo econômico primário-exportador contra o avanço da industrialização e dos novos protagonistas sociais que ela trazia através da ‘substituição de importações’. [...]ele não era simplesmente um golpe militar reacionário e sim uma nova etapa da dominação do grande capital internacional sobre nossa economia. Esta dominação impunha ao país um modelo de desenvolvimento que aprofundava nossa dependência das corporações multinacionais, aumentava a concentração econômica e rompia mais ou menos fortemente com o velho latifúndio improdutivo para implantar o capitalismo no campo [...].O projeto modernizador do grande capital internacional apelava para as

elites modernizadoras e se sustentava no poder militar como o setor mais organizado e disciplinado dessas elites.

Dessa forma, com o golpe militar, surge um Estado erigido mediante o uso da força, sustentado numa aliança entre os grandes proprietários de terras, o capital nacional e internacional, junto com setores sociais conservadores, através de uma intervenção no regime democrático que, dessa forma, poria por terra os pilares das reformas de base antes referidas.

Novamente segundo Santos (2018, p. 17), “[...] ficava claro que estávamos antecipando no Brasil uma tendência internacional, que partiu dos centros de poder mundial [comandada pelos Estados Unidos] e se expandia sobretudo nas regiões periféricas e semiperiféricas do sistema capitalista mundial”.

A reação às reformas de base acima referidas já havia, porém, se manifestado antes mesmo do golpe militar. Com a renúncia do Presidente Jânio Quadros, sete meses após sua posse, em 25 de agosto de 1961, assumiria em seu lugar o vice-Presidente, João Goulart, em 07 de setembro do mesmo ano, o fazendo, contudo, com poderes presidenciais esvaziados antes, por ter sido aprovada em 02 de setembro de 1961 uma emenda constitucional que instituiria o regime parlamentarista. João Goulart, presidente empossado, passa a conviver então com Tancredo Neves, Primeiro Ministro, um nítido arranjo conservador para impedir o pleno exercício dos poderes do presidente vinculado ao Partido Trabalhista Brasileiro, o PTB. A reação à posse e aos plenos poderes de Jango como presidente da república não era por acaso. Conforme descrito no portal do Memorial da Democracia (<http://memorialdademocracia.com.br/card/parlamentarismo-de-solucao-a-problema>), com acesso em 06 de dezembro de 2018,

O presidente João Goulart defende o fim do parlamentarismo, como forma de viabilizar a aprovação imediata das chamadas Reformas de Base — agrária, urbana e bancária. Do alto do palanque erguido em Volta Redonda, no estado do Rio de Janeiro, para as festividades de 1º de maio, Jango conclama a multidão a uma ‘atitude mais enérgica’ em defesa das reformas. [...]. A investida de Jango instalou a crise do regime. No discurso, ele se declarou disposto a recuperar seus plenos poderes presidenciais. Diante dessa posição, o gabinete liderado por Tancredo Neves não teve mais condições de se manter no poder e seria desfeito no dia 26 de junho (MEMORIAL DA DEMOCRACIA, 2018).

Com isso, depois de uma sucessão de nomes indicados por Jango para assumir a chefia de governo, e da instabilidade política que esse processo vinha gerando,

ironicamente, partiria da área militar o ultimato para antecipação da consulta popular. O marechal Henrique Teixeira Lott, em entrevista, protestaria contra a instabilidade a que o parlamentarismo submetia o país. Em seguida, os ministros militares fariam conjuntamente uma declaração de apoio à antecipação do plebiscito. Quando a proposta foi enviada ao Congresso, em seu favor se manifestariam os

comandantes do 1º, 2º e 3º Exércitos. Sob pressão militar e popular — o Comando Geral dos Trabalhadores logo convocaria uma greve geral pela antecipação do plebiscito —, o Congresso aprovaria a emenda. Em janeiro do ano seguinte, 11,5 milhões de eleitores iriam às urnas — e 9,5 milhões votariam “não”, exigindo a volta do presidencialismo (MEMORIAL DA DEMOCRACIA, 2018).

Ainda segundo o Memorial da Democracia, a campanha pelo fim do parlamentarismo fora feita com o slogan “Libertado um presidente as reformas vão pra frente”.

As reações contrárias à posse de João Goulart, após a renúncia de Jânio Quadros em 1961, e a tentativa de esvaziá-lo como chefe de governo com a instituição do parlamentarismo, partiam de setores conservadores, contrários, desde sempre, à agenda progressista das reformas de base e que viam na figura do vice-presidente uma alavanca a favor daquelas reformas, tidas como contrárias aos interesses das elites econômicas e políticas rurais e industriais do país. Instalada a ditadura em 31 de março de 1964, de que forma se estruturaram as estratégias de planejamento econômico dos governos militares a partir disso?

Segundo Alzira Alves de Abreu, em texto publicado no CPDOC da Fundação Getúlio Vargas, com acesso em 12 de agosto de 2018,

O I Plano Nacional de Desenvolvimento conservava os princípios traçados no Programa de Metas e Bases para a Ação do Governo apresentado em 1970, também durante o governo do general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974). Organizado sob a orientação do ministro do Planejamento, João Paulo dos Reis Veloso, o I PND tinha por objetivo colocar o Brasil entre as nações desenvolvidas no espaço de uma geração. Para tanto, seria necessário duplicar a renda per capita do país até 1980 e elevar o crescimento do produto interno bruto (PIB) até 1974 com base numa taxa anual entre 8% e 10%. Esse fortalecimento da economia implicaria ainda a elevação da taxa de expansão do emprego até 3,2% em 1974, a redução da taxa de inflação e a adoção de uma política econômica internacional que acelerasse o desenvolvimento sem prejuízo do controle da inflação.

Visando ao fortalecimento da estrutura empresarial, o I PND criou o Programa de Promoção de Grandes Empreendimentos Nacionais e convocou o empresariado brasileiro a participar de setores estratégicos do desenvolvimento.

O I PND apoiava-se em recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico (BNDE), da Caixa Econômica Federal, do Banco do Brasil e de outros órgãos financeiros da União [...]. A principal inovação do I PND em relação ao Programa de Ação Econômica do Governo (PAEG), relativo ao período 1964-1966, e ao Programa Estratégico de Desenvolvimento (PED), relativo ao período 1968-1970, foi que enquanto esses últimos eram documentos que traduziam intenções do Poder Executivo, o PND foi convertido em lei após ter sido analisado e aprovado pelo Congresso. (...) O II Plano Nacional de Desenvolvimento tinha como objetivos centrais elevar a renda per capita a mais de mil dólares e fazer com que o produto interno bruto ultrapassasse os cem bilhões de dólares em 1977. A meta básica para o quinquênio 1975-1979 era o ajustamento da economia nacional à situação de escassez de petróleo e ao novo estágio da evolução industrial do país. Por isso mesmo era dada grande ênfase às indústrias básicas, sobretudo aos setores de bens de capital e da eletrônica pesada. O objetivo era substituir as importações e, sempre que possível, abrir novas frentes de exportação. A agropecuária era também chamada a cumprir novo papel no desenvolvimento brasileiro, contribuindo de forma significativa para o crescimento do PIB. O II PND previa a consolidação até 1980 de uma sociedade industrial moderna e de um modelo de economia competitiva [...]. Outro item importante era o desenvolvimento de uma política de

integração nacional, baseada num programa de aplicação de recursos no Nordeste. Era também prevista a ocupação produtiva da Amazônia e da região Centro-Oeste, a ser promovida pelo Programa de Pólos Agropecuários e Agrominerais da Amazônia (Poloamazônia) e pelo Programa de Desenvolvimento de Recursos Florestais. O desenvolvimento social do país seria obtido através da conjugação de uma política de emprego com uma política de salários que permitiria a criação progressiva de uma base para o mercado de consumo de massa. A qualificação da mão-de-obra deveria ser acelerada através da educação, do treinamento profissional e de um programa de saúde, saneamento e nutrição. A política de integração social, baseada na aplicação do conceito de previdência, incluiria uma política habitacional e uma série de mecanismos destinados a suplementar a renda, a poupança e o patrimônio do trabalhador. Finalmente, o II PND previa a integração do Brasil no mercado mundial graças à conquista de mercados externos, sobretudo para produtos manufaturados e produtos primários não-tradicionais. Seria adotada também uma política de diversificação das fontes de fornecimento, dos mercados externos e dos investimentos estrangeiros (ABREU, 2018)

A leitura do texto acima revela que, deixada à margem, de forma repressiva, a participação democrática da sociedade, seja na ação livre da oposição nos parlamentos, seja nos movimentos sociais, estudantis e sindicais, mediante o uso da força militar, o Estado implantado a partir do golpe de 1964 pretendia, sob forte planejamento tecnocrático, erigir um capitalismo “moderno”, competitivo e com distribuição de renda. Apesar dessas intenções, com o passar dos anos, endurecendo progressivamente a repressão física aos opositores e às liberdades democráticas, ainda que revelando elevadas taxas de crescimento do PIB, o regime militar enfrentaria pressão crescente e contínua das bases da sociedade e também da comunidade internacional ante as denúncias de prisões ilegais, atos de tortura e morte de opositores. Uma pressão ao mesmo tempo política, intelectual, sindical, artística, social e eleitoral pelo fim da ditadura. Embora pretendessem, como visto antes “o desenvolvimento social do país [...] através da conjugação de uma política de emprego com uma política de salários que permitiria a criação progressiva de uma base para o mercado de consumo de massa”, tais planos não conseguiram se realizar nem muito menos abortar suas contradições ou a reação enérgica da sociedade aos governos militares.

O ápice institucional do processo pela redemocratização do país e o fim da ditadura foi a apresentação, dezoito anos após o golpe de 1964, da Proposta de Emenda Constitucional Nº 05, de 02 de março de 1983, encabeçada pelo Deputado Federal Dante de Oliveira [PMDB-MT], por eleições diretas para a Presidência da República, o que gerou então sucessivos e a cada dia maiores comícios em todo o país por sua aprovação, num movimento que se tornou conhecido como “Diretas Já”. Apesar disso, a referida emenda seria derrotada em votação na Câmara dos Deputados no dia 25 de abril de 1984, permanecendo o processo vigente até então, através do qual, em 15 de janeiro de 1985, se realizaram as eleições indiretas no Colégio Eleitoral, elegendo-se Tancredo Neves para Presidente e José Sarney

para Vice-Presidente. Com a súbita enfermidade de Tancredo Neves ocorrida em 14 de março, Sarney assume a Presidência da República. A morte de Tancredo em 21 de abril do mesmo ano sela definitivamente José Sarney como Presidente da República.

#### **4.2.1 A Retomada do Estado Para o Bem-Estar Social e o Ovo da Serpente**

Após as referidas eleições indiretas e a posse de Sarney, as funções do Estado, vigentes entre 1964 e 1985, seriam revistas no processo constituinte convocado pelo mesmo, vindo a ocorrer entre 1986 e 1988, tecendo-se, a partir de então, um outro projeto de Estado e uma nova perspectiva de nação e de sociedade. O texto original da Constituição de 1988 estabeleceu no seu artigo 174 e respectivo parágrafo primeiro [não alterados desde então por nenhuma emenda constitucional]:

Como agente normativo e regulador da atividade econômica, o Estado exercerá, na forma da lei, as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, sendo este determinante para o setor público e indicativo para o setor privado. § 1º A lei estabelecerá as diretrizes e bases do planejamento do desenvolvimento nacional equilibrado, o qual incorporará e compatibilizará os planos nacionais e regionais de desenvolvimento.

No campo das políticas econômicas, da produção e socialização das riquezas, tais diretrizes indicariam um Estado não mais voltado em primeiro plano ao crescimento do bolo para depois dividi-lo entre os trabalhadores, como afirmou o então Ministro da Fazenda, Delfim Netto, durante o regime militar, mas sim buscando a combinação dos objetivos econômicos com a democracia e os direitos sociais. Tal e qual num disco de vinil, no lado “A” dessa combinação estavam dadas as condições jurídicas para a articulação tanto de ações visando o desenvolvimento econômico quanto para a universalização de direitos sociais, suportada, finalmente, na vinculação de receitas orçamentárias para a educação e num sistema amplo de Seguridade Social com fontes próprias de arrecadação e destinação emergencial de 30% dessas receitas para o SUS, que acabara de nascer. Ao mesmo tempo, porém, no lado B, estabeleceu-se no texto constitucional [artigo 166, parágrafo 3º, inciso II, “b” ] que as dotações contidas nas propostas de lei orçamentária anual, destinadas ao pagamento dos serviços da dívida, não poderiam ser objeto de alterações por meio de emendas parlamentares ao texto do projeto, sem que esse impedimento tivesse sido submetido a debates ou audiências públicas durante a constituinte. Dessa forma estava posto, portanto, no texto constitucional, o ovo da serpente do interesse rentista na execução das despesas do tesouro nacional [uso a expressão “ovo da serpente” tomando emprestado o título do filme dirigido por Ingmar

Bergman, em 1977, no qual o diretor sueco traça um panorama da Alemanha de 1923, após a primeira guerra e, por meio da exposição da vida de dois personagens e das situações que os cercam, revela o nascedouro de comportamentos e manifestações que levariam aquele país ao nazismo. Para mais informações acerca do filme observar a crítica feita ao mesmo por Luiz Santiago, no portal <https://www.planocritico.com/critica-o-ovo-da-serpente/de>, acesso em 1 de janeiro de 2019].

O dispositivo antes referido, contido no artigo 166, parágrafo 3º, Inciso II, “b”, porém, segundo Benayon e Rezende, em “*Anatomia de uma fraude à Constituição*” (2006), havia sido inserido no texto constitucional de forma fraudulenta, por ação do Deputado Nelson Jobim [PMDB-RS], em flagrante desrespeito às normas do Regimento Interno da Assembleia Nacional Constituinte, segundo as quais, de acordo com os autores, “no segundo turno [de votação] só poderiam ser apresentadas e votadas alterações [...] através de emendas supressivas ou corretivas, estas relativas a omissões, erros ou contradições”. Segundo os autores, “Vê-se que ocorreu alteração de mérito no artigo que trata das diretrizes orçamentárias” (BENAYON; REZENDE, 2006, p. 05). A pretexto de trazer emendas supressivas ou sanativas, foi inserido novo texto que não havia sido debatido nos trabalhos constituintes e sequer acolhido na primeira versão do projeto levado à votação. Dessa forma ficava estabelecido que nem mesmo Deputados e Senadores, eleitos pelo voto popular, poderiam intervir na administração da dívida, posto que impedidos constitucionalmente de alterar, por emendas parlamentares, os recursos destinados ao pagamento dos seus serviços. Rompia-se assim, claramente, o princípio segundo o qual “todo poder emana do povo, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos dessa Constituição” (artigo 1º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988). Na prática, todo o poder que emanava do povo, dali para a frente, no tocante à repartição dos recursos previstos no orçamento, não seria exercido em sua totalidade, apenas ocorrendo na proporção que restasse do orçamento após comprometidas as receitas com o pagamento dos serviços da dívida. Começaria então, dessa forma, o esvaziamento da democracia representativa no país e a tutela financeira sobre a execução orçamentária.

Ainda assim, a Constituição estabeleceu ao Estado um papel indutor das atividades econômicas a partir da retomada dos investimentos públicos. Nesse sentido, no artigo 3º do novo texto, restou afirmado: “Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I – Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II – Garantir o desenvolvimento nacional;

III – Erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;

IV – Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Como se pode ver, observados os incisos I e II acima, a obra dos constituintes revelou um Estado comprometido com conquistas sociais importantes. O Título VII, da ordem econômica e financeira, em seu capítulo I, dos princípios gerais da atividade econômica, nos traria no artigo 170 do novo texto constitucional que “a ordem econômica, fundada **na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa**, tem por fim assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social [...]”, (BRASIL, 1988), observados, entre outros, os princípios que destaco: (Grifo nosso).

I - Soberania nacional;

II - Propriedade privada;

III - Função social da propriedade;

IV - Livre concorrência;

Observa-se que o princípio da propriedade privada antecede a função social da propriedade e que a livre concorrência não está vinculada a qualquer pressuposto, assim como não está também vinculada a isso a referência, no texto do artigo, à livre iniciativa como um dos fundamentos da ordem econômica. Porém, o mesmo texto constitucional que fundou a ordem econômica na valorização do trabalho humano tem assistido, desde 1988, como decisões de Estado, a uma sucessão de políticas econômicas, monetárias, fiscais e cambiais que, relacionadas entre si, via de regra se situam como promotoras do desemprego, do subemprego e da informalidade, o que contraria os objetivos da República já assinalados no artigo 3º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988.

#### **4.2.2 O Período Collor de Mello e o Desmonte do Estado Definido pelos Constituintes**

Contudo, contrariamente ao novo desenho constitucional do estado brasileiro, consolidado o processo de redemocratização do país com eleições diretas para a Presidência da República, a partir de 1989, o presidente eleito na ocasião, Fernando Collor de Mello, que derrotara, no segundo turno daquelas eleições presidenciais Luís Inácio Lula da Silva,

candidato do PT e da Frente Brasil Popular, iniciou um processo de reformas que atingiriam em cheio o desenho do Estado assinalado na Constituição de 1988.

Segundo Picollo (2013, p. 66-67),

No Governo Collor, o Programa Nacional de Desestatização (PND), cujos eixos encontram-se no texto do projeto apresentado pelo presidente em seu discurso no Congresso no dia 15/03/1990, assume envergadura distinta dos governos anteriores. Constituiu-se em peça fundamental para a **redefinição da atuação do Estado e instrumento de redução da dívida pública**. As empresas selecionadas estavam localizadas em setores que representavam a base da estrutura industrial, como a siderurgia, a petroquímica e a produção de fertilizantes e, nas palavras do então presidente, [...]

‘sua privatização [das empresas selecionadas] possibilitará o aumento da eficiência administrativa e produtiva e a realização de novos investimentos, criando assim condições para o aumento da oferta de insumos básicos a preços menores. [...] a privatização não se limita à venda das empresas, mas também engloba a concessão ao setor privado da exploração de serviços públicos e execução de obras públicas, a ser regulamentada por lei’

O marco jurídico do programa de privatização do Governo de Fernando Collor foi constituído pela lei nº 80.313, de 12 de abril de 1990, que criou o PND. Diferentemente da legislação que esteve em vigor no Brasil até este momento, no Programa Nacional de Desestatização estiveram delineadas questões que a partir de então assumiriam papel central na agenda política nacional. Na nova legislação a privatização passou a ser vista como um instrumento para reordenar a posição estratégica do Estado na economia uma vez que possibilitaria: i) a transferência à iniciativa privada de atividades até então restritas ao setor público (art. 1º. § I); ii) a redução da dívida pública, concorrendo para o saneamento das finanças do setor público (artigo 1º, parágrafo 2º); iii) a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vieram a ser transferidas à iniciativa privada (art. 1º. § III); iv) a modernização do parque industrial do País, ampliando sua competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia (art. 1º. § IV); v) à administração pública, concentrar seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais (art. 1º. § V); vi) o fortalecimento do mercado de capitais, através do acréscimo da oferta de valores mobiliários e da democratização da propriedade do capital das empresas que integrem o Programa (art. 1º. § VI)(Grifo nosso).

Collor de Mello assumia dessa forma o novo desenho do Estado em sintonia com os interesses de grupos econômicos nacionais e internacionais, como vimos no capítulo anterior, embora sob conflito com trabalhadores de empresas públicas e movimentos de oposição ao projeto de privatizações que começava a se desenhar. O Estado, portanto, antes mesmo de ter realizado todos os pressupostos oriundos da Constituição de 1988, agora chefiado por um governo identificado com os fundamentos do neoliberalismo. Mudava assim sua natureza ao operar na esfera econômica, transferindo para o setor privado, fosse ele nacional ou internacional, a responsabilidade pelo investimento nos setores estratégicos da economia, segundo os objetivos e as estratégias dessas empresas e grupos e não a partir das necessidades do desenvolvimento nacional. Colocava-se assim em dúvida, a partir de então, a validade do

princípio da soberania nacional destacado no Inciso I do artigo 170 do novo texto constitucional.

Apesar dessas iniciativas, segundo Paulani (2017, p. 92),

No Brasil, até meados dos anos 1990, mesmo com a eleição de Fernando Collor, essa agenda teve dificuldades para ser implementada, porque se impunha como necessidade, antes disso, a resolução do problema inflacionário. Ademais, era preciso resolver também a questão do endividamento externo, que pairava em suspenso desde a moratória de 1987. Com o advento do Plano Real, em 1994, essa agenda neoliberal transformou-se em programa de governo do candidato e depois presidente Fernando Henrique Cardoso, que venceu as eleições daquele ano justamente por conta da estabilidade monetária que o referido plano produziu. De outro lado, o problema da dívida externa também havia sido resolvido, com o atendimento de duas exigências de nossos credores internacionais; a securitização dos débitos e a abertura financeira da economia, incluindo a internacionalização do mercado brasileiro de títulos públicos.

A abreviação do fim do governo de Fernando Collor de Mello, por um processo de impeachment votado em 1992, levaria ao governo da República o seu Vice, Itamar Franco, empossado em 29 de dezembro daquele ano. No campo econômico, após nomear Gustavo Krause, Paulo Haddad e Eliseu Rezende como seus ministros da Fazenda, o novo Presidente convida em maio de 1993 o então Senador e seu Ministro das Relações Exteriores, Fernando Henrique Cardoso [PSDB-SP], para ocupar o Ministério da Fazenda. O Estado da era Collor e as políticas econômicas por ele delineadas, porém, não se desconfigurariam.

#### **4.2.3 Ainda o Desmonte: da Estabilidade ao Neoliberalismo Assumido**

A dupla gestão presidencial de FHC, antecedida por sua passagem naquele ministério, marcaria a construção, sob a liderança do Estado, de uma engenhosa reforma monetária iniciada em fevereiro de 1994, de uma reforma administrativa, como vimos antes em 1998 e de um novo projeto macroeconômico a partir de 1999, cuja compreensão se expressa claramente, desde o começo, quando recorremos novamente a Paulani (2017, p. 92), para quem

[...] a partir de 1995, a economia brasileira experimentou um agressivo programa de privatizações, a adoção de medidas para liberalizar o comércio, o fortalecimento do processo de abertura financeira [que já havia se iniciado] e a adoção de uma política monetária bastante rígida, com juros reais elevadíssimos. Em paralelo, entraram em cena outras medidas visando beneficiar diretamente o capital financeiro, como a isenção tributária a ganhos financeiros de não residentes e àqueles recebidos sob a forma de dividendos, alterações legais para dar mais garantias aos credores do Estado e reforma previdenciária para cortar gastos públicos e abrir o mercado previdenciário ao capital privado.

Os aspectos pertinentes à reforma monetária desenvolvida por FHC, ainda como Ministro da Fazenda, são analisados, entre outros autores, por André de Melo Modenesi, em seu livro “*Regimes Monetários, teoria e experiência do Real*” (2005). Para o autor, a primeira fase do Plano Real visou promover o ajuste das contas públicas, pois entendia-se que o equilíbrio fiscal era “pré-condição fundamental para o sucesso de qualquer plano de estabilização que viesse a ser adotado no País” (MODENESI, 2005, p. 298). Em função disso foram criados o Plano de Ação Imediata e o Fundo Social de Emergência.

Para o autor,

O PAI, estabelecido em maio de 1993, considerava que a desordem financeira e administrativa do setor público era um dos fatores responsáveis pela manutenção da inflação. Suas principais medidas compreendiam: a) a redução dos gastos públicos e a maior eficiência na sua utilização. b) elevação da receita fiscal com criação do imposto provisório sobre movimentação financeira [IPMF] e o combate à sonegação. c) a redefinição das relações entre a União e os estados e municípios, consubstanciada na redução das transferências não-constitucionais e na regularização do pagamento da dívida destes para com o governo federal, d) as mudanças institucionais e o saneamento dos bancos estaduais e federais, e) a ampliação do Programa Nacional de Desestatização [PND], concluindo-se a privatização de empresas de siderurgia e petroquímica e iniciando-se a dos setores de energia elétrica e de transporte ferroviário, com a instituição do Fundo de Privatização. O FSE, por sua vez, foi aprovado pelo Congresso Nacional em 23 de fevereiro de 1994 para vigorar durante os anos de 1994 e 1995. Sua importância e o seu caráter emergencial residiam no fato de que não havia recursos tributários suficientes para o financiamento dos gastos sociais-apesar dos cortes realizados com relação à proposta orçamentária original para o ano de 1994-, o que poderia levar ao financiamento inflacionário dos mesmos (2005, p. 301).

O Fundo Social de Emergência, instituído através da Emenda Constitucional de Revisão Nº 01, de 1º de março de 1994, por meio de seu artigo 1º alterou três artigos das Disposições Constitucionais Transitórias, especificamente os artigos 71, 72 e 73. A nova redação do artigo 71 estabeleceu que

fica instituído nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica, cujos recursos serão aplicados no custeio das ações dos sistemas de saúde e educação, benefícios previdenciários e auxílios assistenciais de prestação continuada, inclusive liquidação de passivo previdenciário, e outros programas de relevante interesse econômico e social.

No novo texto estabelecido para o artigo 72 integram o Fundo Social de Emergência

I - o produto da arrecadação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza incidente na fonte sobre pagamentos efetuados, a qualquer título, pela União, inclusive suas autarquias e fundações;

II - a parcela do produto da arrecadação do imposto sobre propriedade territorial rural, do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre operações de crédito, câmbio e seguro, ou relativas a títulos ou valores mobiliários,

decorrente das alterações produzidas pela Medida Provisória n.º 419 e pelas Leis n.º 8.847, 8.849 e 8.848, todas de 28 de janeiro de 1994, estendendo-se a vigência da última delas até 31 de dezembro de 1995;

III - a parcela do produto da arrecadação resultante da elevação da alíquota da contribuição social sobre o lucro dos contribuintes a que se refere o § 1.º do art. 22 da Lei n.º 8.212, de 24 de julho de 1991, a qual, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, passa a ser de trinta por cento, mantidas as demais normas da Lei n.º 7.689, de 15 de dezembro de 1988;

IV - vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, excetuado o previsto nos incisos I, II e III;

V - a parcela do produto da arrecadação da contribuição de que trata a Lei Complementar n.º 7, de 7 de setembro de 1970, devida pelas pessoas jurídicas a que se refere o inciso III deste artigo, a qual será calculada, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, mediante a aplicação da alíquota de setenta e cinco centésimos por cento sobre a receita bruta operacional, como definida na legislação do imposto sobre renda e proventos de qualquer natureza (BRASIL, 1994).

VI - outras receitas previstas em lei específica.

Nessa composição destaca-se o inciso IV, que constituiria, dali por diante a espinha dorsal do FSE, dos demais fundos e medidas que o sequenciariam até 2015, como o Fundo de Estabilização Fiscal, FEF, e a desvinculação das receitas da União, a DRU.

A Emenda Constitucional de Revisão N.º 01/1994, pela qual se criou o Fundo Social de Emergência, revogaria ainda o parágrafo 4º do artigo 2º da Emenda Constitucional N.º 3, de 17 de março de 1993, que destinava 20% da receita do imposto sobre movimentação ou transmissão de valores e de créditos e direitos de natureza financeira, para programas de habitação popular, evidenciando-se, desde então, grave prejuízo ao processo de construção da moradia no país.

Como se observa no artigo 1º da Emenda Constitucional de Revisão N.º 01, de 1 de março de 1994, a nova redação dada ao artigo 71 do ato das disposições constitucionais transitórias da CF de 1988 institui, nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, o Fundo Social de Emergência, **com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica**. O Fundo foi constituído argumentando-se que a Constituição Federal de 1988 havia instaurado **excessiva rigidez na execução orçamentária em função das vinculações constitucionais** e contribuições próprias estabelecidas, como para a Educação e a Seguridade Social e, frente a isso, por seu intermédio, se poderiam conferir graus de liberdade na condução da política fiscal com o controle, ou até mesmo, diminuição das despesas (Grifos nossos).

O mesmo discurso vimos voltar em 2016, como abordaremos na parte 4 desse estudo. Apesar dessas medidas [PAI e FSE], Modenesi denuncia a precariedade dos dois instrumentos, pois não foram capazes de assegurar o equilíbrio fiscal pretendido, “ainda que

tenham contribuído para o ajuste das contas públicas no curto prazo” (MODENESI, 2005, p. 302).

Para confirmar sua denúncia aponta que a Necessidade de Financiamento do Setor Público [NFSP] passou de uma média de 0,4% do PIB entre 1991 e 1994 para 5,2% do PIB durante a implantação do Plano Real, de 1995 a 1998. A Tabela 1 a seguir, elaborada pelo autor, expressa os números.

**Tabela 1 - Evolução das Contas Públicas [% do PIB]: 1991 a 1998**

| Composição                 | Média 1991 a 1994 | Média 1995 a 1998 | Diferença |
|----------------------------|-------------------|-------------------|-----------|
| NFSP                       | 0,4               | 5,2               | 4,8       |
| Déficit Primário *         | - 2,9             | 0,2               | 3,1       |
| Despesas com Juros [reais] | 3,3               | 5,0               | 1,7       |

Fonte: Banco Central do Brasil

\*O sinal negativo significa superávit

Percebe-se dos dados reunidos acima que a elevação das despesas com juros de 3,3% para 5% do PIB e a transformação do déficit primário [-2,9%] em déficit operacional em 0,2%, concorreram para o desequilíbrio nas contas públicas. Vencida essa etapa do ajuste fiscal veio a etapa seguinte, que visou quebrar o caráter inercial da inflação brasileira. Com isso partiu-se para o alinhamento dos preços por meio de um indexador que servisse de referência para o reajuste de todos os preços e rendimentos com a menor defasagem possível, preservando-se um efeito neutro. Assim, no dia 1º de fevereiro de 1994, por meio de Medida Provisória 434, foi criada URV, Unidade Real de Valor, que evoluía de acordo com a variação pró-rata dia de três índices de preços mais usados no Brasil, a saber, o Índice Geral de Preços de Mercado [IGP-M], Índice de Preços ao Consumidor Amplo [IPCA], e Índice de Preços ao Consumidor [IPC], calculados, respectivamente, pela Fundação Getúlio Vargas [FGV], pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística [IBGE] e pela Fundação Instituto de Pesquisas Econômicas [FIPE]. A URV era, portanto, apenas, uma unidade de conta, não sendo usada como meio de pagamento nem circulando paralela ao Cruzeiro Real. Começava então a segunda etapa do Plano Real. Em 1º de julho de 1994 a URV se tornou moeda plena sob a denominação de Real, completando a reforma monetária. O estoque monetário antes denominado em Cruzeiro Real, a troca de moeda em circulação e a conversão dos contratos foram realizados a uma taxa de 1 R\$/CR\$2.750,00, o valor da URV.

Outra análise acerca do Plano Real foi desenvolvida por Gustavo Franco, em sua obra *“A moeda e a lei: Uma história monetária brasileira ‘1933-2013’ ”*. Franco descreve no capítulo 7 intitulado *“Planos heterodoxos, suas ilusões e inovações”* que “a crônica dos

choques heterodoxos se tornou parte indissociável da experiência da hiperinflação no Brasil, deixando claro que, para essa tragédia, nenhum alimento pode ser mais nutritivo que um plano de estabilização fracassado” (FRANCO, 2017, p. 466). Ainda segundo o autor

A inflação e os planos econômicos se embaralharam. Os choques tiveram nome e sobrenome, pois estavam indelevelmente associados a seus autores e comandantes, expostos ao público em lançamentos com imensa pompa e a cobertura de um evento histórico. Muitos nomes e ideias vieram para a linha de frente, buscando a ribalta para desfrutar dos dividendos políticos que a experiência mostraria serem efêmeros, e acabaram passando de heróis a patronos da hiperinflação (2017, p. 468).

Ao todo seriam realizados, segundo o mesmo autor, cinco “choques econômicos” em aproximadamente cinco anos “nos quais todas as alternativas do almanaque, inclusive as impronunciáveis, foram experimentadas, amiúde de forma intrusiva, improvisada e mesmo inconstitucional” (2017, p. 471). Ao abordar no capítulo 8 da mesma obra “*o Plano Real e a reconstrução da moeda*”, Franco afirma que “em vista da enorme carga simbólica-adicionalmente aos ganhos objetivos envolvidos na estabilização-não há exagero em afirmar que o fim da hiperinflação, resultado no Plano Real, mobilizou o imaginário da nação [...] (2017, p. 537-538).

Afirma ainda o autor que

o Ministro que deflagrou o processo foi o indisputado beneficiário dessa imensa energia, que ele logrou capturar em eleição ocorrida quando a estabilidade já se fazia sentir, embora ainda não estivesse assegurada. As batalhas pelos ‘fundamentos’ da estabilização se desdobravam em múltiplas frentes, com resultados incertos, e o novo presidente já construía sua campanha e seu programa de governo, comprometendo-se muito profundamente com uma ampla agenda de providências de natureza reformista necessárias para consolidar a estabilização (2017, p. 538).

Dessa forma, como visto acima, até 1994 o país vivera anos e anos de planos frustrados de combate à inflação. Porém, com os primeiros resultados aparentemente sólidos, obtidos nessa direção, Fernando Henrique Cardoso deixa o Ministério da Fazenda em março de 1994 para disputar as eleições presidenciais. A implantação da nova moeda, o Real, se dá a partir de julho do mesmo ano, o que fortaleceria ainda mais suas chances na disputa eleitoral. Com isso, no dia 3 de outubro daquele ano, o país elegeria FHC o novo Presidente da República já no primeiro turno. A empreitada anti-inflacionária pôs em plano secundário o Plano Nacional de Desestatização deflagrado no governo de Collor de Mello, mas a eleição de FHC lançaria as bases para sua retomada posteriormente como veremos, de forma ainda mais profunda e larga.

A estratégia de conduzir seu governo ancorando-se por quatro anos nos bons números do combate à inflação, porém, não permitiria que FHC chegasse ao final de seu primeiro mandato, em 1998, voando em céu de brigadeiro. Ao final desse período, os pilares sobre os quais fora erigido o Plano Real cobriam a sua fatura.

Para Paula e Ferrari Filho (2012, p. 329),

se, por um lado, o Plano Real obteve um relativo sucesso no que diz respeito ao controle do processo inflacionário, por outro, o incentivo às importações, devido à abertura comercial e à valorização cambial, e o ritmo lento das exportações ocasionaram uma rápida deterioração da balança comercial: entre 1990 e 1994, o saldo acumulado da balança comercial foi da ordem de US\$ 64,8 bilhões, ao passo que no período de 1995 a 1998 a balança comercial acumulou um *deficit* ao redor de US\$ 22,4 bilhões. Ao adicionar ao *deficit* acumulado nesse período os pagamentos de juros e o aumento das remessas de lucros e dividendos, a economia brasileira passou a apresentar recorrentes e significativos *deficit* no balanço de pagamentos em conta-corrente: entre 1994 e 1998, o déficit em transações correntes atingiu um montante de US\$ 107,5 bilhões, sendo que em 1998 a relação *deficit* em conta-corrente sobre o PIB atingiu 4,0% (Grifos dos autores)].

A paridade cambial, que tornou o Real uma moeda forte desde o seu nascimento frente ao Dólar, constituiu-se, como visto, num fator de estímulo para os aspectos acima referidos pelos autores. A moeda anterior ao Real, o Cruzeiro Real, fora cotada em 01/01/1994 em CR\$ 331, 210 Cruzeiros Reais para a compra de um Dólar. A nova moeda, porém, atingiu a proeza de estar cotada a R\$ 1,00 por US\$ 1,00 em 1º de julho de 1994, valorizando-se a R\$ 0,89 para a compra de um Dólar em outubro do mesmo ano. Assim, com o Real forte, progressivamente, a escassez de reservas em moeda estrangeira e os problemas disso decorrentes bateram à porta de FHC ao final de quatro anos.

Por influência desse desequilíbrio no balanço de pagamentos, o governo FHC, deslocando o Estado à assunção de novas tarefas, buscou acordo com o Fundo Monetário Internacional em novembro de 1998, em busca de acesso a saques em dólares para recompor suas reservas, aprofundando a partir desse passo a inserção submissa do Estado e da economia brasileira nos circuitos internacionais de valorização do capital, como já se observara nos anos de 1970 e no período marcado pela crise da dívida externa, como veremos adiante.

O dever de casa imposto pelo FMI, como vimos na primeira parte, foi claro na assinatura do acordo de 1998: a política de estabilização, a partir de 1999, passou a apresentar as já conhecidas marcas: tripé composto pelo regime de metas de inflação, a adoção do câmbio flutuante e geração de constantes superávits primários (FERRARI; PAULA, 2012). No primeiro acordo foram US\$ 41,5 bilhões para rolar a dívida privada. Em 2001 seriam

novos US\$ 15,7 bilhões e em 2002 mais US\$ 37 bilhões. Nesses acordos, segundo Bastos (2017, p. 78),

[...] O terceiro acordo foi assinado em meio à campanha presidencial de 2002 e foi essencial para disciplinar as propostas de Luiz Inácio Lula da Silva, que assinou a *Carta ao povo Brasileiro*, comprometendo-se a respeitar os termos do acordo e, na prática, preservar o ‘tripé macroeconômico’.

Como se viu acima, o princípio da soberania nacional, descrito no inciso I do artigo 170 do texto constitucional de 1988, já abalado pelo Plano Nacional de Desestatização da era Collor, avançaria a passos largos em seu processo de erosão. A margem de manobra para o uso da política fiscal frente aos desafios do investimento produtivo e social fora corroída pela imposição das metas do superávit primário. Com isso, a perspectiva de um Estado democrático, conquistado a partir de um processo constituinte, estava sendo velozmente desconstituída.

Ainda assim, por incapacidade ou receio de impopularidade, tais atitudes do governo de FHC não foram decifradas pela oposição e, sem que fossem compreendidas pela maioria do eleitorado de forma crítica, o candidato tucano seria reeleito em 1998, dando sequência às reformas de Estado iniciadas por Collor de Mello e continuadas no seu primeiro mandato (1995-1998), as quais seriam ancoradas, sobretudo, nos processos de privatização de empresas públicas, na desoneração das remessas de lucros ao exterior e sobre os ganhos dos proprietários com pagamento de juros sobre o capital próprio.

Portanto, sucedendo as eleições presidenciais de 1989, 1994 e 1998, a partir de 1999, consolidam-se uma nova concepção e novas atribuições do Estado, que se distanciaria ainda mais do que fora definido no texto constitucional de 1988, tornando letra morta, pela expansão do poder privado sobre o público, norma do artigo 170 que, em seu *caput*, visava “assegurar a todos a existência digna, conforme os ditames da justiça social” (BRASIL, 1988).

#### 4.3 A ANTESSALA DAS TRANSFORMAÇÕES OCORRIDAS ENTRE 1999 e 2014

Vencidos os governos de Fernando Collor de Mello, Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, o que vimos foi a completa desfiguração da Constituição de 1988.

Para Fagnani (2017, p. 119),

As bases materiais e financeiras do Estado foram destruídas em consequência das privatizações, do baixo crescimento, dos juros elevados, do câmbio valorizado e do

endividamento crescente. A abrupta abertura financeira e comercial expôs a indústria à competição desigual que provocou internacionalização e destruição das cadeias produtivas de setores estratégicos. No campo da cidadania social, os valores do bem-estar, inscritos na Carta de 1988, eram incompatíveis com a agenda liberal, e passou-se a exigir a eliminação do capítulo sobre a ‘Ordem Social’. A centralidade do ajuste macroeconômico e da reforma liberal do Estado determinava que o foco ‘nos pobres’ fosse a única política social possível para o Brasil. A serventia dessa opção é clara, pois ela, simultaneamente, atendia aos imperativos do ajuste fiscal [é barata, menos de 0,5% do PIB], aos propósitos da reforma liberal do Estado [o desmonte do estado social erigido em 1988] e saciava o apetite da ‘financeirização’, pela ampliação da oferta privada de serviços sociais para os ‘não-pobres’ [aqueles que recebem mais de US\$ 1 por dia].

#### 4.3.1 O Estado Dupla Face

A destruição das bases acima referidas, contudo, vencido o período Collor-Itamar-FHC [primeiro mandato], não impediu a construção de estratégia comum em ações de envergadura encetadas tanto pelo segundo mandato de FHC quanto nos mandatos de Luís Inácio Lula da Silva e de Dilma Rousseff. Trago aqui dois exemplos, uma na economia [política monetária, combate à inflação] e outro na educação superior. Tais ações construídas, a princípio, com o fim de responder **ao interesse público**, como a redução da inflação e o acesso dos mais pobres e estudantes trabalhadores ao ensino superior, beneficiariam, ao mesmo tempo, enormemente, **os interesses privados**, como veremos a seguir, distanciando-se, ambas, de quaisquer pretensões de se realizarem reformas estruturais em suas respectivas áreas, aprofundando-se tanto o processo de financeirização de nossa economia quanto o de internacionalização do ensino superior privado no país (Grifos nossos).

Vejamos o primeiro caso, na esfera econômica. Frente às ameaças inflacionárias daquele início de ano (1999), em 04 de março a taxa básica de juros subiu de 39% para 45%, com Armínio Fraga na presidência do Banco Central. Segundo notícia publicada no Jornal “Folha de São Paulo”, no dia 5 de março do mesmo ano, o COPOM-Comitê de Política Monetária do Banco Central, que havia se reunido na manhã do dia anterior, mudara a forma de se definir a taxa de juros, começando a implantar o sistema que foi desenhado em fevereiro de 1999, por meio de declaração conjunta entre o governo e o FMI-Fundo Monetário Internacional. Com isso, segundo a notícia, “acaba o sistema de bandas de juros, criado em 1996. Agora, apenas uma taxa vai sinalizar os juros de toda a economia - a chamada taxa referencial Selic [Sistema Especial de Liquidação e de Custódia]” (FOLHA DE SÃO PAULO, 1999). A inflação em fevereiro daquele ano, acumulados 12 meses, desde março de 1998, estava em 2,24%, chegando ao final de 1999, à média de 4.86%. Entrávamos assim no primeiro trimestre de 1999 com a maior taxa de juros nominal já adotada. Ao final do ano a

Dívida Pública Mobiliária Federal Interna em mercado [DPMFi] sinalizava 34,4% do PIB, totalizando R\$ 464.388.000.000,00 (quatrocentos e sessenta e quatro bilhões, trezentos e oitenta e oito milhões de reais). Segundo a Secretaria do Tesouro Nacional, em publicação referente ao resultado fiscal do governo central em 1999, desse total, 70,8% dos títulos públicos estavam indexados à taxa Selic, estabelecida, como vimos acima, em 45% em 04 de março daquele ano. Isso quer dizer que R\$ 328,786 bilhões da DPFMi estavam indexados à Selic. Com a taxa nos 45% isso poderia gerar, em um ano, um ganho de R\$ 147.954 bilhões aos detentores dos papéis “selicados”, rendimento obtido, portanto, fora da produção.

Para melhor compreensão das variações da taxa Selic nos governos de FHC, Lula e Dilma, bem como seu destaque entre as maiores taxas de juros reais do mundo por muitos e muitos anos, sugiro a leitura da matéria publicada no dia 20 de outubro de 2016, atualizada em 16 de fevereiro de 2018, de autoria de Luis Guilherme Julião, com editoria de Gustavo Villela, editor do acervo do Jornal O Globo, intitulada “*A gangorra da taxa básica de juros da economia nos governos de FH, Lula e Dilma*”. Logo no primeiro parágrafo o autor esclarece que

A taxa básica de juros da economia brasileira, a Selic, já nasceu alta, oscilando ao sabor de crises internas e externas que sacudiram o Brasil nas últimas três décadas durante os governos Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff. E por causa dela, o país vem encabeçando a lista de nações que convivem com os maiores juros reais (taxas anuais descontadas a inflação projetada para os 12 meses seguintes) do planeta (JULIÃO, 2016).

Como caracterizar a fixação da taxa de juros em 45% frente a essa escandalosa engrenagem financeira? O Estado, através da autoridade monetária do COPOM, teria adotado uma decisão efetivamente técnica, neutra, a melhor para se combater a inflação, ao elevar de tal forma a taxa de referência? Ou aquela decisão, sob esse argumento, em verdade, revelou o Estado agindo, seja no diagnóstico da inflação, seja na forma de enfrentá-la, sob tutela dos interesses privados, quando de um lado anunciava-se a elevação dos juros para se obter a redução da inflação, **tema de elevado interesse público**, mas, de outro, com tal decisão, **asseguravam-se ganhos extraordinários aos detentores dos papéis públicos indexados à Selic** [70,8% do estoque de títulos]? (Grifos nossos).

O segundo caso, relativo às decisões adotadas no campo da educação, tinha como porta de entrada, vale ressaltar, norma vigente desde a Constituição Federal de 1988, inserida no artigo 213, através da qual se admitiu que os recursos públicos, além de destinados às escolas públicas, poderiam ser dirigidos a escolas comunitárias, confessionais ou filantrópicas, uma primeira abertura à participação da iniciativa privada nos fundos públicos

destinados à educação, fato que se agigantaria com o passar dos anos e se espalharia tanto na educação básica quanto na educação superior. Conforme Souza (2017, p. 69),

Por esse dispositivo abriu-se um vasto mercado para os setores privados na educação, não apenas na atividade fim- o ensino - mas também nas atividades meio- merenda escolar, transporte, formação de professores, fornecimento de equipamentos diversos, construções escolares, livros didáticos. Editoras de material de apoio-livros, apostilas - e de livros didáticos, gráficas e elas associadas, sistemas de ensino, empresas de informática e outras receberam um novo nicho de mercado devidamente subsidiado por verbas públicas da educação-principalmente na Educação Básica.

Além disso, ainda segundo o autor,

a mercantilização da educação é parte do movimento global da economia capitalista, a consequência inevitável de uma sociedade que transforma tudo, até as relações sociais entre os homens, em mercadoria [...]. A mercantilização e privatização da educação implicam a mercantilização e privatização do próprio conhecimento enquanto tal (SOUZA, 2017, p. 73).

O capital privado se agigantaria movido por dois estímulos: o acesso às verbas públicas e o crescimento das matrículas tanto na educação básica, em especial a partir das etapas do ensino fundamental II e médio, quanto no ensino superior, que viveu e vive desde então acelerado processo de financeirização, concentração e internacionalização (SOUZA, 2017). A expansão dessas matrículas na esfera da educação superior privada foi ressaltada, sobretudo, por Luiz Fernando Reis em sua Tese intitulada “Dívida Pública, Política Econômica e o Financiamento das Universidades Federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)”, como veremos a seguir.

O lastro para a ocorrência do fenômeno da financeirização da educação superior privada teve como base a transformação de medidas oriundas dos governos de FHC, o crédito educativo e o Fies, reformatados nos mandatos de Lula e Dilma com o uso de recursos públicos para financiar o acesso dos mais pobres à educação superior privada. Estamos falando dos programas Prouni e Fies (REIS, 2015). De acordo com os dados levantados pelo autor acima, é expressiva a evolução dos gastos com ambos os programas entre 2005 e 2014, como se observa na Tabela 2 a seguir.

**Tabela 2 - Gastos totais com PROUNI E FIES [R\$ 1,00] e como % de Gasto Federal com a Educação [Preços de Janeiro de 2015 pelo IPCA]**

| PROUNI E FIES [A] | Total [A]          | Gastos Federais Total com a Educação [B] | A/B    |
|-------------------|--------------------|--|--------|
| 2005              | R\$ 1.483.019.844  | R\$ 39.225.224.141                       | 3,66 % |
| 2014              | R\$ 13.153.636.558 | R\$ 106.778.671.684                      | 12,32% |

Fonte: a) FIES. Senado Federal (Portal Orçamento). Demonstrativo da Execução Orçamentária por Órgãos e Unidades Orçamentárias (2003-2014). b) Prouni (ano 2014): Secretaria da Receita Federal. Demonstrativo dos

Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária - (Gastos Tributários) – PLOA 2014; Prouni (ano 2013): Secretaria da Receita Federal. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária - (Gastos Tributários) – 2013 (Elaborada por Reis, 2015).

Para Reis (2015, p. 188),

Os números relativos aos recursos destinados ao Fies e Prouni revelam que os recursos efetivamente destinados pelo orçamento da União seguiram as orientações do Ministério da Fazenda. Tais orientações prescreviam que o governo federal deveria apoiar o acesso dos mais pobres à educação superior privada, eufemismo utilizado para esconder o apoio do governo federal ao crescimento do setor privado. Essa medida representa mais um **elemento de continuidade** dos governos Lula e Dilma, em relação ao governo anterior (Grifo nosso).

Ao final das contas, Reis (2015, p. 191) mostra que

[...] Na prática, os grandes grupos educacionais têm seus lucros garantidos pelo governo federal, por meio do repasse de recursos públicos. Os alunos ficam endividados e o governo federal assume plenamente os riscos da inadimplência. O governo federal, em nome da democratização do acesso dos pobres à educação superior, converte-se em fiador dos negócios lucrativos, do capitalismo sem riscos, dos grandes grupos educacionais privados

Em ambos os casos, na esfera econômica e na esfera educacional, tais ações realizadas pelos agentes do Estado promoveram tanto o interesse público [o combate à inflação e o acesso ao ensino superior pelos mais pobres] quanto dos credores da dívida pública e dos controladores das instituições privadas do segmento existentes no país, beneficiados com tais programas, o que lhes abriria as portas para a seu ingresso nas bolsas de valores e na internacionalização do setor. Os atos do Estado acima observados, portanto, mostram como o caráter de classe do mesmo está embutido em sua espinha dorsal [a economia e a gestão das finanças públicas] mesmo quando, aparentemente, e essa é a versão oficial que vai “ao ar”, houve apenas a resposta ao interesse público como objetivo das decisões tomadas.

A disparidade de crescimento, considerado o gasto total federal em educação e aquele destinado ao Prouni [computado nos anos de 2005-2014] e ao Fies (também 2005-2014), a preços de janeiro de 2015, é inquestionável. Os recursos registrados nos gastos totais federais com educação cresceram 163,60%. Já aqueles aplicados nos programas Prouni e Fies, no mesmo período, cresceram 786,94%, segundo as mesmas fontes da Tabela 2 acima. Entretanto, se de um lado o governo federal, ao investir no ensino superior público o fez com foco na expansão de Universidades e nas unidades dos Institutos Federais de Educação, com acesso docente e de servidores técnico-administrativos mediante concurso público e carreira,

nas áreas do Prouni e do Fies foram beneficiadas, principalmente, faculdades e centros universitários, cujos contratos e trabalho são pelo regime CLT, por hora-aula.

#### 4.4 AS INICIATIVAS NO CAMPO DA EDUCAÇÃO NO PERÍODO 1999-2014

Nessa etapa vamos analisar as medidas encaminhadas pelos governos do período, antes abordadas preliminarmente no tópico 2.1.1.2, observando suas características, objetivos e impasses ocorridos durante a discussão e aprovação, ressaltando que as mesmas já encontrariam, como se exporá adiante, em parte, lastro legal anterior, aprovado após a Constituição de 1988 e antes de 1999. Aqui me refiro em especial à promulgação da Emenda Constitucional 14, de 12 de setembro de 1996 e a sanção da Lei 9394, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 20 de dezembro de 1996. Nesse caso, para Hidalgo (2011, p. 207)

A LDBEN foi fruto de uma manobra regimental do governo federal, que impediu a votação do projeto de Lei que tramitava no Congresso Nacional desde 1988, [...]. Aproveitando-se da correlação de forças favorável naquele momento, os parlamentares aprovam um projeto em consonância com a política econômica adotada no período, no contexto da reforma do Estado iniciada em 1995.

Assim vamos tratar das proposições para o Plano Nacional de Educação aprovado em 2001, da Emenda Constitucional 53, aprovada em 2006, da proposta de lei para o Piso Salarial Nacional dos Profissionais da Educação, aprovado em 2008, da Emenda Constitucional 59, aprovada em 2009, da proposta de Plano Nacional de Educação enviada em 2010 e das proposições referentes à destinação de recursos da exploração do petróleo para a educação, através das propostas do Fundo Social e do Fundo dos Royalties do Pré-Sal para a educação [ e a saúde].

##### **4.4.1 O Plano Nacional de Educação de 2001**

A discussão e a aprovação do Plano Nacional de Educação, sancionado em 2001 através da Lei 10.172, marcariam, no segmento, o passo de maior amplitude e densidade do segundo governo de FHC, ainda que os vetos apostos pelo ex-Presidente, como se verá adiante, tenham representado, na prática, a desconstituição do Plano para os anos subsequentes. Recuperando-se o histórico exposto no item 01 na referida Lei,

Em 10 de fevereiro de 1998, o Deputado Ivan Valente apresentou no Plenário da Câmara dos Deputados o Projeto de Lei nº 4.155, de 1998 que "aprova o Plano Nacional de Educação". A construção deste plano atendeu aos compromissos assumidos pelo Fórum Nacional em Defesa da Escola Pública, desde sua participação nos trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte, consolidou os trabalhos do I e do II Congresso Nacional de Educação - CONED e sistematizou contribuições advindas de diferentes segmentos da sociedade civil. Na justificação, destaca o Autor a importância desse documento-referência que "contempla dimensões e problemas sociais, culturais, políticos e educacionais brasileiros, embasado nas lutas e proposições daqueles que defendem uma sociedade mais justa e igualitária". Em 11 de fevereiro de 1998, o Poder Executivo enviou ao Congresso Nacional a Mensagem 180/98, relativa ao projeto de lei que "Institui o Plano Nacional de Educação". Iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 4.173, de 1998, apensado ao PL nº 4.155/98, em 13 de março de 1998. Na Exposição de Motivos destaca o Ministro da Educação a concepção do Plano, que teve como eixos norteadores, do ponto de vista legal, a Constituição Federal de 1988, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, de 1996, e a Emenda Constitucional nº 14, de 1995, que instituiu o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério. Considerou ainda realizações anteriores, principalmente o Plano Decenal de Educação para Todos, preparado de acordo com as recomendações da reunião organizada pela UNESCO e realizada em Jomtien, na Tailândia, em 1993. Além deste, os documentos resultantes de ampla mobilização regional e nacional que foram apresentados pelo Brasil nas conferências da UNESCO constituíram subsídios igualmente importantes para a preparação do documento. Várias entidades foram consultadas pelo MEC, destacando-se o Conselho Nacional de Secretários de Educação - CONSED e a União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação – UNDIME.

Ao fim dos embates, audiências públicas, apresentação e aprovação de emendas na Câmara e no Senado, em síntese, o Congresso Nacional aprovou a matéria e a encaminhou para a sanção presidencial. O texto da Lei recebeu inúmeros vetos de FHC, entre eles aquele referente à meta de aplicação de 7% do PIB em investimentos em educação pelos três níveis de governo, até o ano de 2006. Os vetos, apresentados na Mensagem Presidencial Nº 09, de 09 de janeiro de 2001, estavam todos, direta ou indiretamente, relacionados com a temática da expansão do financiamento da educação, das metas de atendimento do Plano e o impacto de seus custos nas contas nacionais, carregando nas suas justificativas o argumento do respeito às normas da Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei Complementar 101, de 05 de maio de 2000 e das regras do ajuste fiscal em curso. Por essa razão consideramos importante recuperar aqui os termos da Mensagem de veto.

Senhor Presidente, do Senado Federal,

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 42, de 2000 (nº 4.155/98 na Câmara dos Deputados), que "Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências". Ouvidos, os Ministérios da Fazenda e do

Planejamento, Orçamento e Gestão manifestaram-se pelo veto aos seguintes dispositivos:

### **Item 1.3. subitem 22**

"22. Ampliar o Programa de Garantia de Renda Mínima associado a ações sócio-educativas, de sorte a atender, nos três primeiros anos deste Plano, a 50% das crianças de 0 a 6 anos que se enquadram nos critérios de seleção da clientela e a 100% até o sexto ano."

#### **Razões do veto**

"A última revisão do PPA contempla, para 2001, o atendimento de um universo de 4,3 milhões de crianças de 0 a 6 anos beneficiadas pelo Programa de Garantia de Renda Mínima, o que representa considerável incremento em relação ao previsto para 2000, exercício em que foram contempladas em torno de 383,4 mil crianças.

Todavia, as metas propostas de atingimento de 50% da clientela habilitada em 3 anos e de 100%, em 6 anos, implicam conta em aberto para o Tesouro Nacional, **configurando-se em despesa adicional de caráter continuado, sem a correspondente fonte de recurso**, o que não se compadece com o quanto estabelecido nos arts. 16 e 17 da Lei de Responsabilidade Fiscal. Assim, por contrariar o interesse público, propõe-se o veto ao texto mencionado." (Grifo nosso).

### **Item 4.3. subitem 2**

"2. Ampliar a oferta de ensino público de modo a assegurar uma proporção nunca inferior a 40% do total das vagas, prevendo inclusive a parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior."

#### **Razões do veto**

"A proposição contida nesse subitem, segundo a qual se tenciona assegurar a ampliação da oferta de ensino público, assim como o estabelecimento de parceria da União com os Estados na criação de novos estabelecimentos de educação superior, não guarda consonância com o texto constitucional, razão por que se propõe a oposição de veto.

Com efeito, o art. 165, § 4º da Constituição, dispõe que "os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional". Não há, no Plano Plurianual – PPA, sequer na Lei Orçamentária, previsão de ampliação da oferta de ensino público nos níveis propostos, pelo que a disposição, em decorrência do impacto imediato por ela causado, se mostra incompatível com a Constituição, como também com as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal."

### **Item 4.4. subitem 24**

"24. Assegurar, na esfera federal, através de legislação, a criação do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Superior, constituído, entre outras fontes, por, pelo menos 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, destinados à manutenção e expansão da rede de instituições federais."

#### **Razões do veto**

"Apesar de, à primeira vista, parecer tratar-se de matéria programática, cuida-se, na verdade, de tentativa de subvinculação de recursos já vinculados, buscando direcionar parcela destes à constituição de Fundo voltado a manutenção e expansão da rede de instituições federais.

Cogita-se, no item examinado, destacar às instituições federais 75% dos recursos da União vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino (destinados, como se sabe, ao atendimento de todos os níveis).

Essa proposição não se mostra compatível com o disposto no art. 165, § 4º da Constituição, segundo o qual "os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional", uma vez que, diversamente do quanto pretendido, o Plano Plurianual – PPA apresenta hipóteses diferentes de distribuição dos recursos entre os diversos níveis de ensino."

#### **Item 4.4, subitem 26.**

"26. Ampliar o programa de crédito educativo, associando-o ao processo de avaliação das instituições privadas e agregando contribuições federais e estaduais, e, tanto quanto possível, das próprias instituições beneficiadas, de modo a atender a, no mínimo, 30% da população matriculada no setor particular, com prioridade para os estudantes de menor renda."

#### **Razões do veto**

"A oferta de crédito para os universitários vem sendo efetuada por intermédio do antigo "Programa de Crédito Educativo" e pelo Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES. Consoante previsão incluída no PPA, no período de 2000 a 2003 deverão ser atendidos 160 mil alunos.

A aprovação do texto conforme proposto ensejaria o atendimento de uma clientela de 396 mil alunos, demandando significativo acréscimo de recursos sem a correspondente indicação de fonte de custeio pelo projeto de lei ou no PPA. Tal circunstância caracteriza descumprimento do art. 167, § 1º, da Constituição Federal, além do § 5º do art. 5º, da Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, o que recomenda o veto tanto por inconstitucionalidade quanto por contrariedade ao interesse público."

#### **Item 4.4, subitem 29.**

"29. Ampliar o financiamento público à pesquisa científica e tecnológica, através das agências federais e fundações estaduais de amparo à pesquisa e da colaboração com as empresas públicas e privadas, de forma a triplicar, em dez anos, os recursos atualmente destinados a esta finalidade."

#### **Razões do veto**

"Estabelecer o objetivo de triplicar o financiamento público, como expresso na versão do Plano aprovada pelo Congresso, contraria o interesse público por não respeitar o disposto na Lei de Responsabilidade Fiscal, **já que a proposição não indica as fontes de compensação desse aumento permanente de despesas**, sendo, pois, recomendável o veto."(Grifo nosso).

#### **Item 10.3, subitem 4.**

"4. Implantar, no prazo de um ano, planos gerais de carreira para os profissionais que atuam nas áreas técnica e administrativa e respectivos níveis de remuneração."

### **Razões do veto**

"A implantação de planos gerais de carreira para profissionais das áreas técnica e administrativa, no prazo de um ano, exigiria um aporte adicional de recursos para despesas com pessoal capaz de comportar a revisão remuneratória de cerca de 94 mil servidores federais, sem considerar o possível impacto em relação a 66 mil inativos e pensionistas. Tal determinação implicaria descumprimento das diretrizes da Lei de Responsabilidade Fiscal, uma vez que não existe previsão na Lei Orçamentária e nem no Plano Plurianual para a efetivação da proposta, o que justifica o seu veto.

Essa circunstância, pelas razões expostas, recomenda o veto por contrariedade ao interesse público."

### **Item 11.3. subitem 1.**

1. Elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano."

### **Razões do veto**

"Estabelecer-se, nos termos propostos, uma vinculação entre despesas públicas e PIB, a vigorar durante exercícios subsequentes, contraria o disposto na Lei Complementar nº 101/2000, por não indicar fonte de receita correspondente e não estar em conformidade com o PPA. Saliente-se que a ampliação anual de despesa em meio ponto percentual do PIB, prevista no texto, representaria um acréscimo em torno de R\$ 5 bilhões/ano sem qualquer indicação de fonte de arrecadação ou da forma como esse esforço seria compartilhado entre União, Estados e Municípios.

Vale lembrar que o art. 165, § 4º, da Constituição Federal prevê que "os planos e programas nacionais, regionais e setoriais previstos nesta Constituição serão elaborados em consonância com o plano plurianual e apreciados pelo Congresso Nacional" e que o atual PPA não contempla o acréscimo de recursos proposto, prevendo, em seu anexo "O Cenário, o Plano e os Orçamentos", item Desenvolvimento Social, a utilização, em quatro anos, de R\$ 36,2 bilhões. A prevalecer a parte final do dispositivo examinado do Anexo ao projeto de lei, os recursos a serem utilizados para essa finalidade seriam ampliados em aproximadamente R\$ 25 bilhões nos quatro primeiros anos, de forma que superariam, indevidamente, a previsão constante do PPA. Dessa forma, estaria desatendido o comando constitucional antes citado que determina a consonância entre os Planos e Programas e o próprio PPA. A nosso ver, não obstante sua louvável motivação, até porque a primeira parte do texto é meramente programática, a proposição em foco está a merecer a oposição de veto, por também contrariar o disposto no art. 165, § 4º, da Constituição.

Além disso, a falta de determinação do quantum correspondente, no Plano Nacional de Educação, para a participação dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios - o que se justifica para não inquirar de inconstitucionalidade a proposta por interferência indevida entre as diversas esferas de poder - impossibilitará o encaminhamento, para atendimento às disposições da Lei de

Responsabilidade Fiscal, da legislação prevista no Anexo ao projeto, o que recomendaria, também pelo prisma do interesse público, o veto ao referido dispositivo."

#### **Item 11.3, subitem 7.**

"7. Orientar os orçamentos nas três esferas governamentais, de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno, que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente."

#### **Razões do veto**

"Embora a disposição contida nesse subitem contenha, aparentemente, conteúdo meramente programático, voltado à orientação de financiamentos, contempla determinação direcionada às três esferas governamentais no sentido do cumprimento das vinculações e subvinculações constitucionais, assim como à alocação de valores correspondentes a padrões mínimos de qualidade de ensino.

Conquanto seja inequívoca a relevância de tal disposição, não se mostra adequada a veiculação de conteúdo de tal natureza por intermédio de lei ordinária federal, que não tem o condão de obrigar Estados e Municípios, principalmente em matéria de vinculações e subvinculações constitucionais, razão por que a proposta estaria eivada de inconstitucionalidade por determinar interferência indevida entre as diversas esferas de poder."

#### **Item 11.3, subitem 13.**

"13. Garantir recursos do Tesouro Nacional para o pagamento de aposentados e pensionistas do ensino público na esfera federal, excluindo estes gastos das despesas consideradas como manutenção de desenvolvimento do ensino."

#### **Razões do veto**

"O projeto, tal como redigido, **traz enorme encargo para os cofres públicos**, desprezando, num primeiro plano, as contribuições dos beneficiários para a Previdência Social, indo de encontro, portanto, às diretrizes atualmente em vigor de reformulação do setor como contribuição para o ajuste fiscal. Além disso, a medida atribui, injustificadamente, tratamento diferenciado e privilegiado aos aposentados e pensionistas do ensino público, em detrimento dos demais aposentados e pensionistas. A disciplina constante do projeto e a sua implantação imediata contraria o interesse público, razão por que se propõe o veto." Estas, Senhor Presidente, as razões que me levaram a vetar os dispositivos acima mencionados do projeto em causa, as quais ora submeto à elevada apreciação dos Senhores Membros do Congresso Nacional (Grifo nosso).

É inegável que, entre outros, os dois vetos a seguir foram os mais graves pois, de uma só vez, comprometeriam o financiamento necessário do conjunto das metas do Plano e o atendimento aos padrões de qualidade pretendidos:

1. Veto ao item 11.3, subitem 1. *Elevação, na década, através de esforço conjunto da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, do percentual de gastos públicos em relação ao PIB, aplicados em educação, para atingir o mínimo de 7%. Para tanto, os recursos devem ser ampliados, anualmente, à razão de 0,5% do PIB, nos quatro primeiros anos do Plano e de 0,6% no quinto ano.*

2. Veto ao item 11.3 subitem 7: *Orientar os orçamentos nas três esferas governamentais, de modo a cumprir as vinculações e subvinculações constitucionais, e alocar, no prazo de dois anos, em todos os níveis e modalidades de ensino, valores por aluno, que correspondam a padrões mínimos de qualidade de ensino, definidos nacionalmente.*

Na avaliação do Plano Nacional de Educação de 2001, referente aos anos de 2004-2006, produzida pela Consultoria da Comissão de Educação da Câmara dos Deputados, colegiado que atuou de forma intensa e com excelente capacidade de assessoramento aos Deputados titulares e suplentes da referida Comissão em todas as etapas da construção do PNE de 2001, percebe-se, segundo a tabela abaixo, elaborada pelo Consultor Ricardo Chaves Martins (2011), uma redução da participação da União e dos Estados com a despesa pública em educação por dependência administrativa, assim como o crescimento da participação dos municípios, o que certamente se relaciona com os vetos apostos pelo então presidente FHC, em especial à meta de 7% do PIB até 2006.

**Tabela 3 - Despesa Pública em Educação por Dependência Administrativa 2001-2005**  
[em porcentagem]

|              | 2001  | 2002  | 2003  | 2004  | 2005  |
|--------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| União        | 16,8  | 17,3  | 16,7  | 15,1  | 15,8  |
| Estados e DF | 46,0  | 46,2  | 45,6  | 40,4  | 41,9  |
| Municípios   | 37,0  | 36,6  | 37,7  | 44,5  | 42,2  |
| Total        | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 | 100,0 |

Fonte: Cálculo de Martins (2011) a partir de dados da Secretaria do Tesouro Nacional

Por essas razões a derrubada dos vetos constituir-se-ia uma decisão estratégica para a sociedade e, em especial, para o governo que sucederia a FHC. Porém, isso não aconteceria.

Entre tantas avaliações realizadas acerca da execução do Plano aprovado em 2011, segundo o MEC (2010, p. 18 apud DOURADO, 2011, p. 29),

A despeito de representar um conjunto de metas de amplo alcance, revelando os grandes desafios das políticas pela melhoria da educação nacional, o Plano destaca-se, contraditoriamente, pela ausência de mecanismos concretos de financiamento. Em parte, isto se deve ao fato de que a sanção da lei que instituiu o Plano foi acompanhada de nove vetos presidenciais. Estes vetos, seletivos, ainda não apreciados pelo Congresso, incidiram, majoritariamente, sobre metas financeiras, impondo limites à gestão e ao financiamento da educação nos seus diferentes níveis e modalidades. Com isto não evoluíram os percentuais de financiamento, uma vez que não houve alocação de mais recursos para fazer frente às novas metas e diretrizes propostas [...].

A avaliação do MEC, do ano de 2010, incorreu num claro erro de informação em primeiro momento, bem como numa contradição, em segundo plano.

Os vetos de FHC ao PNE em 2001 deveriam ter sido analisados em até 60 dias de sua publicação pelo Congresso Nacional, mas só o foram oito anos depois, em 2009, quando não foram derrubados, nem mesmo o veto aos 7% do PIB em investimentos em educação até 2006. Para a Campanha, para não se ficar apenas nos reparos daquilo que o governo anterior degradou, uma política educacional “teria como tarefa inicial lançar as bases de um pacto político e suprapartidário pela implementação do Plano Nacional de Educação, garantindo a derrubada dos vetos apostos por FHC” (CAMPANHA, 2009, p. 57). A questão sem resposta é sabermos por que o MEC, que denunciara os vetos na sua avaliação acerca do PNE de 2001, não mobilizou a bancada do PT e demais aliados para derrubarem os mesmos, em especial aquele referente ao investimento de 7% do PIB em educação até 2006, pelas três esferas de governo?

O Deputado Federal Ivan Valente, ex-integrante do PT em 2001, na ocasião dos vetos, posteriormente filiado ao Partido Socialismo e Liberdade, o PSOL, relatou a apreciação dos mesmos, em pronunciamento publicado em sua página na internet (VALENTE, 2009).

Em 2007, Fernando Haddad, Ministro da Educação do governo Lula, argumentou em audiência pública na Comissão de Educação da Câmara Federal haver excesso de metas e estratégias a serem cumpridas no PNE aprovado em 2001, o que estava tornando inviável a sua execução. Com essa avaliação, na prática, o que fez o governo Lula? Lançou mão de um novo projeto de lei ou uma Medida Provisória tratando da renovação ou alteração da matéria em questão? Não. Abandonando na prática o PNE de 2001, o governo apresentou com ampla cobertura de mídia um programa administrativo intitulado PDE - Plano de Desenvolvimento da Educação, reunindo trinta programas, depois congregando todos os programas do MEC, sendo anunciado como PAC da Educação, aproveitando-se do clima referente ao Plano de Aceleração do Crescimento lançado no mesmo ano (CAMPANHA, 2009). Assentado em lei federal e antecedido por amplos debates e conflitos no Congresso Nacional, a substituição do Plano Nacional de Educação de 2001 por um programa administrativo, o PDE, parece corroborar o que nos traz Dourado (2011,p. 50), quando afirma que “a trajetória do planejamento e das políticas educacionais no Brasil tem sido marcada por políticas governamentais, em detrimento de políticas de Estado [...]”. Embora concordemos com tal afirmação, resta-nos o dever da pergunta, não ao autor, mas ao MEC e à sociedade: por que o próprio Estado, nesse caso representado pelo Ministério da Educação, abandonou uma política de Estado, o PNE da Lei 10.172/2001, substituindo-a por uma política de governo, através do Plano do Desenvolvimento da Educação, lançado em conjunto com o Plano de Metas

Compromisso Todos pela Educação, através do Decreto 6094, de 24 de abril de 2007? (BRASIL, 2007).

Segundo Araújo (2009, p. 42), integrante da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, doravante considerada como Campanha

Uma leitura atenta do PDE detectará a falta de um projeto de desenvolvimento nacional associado à educação. Um dos entraves para a formulação de um Plano de Desenvolvimento da Educação é a falta de conexão entre suas propostas e um plano mais geral de desenvolvimento do País. A continuidade de uma política econômica que insere o Brasil de forma subordinada na economia globalizada e que desvia uma quantia volumosa de recursos para a ‘ciranda financeira’ por meio de seguidos superávits primários e contingenciamentos orçamentários não é compatível com um projeto soberano de nação. Se a participação do Brasil na economia mundial continuar subordinada, não será possível pensar num projeto educacional associado a um projeto de desenvolvimento, restando apenas investimentos pontuais numa efêmera melhoria do grau de instrução dos jovens brasileiros para que possa se inserir nos poucos empregos gerados por essa política conservadora. Embora o PDE tenha sido considerado pela imprensa e por autoridades como o “PAC da Educação”, é explícita a falta de sinergia entre as propostas de desenvolvimento e as propostas de melhoria da qualidade educacional.

Ainda segundo as observações do autor,

o mais grave é a ausência de vínculo entre o PDE e as metas e diretrizes estabelecidas pelo Plano Nacional de Educação. Ao estabelecer metas baseadas nos resultados apresentados pelo Ideb, o Ministério desconsiderou todo o acúmulo trazido pelas diretrizes e metas do Plano Nacional de Educação, sejam aquelas de caráter quantitativo ou qualitativo (ARAÚJO, 2009, p. 44).

Ora, se o MEC relatara de forma crítica a oposição dos vetos, por que não pautou o governo a orientar sua bancada no sentido da revogação dos mesmos vetos, já que, como exposto na avaliação, impunham “limites à gestão e ao financiamento da educação nos seus diferentes níveis e modalidades”? Eis a contradição apontada antes.

A manutenção dos vetos, inexplicavelmente, contou com a orientação das lideranças do governo Lula na Câmara dos Deputados e no Senado da República. Na ocasião, exercendo mandato de Deputado Federal pelo PDT de Pernambuco, posicionei-me ao lado de um reduzido número de Deputados Federais contra a manutenção dos vetos e pela retomada da meta de 7% do PIB em investimentos em educação nas três esferas da federação.

No contexto de vigência do Plano Nacional de Educação aprovado em 2001 e, depois suplantado em 2007 pelo PDE, as principais medidas do período Lula seriam a aprovação da Emenda Constitucional 53, em 2006, que veremos a seguir, e a aprovação do Piso Salarial Nacional para os profissionais da educação básica das redes públicas, através da Lei 11.738/2008, sancionada em 16 de julho daquele ano, com valor inicial de R\$ 950,00 para um

profissional de nível médio com jornada de, até 40hs, como veremos adiante em análise específica acerca da lei do Piso.

#### 4.4.2 A Emenda 53/2006

O Fundo para o Desenvolvimento da Educação Básica e a Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundeb, entrou em cena dez anos após a vigência do primeiro fundo com subvinculação de receitas para a educação, o Fundef, em 1996, por meio da Emenda Constitucional Nº 14. Nesse sentido consideramos importante recuperar a trajetória de proposição e aprovação do Fundef, que antecedeu ao Fundeb.

O Fundef fora encaminhado enquanto proposta ainda em 1995, primeiro ano do governo de FHC, saído das urnas com a força eleitoral conferida pela implantação do Plano Real. Ainda assim, a referida emenda se inseria no ordenamento jurídico brasileiro num contexto acelerado de globalização e de pressões pelo ajuste fiscal nos países periféricos, como vimos na parte 1 e que, entre nós, fora antecedido pela aprovação do Fundo Social de Emergência, visto anteriormente. Embora tenha se constituído numa inovação, ao não partir de um diagnóstico preciso da situação educacional do país, o Fundef deixou de construir uma referência de custo-aluno que, efetivamente, respondesse ao desafio de assegurar uma educação fundamental de qualidade. A proposta do Fundo viria na esteira das medidas de redefinição do papel do governo federal através da desconcentração em favor de estados e municípios, nos termos do Plano Diretor da Reforma do Aparelho de Estado (MARTINS, 2011, p. 115), viabilizando na prática a cooperação da União com os demais entes da federação no tocante ao financiamento da educação.

A exposição de motivos Nº 273, de 13 de outubro de 1995, dos senhores Ministros de Estado da Educação e do Desporto, da Justiça, da Administração Federal e Reforma do Estado, do Planejamento e Orçamento, da Fazenda, interino, que acompanhou a apresentação da proposta de emenda constitucional para o Fundef trouxe inúmeras considerações, das quais destacamos [pontuando alguns períodos e parágrafos para fins de questionamento posterior]:

[1] A questão da educação nacional, especialmente a da educação básica, constitui um dos grandes desafios a serem enfrentados por uma política responsável que tenha por objetivo o desenvolvimento social e econômico do País, com justiça e equidade. O reconhecimento da importância dessa questão fez com que Vossa Excelência elege-se a Educação como uma das cinco grandes prioridades do seu Governo. As obrigações do Estado para com o setor educacional foram consideravelmente ampliadas pela Carta Magna promulgada em 1988. Acolhendo aspirações e interesses de diversos segmentos da sociedade, [2] **sem a necessária avaliação da**

**efetiva possibilidade da ação governamental**, a Constituição gerou compromissos que ampliam em muito a complexidade da gestão da Educação, nas três esferas do Poder Público. [...] [3] O que se verifica é que a **distribuição dos recursos** não é compatível com as efetivas responsabilidades na manutenção das redes de ensino. Dadas as diferentes capacidades de arrecadação e o fato de que as transferências constitucionais da União para Estados e Municípios, e dos Estados para os Municípios, [4] não fazem **segundo critério** que levem em consideração necessárias específicas, seja na educação, seja em qualquer outra área, resulta que os distintos governos subnacionais apresentam diferenças substanciais na sua capacidade de investimento na educação. Uma das disparidades mais gritantes é o fato de que, precisamente nas regiões mais pobres do País, os Municípios respondem pela maior parte do atendimento no ensino fundamental obrigatório. Já nas regiões mais desenvolvidas, os Governos Estaduais provêm a maior parte do atendimento. Em ambas as situações, no entanto, o volume de recursos disponíveis em cada esfera de governo, apesar da vinculação constitucional de parte significativa das suas receitas (art. 212, CF), [5] **é claramente insuficiente para assegurar um ensino de qualidade minimamente aceitável**. Isto fica evidente quando se examina a disponibilidade média de recursos fiscais, por aluno e por ano. De fato, os recursos constitucionalmente vinculados, considerando-se somente os impostos e transferências mais significativas, isto é, os Fundos de Participação e o ICMS, somam hoje cerca de R\$ 16,7 bilhões, no conjunto à manutenção do ensino fundamental, que conta hoje com uma matrícula de 29,3 milhões de alunos nas redes estaduais e municipais, [5] **teríamos uma disponibilidade média de aproximadamente R\$ 340,00 por aluno**. No entanto, a má distribuição dos recursos, gera disparidades imensas nesse valor médio por aluno: de um mínimo de R\$ 80,00 para os Municípios da Maranhão a um máximo de R\$ 1.165,00 para os Municípios de São Paulo; de um mínimo de R\$ 220,00 no Estado do Pará a um máximo de R\$ 830,00 no Estado do Rio de Janeiro. Há evidências de que, em um mesmo Estado do Nordeste, o dispêndio médio por aluno/ano, nas redes municipal de ensino foi de R\$ 30,00, enquanto que na rede estadual foi de 300,00. Dados como estes mostram claramente que há uma grande iniquidade na atribuição de responsabilidade entre os níveis de governo, quando se leva em consideração a capacidade de investimento de cada um. Esta [6] distribuição perversa induz à conclusão de que há uma generalidade escassez de recursos, quando, na realidade, [7] **temos evidente desequilíbrio** na repartição de responsabilidades e recursos. Entretanto, o direito à educação fundamental, que é obrigatória, é consagrado pela Constituição como direito subjetivo de todos os brasileiros e, por isto, [8] **não deveria ser limitado pelas desigualdades econômicas entre as Unidades da Federação e entre os respectivos Municípios**. [...] O papel do Governo Federal, face a esse quadro, **precisa ser redefinido**. A concepção federativa do Estado nacional, na Constituição em vigor, aponta para a desconcentração das ações em favor das Estados e Municípios e, conseqüentemente, [9] para a função redistributiva dos recursos fiscais disponíveis, de sorte a promover maior equidade na capacidade de atendimento das demandas sociais em cada Unidade da Federação. Estes princípios precisam ser observados também na área da educação, na qual, mais do que uma ação supletiva não claramente definida, a União deve atentar para sua função redistributiva. A emenda constitucional que ora submetemos à apreciação de Vossa Excelência contém a proposta de criação, por um período transitório, [10] **de um mecanismo de redistribuição dos recursos fiscais dos Estados e Municípios destinados ao ensino fundamental**. Pelas estimativas atuais, considera-se que, para manter um ensino de qualidade aceitável ao mesmo tempo que assegurar uma remuneração média satisfatória para o conjunto da[do] magistério, seria necessário um investimento mínimo por aluno e por ano de cerca de R\$ 300,00. [11] Através do mecanismo proposto, **a União garantirá que pelo menos este investimento mínimo seja alcançado em todos os estados da federação**, ao mesmo tempo que mantém o investimento médio já alcançado naquelas unidades da federação onde ele já é superior àquele mínimo (BRASIL, 1995) (Grifos e pontuações nossos).

Apesar da extensão da exposição de motivos e da imensa quantidade de análises que a mesma ofereceu acerca de parte dos problemas da educação nacional, fica evidente que a proposta de emenda constitucional para o Fundef não partiu de um diagnóstico global da situação da educação no país, mas, apenas, da conta rasa obtida calculando-se a divisão dos recursos existentes, previstos a partir das vinculações constitucionais, pelo total de matrículas nas redes municipais e estaduais. A partir disso, com a PEC, buscou-se mediante complementação federal a elevação do custo-aluno/ano em cada estado e município, ainda abaixo da média oferecida por aquela conta, apesar de considerar a educação [1] um dos grandes desafios a serem enfrentados por uma política “responsável que tenha por objetivo o desenvolvimento social e econômico do país com justiça e equidade”.

No ponto [2] afirma que “a Constituição gerou compromissos[...]” sem a necessária avaliação da efetiva possibilidade da ação governamental, o que introduz um claro argumento de restrição fiscal que, sem dúvida, ameaça esvaziar a constatação de que a educação seja um dos grandes desafios a serem enfrentados por uma “política responsável”.

No ponto [3] ao afirmar que a “distribuição” dos recursos [o problema do baixo investimento seria então distributivo? ] não é compatível com as “efetivas responsabilidades na manutenção das redes”, dá a entender que uma nova forma de distribuição [seria por meio da equalização para todos da média nacional aluno/ano então vigente R\$340,00, segundo a exposição de motivos?] impactaria um melhor investimento em educação nos estados e municípios.

No ponto [4] argumenta que a distribuição não se faz segundo critério que leve em consideração “necessárias” [necessidades] específicas, seja na educação, seja em qualquer outra área, porém, não explicita que necessidades seriam essas.

No ponto [5] afirma-se que com [...] “os recursos constitucionalmente vinculados, considerando-se somente os impostos e transferências mais significativas, isto é, os Fundos de Participação e o ICMS, [que] somam hoje cerca de R\$ 16,7 bilhões, no conjunto à manutenção do ensino fundamental, que conta hoje com uma matrícula de 29,3 milhões de alunos nas redes estaduais e municipais, teríamos uma disponibilidade média de aproximadamente R\$ 340,00 por aluno”. Com isso, qual seria o caminho? Partir desse patamar para se realizar a complementação federal aos estados e municípios? Em vez disso, por que não partir de um diagnóstico assentado em múltiplas categorias de análise da realidade educacional para, em seguida, então, serem construídos parâmetros de superação das dificuldades, apontando-se o custo-aluno-qualidade que orientaria a responsabilização do governo federal com a equalização? O que se viu na PEC não foi nem uma coisa nem outra, já

que em sua exposição final se argumenta que “pelas estimativas atuais, considera-se que, para manter um ensino de qualidade aceitável ao mesmo tempo que assegurar uma remuneração média satisfatória para o conjunto da magistério, seria necessário um investimento mínimo por aluno e por ano de cerca de R\$ 300,00”.

Temos no item [6] que “esta distribuição perversa induz à conclusão de que há uma generalidade [generalizada?] escassez de recursos, quando, na realidade” [7] “temos evidente desequilíbrio na repartição de responsabilidades e recursos”. Ora, o desequilíbrio é fruto, sim, também, da escassez de recursos na base arrecadatória de estados e municípios e em particular, até então, da omissão do governo federal para com o financiamento da educação fundamental no país naquela ocasião, o que intensifica uma distribuição perversa, isto sim.

Ao afirmar que o direito à educação fundamental, que é obrigatória, é consagrado pela Constituição como direito subjetivo de todos os brasileiros e, por isto, [8] não deveria ser limitado pelas desigualdades econômicas entre as Unidades da Federação e entre os respectivos Municípios [...] a exposição de motivos aponta que o papel do Governo Federal, face a esse quadro, precisa ser redefinido. O faz, porém, como já visto no item [5] sem partir de padrão de qualidade, mas do estabelecimento de um valor referente ao quociente apurado na divisão do montante das verbas vinculadas disponíveis pelo total de matrículas apurado nas redes de educação fundamental.

Por fim, nos pontos [9], [10] e [11] defende-se que se trata de promover mecanismo redistributivo a favor do ensino fundamental e que o governo federal assumirá a complementação para que se chegue ao investimento mínimo de R\$ 300,00 aluno-ano “para manter um ensino de qualidade aceitável ao mesmo tempo que assegurar uma remuneração média satisfatória para o conjunto da [do] magistério”.

Na tramitação da matéria, a consideração das matrículas na educação infantil não foi capaz de sensibilizar o governo de FHC para incluí-las no cômputo do Fundef sob a responsabilidade dos municípios. Na prática, sem essa possibilidade, que implicaria em aumento dos repasses federais, dada a escassez de receitas próprias, os Prefeitos lavaram as mãos e não se empenharam pela oferta progressiva de vagas na educação infantil. O Fundef terminaria por favorecer níveis elevados de matrícula, próximos da universalização, embora com expressiva distorção idade-série, em especial nas regiões norte e nordeste do país, permanecendo precárias a disponibilização de insumos essenciais para as escolas públicas de ensino fundamental e a valorização dos profissionais da educação. Ao avaliar o legado de FHC e Paulo Renato, Ministro da Educação do presidente eleito em 1994 e 1998, afirmou Pinto (2009, p. 53) que

a criação do Fundef teve como principal resultado a redução do compromisso do governo federal com essa etapa do ensino, pois ano após ano, a contribuição da União ao Fundo foi caindo e nunca houve o cumprimento do parágrafo 4º do artigo 60 do ADCT[ na redação dada pela EC No 14], que determinava a garantia de valor mínimo por aluno correspondente a um padrão mínimo de qualidade de ensino a partir de setembro de 2001.

A Emenda Constitucional 53 alterou a redação de inúmeros artigos da Constituição Federal de 1988 bem como deu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias-ADCT. O Fundeb constituir-se-ia, dessa forma, dez anos depois da vigência do Fundef, na primeira intervenção desde 1988 entre os entes da federação para assegurar mecanismos de financiamento da educação básica pelo longo prazo de quatorze anos (dando nova redação ao artigo 60 do ADCT). Além disso propôs a contribuição do salário-educação como fonte adicional para o financiamento da educação básica (nova redação dada ao parágrafo 5º do artigo 2112 da CF de 1988), e assegurou, como no Fundef, a participação da União no bolo do financiamento a ser aplicado pelos Estados, Distrito Federal e Municípios na educação básica. Nesse processo incorporaram-se ainda as matrículas nas creches no cômputo do total de matrículas a serem consideradas na aplicação dos recursos, graças à mobilização da sociedade civil no campo da educação infantil A composição de fontes do Fundeb está expressa no Quadro 1 a seguir.

**Quadro 1 - Composição do Fundeb entre 2010 e 2020**

| Ente Federado               | Alíquotas ou Subvenções | Cesta de Impostos ou Transferências   |
|-----------------------------|-------------------------|---|
| União                       | Mínimo de 10%           |   |
| Estados ou Distrito Federal | 20%                     | FPE, ICMS, IPVA, ITCM, LC nº 87/1996 e IPI-EXP  |
| Municípios                  | 20%                     | FPM, cota-parte do ICMS, cota-parte do IPVA, cota parte LC nº 87/1996, cota-parte do IPI-EXP, e cota parte do ITR |

Fonte: Ipea, Nota Técnica 44 [Elaborada pela Campanha].

A EC 53, além de alargar a cobertura, como vimos acima, acolhendo as matrículas desde as creches até o ensino médio, através de nova redação dada por seu artigo 1º ao artigo 208, Inciso IV da Constituição Federal [proposição rechaçada, a princípio, pelo governo federal], assumiria também com amparo constitucional que a

a complementação da União de que trata o inciso V do caput deste artigo será de, no mínimo:

- a) R\$ 2.000.000.000,00 (dois bilhões de reais), no primeiro ano de vigência dos Fundos;
- b) R\$ 3.000.000.000,00 (três bilhões de reais), no segundo ano de vigência dos Fundos;
- c) R\$ 4.500.000.000,00 (quatro bilhões e quinhentos milhões de reais), no terceiro ano de vigência dos Fundos;
- d) 10% (dez por cento) do total dos recursos a que se refere o inciso II do caput deste artigo, a partir do quarto ano de vigência dos Fundos (BRASIL, 2006).

Tais recursos não poderiam ser distribuídos aleatoriamente aos sistemas estaduais de ensino. Por isso, na regulamentação do Fundeb, através da Lei 11.494/2007, foram estabelecidas 16 subdivisões para sua distribuição, das quais 15 foram referendadas pela Junta de Acompanhamento dos Fundos, instituída, no âmbito do MEC, pela MP 339/06, que deu origem à Lei 11.494/2007, iniciando-se em 2007 da seguinte forma, segundo o Quadro 2 abaixo:

**Quadro 2 - Fatores de diferenciação entre etapas e modalidades no Fundeb**

| Modalidade   | Fator |
|--|-------|
| Creche   | 0.8   |
| Pré-Escola   | 0.9   |
| Séries iniciais do Ensino Fundamental Urbano                   | 1.0   |
| Séries iniciais do Ensino Fundamental Rural                    | 1.05  |
| Séries finais do Ensino Fundamental Urbano                     | 1.1   |
| Séries finais do Ensino Fundamental Rural                      | 1.15  |
| Ensino fundamental em tempo integral                           | 1.25  |
| Ensino Médio Urbano  | 1.2   |
| Ensino Médio Rural   | 1.25  |
| Ensino Médio em tempo integral                                 | 1.3   |
| Ensino Médio integrado à Educação Profissional                 | 1.3   |
| Educação Especial  | 1.2   |
| Educação Indígena e Quilombola                                 | 1.2   |
| Educação de Jovens e Adultos                                   | 0.7   |
| Educação de Jovens e Adultos integrada à Educação Profissional | 0.7   |

Fonte: Campanha Nacional pelo Direito à Educação (ARAÚJO, 2009).

Porém, para o segundo ano de vigência do Fundeb, nos termos do artigo 36 da Lei 11.494/2007, ficaram estabelecidos no parágrafo 2º as seguintes ponderações a serem observadas entre as matrículas da educação infantil:

- I – Creche pública em tempo integral -1.10
- II – Creche pública em tempo parcial – 0.80
- III – Creche conveniada em tempo integral – 0.95
- IV – Creche conveniada em tempo parcial – 0.80
- V – Pré-escola em tempo integral – 1.15
- VI – Pré-escola em tempo parcial – 0.90

Os recursos efetivamente transferidos, observados os Relatórios resumidos da execução Orçamentária [RREO] do Tesouro Nacional, entre 2007 e 2014, ano de referência dessa pesquisa, estão expostos na Tabela 4 abaixo e revelam valores pouco maiores que aqueles previstos no Inciso VII do artigo 60 do ADCT para os primeiros três anos de vigência da Emenda 53.

**Tabela 4 - Transferências Federais para o Fundeb 2007-2014 - [em R\$ milhares]**

|      |                |
|------|----------------|
| 2007 | R\$ 2.012.400  |
| 2008 | R\$ 3.174.300  |
| 2009 | R\$ 5.070.150  |
| 2010 | R\$ 6.177.533  |
| 2011 | R\$ 8.917.500  |
| 2012 | R\$ 7.400.017  |
| 2013 | R\$ 8.182.140  |
| 2014 | R\$ 10.236.985 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional [RREO]  
Elaboração do autor

Dadas as fragilidades verificadas na constituição e operação dos Conselhos de Acompanhamento instituídos no Fundef, assegurar o fortalecimento dos mesmos perante a execução dos recursos do novo Fundo, com autonomia de sua composição frente aos poderes públicos, foi conquista inscrita na Lei de sua regulamentação, nº 11.494/2007, nos artigos 24 e 25 [fruto de emendas de minha autoria, à época, como Deputado Federal pelo PT].

Ao mesmo tempo, também mediante proposta de emenda de minha autoria na Comissão Especial do Fundeb, por meio do artigo 2º da EC 53 deu-se nova redação ao artigo 60 do ADCT do texto constitucional, com a inclusão do inciso XI [o não-cumprimento do disposto nos incisos V e VII importará crime de responsabilidade da autoridade competente].

Os referidos incisos estabeleceram respectivamente que [V] *a União complementarará os recursos dos Fundos a que se refere o inciso II do caput deste artigo sempre que, no Distrito Federal e em cada Estado, o valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente, fixado em observância ao disposto no inciso VII do caput deste artigo, vedada a utilização dos recursos a que se refere o § 5º do art. 212 da Constituição Federal* - e [VII] *- até 10% (dez por cento) da complementação da União prevista no inciso V do caput deste artigo poderá ser distribuída para os Fundos por meio de programas direcionados para a*

*melhoria da qualidade da educação, na forma da lei a que se refere o inciso III do caput deste artigo.* A norma do referido inciso XI acima seria repetida no § 3º do artigo 5º da Lei 11.494/2007, que regulamentou o Fundeb [“o não-cumprimento do disposto no caput deste artigo importará em crime de responsabilidade da autoridade competente”] (BRASIL, 2007).

A Emenda Constitucional 53 estabeleceu também a valorização dos profissionais da educação escolar das redes públicas, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, a fixação em lei de Piso Salarial Nacional para o magistério, com nova redação dada por seu artigo 1º ao artigo 206, Incisos VII e VIII respectivamente, bem como avaliação periódica, estabelecendo-se o ano de 2008 como o primeiro ano para tal iniciativa, além de ter previsto a realização de Fórum Nacional a fim de avaliar o financiamento da educação básica.

Dois artigos, entre outros, são particularmente importantes no processo de transferência e gestão dos recursos da União para o Fundeb. Refiro-me inicialmente ao artigo 15:

O Poder Executivo federal publicará, até 31 de dezembro de cada exercício, para vigência no exercício subsequente:

I - a estimativa da receita total dos Fundos;

II - a estimativa do valor da complementação da União;

III - a estimativa dos valores anuais por aluno no âmbito do Distrito Federal e de cada Estado;

IV - o valor anual mínimo por aluno definido nacionalmente.

Parágrafo único. Para o ajuste da complementação da União de que trata o § 2º do art. 6º desta Lei, os Estados e o Distrito Federal deverão publicar na imprensa oficial e encaminhar à Secretaria do Tesouro Nacional do Ministério da Fazenda, até o dia 31 de janeiro, os valores da arrecadação efetiva dos impostos e das transferências de que trata o art. 3º desta Lei referentes ao exercício imediatamente anterior (BRASIL, 2006)

Em seguida, destaco o artigo 21, no qual encontramos que

Os recursos dos Fundos, inclusive aqueles oriundos de complementação da União, serão utilizados pelos Estados, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, no exercício financeiro em que lhes forem creditados, em ações consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino para a educação básica pública, conforme disposto no (BRASIL, 2006).

Para Cara e Pellanda (2018, p. 102), o Fundeb representou um avanço em relação ao Fundef, “especialmente pela necessidade de um efetivo compromisso por parte da União em

suas funções supletiva e redistributiva, através de mecanismo de financiamento que atendessem a todas as etapas da educação básica [...]”.

Entretanto, o mesmo passivo verificado no Fundef voltaria a se expressar na construção do Fundeb. Segundo Martins (2011, p. 240), na opinião de vários participantes das audiências públicas que trataram da Medida Provisória 339/2006, através da qual se propunha a regulamentação do Fundeb, “o custo-aluno-qualidade deveria orientar o debate”. O autor destaca intervenção de minha autoria na audiência de 8 de março de 2007, ocorrida na parte da manhã, nos debates referentes à MP 339/2006, quando considerei que os parlamentares haviam incorrido em erro na discussão da PEC do Fundeb e poderiam novamente nele incidir, no momento da apreciação da MP. Na ocasião afirmei que

Nos valores da participação da União, em vez de iniciarmos a discussão da PEC por um capítulo de avaliação da atual situação da educação pública brasileira, sobretudo das oito séries do FUNDEF [... E qual é o problema que faz com que cheguemos à medida provisória incidindo no erro? O problema é que não partimos da definição de qual é o custo da escola pública de qualidade (BRASIL, 2007c, p. 14).

Martins também destaca manifestação do Deputado Ivan Valente [PT-SP]:

No FUNDEB, por exemplo, quando foram discutir o valor do custo-aluno, esqueceram de algo que devia ser um parâmetro inicial do Plano Nacional de Educação: o custo-aluno-qualidade. Tem que constar essa expressão, mas ela já sumiu. É lógico que, se não for definido em lei, não há custo-aluno que possa ser determinado em termos de qualidade (2011, p. 19).

Por outro lado, os mecanismos de controle social definidos na regulamentação do Fundo, vistos na página anterior, não se efetivaram em sua plenitude. Em diversos estudos realizados acerca do funcionamento dos Conselhos ficou evidenciado que os Conselheiros, na maior parte dos casos, têm formação precária ou até mesmo nenhuma formação em orçamento, contabilidade e finanças públicas aplicados ao financiamento da educação. Ao lado disso verificou-se que em diversas cidades analisadas os Conselhos não tinham sede própria, muitos dos quais funcionavam dentro das Secretarias de Educação, não tinham garantido o provimento de fundos para suas atividades, acesso à internet, computadores, não recebiam antecipadamente as informações acerca dos recursos recebidos pelo Estado ou Município, demonstrando-se que, embora aprovadas em 2007 na Lei 11.494, as normas de controle e acompanhamento não estavam plenamente asseguradas e em execução. Certamente por isso ainda são elevados os casos de corrupção e desvio de finalidade na aplicação dos recursos transferidos pelo Fundeb aos Estados e destes aos municípios, como veremos na parte 4 desse estudo.

Considerando que o Fundeb se encerrará em 2020, em 2015 foi apresentada nova proposta de emenda constitucional (PEC 15/2015) para torná-lo permanente, pleito que colheu o apoio dos Secretários Estaduais e Municipais de Educação, inclusive com a defesa por parte dos mesmos da ampliação da participação da União dos 10% previstos na EC 53 para 30% ou 40% com progressividade nessa transição. A última reunião ocorrida para tratar do tema, porém, foi registrada em 19 de junho de 2018, segundo informação disponibilizada no portal da Câmara dos Deputados, com acesso em 09 de janeiro de 2019. A perenização da contribuição da União ao Fundeb e a ampliação do seu percentual de transferência impactarão positivamente o financiamento da educação básica no país, em especial se vier a ser homologado em breve o CAQ inicial e o CAQ final, nos termos do Parecer 08/2010 da Câmara de Educação Básica, como veremos adiante na exposição do tópico referente ao Plano Nacional de Educação de 2014.

A Proposta de Emenda Constitucional 15, de 2015, entre outras disposições,

insere art. 212-A, de forma a tornar o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb, instrumento permanente de financiamento da educação básica pública; altera a redação do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e dá outras providências (BRASIL, 2019).

#### **4.4.3 Enfim, a Lei do Piso Salarial Nacional, Nº 11.738 /2008**

Importante registrar que o item 04 da Introdução da Lei 10.172, do PNE, aprovado em 2001, sete anos antes, e já aqui referido, estabeleceu quanto à valorização dos profissionais da Educação que “particular atenção deverá ser dada à formação inicial e continuada, em especial dos professores [...] a garantia das condições adequadas de trabalho, entre elas o tempo para estudo e preparação das aulas, **salário digno, com piso salarial e carreira de magistério**” (Grifo nosso).

O Piso Salarial, nos termos do artigo 2º, § 1º da Lei 11.738/2008, é o valor abaixo do qual a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios não poderão fixar o vencimento inicial das carreiras do magistério público da educação básica, para a jornada de, no máximo, 40 (quarenta) horas semanais. Segundo a Lei, ainda no artigo 2º, § 4º, “na composição da jornada de trabalho, observar-se-á o limite máximo de 2/3 (dois terços) da carga horária para o desempenho das atividades de interação com os educandos” (BRASIL, 2008).

O restante 1/3 ficou para ser utilizado na realização de atividades extraclasse, como planejamento de aulas, reuniões pedagógicas, correção de trabalhos etc. Esse ponto

transformou-se, desde a sanção da lei, num mote para a reação de diversos governadores e prefeitos espalhados pelo país todo. Inicialmente foram encaminhadas ao Supremo Tribunal Federal-STF, ações de inconstitucionalidade acerca do Piso e, em especial, da norma de pagamento de 1/3 da carga horária para as atividades acima descritas. Com a derrota dos autores dessas ações, multiplicaram-se os casos, como na gestão municipal do Recife, em que o Prefeito decidiu pagar em espécie o equivalente a 1/3 da carga horária, para que 100% da mesma, e não apenas 2/3, nos termos da lei, sejam ocupados no exercício da função docente em sala de aula. Para isso beneficiou-se de decisão do Presidente do Tribunal de Justiça de Pernambuco, que suspendera decisão anterior que determinava o cumprimento, pela gestão municipal, da norma da Lei contida no artigo 2º, parágrafo 4º. Em artigo de minha autoria publicado no Blog de Jamildo, do Sistema Jornal do Commercio, em 25 de janeiro de 2013, intitulado “*O piso salarial e a carreira docente no Recife*”, pude explicar todo o processo construído desde o Fundeb em 2006 para se assegurar a participação da União no financiamento dos encargos referentes ao exercício da função docente, desde então assegurando-se as condições de transição para o cumprimento de 1/3 de carga-horária para os fins já aqui analisados (SANTIAGO, 2013). Além desse impasse, outro conflito passou a se fazer presente ano após ano, desde 2008, quando o MEC estabelece os valores corrigidos para a implementação do Piso pelos governos estaduais, do Distrito Federal e dos municípios. Governadores e Prefeitos resolveram interpretar a lei, assumindo funções que só cabem aos Ministros do Supremo Tribunal Federal, e passaram a aplicar o percentual de correção do Piso apenas para os profissionais da educação com formação de nível médio, rebaixando a correção para os demais, com formação de nível superior, quando deveriam fazê-lo para todos na parcela dos vencimentos correspondentes ao valor do piso. Tais práticas, se permanecerem ao longo dos anos, levarão ao achatamento dos salários dos profissionais com formação de nível superior nas carreiras do magistério da educação pública básica, posto que correções do Piso maiores para os que possuem formação em nível médio e menores para os níveis superiores encurtarão as distâncias entre um e outro nível da categoria.

Além do mais, o Piso virou teto, pois nenhum percentual acima da correção é considerado pela maioria dos gestores, que se gabam em afirmar que “cumprem o piso”. Em 2009, primeiro ano de implementação do Piso, seu valor foi fixado em R\$ 950,00, chegando em 2014 a R\$ 1.697,00 para carga horária de, até, 40 horas semanais.

Entretanto, a construção de uma efetiva política de valorização dos profissionais da educação não poderia jamais prescindir de normas que assegurassem, também, a valorização dos servidores técnico-administrativos da educação nas respectivas redes públicas municipais

e estaduais. Acontece que essa parcela da categoria dos profissionais da educação nunca foi reconhecida como estratégica para a construção da escola pública de qualidade, nem de políticas públicas municipais de educação, sobretudo, nos últimos anos, após a invasão das redes públicas estaduais e municipais de educação pelas instituições filantrópicas sem fins lucrativos, verdadeiros braços de grupos empresariais para a educação pública com suas soluções prontas e acabadas, seus pacotes e portais privados, que transformam os princípios da gestão democrática da educação previstos na Constituição Federal e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional em letra morta. Uma breve consulta ao portal da Undime, União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação [[www.undime.org.br](http://www.undime.org.br)] revela, na parte inferior do mesmo, a participação dessas instituições como apoiadores e “parceiros” da entidade. Sem planos de carreira e formação para os profissionais técnico-administrativos, que nas redes municipais seguram o barco da educação desde as creches até o nono ano, não há como falar em educação pública de qualidade, sobretudo na educação básica. A adesão pelas prefeituras, onerosa e massiva, aos projetos e às propostas das instituições filantrópicas tem esvaziado, quase que por completo, o papel construtivo dos profissionais técnico-administrativos das redes municipais e estaduais, assim como sua colaboração na implementação dos Planos Municipais de Educação. Na prática, Prefeitos e Governadores têm preferido entregar às ditas entidades filantrópicas, com contratos onerosos aos fundos públicos, a capacidade de pensamento, análise e proposição de soluções para os problemas e os maus indicadores educacionais de suas respectivas redes públicas de ensino..

O Piso, que nascera em 2008 estabelecido em R\$ 950,00, passara para R\$ 1.697,39 em 2014, estando em R\$ 2.455,35 no ano de 2018, para uma jornada de 40hs semanais. Ainda que, presumindo haver, nos planos de cargos e carreiras previstos na Constituição Federal de 1988, inciso V do artigo 206, a progressão por tempo de serviço e titulação, o que ampliaria o vencimento final dos profissionais da categoria, é visível ser muito, muito baixa, a perspectiva salarial e de carreira dos profissionais da educação básica nas redes públicas estaduais e municipais. Frente a isso o Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014), que analisaremos posteriormente, estabeleceria na meta 17, seis anos depois, “valorizar os (as) profissionais do magistério das redes públicas de educação básica de forma a equiparar seu rendimento médio ao dos (as) demais profissionais com escolaridade equivalente, até o final do sexto ano de vigência deste PNE” (BRASIL, 2014).

Contudo, como fazê-lo, em tempos de dominância financeira no gasto público da nação, válida para a União e seus entes federativos subnacionais, como veremos na próxima parte dessa pesquisa? A história da valorização dos profissionais de educação, se contada a

partir das normas recentes das leis do Plano Nacional de Educação de 2001 [item 4º dos objetivos e prioridades descritos na sua Introdução], da lei do Piso Salarial 11.738/2008 e do Plano Nacional de Educação de 2014, parecerá uma história de faz de conta. As contradições verificadas entre a vigência das normas frias da lei do Piso Salarial e sua efetiva consolidação expressam, sem dúvida, um dos aspectos mais graves da disputa pelo financiamento da educação no país, pois estamos analisando os padrões de remuneração e valorização daqueles que, cotidianamente, fazem a escola e os sistemas estaduais e municipais de ensino. Além disso, à exceção dos motoristas rodoviários, dos pilotos de aviação civil, dos condutores metroviários e ferroviários, nenhuma hora trabalhada incide como na docência, simultaneamente, na vida de tantas pessoas, a um só tempo. Contudo, o exercício das docências nas múltiplas áreas do currículo envolve formação, conhecimento e compreensão da realidade, investigação, cálculo, reflexão, escrita, interpretação, ética e estética, corpo em movimento etc. Por isso o financiamento do salário, das carreiras e da valorização dos profissionais da educação assume um papel central no financiamento da educação, pois se trata, de fato, do financiamento da essência da educação, das condições para o ensinar, o aprender, o desenvolvimento integral da pessoa humana e a formação para a cidadania.

Porém, concordamos com Cortes (1989, p. 409) quando afirma que

[...] o financiamento do setor reflete, de forma imediata e mediata, as conseqüências das Políticas Públicas em nível nacional. De forma imediata se considerarmos que as sucessivas crises econômicas, afetando os setores produtivos, tem como conseqüência a redução dos tributos que tenham incidência sobre os faturamentos das empresas ou mesmo as contribuições que incidam sobre as folhas de pagamento, implicando a redução da arrecadação desses "impostos", dos quais um determinado percentual será aplicado no setor educacional. De forma mediata pelo fato de que, com o objetivo de conter as crises econômico-financeiras, visando reduzir as taxas inflacionárias, os déficits públicos internos e externos etc, têm sido adotadas com freqüência medidas de controle salarial e até desempregos em massa. O que irá refletir na dificuldade da classe média em continuar pagando as escolas dos seus filhos, e, de forma mais drástica, junto àqueles que, mesmo sem o pagamento de mensalidade, não conseguem manter os filhos nas escolas, seja pela necessidade do ingresso destes no mundo do trabalho, seja pela impossibilidade de arcar com os custos indiretos da educação (transporte, alimentação, material didático, uniforme etc.). [...] Em contrapartida, admitindo que numa sociedade capitalista as políticas públicas apresentam sempre uma natureza ambígua, em decorrência das contradições próprias desta organização social, constatamos que os destinatários destas políticas não são agentes passivos, numa sociedade em que as regras do jogo seriam ditadas pelos dominantes e cumpridas pelos dominados. Há, na realidade, uma disputa de interesses contraditórios, uma luta pela hegemonia, em que é possível observar avanços e recuos nessas políticas que por vezes traduzem as conquistas dos grupos sociais, que, no presente, não são hegemônicos nas esferas de poder em que estas políticas são definidas. É no bojo dessas disputas que poderíamos localizar a educação e a definição das políticas para seu financiamento.

Como será observado na parte 4 desse estudo, com a promulgação, em 2016, da Emenda Constitucional 95, todas as metas do Plano Nacional de Educação restarão comprometidas, postergando-se ainda mais a consolidação de uma política nacional de educação básica e de ensino superior públicos e de qualidade para nossos jovens e adultos.

#### **4.4.4 A Emenda Constitucional 59/2009**

A referida emenda passou a fazer parte do cenário jurídico-educacional do país exatos dez anos depois da vigência do ajuste macroeconômico definido junto ao FMI pelo governo de Fernando Henrique Cardoso a partir de 1999, em seu segundo mandato presidencial, como vimos na primeira parte desse estudo. Nessa década não se alterariam os princípios e fundamentos das transformações econômicas vividas pelo processo de produção e acumulação do capital, apenas registrando-se, como exposto, a grave crise ocorrida a partir de 2008 e 2009, com origem dos negócios realizados a partir das hipotecas imobiliárias sub-prime nos Estados Unidos, com as consequências já analisadas. Ainda assim, a EC 59 trouxe inúmeras inovações, mesmo em cenário de restrições fiscais ao gasto público e de profundas desonerações tributárias a favor do capital, respostas do governo federal aos efeitos da crise internacional em nosso país, sob a presunção de que dessa forma haveria a retomada dos investimentos a favor da produção e do emprego. Ou seja, se estruturalmente não seriam registradas mudanças na arquitetura macroeconômica vigente, outras viriam a ocorrer como respostas aos passivos educacionais de nossa base jurídica. Assim, a referida emenda acrescentou o § 3º ao art. 76, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, entre outras proposições a serem analisadas a seguir (BRASIL, 2009). Um gesto ousado, pois desde a sua criação a DRU, tendo sido antes Fundo Social de Emergência em 1994 e Fundo de Estabilização Fiscal, a partir da Emenda Constitucional 10 de 04 de março de 1996, vinha sendo usada para fortalecer a composição do superávit primário necessário ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública, com intensa subtração de receitas da educação derivadas da arrecadação federal de impostos. Por isso o fim da DRU na execução da parcela da receita de impostos federais para a educação significou um elevado montante de recursos restituídos, ano após ano, para o segmento.

A EC 59/2009 representou assim, por essa e outras razões a serem expostas, um avanço expressivo para a educação no país, em meio a tantos passivos, embora sua implementação não tenha plenamente ocorrido por inúmeras razões. Sua maior conquista, como exposto acima, foi retirar a incidência da DRU - Desvinculação das Receitas da União - da execução orçamentária federal para a educação (18% da receita de impostos, como veremos a partir da parte 4 do presente estudo, na qual procederemos à análise crítica da constituição dos fundos públicos e sua organização nos orçamentos para a educação). Além do fim da DRU a Emenda Constitucional 59 determinou (no seu artigo 1º, que dá nova redação ao artigo 208, inciso I da Constituição Federal de 1988), a obrigatoriedade e gratuidade para o ensino dos 04 aos 17 anos, norma que deveria ser implantada progressivamente até 2016, a partir do que seria definido no Plano Nacional de Educação (artigo 6º da EC 59).

Contudo, a efetivação dessa determinação se arrasta até os dias de hoje. Com isso, sem dúvida, uma de suas mais graves consequências, dada a não escolarização dessa população e sua maior presença nas camadas mais pobres, é o extermínio dos jovens negros e da periferia pela mão armada do tráfico e do crime nas comunidades. Paradoxalmente, o mesmo país que reduziu a mortalidade infantil neonatal e até os cinco anos de idade é a nação que, tendo aprovado a obrigatoriedade da matrícula dos 04 aos 17 anos, assiste ao assassinato seletivo de sua juventude, preferindo, contudo, manter políticas de austeridade fiscal em vez de fortalecer aquelas que asseguram o adequado e urgente financiamento para a universalização efetiva da educação básica. Certamente por isso, também, dada a supremacia da austeridade fiscal pró-capital na gestão das contas nacionais, de acordo com a última Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios, de 2014, havia ainda no país 2,8 milhões de crianças fora da escola, com taxas de frequência bruta expressas no Quadro 3 a seguir.

**Quadro 3 - Taxa de frequência bruta a estabelecimento de ensino da população residente, segundo os grupos de idade - Brasil - 2004/2013**

| Ano  | 03 anos | 04-05 anos | 06-14 anos | 16-17 anos |
|------|---------|------------|------------|------------|
| 2004 | 13,4    | 61,5       | 96,1       | 81,8       |
| 2013 | 23,2    | 81,4       | 98,4       | 84,3       |

Fonte: IBGE, Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílio 2014  
Adaptação Gráfica/Construção do autor

A EC 59 determinou ainda, por meio de seu artigo 1º, para o caput do art. 214 da Constituição Federal, que o mesmo passasse a vigorar com a seguinte redação, acrescido do inciso VI:

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:

.....

VI - estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto (BRASIL, 2009).

Na prática a EC 59 fez com que a vinculação do financiamento da educação passasse a ser uma espécie de “sócia” das políticas econômicas adotadas pelos governos a partir de então. Caso suas escolhas incidam no crescimento do PIB, o financiamento da política educacional pode ganhar um acréscimo, inclusive em termos reais, quando esse crescimento for superior à variação da inflação no período. Caso o PIB estacione ou caia, a vinculação percentual implicará em estagnação ou queda de valores também, sobretudo se houver uma inflação maior de um ano para outro. Estava assim selado definitivamente, por força da vinculação a um percentual do PIB, o casamento de um elemento importantíssimo das políticas educacionais [no caso, o seu financiamento] com as escolhas macroeconômicas dos governos. Tal casamento se tornou ainda mais amarrado com a aprovação do Plano Nacional de Educação de 2014, que veremos adiante, que estabelece em sua meta 20 a meta decenal dos investimentos em educação nas três esferas de governo, o patamar de 10% do PIB para tal.

#### **4.4.5 As Leis do Fundo Social 12.351/2010 e dos Royalties do Pré-Sal 12.858/2013**

A primeira matéria a regulamentar transferências de valores derivados da exploração do petróleo da camada pré-sal, a lei 12.351/2010, de 22 de dezembro de 2010, dispôs sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de **partilha de produção**, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; criou o Fundo Social – FS, dispondo sobre sua estrutura e fontes de recursos; alterando dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, entre outras providências. (Grifo nosso).

A segunda Lei nº 12858/2013 dispôs sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração

de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, alterando a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989, dando outras providências.

O Fundo Social foi estabelecido da seguinte forma pela Lei 12.351/2010, no artigo 47, caput, e parágrafo 1º:

É criado o Fundo Social - FS, de natureza contábil e financeira, vinculado à Presidência da República, com a finalidade de constituir fonte de recursos para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento:

I - da educação;

II - da cultura;

III - do esporte;

IV - da saúde pública;

V - da ciência e tecnologia;

VI - do meio ambiente; e

VII - de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

§ 1º Os programas e projetos de que trata o caput observarão o plano plurianual - PPA, a lei de diretrizes orçamentárias - LDO e as respectivas dotações consignadas na lei orçamentária anual - LOA (BRASIL, 2013).

O parágrafo segundo que se observará a seguir, aprovado e inserido no texto da lei para a sanção presidencial, seria, porém, vetado pelo Presidente Lula. A emenda aprovada ao texto do projeto de lei que ensejaria a manifestação contrária do ex-Presidente havia sido de minha autoria quando da tramitação da matéria. Como se expressou então o veto ao referido parágrafo?

Ouvidos, os Ministérios da Fazenda, do Planejamento Orçamento, e Gestão, e da Ciência e Tecnologia, manifestaram-se pelo veto ao seguinte dispositivo:

#### **§ 2º do art. 47**

“§ 2º Do total da receita a que se refere o art. 51 auferida pelo Fundo de que trata o caput 50% (cinquenta por cento) devem ser aplicados em programas direcionados ao desenvolvimento da educação pública, básica e superior, sendo o mínimo de 80% (oitenta por cento) destinado à educação básica e infantil.”

#### **Razões do veto**

“O Fundo Social constitui uma poupança de longo prazo com vistas a assegurar os benefícios intergeracionais decorrentes da exploração do pré-sal. Nesse contexto, não é adequado fixar, previamente, quais as áreas a serem priorizadas dentre aquelas já contempladas, nas quais está incluída a educação. Por esse motivo, foi criado o Conselho Deliberativo do Fundo Social, que será a instância de interface com as

demandas da sociedade, e possibilitará ajustar, ao longo do tempo, a definição da destinação dos recursos resgatados (BRASIL, 2013).

É importante registrar que o referido artigo 51, antecipado pelo artigo 47, parágrafo 2º do texto aprovado, estabeleceu que “os recursos do FS para aplicação nos programas e projetos a que se refere o art. 47 deverão ser **os resultantes do retorno sobre o capital**” (BRASIL, 2013). (Grifo nosso).

O retorno sobre o capital seria revisto posteriormente como referência para a aplicação dos recursos do pré-sal para a educação, especificamente quando da sanção da lei dos royalties do pré-sal. Recuperemos o texto da Lei 12.858, de 9 de setembro de 2013, a partir do seu artigo 1º, para melhor esclarecimento acerca das normas de financiamento adotadas.

Art. 1º Esta Lei dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, de que trata o § 1º do art. 20 da Constituição Federal.

Art. 2º Para fins de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal, serão destinados exclusivamente para a educação pública, com prioridade para a educação básica, e para a saúde, na forma do regulamento, os seguintes recursos:

I - as receitas dos órgãos da administração direta da União provenientes dos royalties e da participação especial decorrentes de áreas cuja declaração de comercialidade tenha ocorrido a partir de 3 de dezembro de 2012, relativas a contratos celebrados sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

II - as receitas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios provenientes dos royalties e da participação especial, relativas a contratos celebrados a partir de 3 de dezembro de 2012, sob os regimes de concessão, de cessão onerosa e de partilha de produção, de que tratam respectivamente as Leis n.º 9.478, de 6 de agosto de 1997, 12.276, de 30 de junho de 2010, e 12.351, de 22 de dezembro de 2010, quando a lavra ocorrer na plataforma continental, no mar territorial ou na zona econômica exclusiva;

III - 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei n.º 12.351, de 22 de dezembro de 2010, até que sejam

cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação; e IV - as receitas da União decorrentes de acordos de individualização da produção de que trata o art. 36 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010.

§ 1º As receitas de que trata o inciso I serão distribuídas de forma prioritária aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios que determinarem a aplicação da respectiva parcela de receitas de royalties e de participação especial com a mesma destinação exclusiva.

§ 2º A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis - ANP tornará público, mensalmente, o mapa das áreas sujeitas à individualização da produção de que trata o inciso IV do caput, bem como a estimativa de cada percentual do petróleo e do gás natural localizados em área da União.

§ 3º União, Estados, Distrito Federal e Municípios aplicarão os recursos previstos nos incisos I e II deste artigo no montante de 75% (setenta e cinco por cento) na área de educação e de 25% (vinte e cinco por cento) na área de saúde (BRASIL, 2013).

Há, porém, um detalhe importantíssimo na vigência das referidas Leis 12.351 e 12.858, de 2013. Nos termos do artigo 42 da Lei 12.351/2013, só havendo o regime de **partilha de produção** podem ser auferidos royalties e bônus de assinatura como receita governamental. Recuperemos os termos do inciso I do artigo 2º da lei para melhor compreensão do que acima se expõe:

I - partilha de produção: regime de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos no qual o contratado exerce, por sua conta e risco, as atividades de exploração, avaliação, desenvolvimento e produção e, em caso de descoberta comercial, adquire o direito à apropriação do custo em óleo, do volume da produção correspondente aos royalties devidos, bem como de parcela do excedente em óleo, na proporção, condições e prazos estabelecidos em contrato (BRASIL, 2013).

Assim, qualquer iniciativa que vise mudar o regime de partilha de produção como regime de exploração e produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluídos poderá pôr em risco a continuidade das receitas governamentais oriunda dos royalties (inciso I, artigo 42 da Lei 12.531/2010) e do bônus de assinatura (inciso II da mesma lei), ameaçando toda a estrutura de financiamento contida nas respectivas leis a favor da educação e da saúde no país. Tais recursos representam necessariamente um considerável reforço extrafiscal estratégico para o cumprimento das metas do Plano Nacional de Educação e para a melhoria do SUS no país (Grifo nosso).

#### 4.4.6 A Lei do PNE, Plano Nacional de Educação, de 2014

Para Dourado (2017, p. 41),

O Plano Nacional de Educação [2014-2024] [...] tem importância política e estratégica para o delineamento das políticas de Estado na educação. Aprovado em 2014, após vários tensionamentos, deve constituir o eixo das políticas educativas. Os principais desafios referem-se ao processo de materialização do PNE ao qual se articulam condições objetivas, econômicas e políticas de concepções em disputa e a necessária regulamentação de algumas de suas metas e estratégias, bem como o esforço pela ampliação dos recursos para a educação.

Ainda para o autor,

destacando os aspectos mais significativos a serem melhor trabalhados na materialização do Plano “ a previsão e ampliação dos recursos para a educação [10% do PIB até 2024], a previsão de implementação do CAQi e do CAQ, a institucionalização do Sistema Nacional de Educação, a gestão democrática da educação, a valorização dos profissionais da educação, incluindo a proposição de política nacional de formação dos profissionais da educação, prevista no PNE, se apresentam como importantes conquistas a serem melhor problematizadas e discutidas [...].

A discussão do PNE se iniciou no parlamento ao final do segundo mandato do ex-presidente Lula, tendo o projeto de lei 8035 de 2010 chegado ao Congresso Nacional no dia 30 de dezembro daquele ano. Dois anos antes, porém, em 2008, a Conferência Nacional de Educação havia discutido no seu Eixo III “a construção do regime de colaboração entre os sistemas de ensino, tendo como um dos instrumentos o financiamento da educação” (CONAE, 2008). As resoluções pertinentes aos debates referentes a esse eixo apontaram que

{...} para o acesso equitativo e universal à educação básica pública, faz-se necessário aumentar o montante estatal de recursos investidos na área, além de ser urgente a superação do desequilíbrio regional. Como um primeiro passo rumo à superação dessa realidade, faz-se necessária a elaboração e aprovação de uma reforma tributária pautada pela justiça social e o equilíbrio regional e preocupada, primordialmente, em garantir recursos financeiros para a efetivação de direitos sociais e distribuição de renda. Ela deve ser capaz de vincular de forma adequada todos os tributos (impostos e contribuições sociais) ao investimento educacional, de tal modo que as políticas de renúncia e guerra fiscal não prejudiquem o financiamento público da educação (CONAE, 2008, p. 47).

As resoluções da Conae assumiriam, a partir desse ponto, como referência ao financiamento adequado o mecanismo do custo-aluno-qualidade, que deve ser definido

a partir do custo anual por aluno dos insumos educacionais necessários para que a educação pública adquira padrão mínimo de qualidade. A construção do CAQ exige amplo debate sobre o número de alunos por turma, remuneração adequada e

formação continuada aos profissionais da educação, condições de trabalho aos professores, materiais necessários à aprendizagem dos estudantes (como salas de informática, biblioteca, salas de ciência etc.). Em suma, deve considerar o conjunto dos insumos exigidos para a adequada relação de ensino-aprendizagem nas escolas públicas brasileiras (CONAE, 2008, p. 48).

Ficou patente nas mesmas resoluções que

o debate sobre o financiamento da educação é realmente central e envolve a resolução de três nós críticos: revisão do papel da União no financiamento da educação básica; instituição de um verdadeiro regime de colaboração entre os entes federados; estabelecimento de uma real valorização dos/as trabalhadores/as em educação (CONAE, 2008, p. 48).

Ainda para Dourado (2017, p. 47), também destacando a importância de outra edição da Conferência, realizada no mesmo ano de entrega do Projeto de Lei ao Congresso, “há que ressaltar o papel da Conae 2010 nesse processo de discussão e a provação do Plano, inclusive nas questões de financiamento, ao defender, no documento final, 10% do PIB para a educação nacional”.

Ainda assim as resoluções da Conae relacionam os avanços ocorridos nos últimos anos até sua realização, como a alteração no ensino obrigatório que, em sintonia com a experiência internacional e com o PNE, passou de oito para nove anos; a arrecadação para repasses da União aos estados e municípios relativos ao salário-educação, que saltou de R\$ 3,7 bilhões em 2002 para R\$ 7 bilhões em 2006; as transferências voluntárias, que atingiram um número mais expressivo de municípios, o que permitiu ampliar o acesso a projetos federais voltados para a formação de professores, a reforma e construção de escolas, a aquisição de equipamentos, material pedagógico etc.; o investimento mínimo por aluno do ensino fundamental que, ainda na vigência do Fundef, teve reajuste de 26% acima da inflação; a merenda escolar, que teve seu valor reajustado em 70%, após uma década sem reajuste, e foi estendida à creche; o livro didático que, pela primeira vez, foi oferecido aos estudantes do ensino médio; e o incremento de programas de inclusão digital (CONAE, 2008).

Entre tantos embates vividos na discussão e aprovação do PNE de 2014, contido na Lei 13.005 daquele ano, a matéria publicada pelo Jornal “O Estado de São Paulo” em 29 de junho de 2014, com o sugestivo título “O PNE e as finanças públicas”, é uma demonstração dos ataques diversos sofridos pelos sujeitos sociais atuantes na construção da proposta e das críticas da grande mídia a algumas das metas e propostas aprovadas no texto da Lei, sancionada sem vetos pela Presidente Dilma Rousseff. Na avaliação do teor da reportagem optamos pela transcrição integral do texto da referida matéria para que fiquem mais claras as

posições do referido jornal frente às decisões aprovadas pelo Congresso Nacional. Segundo “O Estado de São Paulo”,

O atraso com que foi enviado ao Congresso e a tramitação morosa não são, contudo, os maiores problemas do PNE. Ele é fantasioso, estabelecendo metas - como a eliminação do analfabetismo - que deveriam ter sido cumpridas há pelo menos quatro anos, segundo o plano anterior. É irrealista, propondo o atendimento especializado para alunos com deficiência e ‘gestão democrática do ensino’. Também padece de enviesamento ideológico, pois, em vez de ser elaborado por técnicos de competência reconhecida, foi preparado com base em reivindicações de sindicatos de docentes, entidades estudantis e movimentos sociais. As demandas políticas e corporativas contempladas são tantas, que alguns conceituados educadores simplesmente não levam o PNE a sério. O ex-diretor da Capes Cláudio Moura Castro e ex-relator da Comissão de Reforma Universitária Simon Schwartzman classificaram o PNE como "listinha de Papai Noel". Ex-secretário executivo do Ministério da Educação, o professor João Batista Araújo e Oliveira afirmou que ‘o PNE é um 'aleijão', com propostas que oscilam entre utopias e inconseqüências’. O ponto mais polêmico do PNE é de caráter financeiro. Quando enviou o projeto ao Congresso, o então ministro Fernando Haddad propôs que o gasto em educação aumentasse dos atuais 5,6% do Produto Interno Bruto para 7%. Sindicatos de professores, entidades de estudantes e movimentos sociais pleitearam 7,5% e o governo cedeu. Invocando a necessidade de financiar o regime de tempo integral nas escolas públicas, deputados vinculados a sindicatos de professores propuseram 8%. E, nessa marcha, parlamentares com o olho nas eleições de outubro apresentaram emenda fixando em 10% o gasto mínimo do poder público - e ela acabou sendo aprovada. Isso representa um aumento de R\$ 20 bilhões por ano nas verbas para a educação. Pressionados por entidades mais radicais de professores, servidores e estudantes, as bancadas do PC do B, PDT e PSB ainda propuseram uma emenda que excluía do cálculo dos 10% do PIB os gastos da União com programas que financiam universidades privadas e entidades filantrópicas. A ideia era que os 10% do PIB só fossem aplicados em escolas públicas, mas a emenda foi rejeitada. O PNE não prevê punição caso o poder público não cumpra o piso de 10%, o que levará as corporações do setor educacional a se mobilizarem para pressionar os municípios, os Estados e a União, como prometem os dirigentes da Campanha Nacional pelo Direito à Educação. Para evitar crises políticas, prefeitos e governadores pressionaram o Congresso a incluir no PNE um dispositivo absurdo, que obriga a União a complementar o orçamento dos Estados e municípios que não tiverem condições de bancar o desembolso mínimo no financiamento da educação básica. Isso levará o governo federal a ser, dentro de dois anos, o responsável por 1/3 do investimento com ensino - advertem os especialistas em finanças públicas. A vinculação orçamentária aprovada com o PNE é um erro grave. Ela desorganiza as finanças públicas, obrigando os governantes a reduzir investimentos em outras áreas importantes. Dinheiro farto e gastos sem controle também resultam em incompetência gerencial e corrupção. O aumento do montante destinado à educação, além de não representar garantia de melhora na qualidade do sistema educacional, desperta desmedidas ambições corporativas. Não por acaso, sindicatos de professores já invocaram a "valorização do magistério" e passaram a pedir aumento (O ESTADO DE SÃO PAULO, 2014).

As demais definições a favor da expansão do financiamento da educação, notadamente aquela referente à meta 20 do PNE II, de 2014 (10% do PIB em investimentos em educação pelos três níveis de governo) foram objeto, em todas as fases de sua tramitação e até a aprovação final, de intensos conflitos entre as posições originais dos representantes do Estado (Ministérios da Educação e da Fazenda), dos setores privados (mantenedoras de instituições

privadas de ensino superior, filantrópicas e confessionais) e das instituições da esfera pública não estatais, como a Confederação Nacional dos Trabalhadores em Educação, a CNTE, a Confederação dos Trabalhadores em Estabelecimentos de Ensino, a CONTEE, a União Nacional dos Estudantes, a UNE, a União Brasileira dos Estudantes Secundaristas, a UBES e o ANDES-Sindicato Nacional dos Docentes, ao lado da Campanha Nacional pelo Direito à Educação, com expressiva atuação em defesa da educação pública, gratuita e de qualidade. A oposição, portanto, às conquistas não tardou a surgir. Exemplo disso foram as declarações do Ministro da Fazenda Guido Mantega, em 04 de julho de 2012, num Seminário realizado na Federação das Indústrias de São Paulo. Na ocasião, dias após a aprovação na Câmara dos Deputados, do projeto de lei 8035, de 2010, para o Plano Nacional de Educação, em cuja meta 20, como antes referido, se estabelecera a necessidade do país chegar a 10% do PIB, em dez anos, em investimentos em educação pelas três esferas de governo, Mantega afirmou:

Claro que nós somos favoráveis ao aumento de investimento na educação. Hoje ele representa 5,1% do PIB, e vai para 7% conforme o que nós aprovamos’, explicou Mantega durante seminário promovido pela Federação das Indústrias de São Paulo [FIESP] e pelo Grupo de Líderes Empresariais [LIDE]. Agora, passar para 10% de forma intempestiva põe em risco as contas públicas. Isso vai quebrar o Estado brasileiro, então não vai beneficiar porque depois você vai ter que rever isso e não vai ter recursos para a educação (MANTEGA, 2014).

Segundo o texto da matéria, “de acordo com o ministro, o Plano Nacional de Educação é apenas um dos ‘riscos’ à solidez fiscal que o País alcançou nos últimos anos” (PORTAL TERRA, 2012)

“Temos feito um trabalho de redução de gasto de custeio no governo federal, mas sempre nos deparamos com riscos de que o Parlamento aprove determinadas medidas que aumentem o custo de uma hora para outra de magnitude extraordinária”, criticou ele (PORTAL TERRA, 2012).

Sua afirmação demonstrou, além da rendição do Ministro da Fazenda de um governo liderado pelo Partido dos Trabalhadores à resignação fiscal do possível, para o financiamento arrojado da educação, o desconhecimento do processo sério e analítico no qual participaram ativamente as entidades dos trabalhadores da educação básica e superior nas redes pública e privada já citadas, tendo havido ainda intensa participação de entidades nacionais de pesquisa e pós-graduação em educação, como a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, a Anped, a Associação Nacional de Política e Administração da Educação, a Anpae, a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, a Fineduca (a partir de sua criação em 2011), e a Associação Nacional de Formação de Professores, a Anfop.

No processo de constante participação popular e sindical em defesa de propostas para o PNE, originárias das Conferências Nacionais de Educação realizadas em 2008 e 2010, conferências estaduais e municipais haviam sido realizadas durante os anos de tramitação do projeto de lei do PNE na Câmara dos Deputados e no Senado visando à realização de nova Conae em 2014. Entretanto, contrariando a convocação de nova Conferência para o começo daquele ano, antes, portanto, da votação do Relatório do Senado acerca do Projeto de Lei do PNE aprovado na Câmara dos Deputados em junho de 2012, foi surpreendente a posição do MEC cancelando a Conae convocada para 17 a 21 de fevereiro de 2014, menos de dez dias antes de sua realização. Na avaliação de diversos parlamentares e movimentos sociais, a decisão foi um duro golpe para todos que defendiam a aprovação do Projeto de Lei nos termos em que fora decidido em 2012 pela Câmara dos Deputados, contra o Relatório do Senado Federal, depois de inúmeros retrocessos aprovados na votação ocorrida naquela casa em 17 de dezembro de 2013.

Na ocasião do cancelamento da Conae prevista para os dias 17 a 21 de fevereiro, a União Nacional dos Estudantes emitiu nota de protesto na qual, entre outros aspectos, foi destacado que

Não por acaso, o adiamento da conferência se dá em momento decisivo da tramitação do Plano Nacional de Educação – PNE no Congresso Nacional, hoje estando em sua etapa final de votação na Câmara dos Deputados. Tendo apenas duas escolhas: o projeto do Senado (escancaradamente defendido pelo MEC e Governo) e o projeto da Câmara (próximo das deliberações da CONAE 2010 e defendido pela ampla maioria dos movimentos educacionais), o adiamento da Conferência demonstra uma manobra política e deflagra a orientação do governo de restringir a sua função estratégica na garantia do direito público à educação em benefício do setor privado. Um governo democrático e popular não pode adotar uma postura supostamente pragmática frente à correlação de forças existentes entre o setor público e privado. O Brasil exige educação pública, gratuita, laica, com qualidade social. Se os deputados federais seguirem a orientação danosa do Governo, e optarem pelo texto do Senado Federal em detrimento daquele melhor, aprovado na Câmara dos Deputados, o Estado brasileiro ficará desresponsabilizado de expandir matrículas públicas na educação técnica de nível médio e superior. O Governo Federal também ficará desresponsabilizado de cumprir com a Constituição Federal e apoiar Estados e Municípios para que estes atinjam um padrão mínimo de qualidade na Educação Básica, por meio do Custo Aluno-Qualidade Inicial (CAQi). O CAQi é o melhor caminho para a valorização dos profissionais da educação e adequação da infraestrutura das escolas aos jovens.

Como se fosse pouco, o PNE do Senado fragiliza drasticamente o princípio de que o investimento público seja na educação pública, cedendo à sede dos interesses mercantis, ao tirar a palavra “pública” do texto que estabelece a meta de “10% do PIB pra educação pública”, bandeira histórica defendida pelos sindicatos, movimentos estudantil e educacional brasileiro (UNE, 2014).

A Conae, por fim, só ocorreria de 19 a 23 de novembro de 2014, cerca de quatro meses após ter sido sancionada a Lei 13.005/2014, do Plano Nacional de Educação, no qual,

vale destacar, seriam assegurados inúmeros incentivos diretos e indiretos ao ensino privado. Entre esses destacamos: [1] a admissão de, pelo menos, 40% de vagas públicas no processo de expansão das matrículas no ensino superior [elevar a taxa bruta de matrícula na educação superior para 50% (cinquenta por cento) e a taxa líquida para 33% (trinta e três por cento) da população de 18 (dezoito) a 24 (vinte e quatro) anos, nos termos da meta 12 do Anexo de Metas e estratégias do Plano e [2] que o investimento público em educação incorporará **os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e isenções fiscais** a favor das instituições privadas. Além desses recursos consideraram-se ainda os recursos a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal no cômputo daquele percentual previsto na meta 20 do Plano Nacional de Educação, incorporando-se a esse “quantum” também os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Além disso foram considerados também os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal, nos termos do parágrafo 4º do artigo 5º da Lei 13.005/2014, a Lei do PNE (Grifo nosso).

À luz do que fora estabelecido pela Emenda Constitucional 59, de 2009 [o financiamento da educação expresso como proporção do PIB] o debate do Projeto de Lei 8035/2010 pôs em cena, com muita mobilização social e solidez de argumentos, a discussão específica do Custo-Aluno-Qualidade, uma questão que, enfim, se explicitava para fazer o diferencial no debate em defesa de uma educação pública, gratuita e de qualidade, visto que nos Fundos criados anteriormente por meio das Emendas Constitucionais 14 (Fundef) e 53 (Fundeb) não se partira, como antes assinalado, de um diagnóstico acerca dos custos que deveriam balizar o financiamento de uma proposta de educação pública, gratuita e de qualidade.

Para isso, as Estratégias 20.6, 20.7 e 20.8, aprovadas na Lei 13.005/2014, do Plano Nacional de Educação, estabeleceram que

20.6 - No prazo de 2 (dois) anos da vigência deste PNE, será implantado o Custo Aluno-Qualidade inicial - CAQi, referenciado no conjunto de padrões mínimos estabelecidos na legislação educacional e cujo financiamento será calculado com base nos respectivos insumos indispensáveis ao processo de ensino-aprendizagem e será progressivamente reajustado até a implementação plena do Custo Aluno Qualidade - CAQ;

20.7) implementar o Custo Aluno Qualidade - CAQ como parâmetro para o financiamento da educação de todas as etapas e modalidades da educação básica, a partir do cálculo e do acompanhamento regular dos indicadores de gastos educacionais com investimentos em qualificação e remuneração do pessoal docente

e dos demais profissionais da educação pública, em aquisição, manutenção, construção e conservação de instalações e equipamentos necessários ao ensino e em aquisição de material didático-escolar, alimentação e transporte escolar;

20.8) o CAQ será definido no prazo de 3 (três) anos e será continuamente ajustado, com base em metodologia formulada pelo Ministério da Educação - MEC, e acompanhado pelo Fórum Nacional de Educação - FNE, pelo Conselho Nacional de Educação - CNE e pelas Comissões de Educação da Câmara dos Deputados e de Educação, Cultura e Esportes do Senado Federal (BRASIL, 2014)

Cumpridas fossem ao “pé da letra” as estratégias acima referidas e já teríamos alterado significativamente a situação de escolarização de nossas crianças e jovens, nas escolas de educação infantil, ensinos fundamental e médio, no campo e nas áreas urbanas, bem como alterado os parâmetros de valorização dos profissionais da educação básica das redes públicas estaduais e municipais.

Os estudos em defesa da adoção do CAQi e do CAQ não nasceram nos anos de debate do Projeto de Lei 8035/2010, para a construção da nova versão do Plano Nacional de Educação. Durante toda a vigência do Fundef (1996-2006) houve inúmeras pressões da sociedade civil visando se obter o cumprimento do dispositivo legal relativo à adoção, pelos entes da federação, de um padrão mínimo de qualidade. O debate, contudo, não avançou. O que se estabeleceu foi, apenas, a divisão do total de receitas disponíveis pelo quantum de alunos matriculados nas respectivas redes municipais e estaduais da educação fundamental, revelados pelo Censo Escolar. Por outro lado, o custo mínimo nacional por aluno foi rebaixado para não impactar a gestão fiscal do tesouro.

Passado esse contexto em torno do Fundef, entretanto, simultaneamente a estudos que já haviam sido desenvolvidos em discussões ocorridas no Grupo de Trabalho Nº 05 [GT5] da Anped - Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Educação, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação, doravante tratada enquanto “Campanha”, lidera a mobilização congregando um conjunto de sujeitos sociais para a construção do CAQ. Assim, depois de cinco anos de estudos e debates, lança em 2007 o livro “*Custo-Aluno-Qualidade inicial: Rumo à Educação Pública de qualidade no Brasil*” (ARAÚJO, 2009). Lamentavelmente, como ocorrera no Fundef, também no Fundeb, que já analisamos aqui, o debate do padrão mínimo de qualidade não foi tema central e divisor de água para os futuros compromissos com o financiamento da educação básica.

Passo estratégico seria dado mais uma vez pela Campanha, quando em 05 de novembro de 2008, firmou Termo de Cooperação com a Câmara de Educação Básica do Conselho Nacional de Educação, por meio do qual o CNE aprovaria em 05 de maio, quase dois anos depois, o Parecer 08/2010, estabelecendo normas para aplicação do inciso IX do

artigo 4º da Lei nº 9.394/96 (LDB), que trata dos padrões mínimos de qualidade de ensino para a Educação Básica pública.

A partir do item 04 do respectivo Parecer, o CNE/CEB analisa tanto as questões relativas ao Custo-Aluno-Qualidade inicial [CAQi] quanto ao Custo-Aluno-Qualidade propriamente dito, o CAQ, como referencial para as matrículas nas Creches, na Pré-escola, para a Educação Fundamental anos iniciais e finais, para o Ensino Médio e a Educação no Campo, tanto em relação à implantação das estruturas necessárias quanto ao provimento dos insumos correspondentes. No tópico 4.2.2 do Parecer [*Padrões mínimos e fatores que mais impactam no cálculo do CAQi*], o Conselho esclarece que

O valor do CAQi foi calculado a partir dos insumos essenciais ao desenvolvimento dos processos de ensino e aprendizagem que levem gradualmente a uma educação de qualidade, que pode ser inicialmente aferida para um IDEB igual a 6, como esperado pelo MEC. Esse valor do IDEB corresponde aos padrões atuais de qualidade dos países da comunidade europeia (CNE/CEB, 2010).

Assim sendo, destacam-se os seguintes parâmetros:

1. Professores qualificados com remuneração adequada e compatível a de outros profissionais com igual nível de formação no mercado de trabalho, com regime de trabalho de 40 horas em tempo integral numa mesma escola. No cálculo do CAQi, fixou-se um adicional de 50% para os profissionais que atuam na escola e que possuem nível superior em relação aos demais profissionais que possuem nível médio com habilitação técnica; para aqueles que possuem apenas formação de Ensino Fundamental foi previsto um salário correspondente a 70% em relação aqueles de nível médio.
2. A existência de pessoal de apoio técnico e administrativo que assegure o bom funcionamento da escola, como a preparação da merenda, funcionamento da biblioteca, limpeza predial e setor de secretaria da escola, por exemplo.
3. A existência de Creches e escolas possuindo condições de infraestrutura e de equipamentos adequados aos seus usuários.
4. A definição de uma relação adequada entre o número de alunos por turma e por professor, que permita uma aprendizagem de qualidade. Nessa proposta, as seguintes relações aluno/professor por turma foram consideradas:
  - (a) Creche: 13 crianças,
  - (b) Pré-Escola: 22 alunos,
  - (c) Ensino Fundamental, anos iniciais: 24 alunos,
  - (d) Ensino Fundamental, anos finais: 30 alunos e
  - (e) Ensino Médio: 30 alunos.

O Parecer 08/2010, do Conselho Nacional de Educação, expressou também o diferencial de custo entre o CAQi e o Fundeb, conforme segue na Tabela 5 abaixo.

**Tabela 5 - Comparação entre os valores estimados pelo CAQi, para cada uma das etapas da Educação Básica, e os valores aplicados pelo FUNDEB/2008 por aluno/ano. [Em Reais (R\$)]**

| Etapas da Educação Básica              | Valores previstos pelo CAQi 2008 | FUNDEB 2008 | CAQi - FUNDEB |
|--|----------------------------------|-------------|---------------|
| Creches                                | 5.943,60                         | 1.251,00    | + 4.692,60    |
| Pré-Escola                             | 2.301,24                         | 1.024,00    | + 1.277,24    |
| EF Anos Iniciais                       | 2.194,56                         | 1.137,00    | + 1.057,56    |
| EF Anos Finais                         | 2.148,84                         | 1.251,00    | + 933,84      |
| Ensino Médio                           | 2.209,80                         | 1.365,00    | + 844,80      |
| EF – Educação no Campo – Anos iniciais | 3.627,12                         | 1.194,00    | + 2.433,12    |
| EF – Educação no Campo – Anos finais   | 2.773,68                         | 1.308,00    | + 1.465,68    |

Fonte: Parecer 8/2010-CNE/CEB -Tabela 37-5/05/2010

#### **4.4.7 Ainda o PNE: Quando o Estado Acende Velas ao Povo e ao Capital**

Em todas essas ocorrências dos atos do Estado no período em questão (1999-2014) ficou demonstrado que suas decisões podem se dar de forma híbrida. No caso de formulações em política educacional, isso ocorre tanto através do uso dos fundos públicos para investimentos em educação pública, para se promover a expansão de vagas públicas nas Instituições Federais de Ensino Superior-IFES, e Institutos Federais de Educação Tecnológica, os IFETs, quanto em atendimento aos interesses privados (faculdades, centros universitários e universidades privadas), embora respondam dessa forma, também, a grupos sociais mais precarizados, com o acesso desses ao ensino superior. Como interpretar, portanto, esse Estado?

Haveria uma barreira intransponível entre os grupos de poder que o constituem hegemonicamente, seus interesses representados através das relações público-privadas e os interesses da sociedade não hegemônica fora do Estado? Sob a ótica das ações antes relacionadas podemos afirmar que não, que tem sido possível, sim, combinar a execução de programas e ações a favor de interesses de classes distintas, como os que aqui foram expostos. Porém, sob a ótica dos grandes valores dispendidos na execução do orçamento público federal, os interesses do capital, amparados na espinha dorsal da condução macroeconômica desde 1999, vem sendo beneficiados em proporções maiores há décadas. Esses interesses

também foram privilegiados na votação final do relatório do Plano Nacional de Educação na Câmara dos Deputados, em 2014, quando se derrotou a exclusividade da aplicação de fundos públicos para a educação pública, básica e superior. Emenda de minha autoria nesse sentido obteve apenas 118 votos no plenário da Câmara dos Deputados sendo derrotada. Na ocasião prevaleceu o texto do Senado, que incluía no cômputo dos 10% do PIB para a educação os valores referentes ao Prouni e ao Fies, como se vê no texto final da Lei 13.005/2014, parágrafo 4º do artigo 5º:

§ 4º O investimento público em educação a que se referem o inciso VI do art. 214 da Constituição Federal e a meta 20 do Anexo desta Lei engloba os recursos aplicados na forma do art. 212 da Constituição Federal e do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como os recursos aplicados nos programas de expansão da educação profissional e superior, **inclusive na forma de incentivo e isenção fiscal**, as bolsas de estudos concedidas no Brasil e no exterior, os subsídios concedidos em programas de financiamento estudantil e o financiamento de creches, pré-escolas e de educação especial na forma do art. 213 da Constituição Federal (BRASIL, 2014 - Grifo nosso).

Para isso as pressões das instituições de ensino privado e seus representantes na Câmara dos Deputados foram fundamentais em todas as etapas da discussão e aprovação das matérias antes analisadas, fazendo prevalecer o texto inserido no artigo 5º da Lei do PNE acima referido.

Entretanto, metas e estratégias seriam inseridas também sob pressão das classes populares, em especial quanto ao direito à educação consubstanciado a partir das estratégias a favor da educação infantil, do ensino fundamental e da valorização dos profissionais da educação.

Nesse contexto, para Poulantzas (1977, p. 186; grifos no original),

Essa garantia de interesses econômicos de certas classes dominadas, da parte do Estado capitalista, não pode ser concebida, apressadamente, como limitação do poder político das classes dominantes. É certo que ela é imposta ao Estado *pela luta política e econômica das classes dominadas*: isto apenas significa, contudo, que o Estado não é utensílio de classe, que ele é o Estado de uma sociedade dividida em classes. A luta de classes na formação capitalista implica essa garantia, por parte do Estado, de interesses econômicos de certas de certas classes dominadas está inscrita, como *possibilidade*, nos próprios limites que ele impõe à luta com direção hegemônica de classe [...].

Assim, sob a ótica das escolhas macroeconômicas oriundas de 1998, definidas no acordo assinado pelo governo de Fernando Henrique Cardoso com o Fundo Monetário Internacional, implantadas a partir de 1999 e mantidas com alterações nos governos de Lula e Dilma, podemos dizer que sim, que há barreiras para a plena consecução das demandas da

sociedade, legais e a partir disso em políticas públicas, com as maiores parcelas do dispêndio público servindo aos interesses dos grupos financeiros que aplicam seus ativos na dívida pública, tornando miragem esfumada os princípios contidos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988. Para isso tem prevalecido desde 1999 a lógica da gestão dos fundos públicos visando em primeiro plano o financiamento da acumulação do capital. Para isso busca-se anualmente um determinado percentual do PIB como meta de superávit primário, independentemente das consequências sociais e econômicas disso para a nação.

#### 4.5 AS ESCOLHAS DE POLÍTICAS ECONÔMICAS ASSINADAS EM 1998 E APLICADAS A PARTIR DE 1999

A chefia do Estado, cuja direção se confunde, em nosso modelo político republicano presidencialista, como antes assinalado, com a chefia do Poder Executivo, tem sido objeto, historicamente, da ocupação de suas funções decisórias por parte de agentes econômicos das esferas privadas. Para Carvalho M. (2011, p. 39),

o Estado é uma organização política da classe economicamente dominante, cuja finalidade precípua é salvaguardar o modo de produção existente e reprimir pela força as ações ‘subversivas’ dos explorados. Destarte, como parte principal da superestrutura capitalista, ele é mantido para conservar e fortalecer o sistema político econômico e o criou e o financia.

Além disso, o Estado sofre também pressões e influências, tanto de representantes do capital produtivo quanto financeiro, nacionais e internacionais, que operam na esfera privada da sociedade, para que tome decisões a seu favor, como vimos também no capítulo primeiro. Isso pode ser comprovado com as escolhas governamentais em matéria de política monetária e cambial, fiscal e tributária, vinculadas àqueles interesses, adotadas de tempos em tempos pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, bem como pelo Banco Central, ainda que em governos de identidade de esquerda, democrática e popular, como ocorreu nos governos de Lula e Dilma. Com isso, “o poder das urnas é subordinado ao liberalismo autoritário, ao pensamento único dos economistas dos bancos consultados no Boletim FOCUS, do Banco Central” (BASTOS, 2017, p. 78). O Boletim FOCUS é um exemplo da influência dos que operam na esfera privada da economia, em especial do lado financeiro, sobre a esfera pública onde as autoridades monetárias tomam decisões. Mas do que se trata quando falamos desse Relatório? Segundo José Roberto de Castro, em matéria assinada para o portal Nexa,

(...) O Focus é um documento organizado pelo BC que divulga projeções de economistas de bancos, corretoras, agências de câmbio e outros participantes do mercado financeiro e do setor empresarial. Toda semana eles participam das pesquisas, preenchendo suas projeções para crescimento, inflação, câmbio, dívida pública, balança comercial e até a taxa Selic, que é definida pelo próprio BC. Os agentes do mercado calculam com frequência esses dados, que são usados na avaliação de risco e retorno de seus investimentos e como parâmetros em suas decisões. O Focus é assim um termômetro do mercado (CASTRO, J., 2016).

As decisões, portanto, acerca dos temas contidos no Relatório FOCUS, acolhido e publicizado regularmente pelo Banco Central, com opiniões e previsões acerca do crescimento da economia, do tratamento da inflação, do câmbio, da dívida pública, da balança comercial e até a taxa Selic, expressam não apenas pressões e interesses dos que operam na esfera das instituições de mercado na sociedade, como também a aceitação desses por aqueles que ocupam os espaços decisórios das instituições do Estado, como os Ministérios da Fazenda, Planejamento e a presidência do Banco Central. Por força disso, tem sido comum no Brasil, a cada nova eleição presidencial, nos momentos que antecedem a composição do novo governo, registrarem-se intensas pressões, via mídia econômica, para que o Ministério da Fazenda e a presidência do Banco Central sejam ocupados por representantes dos mercados, independente do partido ou coligação eleitos para a chefia do executivo no país. Nunca se viu a organização de torcidas midiáticas para que tais cargos pudessem ser ocupados por representantes dos distintos Departamentos de Economia das nossas Universidades Federais com suas distintas linhas de formação e pesquisa. Nas últimas escolhas, os grandes bancos e demais empresas financeiras sempre emplacaram seus preferidos, na Fazenda, no Banco Central ou em ambos. Por que será?

No caso das transformações ocorridas entre 1999 e 2014, analisando a evolução do regime de política macroeconômica no Brasil, campo de execução de políticas relacionadas com vários dos temas abordados no referida Boletim FOCUS, Oreiro (2016, p. 182-183), afirma que

A condução das políticas macroeconômicas no Brasil passou por uma transformação nos últimos 15 anos. Com efeito, entre 1999 e 2005, o regime de política macroeconômica prevalecente no Brasil era caracterizado pelo tripé “macroeconômico”, no qual a política monetária era conduzida no arcabouço de um regime de metas de inflação, a política cambial seguia um padrão de flutuação relativamente livre da taxa nominal de câmbio e a política fiscal era pautada pela geração de excessivos superávits primários como proporção do PIB. Nesse contexto, as políticas macroeconômicas tinham por meta a estabilidade da taxa de inflação, o equilíbrio “automático” do balanço de pagamentos e a estabilidade/redução da dívida pública como proporção do PIB. **O crescimento não era tido como uma meta para a política macroeconômica (..)**. O regime de política macroeconômica prevalecente no Brasil começa a mudar em 2006, ao final do primeiro mandato do Presidente Lula. O “tripé macroeconômico”, embora mantido, começa a ser

flexibilizado. Um primeiro elemento importante dessa flexibilização foi a retirada dos investimentos realizados pela União do cálculo da meta de superávit primário. (...) No que se refere ao regime de metas de inflação, a saída de Antônio Pallocci do Ministério da Fazenda e sua substituição por Guido Mantega levou ao abandono da sistemática de metas de inflação declinantes, na qual a autoridade monetária perseguia metas de inflação a cada vez mais baixas ano a ano de maneira a obter uma meta de inflação de longo prazo de 3% ao ano. A partir de 2005, com efeito, o Conselho Monetário Nacional manteve a meta de inflação constante em 4,5% ao ano. (...) Por fim, no que se refere à política cambial, a forte valorização observada na taxa nominal e real de câmbio após 2005 levou o Banco Central a adotar, no final de 2006 a início de 2007, uma política de compra em massa de reservas internacionais com o objetivo implícito de reduzir a velocidade de apreciação da taxa nominal de câmbio, tentando com isso preservar a competitividade da indústria brasileira nos mercados internacionais. A flexibilização do ‘tripé macroeconômico’ tinha, portanto, como objetivo conciliar a estabilidade macroeconômica obtida com o ‘tripé rígido’ ao mesmo tempo em que abria espaço para um estímulo maior ao crescimento econômico pelo lado da demanda agregada (maior investimento público, redução da taxa de juros). Essa ampliação do escopo de objetivos do regime de política macroeconômica revela uma mudança (...). Se na era do ‘tripé rígido’ o crescimento econômico era visto como determinado pelo lado da oferta da economia, na era do ‘tripé flexível’, o crescimento é visto como essencialmente determinado pelo lado da demanda agregada (Grifo nosso).

Embora consideradas as observações feitas na explanação acima de Oreiro, sabe-se que os períodos de governo de Lula e Dilma não alteraram estruturalmente nem negaram a vigência do tripé implementado a partir de 1999, mantendo-se esse modelo de governança da política monetária.

Frente a isso, Paula e Saraiva (2015), em artigo publicado em 12 de maio daquele ano no portal Carta Maior, intitulado “*O Regime de Metas de Inflação no Brasil: o que pode ser mudado?*”, com subtítulo afirmando que “já é tempo de começarmos a discutir mais seriamente a estrutura do regime de metas de inflação, incluindo uma avaliação sobre o horizonte da meta”, registram inúmeros questionamentos à vigência desse tripé, em especial à adoção do regime de metas de inflação, o RMI. Para os autores,

O Brasil aderiu ao RMI no ano de 1999, na sequência do fim da âncora cambial do Plano Real. Contudo, a gestão do RMI pelo Banco Central - em parte em função de um passado de alta inflação - ainda se inspira na visão do “novo consenso” que antecede à crise recente, o que tem frequentemente levado a uma política de juros exageradamente altos, com impactos negativos sobre o crescimento econômico. Esta política provoca um desperdício da produção atual (PIB) em relação ao potencial de crescimento da economia e se faz às custas de elevação da dívida pública (em relação ao PIB), tendo impacto distributivo favorável aos portadores de títulos da dívida pública e gerando enorme pressão para elevação de superávits fiscais primários, ou seja, antes do pagamento dos serviços financeiros crescentes da dívida pública. A configuração de uma política macroeconômica que compatibilize crescimento econômico com estabilidade de preços e estabilidade financeira requer uma coordenação maior de política econômica, incluindo, além da política monetária, política fiscal, política cambial e política de rendas. Nosso foco aqui, contudo, é a política monetária.

Os autores afirmam ao final do artigo que “já é tempo de começarmos a discutir mais seriamente a estrutura do regime de metas de inflação, incluindo uma avaliação sobre o horizonte da meta e dos mandatos públicos a que deve se submeter o Banco Central”. Acontece que as mesmas autoridades econômicas à frente do Estado, que em 2006 começaram a flexibilizar o regime macroeconômico e apoiaram a aprovação da Emenda Constitucional 53 (Fundeb), com claros fins públicos, como já vimos anteriormente, foram aquelas que em 2012 e 2013, ao aprovarem a Lei das Diretrizes Orçamentárias, LDO, estabeleceram que “a elaboração e a execução da lei orçamentária anual observará, em primeiro plano, as metas do superávit primário”, como se, usando uma expressão popular, dessem com uma mão e tirassem com a outra (BRASIL, LDO 2012/2013). Como veremos no próximo capítulo, na verdade, essa norma de observação das metas do superávit estará selada em cada LDO a partir de 2000.

Os indicadores tratados por Oreiro expressam cristalinamente os atos do Estado, através das escolhas de seus governantes, como consequências das pressões externas de instituições como FMI, Banco Mundial e Agências de Classificação de Risco (Agências de Rating) (WHITEHEAD, 2002), sendo, porém, também sensíveis tais atos, em outras ocasiões, às demandas e reivindicações da sociedade que não esteve e não está nas instituições do Estado com esses dirigentes, mas fora, nas instituições e nos movimentos existentes na sociedade pública não estatal, em especial como demandantes de políticas sociais universais.

Essas demandas, porém, tem sido consideradas, pelo menos desde 1999, sobretudo para o financiamento das políticas sociais, em particular, da educação básica e do ensino superior, em proporções do PIB ou em montantes monetários muitíssimo menores que as parcelas do tesouro nacional destinadas ao pagamento dos serviços da dívida pública, como se verá na parte 4 desse estudo. Isso nos leva a afirmar que, à luz do materialismo histórico e dialético, o Estado não é neutro, nem está situado acima das classes sociais. O Estado é espaço que, embora historicamente ocupado pelos representantes do poder econômico e de outras formas de propriedade, da colônia à república, sobretudo em função de regras eleitorais majoritariamente excludentes ao longo do tempo, pode ser influenciado e levado a agir a partir de disputas na base da sociedade, que reverberam em suas esferas decisórias, sobretudo no parlamento, ainda que os avanços jurídicos não sejam plenamente acompanhados das condições econômicas efetivas para sua realização, como vimos antes no embate entre a efetivação das emendas constitucionais 53 e 59 e as normas inseridas nas Leis de Diretrizes Orçamentárias para 2012 e 2013.

Tais pressões, em especial dos movimentos sociais e do movimento sindical dos trabalhadores em educação, seja na educação básica quanto na educação superior, mostraram-se capazes de realizar intensas intervenções nas conjunturas que acompanharam os 15 anos abrangidos pelo período em estudo na corrente pesquisa, como veremos adiante, movimentos que ocorreram simultâneos e paralelos aos atos antes assinalados na esfera econômica no período em questão na presente pesquisa.

#### 4.6 O ESTADO, UMA CONSTRUÇÃO SOB PERMANENTE CONFLITO

É pacífica a compreensão de que o Estado brasileiro emergido da Constituição Federal de 1988 trazia, como vimos antes, contornos bastante diferentes daqueles instaurados após o golpe militar de 1964, em primeiro lugar pela influência das lutas por liberdades democráticas que tais contornos carregavam, pela força dos movimentos que defendiam o fim da ditadura e a plena redemocratização do país. Os sinais dessas mobilizações já haviam sido emitidos nas urnas, quando foi derrotada a maioria dos candidatos do regime militar para Senado em 1978 e equilibrados os resultados para os governos de Estado entre as oposições e os candidatos da ditadura em 1982.

Ao mesmo tempo, desde o final dos anos de 1970, as greves de metalúrgicos em São Bernardo do Campo, em São Paulo, e de professores das redes públicas, como vimos na Bahia em 1978 e em Pernambuco em 1979, marcaram o período com o ressurgimento do movimento sindical por longos anos reprimido pelos militares. A retomada das eleições diretas para governadores de estado em 1982 e as eleições para prefeitos de capitais em 1985 e 1988 fortaleceriam ainda mais a sede de democracia do povo brasileiro, que chegaria assim ao processo constituinte com expressiva capacidade de mobilização no campo e na cidade em busca da eleição de seus representantes e da defesa de suas teses para o novo texto constitucional a ser construído. Essa capacidade de articulação e de expressão, contudo, não se traduziria em maioria parlamentar na Constituinte, progressivamente conduzida pelo grupo conservador autodenominado “Centrão”, que buscava se distanciar das propostas dos segmentos de esquerda bem como evitava, com tal identidade, ser taxado como bancada conservadora, de direita.

Portanto, sob tais influências e a partir dessa correlação de forças, a Constituição Federal de 1988 foi entregue ao país em 05 de outubro daquele ano, em pronunciamento do Deputado Ulisses Guimarães, presidente da Assembleia Nacional Constituinte, que afirmou

na ocasião: “Declaro promulgada o documento da liberdade, da dignidade, da democracia, da justiça social no Brasil (...)”.

Por isso observamos que, tendo o processo constituinte ocorrido sob participação popular e considerando que o novo texto constitucional redesenhou o Estado e seus papéis quanto aos direitos sociais e à perspectiva da construção de um projeto de desenvolvimento para a nação, o complexo jurídico construído na nova carta constitucional não pode ser analisado apenas a arquitetura do novo Estado democrático de direito. Analisando a relação do Estado, das normas jurídicas gerais com as políticas educacionais definidas também em textos jurídicos específicos, considero importante trazer aqui o que afirmam Torriglia e Ortigara (2014, p. 188), quando expressam que

As formas jurídicas - sua forma e conteúdo - no eixo da perspectiva histórica permitem uma compreensão da lei e da norma que configuram e regulam diferentes esferas da totalidade social. As políticas educacionais, como forma jurídica e ideológica, são expressão dessa totalidade e não podem ser analisadas fora do movimento dialético do real, em suas determinações concretas. A forma política educacional como instrumento ideológico orientador de um poder constituído, com suas formas jurídicas reais e concretas, ‘representa’ um Estado de direito, constituído historicamente (...) As políticas educacionais não são um ‘raio de luz’ que orienta de forma neutra os caminhos da homogeneização. Ao contrário (...) o conteúdo de cada política específica carrega normas e orientações para efetivar comportamentos sociais necessários para a sustentação do modo de produção – na atualidade, o capitalismo.

Em “A crise do Estado-Nação”, Novaes (2003, p. 11) expõe em artigo intitulado “A invenção e crise do Estado-nação” que tal tema tem sido uma preocupação crescente nas sociedades contemporâneas, mas sugere que a ideia de crise não deve ser vista como um “acontecimento” [pois a mesma] “se inscreve na ‘lógica da história’ e portanto, só pode ser lida no quadro de uma reflexão crítica. Invocado por democracias e regimes totalitários, Estado-Nação é um conceito que traz certa indeterminação que pede para ser desvelado nas suas dimensões mais ocultas.”

No mesmo artigo, Novaes (2003, p. 12) critica também o que trata como uma visão “romântica” de nação, expressa por Paul Valery e Ernest Renan, que implicaria “um espaço homogêneo do território, um tempo homogêneo da história nacional e uma cultura homogênea em toda a população. Justamente os três conceitos revolucionados pela ciência e pela técnica contemporâneas: Espaço-Tempo e Cultura”.

Para o autor do artigo referido, “a formação histórica do Estado-Nação caminhou em direção inteiramente oposta à visão romântica: ela foi montada com peças e episódios de guerra, anexações, alianças e dominação de classe” (2003, p. 12).

## Novaes enfatiza afirmando

Todos sabemos: em um século apenas, a geografia política transformou-se consideravelmente: entre 1900 e 2000, grandes espaços dominados por velhos Impérios foram fracionados em quase duzentos Estados. Esta fragmentação do mundo permitiu a multiplicação de Estados-nações baseados nos princípios de ‘liberdade política e identidade nacional’, isto é, um soberanismo generalizado em nome do direito dos povos de disporem deles mesmos. Mas a pretensa autodeterminação e a aparente igualdade entre as nações não conseguem ocultar a assimetria entre países fortes e dominadores e estados fracos (2003, p. 12).

Antes disso, porém, segundo Hobsbawn (2012, p. 146), “havia uma diferença fundamental entre o movimento para fundar Estados-Nação e o ‘nacionalismo’. O primeiro era um programa para construir um artifício político que dizia basear-se no segundo.” Ainda segundo o autor,

Malgrado poderosos sentimentos e lealdades nacionais [na medida em que as nações transformavam-se em Estados], a ‘nação’ não era algo de crescimento espontâneo, mas um artefato. Também não era historicamente nova, embora incorporasse características que membros de grupos humanos muito antigos tinham ou pensavam ter em comum, ou aquilo que os unia contra estrangeiros. Precisava realmente ser construída. Daí a importância crucial das instituições que podiam *impor* a uniformidade nacional, que eram principalmente o Estado, especialmente a educação do Estado, emprego do Estado[...]. Os sistemas educacionais dos países desenvolvidos expandiram-se substancialmente durante esse período, em todos os níveis. [...] o maior avanço ocorreu nas escolas primárias, cujo objetivo era não apenas o de transmitir rudimentos de língua aritmética, mas, talvez, mais do que isso, impor os valores da sociedade [moral, patriotismo etc.] a seus alunos (HOBSBAWN, 2012, p. 155-156-157).

Portanto, analisar o Estado no período em que se desenvolve o presente estudo, na transição do século XX para o século XXI, é tarefa que exige do pesquisador, ancorado no materialismo histórico-dialético, considerar os diferentes papéis e características exercidas pelo Estado, sob a influência de pressões sociais e privadas ocorridas tanto na esfera nacional como internacional, em particular num contexto de transformações agudas do modo capitalista de produção e acumulação de riquezas.

Nesse desafio analítico, começamos considerando a evolução da formação e dos atos do Estado desde o século XIX, na transição da Colônia para o Império e deste para a República, que denominamos aqui de primeira etapa, um Estado construído por cima, pelos “de cima”, apesar das revoltas ocorridas no século XIX em diversas regiões do país. Em seguida passamos pela reação local à crise econômica de 1929, conhecida como “Grande Depressão”, já no século XX, que denominamos de segunda etapa, fatos que exigiram no país e nos Estados Unidos prontas ações do Estado para promover a retomada das atividades econômicas, como veremos mais adiante no caso norte-americano. Na sequência, observa-se

o período, que assinalamos como a terceira etapa, em que se desenvolveram entre nós o golpe de 1930, a Constituição de 1934 sem processo constituinte, o Estado Novo em 1937 e o processo constituinte de 1946, rupturas jurídico-políticas e nova tentativa de legar ao país uma ordem jurídico-constitucional assentada em bases democráticas.

Por fim, chegamos ao processo progressivo de perda de soberania desse mesmo Estado, em especial no que se refere à combinação de políticas econômicas domésticas com projetos de desenvolvimento, a partir dos anos de 1970, embora esse Estado permaneça e atue, a partir do momento em que chegarmos ao regime de financeirização da economia, como locomotiva de acumulação do capital, na transição do século XX para o século XXI, o que denominamos de quarta etapa.

Nesse contexto, o que ocorreu e vem ocorrendo através das escolhas de políticas macroeconômicas não se estabelece sem a adesão, ativa ou passiva, dos estratos dirigentes do Estado, sobretudo aqueles à frente dos Poderes Executivo e Legislativo, particularmente em se tratando de nações periféricas, submetidas às ondas geradas nas principais praças financeiras da economia mundial.

Nessas nações fora dos centros hegemônicos do capitalismo industrial e financeiro, suas elites operam a construção de políticas domésticas muitas vezes em sintonia aberta e pública com os interesses dos agentes econômicos privados nacionais e internacionais, ajustados e integrados às transformações agudas ocorridas nos processos produtivos, nas relações de produção e na acumulação do capital a partir do predomínio de suas operações na esfera financeira.

Nessa jornada, a partir do final do século XX (mais precisamente entre nós a partir de 1999), manteve-se um modelo de gestão das contas públicas no qual a atuação dos governantes nos campos monetário e fiscal é operada em busca da estabilidade da moeda, por meio da redução da inflação, e da administração da sustentabilidade da dívida pública nas contas nacionais, visando em primeiro plano, o pagamento dos seus serviços e as amortizações, como veremos no capítulo três do presente trabalho.

#### 4.6.1 O Estado Sob Pressão do Capital

Para Dardot e Laval (2017, p. 31), referindo-se ao período da crise iniciada em 2008-2009, que abordamos no capítulo anterior,

Quanto ao estado, com o qual alguns ainda contam para “controlar “o mercado, a crise mostrou até que ponto ele se fez o coprodutor voluntário das normas de

competitividade, à custa de todas as considerações de salvaguarda das condições mínimas de bem-estar, saúde e educação de toda a população. Mas a crise mostrou também que o Estado, pela defesa incondicional que fazia do sistema financeiro, era parte interessada nas formas de sujeição do assalariado ao endividamento de massa que caracteriza o funcionamento do capitalismo contemporâneo. O Estado neoliberal não é, portanto, um “instrumento” que se possa utilizar indiferentemente para finalidades contrárias. Enquanto “Estado-estrategista”, codificador dos investimentos e das normas, ele é uma peça da máquina que se deve combater.

As diferentes formas dos Estados e as transformações das velhas relações jurídicas, políticas e econômicas foram abordadas também por Marx ao escrever “Contribuição à crítica da Economia Política”. Segundo o autor,

Nas minhas pesquisas cheguei à conclusão de que as relações jurídicas- assim como as formas de Estado - não podem ser compreendidas por si mesmas, nem pela dita evolução geral do espírito humano, inserindo-se pelo contrário nas condições materiais de existência de que Hegel, a semelhança dos ingleses e franceses do século XVIII, compreende o conjunto pela designação de “sociedade civil”; por seu lado, a anatomia da sociedade civil deve ser procurada na economia política (...). A conclusão geral a que cheguei e que, uma vez adquirida, serviu de fio condutor dos meus estudos, pode formular-se resumidamente assim: na produção social da sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes da sua vontade, relações de produção que correspondem a um determinado grau de desenvolvimento das forças produtivas materiais. O conjunto destas relações de produção constitui a estrutura econômica da sociedade, a base concreta sobre a qual se eleva uma superestrutura jurídica e política e à qual correspondem determinadas formas de consciência social. **O modo de produção da vida material condiciona o desenvolvimento da vida social, política e intelectual em geral. Não é a consciência dos homens que determina o seu ser, é o seu ser social que, inversamente, determina a sua consciência.** Em certo estágio de desenvolvimento, as forças produtivas materiais da sociedade entram em contradição com as relações de produção existentes ou, o que é a sua expressão jurídica, com as relações de propriedade no seio das quais se tinha movido até então. De formas de desenvolvimento das forças produtivas, estas relações transformam-se no seu entrave. Surge então uma época de revolução social (MARX, 2003, p. 5) (Grifo nosso).

A ascensão política da burguesia, como classe dirigente do capitalismo, superando o velho modo de produção feudal e as suas estruturas de governo da sociedade, tendo à frente a nobreza, seu deu num conjunto de processos revolucionários, o que não a impediu de amadurecer e permanecer no novo modo de produção dominante como uma classe conservadora.

O Estado que a burguesia construiu para sua consolidação como classe revolucionária e proprietária dos meios de produção, na transição entre o Estado dinástico-absolutista e o nascimento do considerado Estado de bem estar social, transformou-se no Estado da defesa absoluta da propriedade privada, da repressão aos movimentos operários e sociais e da montagem de uma superestrutura jurídica capaz de se mostrar como algo necessário à produção do bem estar para toda a sociedade.

Um sistema produtor de leis e um sistema de justiça amadureceram e se consolidaram como instrumentos desse intento. Prova disso, entre nós, no período em estudo na presente pesquisa, são as leis e os regimes orçamentários que se avolumaram e se sucederam desde 1999, como vimos no acordo com o FMI, e as normas subsequentes, sejam a Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar 101, de 2000, que trataremos na próxima parte do estudo, em especial as leis de diretrizes orçamentárias de 2000 a 2014. Ao lado disso ressaltam-se as sucessivas prorrogações da desvinculação das receitas da União, assim como, fora do período em estudo, mas na atual conjuntura, a aprovação da Emenda Constitucional 95, do congelamento e redução por vinte anos dos gastos primários, submetendo-se sua eventual expansão ano após ano à variação da inflação do ano anterior, antecedida pela máxima da austeridade para a gestão das contas públicas nacionais.

Em curso ministrado no College de France em 18 de janeiro de 1990, Pierre Bourdieu, ao tratar do Estado como um lugar neutro, afirma que

O estado pode ser definido pelo princípio da ortodoxia, isto é, um princípio oculto que só pode ser captado nas manifestações da ordem pública, entendida ao mesmo tempo como ordem física e como inverso da desordem, da anarquia, da guerra civil, por exemplo. Um princípio oculto perceptível nas manifestações da ordem pública, entendida simultaneamente no sentido físico e no sentido simbólico.

Bourdieu (2014, p. 30) afirmava ainda que “já há alguns anos, fiz um acréscimo à definição famosa de Max Weber, que diz ser o Estado ‘o monopólio da violência legítima’, e que eu corrijo acrescentando: ‘monopólio da violência física e simbólica’; poderia até mesmo dizer: ‘monopólio da violência simbólica legítima’”.

#### **4.6.2 Estado Capturado, a Economia e as Finanças Públicas**

Vistas no início desta parte as três etapas da transição, entramos na quarta etapa, portanto, a partir de 1970, cujo ponto de partida é o momento em que a esfera econômica da vida em sociedade se consolida na dimensão financeira, passando a operar transnacionalmente, para além da instalação de empreendimentos produtivos em territórios e nações diversas dos seus lugares de origem. Essa etapa se estabelece e se expande quanto mais opera além fronteiras, ancorada nos avanços tecnológicos, marcada pela transferência eletrônica de valores entre empresas, grandes bancos, investidores e bolsas de valores, a partir da consolidação das novas regras e modalidades de operação de investimentos em novos produtos financeiros e circulação de capitais delineadas na parte anterior desse estudo,

combinando globalização financeira e financeirização da economia. Para Furtado (1999, p. 88), “a massa de liquidez que flutua sobre a economia internacional constitui ameaça permanente à estabilidade das economias nacionais, mesmo das nações mais poderosas”.

A natureza do Estado não se revela de forma dissociada das relações materiais de produção, das condições de reprodução do capital e da produção da sobrevivência da sociedade.

Como bem descreveu Marx (2003, p. 5), “de formas de desenvolvimento das forças produtivas, as relações construídas pelos homens na produção social de sua existência se transformam no seu entrave, surgindo então uma época de revolução social”, exemplos que podem ser observados nas razões que provocaram as revoluções Inglesa, no final do século XVII, Francesa, no século XVIII e Russa em 1917. Neste sentido, para Marx “os modos de produção asiáticos, antigos, feudais e burgueses modernos podem ser qualificados como épocas progressivas da formação econômica da sociedade” (2003, p. 6).

Observado o período vivido após a Grande Depressão de 1929, foi visível que após tal episódio o ideário liberal que pregava o afastamento do Estado das atividades econômicas e sua condução pela mão invisível do mercado foi por terra e foram os atos concretos do Estado que permitiram a construção de medidas a fim de garantir o soerguimento da economia esfacelada após 1929.

Narrando o diálogo de John Maynard Keynes com Frances Perkins, a Ministra do Trabalho de Frank Delano Roosevelt, presidente dos Estados Unidos, Wapshott (2016, p. 196) relata o que o economista inglês havia dito ao presidente norte-americano. De acordo com Perkins, Keynes havia exposto que “um dólar gasto pelo governo em ajuda era um dólar dado ao merceeiro, pelo merceeiro ao atacadista, e pelo atacadista ao fazendeiro, em pagamento pelos fornecimentos. Com um dólar pago por ajuda, ou obras públicas, ou qualquer outra coisa, criavam-se quatro dólares de renda nacional”.

Ainda segundo Wapshott (2016, p. 196),

Roosevelt pode não ter apreendido totalmente as observações de Keynes, mas o próprio fato de ter recepcionado o mais sonoro opositor mundial das ideias do *laissez-faire* e do livre mercado no centro do *New Deal* não passou despercebido pela legião de jovens economistas que acorreriam a Washington para endireitar o mundo.

Da mesma forma, as diretrizes emanadas da Conferência de Bretton Woods em 1944, sob a pressão do socialismo em gestão na União Soviética desde 1917 e de uma guerra que se mostrava profundamente destruidora, redesenharam o papel do Estado frente aos movimentos

do capital e às demandas dos trabalhadores. Inseparáveis, pois, a natureza do Estado e o contexto econômico em que se encontra inserido. Não há Estado a priori, expressão apenas de engrenagens jurídicas que determinam a sociedade civil e a natureza de suas relações materiais de produção e formação de riquezas. Pelo contrário, o Estado foi erigido a partir dessas engrenagens e dessas relações na base da sociedade, de suas relações de produção e apropriação da riqueza, para lhes promover e proteger. Historicamente, observando os diferentes capítulos que marcaram as crises e a consolidação do capitalismo nos séculos XIX, XX e XXI, o Estado sempre esteve presente em cada uma dessas etapas, em algumas das quais de forma ativa, diria até hiperativa, como vimos aqui antes, recentemente, após a crise iniciada após 2008-2009 a partir do caso das hipotecas sub-prime nos Estados Unidos. Tal realidade histórica leva a que os fatos tornem letra morta, discurso vazio, autêntica fraude econômica, a tese da redução do Estado ao nível mínimo de sua presença junto ao mundo da produção e dos mercados onde a finança reina absoluta nas últimas quatro décadas. Oitenta anos antes, o crash de 1929 fora tão agudo que Wapshott, a quem recorreremos mais uma vez, narra a opinião heterodoxa de Marriner Eccles, banqueiro mórmon multimilionário de Utah, que em seu próprio entendimento dos negócios afirmara que era de uma demanda que o país precisava, e transcreve a afirmação do banqueiro, durante uma audiência de um comitê do Senado americano em 1933 (WHAPSHOTT, 2016, p. 199),

Não existe causa ou razão para o desemprego, com sua resultante em pobreza e sofrimento, de um terço de toda a nossa população(...). A economia do século XIX não serve mais ao nosso propósito- uma era econômica de 150 anos chegou ao fim. O sistema capitalista ortodoxo, de individualismo descontrolado com sua livre concorrência, não servirá mais ao nosso propósito.

Segundo Wapshott, Eccles defendia obras públicas financiadas com empréstimos tomados pelo governo federal.

Sob essa análise, de que não há Estado neutro nem impermeável às incidências da realidade econômica, seja a partir das necessidades dos meios de produção, seja a partir das demandas do trabalho, a formação do Estado brasileiro exige uma investigação peculiar para o nosso caso, dadas as condições que nos antecederam até os dias de hoje.

Segundo Nascimento (2006, p. 1),

Após três séculos de domínio político e exploração econômica do Brasil por parte de Portugal, que manteve durante todo o período colonial uma posição parasitária em relação à produção brasileira, com o novo contexto da economia mundial, de expansão do capitalismo, que impunha uma nova postura dos países em relação à produção e a comercialização, já não era possível suportar domínio de Portugal, que onerava os produtos brasileiros na disputa por mercados e onerava a aquisição de mercadorias estrangeiras necessárias para o consumo interno no Brasil. Diante do

enfraquecimento econômico e político de Portugal e o contexto de contradição entre a política econômica portuguesa e a política econômica internacional ocorreu a conquista brasileira de sua autonomia política e econômica. A Independência brasileira foi conquistada em 1822, com base em acordos políticos de interesse da classe dominante, composta da camada senhorial brasileira, que entrava em sintonia com o capitalismo europeu.

Essa mesma relação entre forma jurídica de constituição do Estado nação e interesses econômicos seria vista após 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao governo do país.

Nosso “Estado”, do Império à República, serviu e serve aos interesses dos proprietários da terra, dos donos de escravos e do comércio exterior, do poder econômico dos agentes dos sistemas financeiros, o que não impediu, antes de 1964, que alguns chefes de Estado nesse período, como Getúlio Vargas e Juscelino Kubitschek, o JK, se conduzissem à frente da nação com propósitos outros, distintos daqueles que usavam o Estado para seus fins absolutos, como veremos mais adiante.

A pergunta “a quem pode servir o Estado?” pode ser respondida mais recentemente, ao se analisar o período compreendido na última década do século XX, em estudo publicado a partir da Tese defendida pela jornalista Paula Puliti na Escola de Comunicação e Artes da Universidade de São Paulo, sob orientação do jornalista Bernardo Kucinski, com o título “*O juro da notícia, jornalismo econômico pautado pelo capital financeiro*”. No capítulo IV da referida obra a autora analisa a financeirização que se expressava nas edições dos jornais e no item 4.2 do referido capítulo detalha os temas centrais do mercado financeiro abordados pela mídia.

São eles: a) o comportamento dos mercados de ações, câmbios e juros; b) quaisquer tipos de investimentos de pessoas físicas ou jurídicas, realizados dentro do sistema financeiro; c) medidas do Banco Central que afetam o funcionamento do mercado de capitais, como compra e venda de moedas estrangeiras, decisões sobre taxas de juros, cobrança de impostos sobre aplicações financeiras; além de questões ideológicas de todo poder ao mercado para o bem geral de todos, como d) privatizações; e) reformas tributária e do Estado; f) contas públicas e rigidez fiscal; g) abertura comercial, financeira e de serviços.

Abordando, portanto, a presença desses temas na mídia econômica, segundo Puliti (2013, p. 116),

o que mais chamou a atenção – algo que na verdade surpreendeu – **foi fato de o próprio governo brasileiro ter se tornado o grande porta-voz e agente dos interesses do capital financeiro.** Foram as autoridades que introduziram a defenderam no noticiário assuntos como reformas (Previdência, do funcionalismo, tributária, trabalhista, sindical), abertura para a entrada de capitais externos, privatizações e enxugamento das contas públicas, justificando que apenas a adoção

desse receituário levaria o País ao desenvolvimento sustentado. O governo assumiu como sua a agenda do neoliberalismo (Grifo nosso).

Assim, o chefe do poder executivo, como chefe de governo e de estado, no modelo republicano presidencialista vigente em nosso país, como se verá na publicação de Paula Puliti, formatava e conduzia os atos do Estado a serviço dos interesses dominantes do capital.

A economia reflexa que se seguiu ao período colonial, nos séculos XIX e parte do século XX, só foi enfrentada e alterada por novas bases de investimento e ação do Estado a partir dos anos de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao governo nacional através de um movimento de revolta armado ocorrido naquele ano, tirando do poder, através de um Golpe de Estado, o presidente Washington Luiz.

A era Vargas (1930-1945/1950-1954) deixaria marcada, para sempre, com conflitos e contradições, uma nova forma de intervenção do Estado na vida nacional, seja na economia propriamente dita, seja na esfera jurídica do mundo do trabalho. Tornou-se então visível que os atos do estado varguista tiveram como perfil e objetivo alavancar a infraestrutura e a modernização industrial do país; um Estado ao mesmo tempo a favor da construção das bases de investimento e acumulação do capital e a favor da regulação e promoção do trabalho.

No primeiro caso, houve a criação de bancos de fomento, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico, o BNDE, através da Lei 1628, de 20 de junho de 1952, e de empresas estatais como a Petrobrás, voltada ao monopólio da exploração, do refino e do transporte de combustíveis, criada no dia 3 de outubro de 1953, ato fortemente impulsionado pela campanha “O petróleo é nosso”. Criaram-se também a CSN-Companhia Siderúrgica Nacional, de 09 de abril de 1941, e a Vale do Rio Doce, em 1º de junho de 1942, em Itabira, Minas Gerais.

No segundo caso, houve a aprovação da Consolidação das Leis do Trabalho, em 1943, através do Decreto-Lei 5452, de 1º de maio daquele ano, quatro anos após a criação, em 1939, da Justiça do Trabalho. Ao longo de seus 922 artigos são encontrados temas como identificação profissional, duração (jornada) do trabalho, salário mínimo, férias anuais, segurança e medicina do trabalho, proteção ao trabalho da mulher e do menor, previdência social e regulamentações de sindicatos das classes trabalhadoras. Dessa forma, o capital se assentou e se expandiu por meio de cada um desses atos do Estado, através dos quais foram vistos momentos de estabilidade e instabilidade, movimentos pendulares de equilíbrio, conflito e tensão entre o Estado, sociedade política por essência, onde se tomam decisões e realizam-se escolhas de políticas governamentais, sobretudo econômicas, e o que não está

diretamente inserido no estado institucional, nas rotinas da administração do estado, nos serviços do estado, nos atos do estado, que são as demandas e reivindicações da sociedade civil, dos movimentos sociais, da intelectualidade e corporações profissionais, bem como, também, de representações patronais da indústria, do sistema financeiro e de grandes proprietários rurais, operantes na vida privada.

Ainda assim, no Estado cuja economia se destacava até 1930 pela dominância agrária, extrativista e exportadora, construiu-se a representação política, desde o Império, advinda da absoluta hegemonia das altas esferas do patrimônio, da renda e da riqueza em geral dos proprietários, sobretudo rurais, o que mantinha a força desses atores econômicos junto à administração central. Um Estado com devir republicano, mas com claros laços com as forças econômicas dominantes, em sentido oposto àquele devir, desde os altos escalões da administração até sua maioria absoluta na representação parlamentar constituída em eleições restritas, vedada a participação dos escravos, analfabetos, mulheres e pobres enquanto eleitores inscritos.

A partir de 1930, portanto, com a ascensão de Getúlio Vargas ao governo, o papel do Estado começa a mudar, tanto pela incidência sobre nossa economia da grande depressão de 1929 quanto pelo esgotamento do pacto governante que associava os grupos dominantes de São Paulo e Minas Gerais num rodízio estável pelo comando da nação.

O final do primeiro período varguista em 1945 coincide com o fim da segunda guerra mundial e a construção internacional via Acordo de Bretton Woods, realizado um ano antes, em 1944, como visto no capítulo 1, do qual se gerou o “Estado de Bem-Estar Social” por cerca de longos 25 anos. O país entra no processo constituinte logo em seguida, em 1946, e é eleito o Marechal Eurico Gaspar Dutra à chefia do poder executivo. Após esse período o processo originado na redemocratização constituinte de 1946 é logo interrompido com a cassação dos mandatos e da legenda do Partido Comunista do Brasil, nascido em 1922. Vargas volta em 1950 e, sob intensas pressões políticas, comete suicídio em 1954. Após sua morte, assumem seu lugar e exercem mandatos interinos o seu Vice, Café Filho que, depois, afastado por problemas de saúde, cede lugar a Carlos Luz, Presidente da Câmara dos Deputados, que duraria apenas três dias no cargo. Em seguida assume o Senador Nereu Ramos. Em 03 de outubro de 1955 elege-se Juscelino Kubitschek, tendo sido empossado em 31 de janeiro de 1956. Em seu governo transcorre um debate intenso acerca dos rumos para o processo de industrialização do país e o Estado segue sendo o motor das transformações econômicas iniciadas na era Vargas até 1945. Prova maior desse perfil foi a decisão da construção de Brasília no planalto central, no Estado de Goiás. A educação, finalmente, já

havia adentrado o espaço da economia pois, antes desse processo, vale ressaltar, surgira, dois anos após a chegada de Getúlio Vargas ao governo em 1930, através de uma movimentação de setores intelectuais e acadêmicos do país, uma manifestação cujo centro programático residia na defesa de um projeto de educação nacional. Tal manifestação tornar-se-ia conhecida por meio do “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, datado de 1932.

Segundo seus autores,

Na hierarquia dos problemas nacionais nenhum sobreleva em importância e gravidade o da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica de um sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas e de produção sem o preparo intensivo das forças culturais e o preparo intensivo das aptidões à invenção e à iniciativa que são os fatores fundamentais do acréscimo de riqueza de uma sociedade. No entanto, se depois de 43 anos de regime republicano, se der um balanço ao estado atual da educação pública, no Brasil, se verificará que, dissociadas sempre as reformas econômicas e educacionais, que era indispensável entrelaçar e encadear, dirigindo-as no mesmo sentido, todos os nossos esforços, sem unidade de plano e sem espírito de continuidade, não lograram ainda criar um sistema de organização escolar, a altura das necessidades modernas e das necessidades do país (AZEVEDO et al., 2006, p. 188).

Tais ideias exerceriam influência na elaboração do texto da nova carta constitucional em 1934, onde pela primeira vez tratou-se da vinculação de recursos orçamentários para a educação no país.

O período seguinte seria tenso e denso em termos de acontecimentos políticos, econômicos e sociais, até chegarmos a 31 de março de 1964, como vimos no tópico 2.1.4 desse estudo. O Estado, em meio a crises econômicas e financeiras que se avolumavam a partir dos anos de 1970, notadamente após a crise da dívida externa daquela década, se arrastaria de forma centralizada e repressiva até o processo de redemocratização dos anos de 1982 em diante, em especial até 1989, com a primeira eleição direta para Presidente da República. Seus gestores da esfera econômica lançaram mão de inúmeros planos de combate à inflação, uma das consequências das crises, obtendo resultados no curto prazo, como o Plano Cruzado, em 1986, plano de congelamento de preços no varejo, mas que serviu para alavancar a popularidade do presidente José Sarney e a eleição de diversos governadores filiados ao PMDB nas eleições estaduais daquele ano. Porém, o desmonte das linhas mestras do novo Estado erigido no processo constituinte chegaria ao Brasil depois de se expressar na esfera internacional e logo em seguida à afirmação das Teses do “Consenso de Washington”, já visto aqui, a partir de 1989, quando um autêntico tsunami econômico e ideológico batera nas praias do país vindo do norte e da Europa, trazendo assentadas em novos/velhos

fundamentos, novas formas de reprodução do capital como carros chefes de seu processo de acumulação.

A consolidação da dominância financeira, expressão principal desse processo de acumulação nos anos pós-1970 provocou do Mestre Celso Furtado as seguintes observações:

Já ninguém ignora a fantástica concentração de poder que hoje se manifesta nos chamados *mercados financeiros*, que são dominados por atividades especulativas cambiais. Com o avanço da globalização, esses são os mercados que apresentam as mais altas taxas de rentabilidade. Daí que a distribuição da renda em escala mundial seja crescentemente determinada por operações de caráter virtual, efetuadas na esfera financeira. Trata-se da manifestação mais clara dessa realidade que se está impondo e que cabe chamar de *capitalismo global*, matriz de um futuro sistema de poder mundial. (...) O formato que assumirão os Estados nacionais no novo recorte político é matéria que nos deve preocupar, pois dele dependerá a distribuição da renda gerada por sistemas de produção progressivamente imbricados. Não temos dúvida de que sempre existirá espaço para o exercício da vontade política, quando esta se manifeste com o vigor adequado (FURTADO, 1998, p. 7).

Conforme visto na primeira parte, com o avanço do capitalismo na esfera das transações financeiras, já muitas vezes superiores à expressão de riqueza desenvolvida pelos conglomerados produtivos transnacionais, muitos dos quais, também, atuando fortemente nas operações especulativas, dada a pressão de seus controladores acionários e gestores por ganhos ávidos de tesouraria em suas operações mundiais, fica evidente que os Estados-Nação de antes ruíram em suas estratégias de soberania e desenvolvimento e precisam ser reinterpretados, desde sua consolidação institucional após longos períodos de regimes democráticos nacionais, passando pelos anos de regime militar, até sua composição frente ao avanço da financeirização das economias, da pressão e tutela das instituições internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, em especial aquelas exercidas sobre os Estados, suas autoridades econômicas e monetárias pelo cumprimento do dever de casa pautado pelos interesses dos mercados. As teses que afirmavam a defesa do Estado mínimo escondiam que, para os interesses dos mercados, esse Estado deveria ser máximo, atendendo-os em sua plenitude, produzindo novas leis e regras econômicas, fiscais, cambiais e tributárias a serviço de seus interesses.

A partir das considerações anteriormente expressas por Dowbor (2008), Belluzzo (2006), Belluzzo e Galípolo (2017) e outros, de que Estado estamos falando na atual conjuntura? Podemos falar de um Estado fortemente constituído como expressão dos interesses das classes dominantes, um instrumento da burguesia para a consolidação de seu projeto de poder e riqueza. Exemplo disso está na permanência, em governos do PSDB e do PT, da adoção do tripé macroeconômico abordado na primeira parte do estudo. Entretanto, podemos ainda falar de um Estado que, embora alinhado a esses interesses, se constitui

também numa arena de disputas, onde surgem demandas dos movimentos sociais, do trabalho e da maioria da sociedade, por políticas inclusivas e universais, pelo pleno emprego e a elevação da renda do trabalho na riqueza nacional. Enquanto isso, já desde por dentro do Estado, em seu aparelho, como também por fora, através das entidades empresariais, estão o patronato industrial, agrário e financeiro, ávidos por vantagens fiscais, desonerações, créditos subsidiados via BNDES, pela proteção cambial do Banco Central e por contínuos pagamentos dos juros e amortizações da monumental dívida pública. Temos exemplo disso quando a presidência do Banco Central é, repetidas vezes, preenchida por quadros com origem no sistema financeiro privado nacional e internacional, como foi o caso de Henrique Meirelles nos governos de Lula.

Na conjuntura das últimas décadas, na passagem do século XX para o século XXI, afirmamos em 2005 que

Um dos grandes desafios para um Estado soberano num mundo financeiro cada vez mais globalizado é democratizar, de fato, a compreensão dos fatos econômicos, forjando novos fóruns de reflexão e de escolha, pelos quais se construa, na prática, a concepção de que a economia e seus indicadores não são um fim em si mesmo, não devem nem podem submeter toda a sociedade a seus parâmetros pretensamente “neutros” ou “técnicos”. O jogo da macroeconomia sempre terá vencedores e perdedores e as decisões que o caracterizam terão sempre consequências na transferência de renda entre os diferentes segmentos da sociedade, ainda que em nome da ‘responsabilidade’, da ‘estabilidade’ e da ‘credibilidade’ das decisões econômicas (SANTIAGO, 2005, p. 40-41).

Os conflitos ocorridos durante o processo Constituinte de 1986 a 1988 demonstraram ter havido sim um Estado como arena de disputa, com a ocupação persistente dos trabalhos constituintes pelos movimentos sociais, segmentos populares rurais e urbanos, em especial no campo da educação, da saúde e da seguridade social. Para isso foram essenciais as articulações e as pressões desses segmentos para que obtivéssemos os avanços nos textos legais subsequentes às normas constitucionais de 1988. Nessas jornadas houve conflitos tanto com os Ministérios da Educação quanto da Fazenda, com os setores privados da economia, como também com os governadores, contrários ao critério atualmente adotado para o reajuste anual do piso nacional dos professores da rede pública. Com base na lei 11.738, de 2008, o parâmetro para a correção do valor do piso é o aumento do valor gasto por aluno no Fundeb (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica), que em 2012 foi de 22,22%. Contra isso foram ao STF os governadores de Mato Grosso do Sul, André Puccinelli (PMDB); de Goiás, Marconi Perillo (PSDB); do Piauí, Wilson Martins (PSB); de Roraima, José de Anchieta Júnior (PSDB); de Santa Catarina, Raimundo Colombo (PSD); e do Rio

Grande do Sul, [pasmem] Tarso Genro (PT), que havia sido Ministro da Educação do governo Lula. O STF, contudo, negou sustentação ao que pretendiam. Um ano antes, em abril de 2011, o Supremo já havia considerado constitucional a definição de um piso salarial para os professores e concordou que o cálculo fosse feito em cima do salário-base.

Tais avanços, ainda que tímidos e com imensa defasagem temporal, nos permitiram a construção das ferramentas necessárias para obtermos do Estado o amparo legal visando, por exemplo, o alargamento da cobertura pelo orçamento federal às matrículas em creches (Emenda Constitucional 53, de 2006, do Fundeb), a recuperação da execução integral do orçamento federal de impostos para a educação, a obrigatoriedade das matrículas dos 04 aos 17 anos (Emenda Constitucional 59, de 2009), bem como as normas de complementação orçamentária, extrafiscais, aos investimentos públicos em educação. Isso foi obtido com os dispositivos das leis do fundo social, 12.351, de 22 de dezembro de 2010, e do fundo dos royalties do pré-sal para a educação, 12.858, de 09 de setembro de 2013. Tais embates permanecem, cotidianos, desde então, dados os conflitos em torno da interpretação das referidas leis por parte dos Governadores dos Estados e Prefeitos, sob o eterno argumento da insuficiência de receitas para que assumam os encargos da correção do Piso Salarial Nacional dos Profissionais de Educação e das normas de construção da carreira docente.

#### **4.6.3 Após a Captura: A Política Fiscal do Estado e a Construção de Políticas Educacionais do Final do Século XX até 2014.**

Na batalha pelo fundo público para assegurar a expansão necessária do financiamento da educação, a política fiscal passou a ficar em evidência no centro dessa disputa. Segundo Brito (2016, p. 118), “distintas concepções de Estado e de política fiscal têm sido construídas e têm conduzido diferentes formas de atuação governamental”. Assim, havia ou não receitas para financiar as políticas educacionais demandadas pela sociedade e incorporadas no texto constitucional de 1988? Por que, logo após aquele ano, começaram a tomar corpo as falas que aludiam haver restrições fiscais à execução do que fora inscrito no texto constitucional como direitos sociais, dentre os quais a educação vem em primeiro plano [Artigo 6º]?. Neste sentido, o Plano Real, adotado a partir de 1994, provocou uma alteração profunda no papel da política fiscal até então vigente. Não se tratava, a partir de então, de um esforço visando o corte do déficit entre receitas e despesas, fechando canais de descontrolado monetário na tentativa de controlar a inflação, mas, sim, de se adotar uma política fiscal consistente com o movimento de globalização financeira.

Para Lopreato (2006, p. 208),

O modelo de integração com a economia mundial comandado pelo mercado e a possibilidade de integração do Brasil como espaço alternativo de valorização do capital financeiro internacional mudaram a perspectiva de atuação da política fiscal. Ela foi alçada ao posto de guardiã das expectativas de rentabilidade dos capitais externos e a dívida pública passou a fazer parte do rol de ativos oferecidos no esforço de atrair o interesse do capital externo. A principal tarefa da política fiscal nesse modelo foi incutir confiança nos investidores estrangeiros de que as expectativas de rentabilidade se cumpririam e de que era baixo o risco de apostar no mercado brasileiro. Isso exigia condições favoráveis de sustentabilidade da dívida e de comprometimento das autoridades econômicas com a evolução das contas públicas.

Alterou-se assim a atuação da política fiscal, eliminando-se boa parte das antigas atribuições que o Estado havia desempenhado na fase do nacional-desenvolvimentismo, como impulsionador da demanda agregada, também buscando suprir a oferta de bens e serviços em diferentes áreas. Isso passaria ao campo de atribuições do mercado (LOPREATO, 2006, p. 211).

Ao lado dessas alterações operou-se também a renegociação das dívidas dos estados da federação com a União, obrigando-se os entes subnacionais regionais a gerarem superávits primários usados no pagamento dos juros e de parte da dívida pública, conforme a regra estabelecida nos acordos de manter a trajetória decrescente da relação dívida/PIB.

Como pode se observar na abordagem dos tópicos anteriores, sobretudo na análise das Emendas Constitucionais e das Leis ordinárias comentadas, a questão da expansão dos instrumentos de financiamento da educação [vinculações, subvinculações, percentuais específicos, contrapartidas federais] sempre esteve direta ou indiretamente exposta e em disputa. Além de tudo porque, numa República Federativa marcada por uma matriz tributária e um federalismo fiscal onde a União concentra receitas e não compartilha com os entes subnacionais o conjunto de suas fontes de arrecadação, para Cruz (2012, p. 57),

As políticas federais de financiamento da educação básica são necessárias para enfrentar as consequências das disparidades socioeconômicas presentes no Brasil, as quais resultam em desigualdade na capacidade tributária dos entes federados. A referida desigualdade impõe dificuldades para a oferta educacional com parâmetros de qualidade, demandando a União o exercício da função supletiva e redistributiva em relação aos estados e municípios, com vistas à equalização das oportunidades educacionais na oferta da educação básica nas diferentes regiões do país.

Nesse contexto, as maiores disputas pelo fundo público se deram a partir do terceiro ano após a sanção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a LDB, Lei 9394 de 1996, quando se retomou, como visto antes, nos itens 2.4.1 e 2.4.6, o debate em torno da construção de um Plano Nacional de Educação, exigência estratégica para o desenvolvimento integrado de políticas educacionais que interligassem, sob regime de colaboração e cooperação, a União

Federal, os Estados e os Municípios. Os conflitos em torno da distribuição dos fundos foram também relatados antes.

Estabeleceram-se, assim, os contornos de uma disputa marcante. De um lado, desde os embates em torno do PNE de 2001, a sociedade, as entidades e os movimentos sociais da educação marchavam em defesa da expansão dos investimentos em educação e da valorização dos profissionais da educação, uma conferência após a outra, o que implicaria em expansão da transferência de fundos públicos para o financiamento da educação. Do outro, o governo de FHC instaurava a cartilha neoliberal de ajustes fiscais e de reformas do Estado, preconizadas pelo FMI, bem como a expansão da taxa de juros a partir de 1999, como duplo mecanismo de atração de investimentos externos para o país e de recomposição das reservas cambiais.

Para compreendermos de que maneira esse processo de reformas impulsionou os interesses dos grupos financeiros locais e internacionais, vamos para a parte 3 do presente estudo, onde abordamos a dívida pública, sua natureza e seus impactos sobre as políticas fiscais e de financiamento do Estado a partir das reformas e demais medidas econômicas, implementadas por FHC.

### 3 A DÍVIDA PÚBLICA

O dito popular é conhecido. “Devo não nego, pago quando puder”. No entanto, aberta a porteira, passa a boiada. Por esse caminho a próxima armadilha será concordar que as finanças de uma família, de uma “casa”, são iguais às finanças de uma nação. Assim sendo não se pode “gastar mais do que se arrecada”, mote preferido dos defensores das políticas de ajuste fiscal e austeridade, de cortes de gastos para se reduzir o déficit público (sem explicar sua origem, quais despesas pesam mais para a formação do déficit e porque alguns itens das despesas sofrem cortes enquanto outros crescem). Indo nessa direção é como descer ladeira abaixo sem freios. Acontece que todo esse arrazoado de afirmações não passa de uma monumental fraude intelectual, cognitiva e macroeconômica. Todas essas afirmações incisivas não passam de dogmas de interesse. Para desmontá-los bastar partirmos da rasa comparação entre as finanças de uma família e as contas de uma nação.

As finanças de uma família, dessas que o pensamento austero tenta nos inculcar, são, majoritariamente, compostas pela renda do trabalho, dos salários, de pensões ou aposentadorias. Aqui e acolá talvez encontremos ainda quem complemente a renda familiar com aluguéis, renda da terra, uma pequena prioridade, juros de uma poupança ou outras partes de renda derivada de pequeno comércio. Família não emite moeda, mas compra a crédito no cartão, assume empréstimo consignado, algumas entram no cheque especial e saem, outras nunca o fazem. Assim, percebe-se que a grande maioria, literalmente, gasta mais do que arrecada no mês, ou até no ano. Pronto. Está morto o discurso austero do “não se pode gastar mais do que se arrecada”. Além disso, família não estabelece imposto nem contribuição.

O Estado, por sua vez, tem o monopólio da tributação e atua em todas as esferas da atividade econômica. Propriedade (IPTU, IPVA), consumo (ICMS), Renda (Imposto de Renda), Herança (Imposto sobre Transmissão Causa Mortis), entre outros, além de estabelecer contribuições específicas, como se verá na parte 4 desse estudo. O Estado também emite moeda, bem como títulos públicos. Além disso, o gasto de alguém é o ganho de outrem, pessoa física ou jurídica. A dívida de um é o crédito de outro, o passivo de A é o ativo de B. Cada um desses lados expressa desejos e interesses. Provocar os desejos tem sido, de forma cada dia mais sofisticada, uma especialidade do capital, dada a necessidade imperiosa de se estimular o consumo, via renda do trabalho, do crédito ou de outras origens, pondo a mercadoria em circulação para a obtenção do lucro. Por isso a dívida pública está relacionada

com a formação e repartição da riqueza na sociedade, não sendo, de modo algum, expressão, apenas, de uma relação contábil, muito menos neutra entre sujeitos. É o que veremos a seguir.

Além dessa Introdução, essa terceira parte é dividida em duas etapas, a partir de uma construção de estado desenvolvida no período em estudo. Na primeira são analisados dois aspectos:

- 1) A dívida pública, sua natureza e expressões orçamentárias, bem como a adoção da meta de superávit primário visando assegurar a sustentabilidade da relação dívida/PIB no país;
- 2) O pagamento de juros e amortizações inerentes à dívida, nos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luís Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff até 2014;

Na segunda etapa são analisadas no período em estudo:

- 1) As transferências federais para o financiamento da educação básica (em valores correntes, como percentuais do PIB e da receita corrente líquida da administração federal), vis a vis os números observados nos itens “1” e “2” da primeira etapa anterior;
- 2) Os indicadores educacionais (referentes às redes públicas, às escolas, aos estudantes e aos profissionais da educação) frente às políticas educacionais construídas, seus princípios, metas e estratégias contidas nos programas e planos educacionais, a partir da Constituição Federal de 1988 e, em especial no período entre 1999 e 2014.

## 5.1 A DÍVIDA PÚBLICA, SUA NATUREZA E EXPRESSÃO ORÇAMENTÁRIA, A ADOÇÃO DA META DE SUPERÁVIT PRIMÁRIO VISANDO ASSEGURAR A SUSTENTABILIDADE DA RELAÇÃO DÍVIDA/PIB NO PAÍS

*O Estado brasileiro, desde os anos 1990, tem imposto enorme sacrifício à população, com o aumento da carga tributária e a restrição dos direitos sociais, para garantir o pagamento da dívida, pedra angular da política econômica. Apesar disso, o estoque da dívida (interna e externa) continua crescendo de forma ininterrupta. No período de 1995 a 2014, a União destinou, cumulativamente, R\$ 16,487 trilhões para o pagamento de juros, amortizações e para o refinanciamento da dívida e, destes, R\$ 6,013 trilhões somente para o pagamento de juros e amortizações. Apesar disso, a dívida interna e externa quase*

*quadruplicou em menos de vinte anos: de 1,261 trilhão, em 31 de dezembro de 1994, evoluiu para 4,968 trilhões em 31 de dezembro de 2014.*

Luiz Fernando Reis (2015, p. 213)

A dívida pública, sobretudo desde os anos de 1970 (com a explosão da dívida externa), bem como a partir da segunda metade dos anos de 1990 (com a explosão da dívida interna), embora crescente a sua importância e poder de pressão sobre as contas nacionais nos últimos anos, é um tema pouco transparente no noticiário econômico brasileiro. É assunto nunca exposto ao contraditório das análises de economistas, historiadores e outros especialistas em finanças públicas. Sua abordagem quando acontece, porém, é sempre hermética, de difícil apreensão e entendimento. Por isso torna-se assunto mal compreendido, quase inalcançável pelos trabalhadores, havendo assim pouca percepção de suas relações concretas com os problemas do dia a dia da população (empregos, tarifas públicas, preços outros, salários, direitos sociais). Entretanto, na verdade, em virtude de sua relevância para a sociedade, merece ser um tema melhor explorado (CARVALHO, C., 2007, p. 99). Por essas razões tenho consciência que ter a dívida pública, sua origem, natureza, composição, sua administração e seus impactos orçamentários como objeto de pesquisa se constitui num desafio que requer aprofundamento em nosso meio acadêmico, ainda que em período tão curto (1999-2014), dadas as consequências das decisões econômicas adotadas pelos governantes brasileiros na administração dessa questão no papel fiscal do Estado frente ao financiamento de políticas sociais de forma geral, e ao financiamento da educação em especial. Afinal, como se financia o Estado? Com impostos e contribuições, mas também com dívida. A definição dos impostos, via de regra, segue a lei do mais forte. Seu ônus é claro, direto. A dívida nem tanto. Além disso, “a dívida é fácil de cobrar uma vez que os custos são ocultos e intergeracionais, o que faz com que os Estados adorem a dívida” (BLITH, 2017, p. 158).

Ao mesmo tempo, ressalto que o curto período em questão [1999-2014], correspondeu ao exercício dos mandatos dos ex-presidentes Fernando Henrique Cardoso (o segundo mandato, 1999-2002), os dois mandatos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006/2007-2010) e o primeiro mandato de Dilma Rousseff (2001-2014). Sendo assim, os atos a serem analisados e que coincidirem com o segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, serão acompanhados, para fins explicativos, da exposição das movimentações, crises e conflitos ocorridos em seu primeiro mandato, entre 1995 e 1998, pois decorreram, sobretudo, de decisões tomadas nesse período.

Ressalto ainda que, como exposto na parte 1 desse trabalho, não é objetivo do mesmo desenvolver uma análise específica de cada período para fins de comparação entre os governantes acima referidos, sobretudo porque a espinha dorsal adotada e implementada para a gestão fiscal do Estado, o combate à inflação e a administração da dívida pública, com o já analisado tripé do regime de metas de inflação, das metas para o superávit primário e do câmbio flutuante, foi a mesma para os três presidentes, com as diferenças conjunturais expressas nas medidas observadas, como bem expressou Sicsú (2007, p. 307-308):

é inequívoco que o presidente Lula se apoiou nos mesmos pilares teóricos do ex-presidente Fernando Henrique Cardoso [FHC], seu antecessor, para elaborar seu modelo de política econômica. [...] Surgiram então muitas teses governistas para justificar essa opção: *não existe alternativa* - os argumentos apareceram na forma de muitas metáforas, sempre vazias - '*não vamos reinventar a roda*'; *existe sim alternativa, mas não se pode mudar o modelo de forma brusca*-novos argumentos metafóricos foram utilizados- '*não vamos dar cavalo de pau em transatlântico; e é preciso reverter o quadro macroeconômico deteriorado herdado de FHC com os instrumentos que estão disponíveis, essa é uma opção pela governabilidade*-essa tese, embora mais sofisticada que as anteriores, também teve seu argumento metaforizado- '*uma bomba relógio foi armada ao final do governo FHC e poderia explodir no colo do presidente Lula*' ou '*o remédio é amargo, mas é necessário*' (Grifos do autor).

Começamos, portanto, para analisarmos conceitualmente a dívida pública, buscando informações acerca do assunto na página da Secretaria do Tesouro Nacional, onde encontramos que

A Dívida Pública Federal (DPF) é a dívida contraída pelo Tesouro Nacional para financiar o déficit orçamentário do Governo Federal, nele incluído o refinanciamento da própria dívida, bem como para realizar operações com finalidades específicas definidas em lei. A Dívida Pública Federal pode ser classificada de distintas formas, sendo as principais: i) quanto à forma utilizada para o endividamento, e ii) quanto à moeda na qual ocorrem os fluxos de recebimento e pagamento da dívida. Em relação à forma, o endividamento por ocorrer por meio da emissão de títulos públicos ou pela assinatura de contratos. Quando os recursos são captados por meio da emissão de títulos públicos, a dívida daí decorrente é chamada de mobiliária. Quando a captação é feita via celebração de contratos, a dívida é classificada como contratual. Os títulos públicos federais são instrumentos financeiros de renda fixa emitidos pelo Governo Federal via oferta pública (leilão) ou diretamente ao detentor. Já os contratos são usualmente firmados com organismos multilaterais, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, com agências governamentais [...] e com bancos privados. Em relação à moeda na qual ocorrem seus fluxos de recebimento e pagamento, a Dívida Pública Federal pode ser classificada como interna ou externa. Quando os pagamentos e recebimentos são realizados na moeda corrente em circulação no país, no caso brasileiro o real, a dívida é chamada de interna. Por sua vez, quando tais fluxos financeiros ocorrem em moeda estrangeira, usualmente o dólar norte-americano, a dívida é classificada como externa. Atualmente, toda a Dívida Pública Federal em circulação no mercado nacional é paga em real e captada por meio da emissão de títulos públicos, sendo por essa razão definida como Dívida Pública Mobiliária Federal interna [DPMFi]. Já a Dívida Pública Federal existente no mercado internacional é paga em outras moedas que não o real e tem sido captada

tanto por meio da emissão de títulos quanto por contratos, sendo por isso definida como Dívida Pública Federal externa (DPFe) (STN, 2018).

Nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, já vista também na parte 1, são apresentadas, as seguintes definições para a dívida pública, segundo Passos e Castro (2009, p. 227):

a) **Dívida pública consolidada ou fundada:** montante total, apurado sem duplicidade, das obrigações financeiras do ente da Federação assumidas em virtude de leis, contratos, convênios ou tratados e da realização de operações de crédito para amortização em prazo superior a 12 meses. Também integram a dívida pública consolidada as operações de crédito de prazo inferior a 12 meses cujas receitas tenham constado do Orçamento. b) **Dívida pública mobiliária:** dívida pública representada por títulos emitidos pela União, inclusive os do Banco Central do Brasil, pelos estados e pelos municípios. c) **Operação de crédito:** compromisso financeiro assumido em razão de mútuo, abertura de crédito, emissão e aceite de título, aquisição financiada de bens, recebimento antecipado de valores provenientes da venda a termo de bens e serviços, arrendamento mercantil e outras operações assemelhadas, inclusive com o uso de derivativos financeiros. d) **Concessão de garantia:** compromisso de adimplência de obrigação financeira ou contratual assumida por ente da Federação ou entidade a ele vinculada. e) **Refinanciamento da dívida mobiliária:** a LRF estabeleceu que todas as despesas e receitas relativas à dívida pública devem constar na Lei Orçamentária (Grifo nosso).

Como se observa dos dois textos anteriores, através de conceitos e classificações, apresenta-se a dívida pública por meio de uma versão meramente contábil, “técnica”, expressando-a como consequência do déficit público sem que se analisem as razões efetivas do déficit. Frente a tais questões, em artigo publicado no portal Marxismo21, Sawaya (2015) pergunta:

O Brasil tem problema fiscal? Gasta mais do que arrecada? A dívida pública em poder dos grandes bancos é o resultado do excesso de governos gastadores? Há um problema resultado das políticas sociais populistas que gastam o que o país não tem? Essas são questões que confundem os leigos e são utilizadas como propaganda contra o Estado e em favor de determinados interesses, como mecanismo de expropriação da riqueza do país por determinada fração de classe que hoje une bancos, empresas e proprietários de grandes fortunas que têm seus ganhos provenientes de riqueza fictícia acumulada junto ao Estado por meio da dívida pública.

Essa subordinação do Estado ao capital se evidencia, também, na opinião de Bobbio, Matteucci, Pasquino (1998, p. 405), quando afirmam que

A intervenção do Estado adquire assim um sentido preciso, já que tende a socializar, isto é, a impor a toda sociedade civil o peso da valorização exclusiva do setor econômico mais desenvolvido. Por este meio, o Estado fornece uma cota de capital constante, que contribui para frear a queda da taxa média de lucro. [...] Parece aqui evidente que a política econômica do Estado (composta da política monetária, fiscal e social) subordina-se progressivamente à lógica da valorização de um dos setores

do "capital global". É possível distinguir também a constituição de um "complexo político-industrial", formado pela articulação da *autoridade* política com os interesses da valorização do capital. Daí o conseqüente fim da forma-mercado e a criação de um *sistema*, dentro do qual operam, de modo complementar, duas lógicas formalmente diversas: a do capital, de tipo quantitativo, que tenta a criação e a realização do lucro, e a do Estado, de tipo qualitativo, que não produz mercadorias (valores de troca) para o mercado, mas sim valores de uso, que podem compreender contribuições de uso vário, da criação de infraestruturas à "qualificação" da força-trabalho, e que representam as condições *gerais* da valorização do capital.

Segundo Hermann (2002, p. 44), a dívida pública “é uma ‘instituição’ da vida econômica quase tão antiga quanto o próprio Estado, integrando o conjunto de investimentos gradativamente criados para financiar suas atividades”. Isso, porém, não a torna automaticamente um tema popular, de fácil compreensão e interpretação, na esfera econômica da vida em sociedade. Por sua vez, reforçando essa compreensão, a economia, cada vez mais divorciada das práticas democráticas de análise e tomada de decisões frente à realidade brasileira, tem estado, há décadas, entre nós e no mundo, na condição de refém da matematização, como se fora uma ciência exata e que, por isso, devesse ser lida a partir das leis da natureza. Isso ajuda a afastar qualquer identificação do conflito de interesses em torno das decisões econômicas. Tal compreensão desqualifica e descarta a relação entre economia e democracia, pois submeter a primeira esfera às decisões emanadas da segunda geraria, para os defensores daquela concepção, comportamentos populistas por parte dos governantes, descolados do equilíbrio fiscal, na hora de se definirem os gastos públicos.

Para Luperi (2012, p. 19), entende-se a matematização como o uso de forma ampla

de qualquer instrumental matemático: equações, teoremas, o uso do cálculo diferencial, da topologia, etc. A simples presença de números, todavia, não caracteriza o processo de matematização: uma tabela com dados quantitativos, o cálculo de percentagens, o uso das quatro operações básicas, etc., certamente não caracteriza a matematização da economia [...]

Para Sicsú (2005, p. XXXIX), “é necessário repensar a ciência econômica para repensar a economia brasileira”. Para o autor,

O cientista do saber convencional da Economia não precisa ficar incomodado com as bases da sua teoria, não precisa refletir sobre elas, não precisa ousar negá-las. Se existe algum desconforto profissional, o problema é a falta de formação do economista, das técnicas [principalmente as econométricas] que ainda precisam evoluir ou, no limite, para os míopes, o problema é que a realidade não aderiu ao modelo.

O tratamento da economia com a pretensão de ser uma “ciência pura”, submetida ao hermetismo excessivo e às intensas inclinações para a matematização, fez com que se

transformasse numa seara de “especialistas”, sobretudo pelos meios de comunicação, sob a tutela do capital financeiro (PULITI, 2013). Para Picketty, (2014, p. 558),

há muito tempo os economistas buscaram definir suas identidades a partir de seus supostos métodos científicos, na realidade, esses métodos são, sobretudo, fundados num uso imoderado de modelos matemáticos, que muitas vezes são apenas uma desculpa para permitir ocupar o terreno e disfarçar o vazio de propostas.

Além disso, a dívida pública é tema assentado em dogmas não confessados pelos interesses do capital por se inserir no contexto de relações de produção social e apropriação privada da riqueza. “Os economistas apresentam as relações de produção burguesa - a divisão do trabalho, o crédito, o dinheiro etc. - como categorias fixas, imutáveis, eternas” (MARX, 1976, p. 100). Ora, para o mesmo autor, ao dizerem que

as atuais relações - as de produção burguesa - são naturais, os economistas dão a entender que se trata, precisamente, de um tipo de relações sob as quais cria-se a riqueza e desenvolvem-se as forças produtivas, de acordo com as leis da natureza. Por conseguinte, essas relações são em si, leis naturais independentes da influência do tempo. São leis eternas as quais devem, sempre, reger a sociedade. De modo que, até agora houve história. Agora, porém, já não há. Houve história porque houve instituições feudais e porque nessas instituições feudais nos deparamos com certas relações de produção, totalmente diferentes das relações de produção da sociedade burguesa, que os economistas querem fazer passar por naturais e, portanto, eternas” (1976, p. 115).

O que Marx nos assinalou é exatamente o que se afirma quando surgem questionamentos ao processo de formação, alimentação e pagamento da dívida, como se fossem naturais sua existência e a drenagem que provoca nos recursos do tesouro da nação.

A administração da dívida pública nas últimas décadas em nosso país e num conjunto de outras nações que passaram por inflações elevadas, crises fiscais e no balanço de pagamentos semelhantes às nossas, tem sido marcada por uma preocupação central: a sustentabilidade da dívida pública como proporção do PIB (LOPREATO, 2006).

Observando, porém, o estoque da dívida como se fosse um velho disco de vinil, com seus lados A e B, somos levados a compreender que, se de um lado, de fato, o endividamento pode complementar receitas fiscais e alavancar projetos de investimento, do outro lado revela uma classe de proprietários que empresta seu capital ao Estado, como veremos adiante, recebendo em troca o pagamento de juros, além de poder ter o capital de volta quando da data do vencimento dos papéis que constituem a dívida mobiliária, como visto antes.

Assim, olhando o lado B da dívida pública, com a busca de sua sustentabilidade como proporção do PIB, temos um mecanismo de proteção permanente para os ganhos dos seus credores, agentes econômicos privados e, algumas vezes, até mesmo públicos, que aplicam

seus fundos e capitais nos papéis que constituem o estoque dessa dívida. Tal modalidade de aplicação, remuneração e reprodução do capital constitui-se, como vimos no capítulo 1, parte do processo da chamada financeirização da economia.

Na prática, menos que pensar formas de alavancar investimentos produtivos e sociais, o mote da gestão da dívida tem sido o da garantia da acumulação e isso, dados os valores elevados que representa, não só passou a ser o centro da acumulação, como também interferiu no próprio conteúdo hegemônico do pensamento econômico. Assim ao analisar o que trata como “a financeirização da ciência econômica”, Dowbor (2008, p. 34) aponta que

As pesquisas teóricas dominantes, curiosamente, não se preocupam em tornar nossas poupanças mais produtivas, mas em gerar instrumentos mais avançados, para se fazer dinheiro com aplicações financeiras. Assim, a área das finanças passou a ser analisada de forma isolada das suas consequências e utilidade econômica, e a especulação financeira adquiriu, nas ciências econômicas, um papel central.

Por isso investigar os temas propostos na presente pesquisa implica no aprofundamento da análise de seus componentes e seus impactos não apenas na formação dos indicadores econômicos, mas, sobretudo, em certos aspectos da vida em sociedade, como no campo do financiamento federal de políticas públicas, em especial da educação básica, tarefa que nos propusemos a seguir. Nesse sentido, ainda para Bobbio, Matteucci e Pasquino (1998, p. 405),

A crescente integração de Estado e sociedade civil — ou seja, a extensão das políticas tendentes a assegurar o equilíbrio dos interesses emergentes — encontra na análise das despesas públicas o instrumento privilegiado da pesquisa, destinada a esclarecer o alcance e resultado da estreita articulação do Estado e da sociedade.

Embora admita o endividamento como meio acessório ao financiamento do Estado, Picketty (2014, p. 526) defende, porém, a via tributária como ferramenta para tal desafio. Segundo o autor,

de uma maneira geral, o imposto é uma solução infinitamente melhor tanto em termos de justiça quanto de eficácia(...). Portanto, financiar a dívida é, acima de tudo, do interesse de quem tem os meios para emprestar ao Estado, e seria melhor para o Estado taxar os ricos em vez de pegar dinheiro emprestado deles.

Para Nakatani (2007, p. 13), expondo as duas modalidades de uso dos títulos públicos que compõem o estoque da dívida pública mobiliária, “a dívida em títulos do tesouro nacional serve para financiar seu déficit e a do Banco Central é utilizada como instrumento de política monetária”, o que se encontra explicitado no parágrafo 2º do artigo 164 da Constituição

Federal de 1988: “o Banco Central poderá comprar e vender títulos de emissão do Tesouro Nacional, com o objetivo de regular a oferta de moeda ou a taxa de juros” (BRASIL, 1988).

Desde 2000, já nos termos da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar 101, em seu artigo 34, “o Banco Central do Brasil não emitirá títulos da dívida pública a partir de dois anos após a publicação desta Lei Complementar” (BRASIL, 2000).

A análise da dívida pública como instrumento de acumulação do capital, para além da sua constituição seja como reflexo de operações fiscais [para complementar os gastos do orçamento], seja de caráter monetário [para controle da moeda em circulação, como vimos acima] é encontrada em Marx (1988, p. 872-873), quando o autor afirma que

*A dívida pública converte-se numa das alavancas mais poderosas da acumulação primitiva. Como uma varinha de condão, ela dota o dinheiro de capacidade criadora, transformando-o assim em capital, sem ser necessário que seu dono se exponha aos aborrecimentos e riscos inseparáveis das aplicações industriais e mesmo usurárias. Os credores do estado nada dão na realidade, pois a soma emprestada converte-se em títulos da dívida pública facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem dinheiro. A dívida pública criou uma classe de capitalistas ociosos, enriqueceu, de improviso, os agentes financeiros que servem de intermediários entre o governo e a nação. As parcelas de sua emissão adquiridas pelos arrematantes de impostos, comerciantes e fabricantes particulares proporcionam o serviço de um capital caído do céu. Mas, além de tudo isso, a dívida pública fez prosperar as sociedades anônimas, o comércio com os títulos negociáveis de toda espécie, a agiotagem, em suma, o jogo da bolsa e a moderna bancocracia.*

Ao expor seus estudos acerca dos componentes do capital bancário (capítulo XXIX, livro III, Volume V de “O capital”), Marx assinala a existência dos títulos como parte do capital bancário, sendo que os mesmos podem ser papéis comerciais e papéis lançados ao público como, entre outras modalidades, obrigações do tesouro. Assim sendo

o estado tem de pagar anualmente aos credores certo montante de juros pelo capital emprestado. O credor não pode exigir que o devedor lhe restitua o empréstimo, mas pode vender o crédito, o título que lhe assegura a propriedade dele. O capital mesmo é devorado, despendido pelo Estado. Não existe mais. (...) Esse título lhe dá direito a participar das receitas anuais do Estado, isto é, do produto anual dos impostos, em determinada importância (MARX, 1985, p. 535).

Por isso Marx afirma adiante que

a acumulação do capital da dívida pública nada mais significa, conforme se viu, que aumento de uma classe de credores do Estado, a qual tem direito a tomar para si certas quantias tiradas do montante dos tributos [...]. Esses títulos de dívidas, emitidos em troca do capital originalmente emprestado e há muito despendido, essas duplicatas em papel de capital destruído, servem de capital para os respectivos possuidores, na medida em que são mercadorias vendáveis e por isso podem ser reconvertidos em capital. Os títulos de propriedade sobre sociedades mercantis, ferrovias, minas, etc, são por certo, conforme vimos, direitos sobre capital real. Entretanto, não permitem que se disponha desse capital, que não pode ser extraído donde está. Apenas dão direito à parte da mais-valia a ser obtida [...]. Tornam-se formas do capital produtor de juros, não só porque asseguram certos rendimentos,

mas também porque mediante venda são reembolsáveis como valor-capital (1985, p. 548-549).

Para o autor acima referido, “fundos públicos, ações e quaisquer outros títulos são campos de investimento do capital que se pode emprestar, de capital que se destina a ser capital portador de juros” (1985, p. 550).

### 5.1.1 A Dívida Pública e o Capital Produtor de Juros

O que vem a ser, porém, para Marx, esse capital produtor de juros?

No capítulo XXI (O capital produtor de juros) de O Capital, Livro 3, Volume V, Marx desenvolve inicialmente a compreensão de que

o dinheiro [...] pode na produção capitalista transformar-se em capital, quando esse valor determinado se transforma em valor que acresce, que se expande. É dinheiro produzindo lucro, isto é, capacitando o capitalista a extrair dos trabalhadores determinada quantidade de trabalho não-pago -produto excedente e mais-valia- e dele apropriar-se. Por isso, além do valor-de-uso que possui como dinheiro, passa a ter outro valor-de-uso, isto é, a funcionar como capital. Seu valor-de-uso consiste agora justamente no lucro que produz, uma vez transformado em capital (1985, p. 392).

Diferentemente desse valor-de-uso, o capital passa a ser considerado produtor de juros quando o proprietário do mesmo o cede para outro que o aplica em atividades produtivas ou mercantis obtendo lucro ao final dessas atividades e desse lucro deduz uma parcela que será transferida ao proprietário do capital que o cedeu inicialmente. Se o proprietário inicial do capital o gastasse em consumo não haveria a figura do capital emprestado, cedido, produtor de juros, o mesmo acontecendo se seu proprietário o aplicasse diretamente nas referidas atividades, produtivas ou mercantis.

Para Marx, o ponto de partida da circulação do capital produtor de juros é o dinheiro que A empresta a B. Nas mãos de B o dinheiro converte-se efetivamente em capital, leva a cabo o movimento D [Dinheiro]-M [Mercadoria]-D [Dinheiro], voltando a A sob a forma de D', isto é D [o capital emprestado] + D+ [os juros pagos pelo uso do dinheiro cedido como capital] (1985, p. 394 - Grifos nossos).

A sequência se caracteriza por D [desembolso do dinheiro como capital]-D [dinheiro como meio de pagamento, na compra da mercadoria]-M- [a mercadoria]- D [o dinheiro obtido com a venda da mercadoria com lucro] - D+ [deduzido do lucro, o juro pago a quem desembolsou o dinheiro como capital].

Assim, para Marx,

o dono do dinheiro, para valorizá-lo enquanto tal, cede-o a terceiro, lançando-o na circulação, fazendo dele mercadoria *capital*, capital não só para si, mas também para os outros [...]. O dinheiro, portanto, se afastado do dono por algum tempo, passando de suas mãos para as do capitalista ativo, não é dado em pagamento nem vendido, mas apenas emprestado; só é cedido com a condição de voltar, após determinado prazo, ao ponto de partida (1985, p. 397).

Em síntese, para Marx,

no movimento real do capital, o retorno, é um componente do processo de circulação. O dinheiro, de início, se converte em meios de produção; o processo de produção transforma-o em mercadoria; com a venda da mercadoria reconverte-se em dinheiro e nessa forma retorna às mãos do capitalista que adiantara o capital na forma de dinheiro (1985, p. 403).

Assim, o dinheiro desembolsado pelo capitalista como capital retorna ao mesmo após ter sido aplicado. Não se trata, porém, de um retorno puro e simples, pois assim não seria retorno do valor emprestado como *capital*, mas mera restituição de uma soma de valor emprestada. Por isso, para retornar ao proprietário que o cedeu como capital, a soma de valor adiantada deve conservar-se e ter-se valorizado, acrescido no curso do movimento. Deve, portanto, “retornar com mais-valia, como  $D + AD$  e esse  $AD$  é aqui o juro ou, do lucro médio, a parte que não fica nas mãos do capitalista ativo, mas toca ao capitalista financeiro” (1985, p. 405).

Portanto, “a mercadoria como capital [...] tem a peculiaridade de, pelo consumo do valor-de-uso, não só conservar o valor e o valor-de-uso, mas também crescê-los” (1985, p. 406).

O valor-de-uso do dinheiro emprestado consiste na faculdade de servir de capital e de, nessa qualidade, produzir nas condições médias o lucro médio (1985, p. 407).

Mas como acontece com todo capital no ponto de partida, “o dinheiro só é capital em si, ao ser adiantado. Só com seu emprego valoriza-se, realiza-se como capital, mas *realizado* como capital, o prestatário é obrigado a devolvê-lo, a restituí-lo portanto como valor acrescido de mais-valia, isto é, de juro, e este só pode ser parte do lucro que realizou [...]. A parte do lucro que cabe ao prestamista chama-se juro” (1985, p. 408).

No capital produtor de juros, portanto, “tudo aparece extrinsecamente: ao adiantar o capital, o prestamista apenas transfere-o ao prestatário; o capital realizado retorna simplesmente quando o prestatário o restitui, o devolve com juros ao prestamista” (1985, p. 412).

### 5.1.2 A Remuneração da Dívida Pública e Seus Indexadores

Retomando a consideração publicada pelo Tesouro Nacional acerca da dívida como expressão da necessidade de financiamento do setor público junto ao mercado (embora não exponha, óbvio, de forma transparente, porque a opção da alteração das normas e da arrecadação tributária para esse financiamento não prevalecem frente ao endividamento), nessa condição os títulos públicos são emitidos em diferentes condições de remuneração e prazo. A remuneração é dada pela taxa de juros e pelo indexador do respectivo papel público. Na tabela 6 a seguir, adaptada do Relatório da Dívida Pública de 2014, publicado pelo Tesouro Nacional, observam-se na evolução do estoque da dívida entre 2013 e 2014, os quatro principais modos de remuneração, quais sejam: a) taxa prefixada, b) índice de preços, c) taxa flutuante, d) taxa combinada com correção pela variação cambial e sua representação no total do estoque.

**Tabela 6 - Resultados para a Dívida Pública Federal [DPF] 2014**

| Indicadores                             | Dez/13  | Dez/14  | PAF/    |         |
|---|---------|---------|---------|---------|
|   |         |         | Mínimo  | Máximo  |
| Estoque da DPF em Mercado [R\$ Bilhões] | 2.122,8 | 2.295,9 | 2.170,0 | 2.320,0 |
| Composição do Estoque da DPF            |         |         |         |         |
| Prefixado [%]                           | 41,2    | 41,6    | 40      | 44      |
| Índice de Preços [%]                    | 34,5    | 34,9    | 33,0    | 37,0    |
| Taxa flutuante [%]                      | 19,1    | 18,7    | 14,0    | 19,0    |
| Câmbio [%]                              | 4,4     | 4,9     | 3,5     | 5,0     |
| Estrutura de Vencimentos                |         |         |         |         |
| Prazo Médio em anos                     | 4,2     | 4,4     | 4,3     | 4,5     |
| % Vencendo em 12 meses                  | 24,8    | 24      | 21      | 25      |

Fonte: Tesouro Nacional – Dívida Pública – 2014 (Adaptação Tabela 7, p. 30).

Segundo Relatório de junho de 2017, da Instituição Fiscal Independente, vinculada ao Senado da República, 91,7% da Dívida Bruta do Governo Geral estava, na ocasião,

concentrada em dois componentes: Dívida Mobiliária Interna do Tesouro Nacional em poder do mercado [67,6%] e operações compromissadas realizadas pelo Banco Central [24,1%]. Através dessas operações o Banco Central vende parte dos títulos públicos da sua carteira ao mercado, comprometendo-se a recomprá-los em prazo determinado, em geral, de curta duração. Portanto, diferentemente das operações feitas pelo Tesouro Nacional, nas quais os títulos ficam em princípio com o mercado até o vencimento, em geral de médio e longo prazo, nas operações compromissadas, os títulos públicos permanecem temporariamente em posse do mercado, retornando à carteira do Banco Central no prazo estipulado para recompra, sendo o mesmo, em geral, curtíssimo (IFI, Senado, 2017).

As operações de médio e longo prazo consideram-se práticas que integram o capítulo da política fiscal, quando o tesouro se endivida para cobrir déficits em suas contas e os “investidores” para realizarem operações de valorização de seu capital a longo prazo. Já as operações compromissadas consideram-se atos para controle da oferta monetária (VERSIANI, 2002, p. 105), ou seja, com a retirada de parte do excedente dos bancos pelo Banco Central oferecendo-lhes títulos em operações compromissadas reduz-se naquelas instituições à disponibilidade de moeda para a oferta de crédito e a possível expansão da capacidade de compra e de demanda por parte dos consumidores. Redução da demanda é parte do processo de combate à inflação segundo o diagnóstico ortodoxo de que a inflação é fenômeno eminentemente monetário e se expressa por um desequilíbrio entre oferta de bens e serviços e a demanda por esses mesmos itens. O que nos chama atenção no caso brasileiro é a evolução vertiginosa do estoque das operações compromissadas, que passou de 0,5 % em 2000 para 16,2% em 2017 (BANCO CENTRAL, 2018).

Para Castro, A. (2016), em artigo de sua autoria intitulado “*Operações compromissadas, o Haaggen-Dazs dos Bancos*”

Em linguagem simples e direta, as operações compromissadas são ‘compras’ de dinheiro dos bancos, realizadas pelo Banco Central, em troca de títulos da dívida pública com cláusula de revenda. Elas reduzem a liquidez [quantidade de moeda em circulação] e são fundamentais para a manutenção da taxa de juros em patamares altíssimos. Esses juros enormes são pagos pelo Banco Central aos bancos no momento de retomada dos títulos. Ademais, o volume de operações desse tipo cresceu tanto nos últimos anos que foi responsável por parte significativa do aumento do endividamento público. No Brasil, os condutores da política econômica converteram, na prática, um mero e relativamente modesto instrumento de política monetária, realizado pelo mundo afora, em um grandioso mecanismo de transferência de riqueza do conjunto da sociedade para setores já altamente privilegiados do todo-poderoso mercado financeiro.

Para comprovar suas afirmações, o autor aponta que, baseado em dados oficiais do Banco Central do Brasil, de um total de R\$ 288,66 bilhões, equivalentes a 14,32% do estoque da dívida pública bruta no ano de 2000, as operações compromissas saltaram para R\$ 1,113 trilhão de reais, equivalentes a 26,3% da mesma dívida, em 2016.

Ainda segundo Castro, A.,

Deve ser ressaltado, com base nos números apresentados, um dado sintomático e revelador. Em oito meses (de dezembro de 2015 a agosto de 2016, abarcando os governos Dilma e Temer), as ‘operações compromissadas’ produziram um ‘rombo’ de R\$ 200 bilhões no estoque da dívida pública brasileira. Curiosamente, o déficit primário para 2016 [majoritariamente com gastos sociais diretos e indiretos, desconsideradas as despesas financeiras] será de R\$ 170,5 bilhões (Lei n. 13.291, de 25 de maio de 2016).

Essa dívida se constitui então, como vimos, num mecanismo permanente de valorização, de crescimento do capital, pela drenagem de fundos públicos constituídos pela arrecadação de impostos e contribuições sociais, destinados tanto ao pagamento de juros pelo capital tomado junto ao mercado através da entrega de títulos públicos, quanto aplicados em pagamento quando da data de vencimento e resgate dos respectivos títulos.

Essa relação, entre dívida pública, receitas e sistema tributário, já era clara para Marx, quando explicou que

Apoiando-se a dívida pública na receita pública, que tem de cobrir os juros e demais pagamentos anuais, tornou-se o moderno sistema tributário o complemento indispensável do sistema de empréstimos nacionais. Os empréstimos capacitam o governo a enfrentar despesas extraordinárias, sem recorrer imediatamente ao contribuinte, mas acabam levando o governo a aumentar posteriormente os impostos. Por outro lado, o aumento de impostos, causado pela acumulação de dívidas sucessivamente contraídas, força o governo a tomar novos empréstimos sempre que aparecem despesas extraordinárias. O regime fiscal moderno encontra seu eixo nos impostos que recaem sobre os meios de subsistência mais necessários, encarecendo-os, portanto, e traz em si mesmo o germe da progressão automática. A tributação excessiva não é um incidente, é um princípio (1985, p. 874).

Além das operações compromissadas acima referidas, há também a emissão de títulos públicos pelo tesouro nacional, entregues ao Banco Central, visando à obtenção de receitas em Reais, a serem aplicados na aquisição de moeda estrangeira, mecanismo que interfere no câmbio e na formação de reservas nessas moedas por parte do Banco Central. Em estudo publicado pelo banco, através da Nota Técnica N° 47, intitulada “*Fatores condicionantes da evolução da dívida pública*”, observou-se que **o principal fator de incremento da dívida bruta do governo geral foi a evolução das reservas internacionais (BC, 2018)**. Segundo a referida Nota Técnica, o saldo das reservas em 2000 era de US\$ 33,012 bilhões (trinta e três

bilhões e doze milhões de dólares), que equivaliam a R\$ 64,525 bilhões (sessenta e quatro bilhões, quinhentos e vinte e cinco milhões de reais), significando nesses valores 5,4% do PIB, com o dólar cotado a R\$ 1,955. [Grifo nosso].

Em 2014, ano teto da presente pesquisa, as reservas representavam US\$ 374.051 bilhões (trezentos e setenta e quatro bilhões e cinquenta e um milhões de dólares), equivalentes a R\$ 993,329 bilhões (novecentos e noventa e três bilhões, trezentos e vinte e nove milhões de reais), significando nesses valores 17,2% do PIB, com o dólar cotado a R\$2,656.

Em 2017, último ano aferido pelo Banco Central, as reservas estavam em US\$ 381.972 bilhões (trezentos e oitenta e um bilhões, novecentos e setenta e dois milhões de dólares), equivalentes a R\$ 1,263.334 trilhão (um trilhão, duzentos e sessenta e três bilhões e trezentos e trinta e quatro milhões de reais), significando nesses valores 19,4% do PIB, com o dólar cotado a R\$ 3,307. Analisando tais números, em artigo intitulado “*Reservas internacionais e dívida pública: Contextualizando o debate*”, Borges (2018) pergunta

Qual o problema de ter reservas em excesso? No caso do Brasil, em que os juros pagos pelo governo são atipicamente elevados em uma ampla comparação internacional, isso gera um custo fiscal de carregamento das reservas bastante ‘salgado’.

A dívida pública, quaisquer que sejam seus componentes, consolidou-se nas últimas décadas como um dos mais expressivos sistemas de valorização do capital, um capital na verdade fictício, pois não se caracteriza enquanto capital tomado para fins produtivos ou mercantis, sendo produtor de juros nas múltiplas modalidades de endividamento.

### **5.1.3 Dívida e Déficit Público**

Como vimos nas informações oficiais colhidas na página do tesouro nacional, explica-se a formação da dívida pública como consequência da necessidade de financiamento do setor público que, incapaz de conter suas despesas frente às suas receitas de impostos e contribuições, recorre a empréstimos mediante a emissão de títulos públicos. A explicação oficial não questiona a matriz tributária brasileira [é possível arrecadar mais, como e sobre quem recairia o ônus da elevação dessa arrecadação?], a natureza de cada parcela de gasto público, a eficácia dos mecanismos de combate à sonegação fiscal ou os impactos das políticas monetárias e cambiais nas despesas do tesouro. Nesse sentido, há algumas décadas, o Brasil convive com um expressivo percentual da sua riqueza que se traduz em arrecadação de

impostos e contribuições comprometido com o pagamento de juros e amortizações relativas à dívida pública. Aferida como proporção do PIB e administrada a partir de metas anuais inseridas nas leis de diretrizes orçamentárias [LDOs], a dívida pública teve sua composição progressivamente alterada e ampliada ao longo dos anos, metamorfoseando-se da captação de empréstimos para a realização de investimentos produtivos e sociais para ser um sistema totalmente autoalimentado, via emissão de títulos do tesouro nacional, seus encargos e seu refinanciamento, uma dívida hoje majoritariamente integrada por esses papéis, sendo o seu estoque representado principalmente por dívida mobiliária.

Assim, cumprindo norma definida no artigo 4º, parágrafo 1º, da Lei de Responsabilidade Fiscal, a Lei Complementar 101 de 2000, onde ficou estabelecido que

integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias Anexo de Metas Fiscais, em que serão estabelecidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, para o exercício a que se referirem e para os dois seguintes (BRASIL, 2000).

Observamos que os textos das Leis de Diretrizes Orçamentárias a partir de 2000 incorporam normas semelhantes no tocante à observação da formação das metas de superávit primário, quando se referem à elaboração e execução das leis orçamentárias dos anos subsequentes. Os textos das leis referentes aos orçamentos de 2001 a 2014 seguem adiante, grifados o número das leis e a referência ao superávit primário. As leis expressam esses valores, seja em termos monetários, seja como proporção do PIB, oscilando de um ano para o outro.

A **Lei 9995**, de 25 de julho de 2000, que estabeleceu diretrizes para a elaboração da Lei orçamentária de 2001, estabeleceu, em seu artigo 18 que

a elaboração do projeto, a aprovação e a execução da lei orçamentária de 2001 deverão levar em conta a obtenção de **superávit primário** conforme discriminado no Anexo de Metas Fiscais, nos orçamentos fiscal e da seguridade social, e de, no mínimo, R\$ 1.244.222.000,00 [um bilhão, duzentos e quarenta e quatro milhões e duzentos e vinte e dois mil reais] no programa de que trata o inciso IV do § 2º deste artigo (Grifo nosso)

A **Lei 10.266**, de 24 de julho de 2001, que estabeleceu as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2002, definiu em seu artigo 18 que

A elaboração do projeto, a aprovação e a execução da lei orçamentária de 2002 deverão levar em conta a obtenção de **superávit primário** conforme discriminado no Anexo de Metas Fiscais, nos orçamentos fiscal e da seguridade social, e de R\$ 7.460.000.000,00 [sete bilhões, quatrocentos e sessenta milhões de reais], no programa de que trata o inciso VI do § 2º do art. 8º desta Lei. ] (BRASIL 2001) (Grifo nosso)

A **Lei 10.524**, de 2002, para as diretrizes orçamentárias de 2003, estabeleceu no seu artigo 15 que “a elaboração do projeto, a aprovação e a execução da lei orçamentária de 2003 deverão levar em conta a obtenção de **superávit primário**, conforme discriminado no Anexo de Metas Fiscais” (BRASIL, 2002 - Grifo nosso).

A **Lei 10.707**, de 30 de julho de 2003, que estabeleceu diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2004, definiu em seu artigo 15 que

a elaboração do projeto da lei orçamentária de 2004, a aprovação e a execução da respectiva lei deverão levar em conta a obtenção de **superávit primário** em percentual do Produto Interno Bruto - PIB, conforme discriminado no Anexo de Metas Fiscais, constante do Anexo III desta Lei (BRASIL, 2003 - Grifo nosso).

A **Lei 10.934**, de 11 de agosto de 2004, que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005, estabeleceu no artigo 16 que

a elaboração do projeto da lei orçamentária de 2005, a aprovação e a execução da respectiva lei devem ser compatíveis com a meta de **superávit primário** em percentual do Produto Interno Bruto - PIB, conforme discriminado no Anexo de Metas Fiscais, constante do Anexo IV desta Lei (BRASIL, 2004 - Grifo nosso).

A **Lei 11.178**, de 2005, estabeleceu no artigo 2º que

A elaboração e aprovação do projeto da Lei Orçamentária de 2006 e a execução da respectiva lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de **superávit primário** para o setor público consolidado, equivalente a 4,25% [quatro inteiros e vinte e cinco centésimos por cento] do Produto Interno Bruto – PIB, sendo 2,45% [dois inteiros e quarenta e cinco centésimos por cento] para os orçamentos fiscal e da seguridade social e 0,70% [setenta centésimos por cento] para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei (BRASIL, 2005 - Grifo nosso).

A **Lei 11.439**, de 24 de dezembro de 2006, que estabeleceu diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2007, definiu em seu artigo que

A elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2007 e a execução da respectiva lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de **superávit primário** para o setor público consolidado, equivalente a 4,25% [quatro inteiros e vinte e cinco centésimos por cento] do Produto Interno Bruto - PIB, sendo 2,45% [dois inteiros e quarenta e cinco centésimos por cento] para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,70% [setenta centésimos por cento] para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei (BRASIL, 2006 - Grifo nosso).

A **Lei 11.514**, de 13 de agosto de 2007, que estabeleceu diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2008, também no seu artigo 2º definiu que

A elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2008 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de **superávit primário** para o setor público consolidado, equivalente a 3,80% [três inteiros e oitenta centésimos por cento] do Produto Interno Bruto - PIB, sendo 2,20% [dois inteiros e vinte centésimos por cento] para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,65% [sessenta e cinco centésimos por cento] para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo III desta Lei. (Grifo nosso).

A **Lei 11.768**, de 14 de agosto de 2008, que estabeleceu as diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2009, definiu em seu artigo 2º que

a execução da Lei Orçamentária de 2009 deverá ser compatível com a obtenção da meta de **superávit primário**, para o setor público consolidado, equivalente a 2,50% [dois inteiros e cinquenta centésimos por cento] do Produto Interno Bruto - PIB, sendo 1,40% [um inteiro e quarenta centésimos por cento] para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,20% [vinte centésimos por cento] para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei. 9) (BRASIL, 2009 - Grifo nosso).

A **Lei 12.309**, de 09 de agosto de 2010, que dispôs sobre as diretrizes para a elaboração e a execução do orçamento de 2011, estabeleceu no artigo 2º que

a elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2011, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de **superávit primário**, para o setor público consolidado de R\$ 117.890.000.000,00 [cento e dezessete bilhões, oitocentos e noventa milhões de reais], sendo R\$ 81.760.000.000,00 [oitenta e um bilhões, setecentos e sessenta milhões de reais] para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social [...] (BRASIL, 2009 - Grifo nosso)

A **Lei 12.465**, de 12 de agosto de 2011, que definiu diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária de 2012 e dá outras providências, estabeleceu em seu artigo 2º que

A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2012, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de **superávit primário**, para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 139.822.000.000,00 [cento e trinta e nove bilhões, oitocentos e vinte e dois milhões de reais], sendo R\$ 96.973.000.000,00 [noventa e seis bilhões, novecentos e setenta e três milhões de reais] para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social [...] (BRASIL, 2011 - Grifo nosso).

A **Lei 12708**, de 17 de agosto de 2012, que estabeleceu diretrizes para a elaboração e a execução da lei orçamentária de 2013, definiu em seu artigo 2º que

a elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2013, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de **superávit primário**, para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 155.851.000.000,00 [cento e cinquenta e cinco bilhões e oitocentos e cinquenta e um milhões de reais], sendo R\$ 108.090.000.000,00 [cento e oito bilhões e noventa

milhões de reais] para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social [...] (BRASIL, 2012 - Grifo nosso).

A **Lei 12.919**, de 24 de dezembro de 2013, que dispôs acerca das diretrizes para a elaboração e execução da lei orçamentária anual de 2014, estabeleceu em seu artigo 2º que

A elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2014, bem como a execução da respectiva Lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de **superávit primário** de R\$ 116.072.000.000,00 [cento e dezesseis bilhões e setenta e dois milhões de reais] para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social [...] (BRASIL, 2013 - Grifo nosso).

A constatação do desequilíbrio entre receitas e despesas levando as contas nacionais ao déficit público e a partir deste à necessidade de financiamento do setor público, que se expressa anualmente como proporção do PIB, tem omitido da população, além dos beneficiários por isso, qual das parcelas da despesa pública incorre de forma mais aguda para haver o desequilíbrio entre as receitas e as despesas gerando-se o déficit, contrariando-se assim o princípio da transparência previsto no capítulo IX da Lei de Responsabilidade Fiscal, a partir do seu artigo 48, com nova redação dada pela Lei Complementar 131 de 2009 ao inciso I do referido artigo, onde se lê: “ Incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos” (BRASIL, 2009 - Grifo nosso).

Prova dessa falta de transparência foi a tramitação em 2016 da proposta de Emenda Constitucional 241, enviada pelo governo federal ao Congresso Nacional naquele ano, posteriormente aprovada como Emenda Constitucional 95, expondo como sua motivação atingir a sustentabilidade da dívida pública como proporção do PIB. Na referida proposta apontava-se a necessidade de se submeter a expansão dos gastos primários, nos próximos 20 anos, como vimos, à variação da inflação do ano anterior. Entretanto, não se fez qualquer alusão durante sua tramitação ao significado dos gastos não-primários na produção do déficit, ficando evidente, com isso, desde a mensagem que acompanhou a referida Proposta de Emenda Constitucional, que essa omissão preservava da publicidade, da análise da sociedade e do próprio Congresso a identificação dos credores da dívida pública e seus respectivos interesses para com a aprovação da PEC 241.

Diante disso perguntamos se será possível vencer o déficit público quando não se impõem limites às despesas não-primárias, às despesas com juros e amortizações da dívida pública, atualmente as maiores parcelas, de caráter improdutivo, e a que mais concorrem para o desequilíbrio entre receitas e despesas? Será possível submeter a administração da dívida

pública aos interesses da maioria da sociedade, para que sejam atingidos os objetivos da República Federativa do Brasil definidos no artigo 3º da Constituição de 1988, quando sequer as disposições da Lei de Responsabilidade Fiscal descritas nos incisos I e II do seu artigo 30 foram até hoje cumpridas? Tais incisos estabeleceram que

no prazo de noventa dias após a publicação desta Lei Complementar, o Presidente da República submeterá ao: I - Senado Federal: proposta de limites globais para o montante da dívida consolidada da União, Estados e Municípios, cumprindo o que estabelece o inciso VI do art. 52 da Constituição, bem como de limites e condições relativos aos incisos VII, VIII e IX do mesmo artigo; II - Congresso Nacional: projeto de lei que estabeleça limites para o montante da dívida mobiliária federal a que se refere o inciso XIV do art. 48 da Constituição, acompanhado da demonstração de sua adequação aos limites fixados para a dívida consolidada da União, atendido o disposto no inciso I do § 1º deste artigo (BRASIL, 2000).

#### 5.1.4 A Dívida Pública Como Um Sistema de Drenagem de Fundos Públicos

Para Carneiro (2007, p. 143), “o endividamento não tem servido para financiar o desenvolvimento nacional, mas é, na realidade, um grande negócio para especuladores nacionais e estrangeiros [...] os grandes bancos e empresas transnacionais”, uma autêntica subversão do interesse público em nosso país. Em 2014, a necessidade bruta de financiamento do setor público contava com encargos de R\$12,1 bilhões para a dívida externa, R\$ 600,2 bilhões para a dívida interna em mercado e R\$ 59,9 bilhões em encargos do Banco Central, **levando a uma necessidade total de financiamento do setor público ante tais dispêndios da ordem de R\$ 672,3 bilhões**. Descontados R\$ 108,5 bilhões de disponibilidades orçamentárias, restava como necessidade de financiamento o montante de R\$563,8 bilhões, segundo o Relatório da Dívida Pública Mobiliária (TESOURO NACIONAL, 2014, p. 18 - Grifo nosso).

Na medida em que o montante da dívida tem se expandido como proporção do PIB, os encargos a ela inerentes acompanham essa expansão, seja pelo impacto das taxas de juros que remuneraram esses papéis nas contas do tesouro nacional [havia sido reduzidas de 10,75% ao ano em 2010 para 7,25% em 2012, voltando a subir até 11,75% em 2014) seja pelos prazos curto e médio de vencimento dos estoques da dívida, bem como pelo refinanciamento de parcelas não pagas e os novos encargos a ele inerentes.

O fenômeno da explosão da dívida pública ocorrido no país não foi um fato isolado. Marques e Nakatani (2012, p. 4) apontam que, segundo dados do BIS-Banco de Compensações Internacionais, “o endividamento interno dos governos tem crescido exponencialmente, tendo quase dobrado entre dezembro de 2005 e junho de 2011. Esse

crescimento trouxe como consequência uma pesada carga de juros e crises da dívida para vários países europeus”.

Referindo-se ainda aos dados do BIS, os autores apontam essa evolução em um conjunto de países selecionados, tais como Alemanha, Brasil, Espanha, EUA, França, Grécia, Itália Portugal e Reino Unido. Em 2005, o montante total da dívida interna em títulos nessas nações era de US\$ 22,165 trilhões de dólares, saltando para US\$ 41,059 trilhões de dólares em 2011 (MARQUES; NAKATANI, 2012, p. 5).

Além disso a forma, digamos, particular, como o Brasil adotou o regime de metas de inflação fez com que nossas autoridades monetárias optassem sempre por elevadas taxas de juros para que se atingissem as referidas metas e isso tem elevado a dívida pública como proporção do PIB, bem como o custo de seus encargos, exigindo-se maior esforço fiscal para pagá-los aos credores dessas dívidas.

E que particularidade é essa? A adoção desse regime de metas no Brasil, de aferição anual, acontece de forma mais perversa ainda do ponto de vista dos impactos fiscais que gera sobre o tesouro nacional. Por que? Diferentemente de outros países, onde se adota um núcleo central da inflação, descontando-se do cálculo os juros de hipotecas, preços administrados e choques externos, como no Canadá (FERREIRA; PETRASSI, 2002, p. 11), aqui adota-se a inflação cheia. Contudo, o próprio Banco Central e vasta literatura apontam que preços administrados, com as tarifas de água, luz, telefonia, aluguéis, IPTU, IPVA e outras, e aqueles sujeitos a flutuações por pressões não monetárias [secas, enchentes, exportações, distribuição e logística] seriam insensíveis à elevação das taxas de juros. Para Amir Khair, em entrevista publicada em 15 de novembro de 2014 no Portal Carta Maior, com acesso em 12 de novembro de 2018, aqui há uma crença generalizada de que a Selic controla a inflação, mas o autor afirma que

Não, não controla, e eu tenho repetido diversas vezes nos últimos artigos que 80% da composição do IPCA não tem nada a ver com a Selic. São serviços, e serviços não respondem à Selic; eles têm 35% do peso do IPCA. Alimentos e bebidas também não têm nada a ver com Selic e representam 25% do IPCA. Esses são preços administrados, que também são decididos pelos governos federal, estadual e municipal e não têm nada que ver com a Selic. Somando os três, 35%, 25% e 20%, obtém-se um resultado de 80% (KHAIR, 2014).

Assim, parte da inflação aferida pelo IPCA, referente aos preços administrados e outros, que seriam insensíveis à elevação das taxas de juros, deveria ser desconsiderada e os juros usados para conter a inflação poderiam ser, portanto, menores que os utilizados

historicamente para se trazer a inflação de volta para a meta estabelecida anualmente pelo Comitê de Política Monetária do Banco Central, com menores encargos sobre o tesouro.

No caso da relação entre a política cambial e a dívida pública, formar reservas tem exigido um esforço conjunto do Tesouro Nacional e do Banco Central-BC. Como os altos juros atraem moeda estrangeira regularmente o BC precisa intervir para não permitir uma apreciação do Real frente à enxurrada de dólares que nos chegam dia após dia. Assim, títulos emitidos e repassados pelo tesouro nacional ao BC são leiloados. O BC capta reais no mercado e através desses Reais compra dólares. Acontece que a taxa de juros paga pelos títulos emitidos pelo tesouro nacional é muitas vezes maior que a remuneração paga pelo tesouro americano aos dólares das reservas brasileiras aplicadas nos papéis públicos dos Estados Unidos.

As reservas funcionam como lastro, como meio para enfrentarmos ataques especulativos, leia-se, fuga de dólares por parte dos investidores estrangeiros. Isso pode ocorrer frente a ofertas mais vantajosas de remuneração aos seus capitais obtidas em outras praças financeiras [ações em bolsas de valores], pelo tesouro de outras nações ou ante o risco elevado de não pagamento dos juros e da amortização da dívida em papéis do tesouro em nosso país [*default*]. São muitos os participantes desse processo.

A dívida está distribuída nos ativos dos bancos, dos fundos de pensão, de não-residentes no país, dos fundos de investimento, das empresas e das pessoas físicas, como veremos mais adiante. Sua leitura oficial, porém, ainda que revele os credores presentes no seu estoque, como se observa na Secretaria do Tesouro Nacional, trata tais agentes como mera representação gráfica dentro do estoque da dívida, números apenas, e não como autênticos representantes ou donos do capital, atraídos para um negócio que ganhou vida própria e cresce como bola de neve.

### **5.1.5 Dívida Pública, Estoque, Credores e Seus Interesses**

A análise do Relatório Anual da Dívida Pública Federal, disponibilizado pela Secretaria do Tesouro Nacional em seu portal na internet, é material necessário para a sua compreensão em todas as suas dimensões. Como nosso objetivo não é realizar uma análise do conjunto dos indicadores da dívida, vamos nos concentrar naqueles que consideramos mais impactantes.

Em 2014, 24% dos papéis tinham vencimento em 12 meses, equivalendo a 10% do PIB (TESOURO, 2014, p. 33. O prazo médio da dívida pública era de 4 anos, segundo

Relatório da Dívida Pública Federal (2014, p. 35). Em 2014, a composição da dívida se apresenta da seguinte forma: 29,8% nas mãos de instituições financeiras, 20,3% nas mãos de fundos de investimento, 17,1% nas mãos de fundos de previdência, 18,6% nas mãos de não-residentes, 5,7% nas mãos do governo, 4,1% nas mãos de seguradoras e 4,4% nas mãos de outros (2014, p. 37).

No mesmo ano, o Programa Tesouro Direto, de venda on-line de títulos públicos aos pequenos investidores, aposentados, pessoas físicas e profissionais liberais, com 454.126 investidores cadastrados, acumulou R\$ 15,28 bilhões de aplicações em títulos públicos. Em relação aos prazos, os títulos negociados nesse Programa com vencimento em até 01 ano representavam 22,8% do estoque, de 01 a 05 anos representavam 37,9%, entre 05 e 10 anos, 22,6% e 16,8% acima de 10 anos (2014, p. 51). Como o pagamento dos juros e das amortizações dos títulos públicos está, em princípio, assegurado pelo tesouro nacional, estima-se que seu risco de não recebimento seja baixíssimo ou nulo.

Para Reis (2016, p. 28),

o crescimento cada vez mais acentuado da esfera financeira, em ritmos superiores aos índices de crescimento do investimento, do Produto Interno Bruto [PIB] ou do comércio exterior, permitiu que as instituições financeiras e seus operadores passassem a comandar, de forma cada vez mais acentuada, a repartição da riqueza social e a determinar as prioridades da destinação do fundo público. A repartição da riqueza é cada vez mais concentrada, em favor das instituições financeiras. [...] Parcelas cada vez maiores do orçamento e percentuais cada vez mais elevados do PIB dos Estados nacionais têm sido destinados, por meio da dívida pública, para o circuito de valorização do capital financeiro, em proveito de um restrito grupo de rentistas, beneficiários do processo de financeirização.

Para Dowbor (2008, p. 140), no caso do nosso endividamento público, no entanto,

não houve aumento de investimentos por parte do setor público, tendo a taxa geral de investimentos estagnado [...]. Portanto, grande parte dos recursos transferidos sob a forma de impostos não foi apropriada pela máquina do governo [...]. Ou seja, a parte dominante da dívida serviu para um enriquecimento sem contrapartida produtiva. Em outros termos, no conjunto das elites, o poder dos intermediários financeiros e rentistas se reforçou [...]. Gerou-se inclusive um entrave à produção, pois muitos donos de empresas decidiram aplicar em títulos do governo, bem remunerados, em vez de investir em processos produtivos.

Hermann (2002, p. 64) rechaça a expectativa de risco baixo ou nulo nas operações com títulos públicos quando afirma não haver “qualquer razão econômica ou política possível que justifique o uso da dívida pública como instrumento privilegiado [porque sem risco] de *hedge* para as incertezas comuns ao mercado financeiro, como se tem feito no Brasil nos últimos anos”.

Para a autora,

A gestão da dívida pública no Brasil tem sido, recorrentemente, objeto de debate e inquietação, desde o início da década de 1980. O cenário de crônico desequilíbrio fiscal que tem caracterizado as contas públicas brasileiras desde então engendrou um perigoso círculo vicioso, no qual: a) as dificuldades de financiamento do governo alimentam estimativas de elevado risco de *default* da dívida pública (por parte de seus detentores ou potenciais compradores); b) estas, por sua vez, resultam em elevado custo de rolagem da dívida vincenda, bem como para a colocação de novos títulos no mercado, afetando negativamente a capacidade de financiamento do governo; c) tal deterioração, por fim, ‘confirma’ o elevado risco estimado, realimentando o processo (2002, p. 41-42).

Com essas observações, a autora afirmava que o rompimento desse círculo vicioso seria o principal desafio a ser enfrentado pelo novo governo que se iniciaria em 2003 no campo fiscal, “porque é a condição essencial para a recuperação da própria capacidade do governo de gerir as políticas fiscal e monetária de acordo com seus objetivos macroeconômicos, sejam eles quais forem” (2002, p. 42).

Ao tratar da dívida pública, destacando o endividamento positivo e o negativo, Benecke (2002, p. 199) afirma que

Nas empresas, trata-se de um processo normal buscar crédito para atividades produtivas novas, se não tiverem acumulado reservas anteriormente. De forma similar podemos considerar “normal” que um país em vias de desenvolvimento, quer dizer, no caminho a novas atividades ou na ampliação das existentes, busque créditos (...). O problema, então, não é o fato do endividamento, **senão seu uso e sua dimensão**. Quanto ao uso, existe uma regra clara: utilizando créditos para fins de uma produção rentável, abre novas perspectivas e, quanto ao aumento do ingresso, cria novos empregos ou assegura os existentes (...) pondo o país numa situação melhor e permite o pagamento da dívida, assim como o serviço da dívida. Créditos para fins de consumo, para produções não rentáveis ou para aliviar dívidas anteriores, que normalmente não criam novos ingressos, podem dar transitoriamente um respiro, mas costumam agravar ainda mais o problema no futuro (Grifo nosso).

Ainda segundo Hermann (2002, p. 45),

até meados dos anos de 1940, o endividamento junto ao setor privado constituía uma fonte excepcional de financiamento do Estado, que visava, basicamente, atender a despesas governamentais extraordinárias (em tempos de guerra, por exemplo) e, portanto, imprevistas e temporárias. Após o término da segunda guerra mundial a dívida pública tornou-se uma instituição regular das economias capitalistas, como parte dos instrumentos de política econômica utilizados desde então.

Essa diferença torna caríssima a formação das reservas e sua manutenção, elevando-se dessa forma a dívida pública no país. Ao final de 2014, ano em que se conclui a análise do objeto de estudo dessa pesquisa, uma década e meia se passou desde que o processo de endividamento deixou de ser uma estratégia de financiamento do estado para a promoção de

investimentos produtivos geradores de emprego, renda e infraestrutura, para se transformar num poderoso sistema de valorização do capital aplicado nos títulos do tesouro nacional rendendo juros. Nessa nova fase do capitalismo, a lógica dominante “colocou um fim nas políticas domésticas e cobrou dos gestores da política macroeconômica estabilidade e comprometimento com as medidas previamente anunciadas, **bem como a defesa dos interesses dos investidores no retorno das aplicações financeiras**” (LOPREATO, 2006, p. 207 - Grifo nosso).

### 5.1.6 A Dívida Pública e o Comprometimento do Investimento

Estudo que acaba de ser publicado pelo Fundo Monetário Internacional, intitulado “Avaliação da Gestão do Investimento Público” [Relatório da Assistência Técnica, novembro de 2018) acessível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/gestao-do-investimento-publico-do-brasil-e-avaliada-pelo-fmi> , [acesso em 12 de janeiro de 2019] revela que o Brasil tem estado abaixo dos investimentos realizados pelos demais países que integram a sigla BRICS [ Rússia, Índia, China, e África do Sul] e por nossos vizinhos sul-americanos. Óbvio que, ao comprometer parte expressiva de sua arrecadação com o pagamento de juros e amortizações referentes ao estoque da dívida pública, resta ao Estado pouca margem fiscal para tratar dos investimentos em infraestrutura. Para o Fundo,

Ao longo das duas últimas décadas, o investimento público esteve consideravelmente abaixo da média regional e de seu grupo de renda, o que se traduziu em um estoque de capital muito menor. No período de 1995 a 2015, o investimento público foi, em média, de 2% do PIB, em comparação com 6,4% nas economias emergentes (EME) e 5,5% nos países da América Latina (AL). Como resultado, em 2015 o estoque de capital público era de apenas 35% do PIB, em comparação com uma média de 92% nas EME e de 86% na AL (FMI, 2018, p. 7).

Segundo o estudo do FMI, no item 1, “*Tendências do investimento público no Brasil*”, na análise exposta no 5º ponto

A combinação de choque nas receitas, endividamento relativamente elevado e rigidez no orçamento prejudicou a capacidade do Brasil para aumentar o investimento do governo geral. O endividamento público aumentou consideravelmente nos últimos anos[...]. O impacto da recessão sobre a arrecadação e as dificuldades políticas na implementação de iniciativas importantes de economia limitaram o espaço fiscal disponível para novos gastos e exigiram cortes consideráveis nos gastos discricionários. [...]

O referido estudo, porém, em momento algum, analisa as políticas que interferem no endividamento, como o tratamento dado aos juros e ao câmbio e suas relações com a política

monetária. Sua construção textual é, por isso, contraditória. Embora registre que o endividamento público tenha aumentado consideravelmente nos últimos anos, coloca os três elementos acima expostos (choque nas receitas, endividamento relativamente elevado e rigidez no orçamento) no mesmo patamar de igualdade no comprometimento da capacidade de investimento do Estado brasileiro. Ao final percebe-se a evidente parcialidade na análise das causas do endividamento e das limitações ao espaço fiscal para a realização de novos investimentos, quando informa que o impacto da recessão sobre a arrecadação dificultou iniciativas importantes de economia, frente à limitação do espaço fiscal, e exigiu cortes consideráveis nos gastos discricionários. Tal construção textual tem nome: manipulação da realidade para justificar determinadas medidas, posto que, na página 11 do mesmo estudo, em tabela construída, destaca a Emenda Constitucional 95 como uma das peças da solidez institucional das regras fiscais, ao lado da Lei de Responsabilidade Fiscal e da “Regra de Ouro”.

Isto posto, a partir de quando a dívida pública chegou a essa condição? Que trajetória foi trilhada pelas relações de produção na sociedade até chegarmos à supremacia da dívida pública nas contas do tesouro nacional do Estado Nação? Analisando o surgimento da mercadoria [a caracterização de seus valores de uso e de troca] e do equivalente geral entre todas as mercadorias, poderemos chegar a essa resposta, a partir do estudo do dinheiro e suas múltiplas formas de circulação ou entesouramento na economia (MARX, 1985). É rastreando a origem da mercadoria e sua circulação que chegaremos ao capital produtor de juros, anteriormente analisado, capital fictício, agente dominante na composição dos atuais estoques de dívida pública no país.

Portanto, começamos por perguntar: qual a origem do dinheiro e como se avantajou o antes referido fenômeno do entesouramento, que descreveremos mais adiante?

### **5.1.7 A Produção, o Excedente, a Mercadoria, o Equivalente Comum (o Dinheiro), o Entesouramento**

Por um longo tempo, na história de nossos antepassados mais longínquos, havia apenas a sobrevivência, a reprodução da vida, a apropriação daquilo que a natureza lhes permitia obter, na caça, na pesca ou na extração vegetal sem o cultivo agrícola preliminar. Depois, com a fixação dos povos nômades nos territórios e a ampliação do conhecimento, passou a haver a produção, mas não havia necessariamente o excedente, a mercadoria. O que povos nômades e comunidades tribais produziam lhes bastava para o consumo.

Com a evolução das formas de produção, o cultivo do solo, as primeiras técnicas artesanais de transformação das matérias primas, veio o excedente. Além do valor de uso que refletia antes, a mercadoria passou também a exercer seu valor de troca na circulação com outras comunidades e, assim, progressivamente, surge a necessidade de um equivalente comum nas relações de troca.

Ao abordar o surgimento da mercadoria, o autor de “Contribuição à Crítica da Economia Política” afirma que

este modo de existência da mercadoria enquanto valor de uso coincide com o seu modo de existência física tangível. O trigo, por exemplo, é um valor de uso particular, que se distingue dos valores de uso que são o algodão, o vidro, o papel etc. O valor de uso só tem valor pelo uso e só se realiza no processo de consumo (2003, p. 11).

Seja qual for a forma social de riqueza, para Marx,

o seu conteúdo é sempre constituído por valores de uso, conteúdo este indiferente à forma social. O gosto do trigo não indica quem o cultivou, servo russo, pequeno camponês francês ou capitalista inglês. Ainda que objeto de necessidades sociais, e, portanto, ligado ao todo social, o valor de uso não exprime nenhuma relação social de produção (2003, p. 12).

o que só passaria a ocorrer quando o valor de uso é base material “sobre a qual se manifesta de modo imediato uma relação econômica determinada, o valor de troca” (2003, p. 12).

Com a evolução dos processos produtivos, a formação dos excedentes e a ampliação da circulação de mercadorias, mais do que se amparar no tempo de trabalho necessário para sua produção, como referência para a efetivação dos valores de troca das mercadorias, passou-se a considerar esses valores como referidos nos valores de uso das outras mercadorias (MARX, 2003, p. 15). A equivalência é, de fato, o valor de troca de uma mercadoria expresso no valor de uso de outra. Marx descreve as relações de troca, por exemplo, entre uma vara de pano de linho e outras mercadorias, como o chá, o café, o pão e tantos panos de algodão. A evolução desses processos fez nascer a necessidade de um equivalente geral.

Ainda para Marx (2003, p. 37),

Na origem, a mercadoria apresentava-se como mercadoria em geral como tempo de trabalho materializado num valor de uso em particular. No processo de troca todas as mercadorias se relacionam com a mercadoria exclusiva enquanto simplesmente mercadoria, com a mercadoria, modo de existência do tempo de trabalho geral num valor de uso em particular. [...] A mercadoria particular que representa assim o modo de existência adequada do valor de troca de todas as mercadorias sob a forma de uma mercadoria particular exclusiva, é ...o dinheiro. Ele é uma cristalização do valor de troca das mercadorias, produzida por estas no próprio processo de troca.

O que faz com que as mercadorias, para além de seus valores de uso, apareçam umas às outras como valores de troca é o fato de adquirirem uma nova determinação formal, chegando à invenção do dinheiro. Ele é a cristalização do valor de todas as mercadorias, produzida por estas no próprio processo de troca. Esta mercadoria, o dinheiro, deve possuir como propriedade a condição de durabilidade de seu valor de uso, sendo capaz de subsistir ao longo do processo de troca. Ainda para Marx (2003, p. 39),

os metais preciosos possuem estas propriedades num grau notável. Como a moeda não é um produto da reflexão ou da convenção, mas se constitui instintivamente no processo de troca, mercadorias muito diversas, mais ou menos impróprias, tiveram alternadamente a função de moeda.

Assim, num processo de troca, em que algumas mercadorias circulam como valor de uso e outras como valor de troca, várias mercadorias desempenharam o papel de moeda. Isto posto, se estas mercadorias não expressam uma necessidade imediata, sendo o elemento mais importante da riqueza, assumem um caráter mais geral que aos outros valores de uso “e na troca entre comunidades diferentes se tornam mercadorias, tais como escravos, o gado, os metais, constituem a maior parte das vezes a primeira moeda no interior das próprias comunidades” (2003, p. 40).

Para Marx,

A troca de mercadorias, processo de troca social de substâncias ou permuta de produtos particulares de indivíduos privados, é a criação de relações sociais determinadas de produção nas quais (...) entram os indivíduos. As relações em via de formação que as mercadorias estabelecem entre si cristalizam-se sob a forma de determinações distintas do equivalente geral, e o processo de troca é assim, simultaneamente, o processo de formação da moeda. Todo esse processo que se apresenta como desenrolar de processos diferentes, é a circulação (2003, p. 41).

Marx entendeu, porém, que a dificuldade da análise da moeda é vencida quando se compreende, como visto antes, que o dinheiro tem a sua origem na própria mercadoria (2003, p. 59). Nesse processo,

as mercadorias que existem como valores de uso, criam a sua própria forma sob a qual aparecem idealmente umas às outras como valores de troca (...).Vê-se assim que o primeiro ato necessário deste processo consiste na exclusão, por parte das mercadorias, de uma mercadoria específica-que pode ser o ouro-como materialização imediata do tempo de trabalho geral ou equivalente geral (2003, p. 60).

A partir daí, Marx exemplifica como as mercadorias “aparecem idealmente umas às outras”, expondo a fórmula pela qual as mercadorias transformam o ouro em moeda (2003, p. 60)

- 1 tonelada de ferro=2 onças de ouro
- 1 quarta de trigo=1 onça de ouro
- 1 quintal de café=1/4 quarta de onça de ouro
- 1 quintal de potassa= ½ onça de ouro
- 1 tonelada de pau-brasil= 1 onça e ½ de ouro
- 1 mercadoria= x onça de ouro

Para o autor (2003, p. 60-61-62),

nesta série de equações, o ferro, o trigo, o café, a potassa, etc, apresentam-se entre si como a materialização de trabalho uniforme, de trabalho materializado no ouro, em que se apaga completamente qualquer particularidade dos trabalhos reais representados nos seus diferentes valores de uso (...) Se as mercadorias exprimem universalmente os seus valores de troca em ouro, o ouro exprime diretamente o seu valor de troca em todas as mercadorias. Ao darem a si próprias, umas pelas outras, a forma de valor de troca, as mercadorias dão ao ouro **a forma de equivalente geral ou de moeda**. (...) O valor de troca das mercadorias assim expresso como equivalência geral (...) é o preço. O preço é a forma metamorfoseada sob a qual aparece o valor de troca das mercadorias no interior do processo de circulação. É, portanto, pelo mesmo processo que as mercadorias representam os seus valores em preço-ouro e que **o ouro se torna a medida dos valores, que se torna, por conseguinte moeda** (Grifo nosso).

Assim, quando a troca deixa de ser fugaz ou rara, quando se generaliza expressando a continuidade do processo de produção através da circulação das mercadorias, uma determinada mercadoria é escolhida como equivalente geral de todas as mercadorias. Está dada a origem do dinheiro (MARQUES; NAKATANI, 2009).

Porém,

uma mercadoria não se torna dinheiro somente porque todas as outras nela representam seu valor, mas, ao contrário, todas as demais nela expressam seus valores, porque ela é dinheiro. (...) As mercadorias então, sem nada fazerem, encontraram a figura do seu valor, pronta e acabada, no corpo de uma mercadoria existente fora delas e ao lado delas. Ouro e prata já saem das entranhas da terra como encarnação direta de todo trabalho humano. Daí a magia do dinheiro (MARX, 1985, p. 103).

Mais adiante Marx sugere que o ouro será sempre considerado a mercadoria dinheiro:

A primeira função do ouro consiste em fornecer às mercadorias o material para exprimirem o valor ou em representar os valores das mercadorias como grandezas que têm a mesma denominação, qualitativamente iguais e quantitativamente comparáveis. Assim exerce a função de medida universal de valores e, só por meio desta função, o ouro, a mercadoria equivalente específica, se torna dinheiro (1985, p. 105).

É no processo de circulação, onde as mercadorias deixam de ter valor de uso para seus proprietários e adquirem valor de troca, que se consolidam as mudanças de forma. A

mercadoria gera dinheiro e esse dinheiro pode gerar, pela compra, novas mercadorias. Ou seja, o resultado de todo o processo é troca de mercadorias por mercadorias (1985, p. 118).

Para Marx,

a primeira metamorfose da mercadoria se dá no processo de venda. Assim, o produto da divisão social do trabalho transmuta-se em valor de troca, mas só se transforma em equivalente geral depois de transformado em dinheiro, e este se encontra no bolso alheio (1985, p. 119).

Como esse dinheiro se reinsere no processo de circulação? Quando encontra outra mercadoria que tenha valor de uso para o dono do dinheiro, com o trabalho inerente à sua construção tendo, portanto, forma socialmente útil. O produto, assim, satisfaz na ocasião, determinada necessidade social, “o vendedor substitui sua mercadoria por ouro; o comprador, seu ouro por mercadoria” (1985, p. 121), e o preço da mercadoria é apenas a denominação em dinheiro da quantidade de trabalho social nela incorporado (1985, p. 120).

A transmutação da mercadoria em ouro e deste em mercadoria é cristalinamente exposta por Marx:

O ouro se tornou dinheiro ideal ou medida de valor, porque as mercadorias nele mediam seus valores, viam nele a figura do seu valor [...].Torna-se dinheiro real, porque as mercadorias, por meio de sua alienação geral, fazem dele a encarnação de seu valor, a figura em que se transforma seu corpo útil..Com essa metamorfose, apaga a mercadoria qualquer vestígio de seu valor-de-uso natural e do trabalho útil particular que lhe deu origem, para se transformar na materialização uniforme e social de trabalho humano homogêneo. [...] A primeira metamorfose de uma mercadoria, a conversão da forma mercadoria em dinheiro, é sempre a segunda metamorfose oposta de outra mercadoria, a reconversão da forma dinheiro em mercadoria [ constitui exceção o produtor de ouro ou de prata que troca seu produto diretamente por outra mercadoria, isto é, sem ter vendido antes] (1985, p. 123).

Assim, a compra que é ao mesmo tempo venda, passa a ser a segunda metamorfose da mercadoria, sendo simultaneamente a primeira metamorfose de outra mercadoria. A metamorfose total de uma mercadoria se conclui nas duas etapas de sua circulação: M-D e D-M, evidenciando-se aí as funções do vendedor e do comprador das mercadorias, ou seja, no processo de circulação o possuidor do dinheiro se confronta com o possuidor da mercadoria e logo a mercadoria vira dinheiro (1985, p. 124).

Logo que isso ocorre o dinheiro se torna a transitória forma equivalente dela, a mercadoria. O vendedor no primeiro ato se torna comprador no ato seguinte, frente ao terceiro possuidor de mercadoria na função de vendedor, mas essa relação não é inercial ou automática, compulsória ao processo de circulação.

Ninguém é obrigado a vender sem alguém que compre, como ninguém é obrigado a comprar imediatamente, apenas por ter vendido (1985, p. 126). Em ambos os procedimentos, venda e compra, quando sequenciais, sobretudo, é o dinheiro que assume as funções de intermediário da circulação de mercadorias, consolidando-se, assim, o curso do dinheiro: a mercadoria nas mãos do vendedor, o dinheiro nas mãos do comprador, com a função de meio de compra, realizando essa função ao realizar o preço da mercadoria (1985, p. 128). A mercadoria troca de mãos, de vendedor para comprador, assim como o dinheiro, que migra das mãos do comprador para as mãos do vendedor, ou seja, flui no processo de circulação das mercadorias.

Mas como se expressa isso?

o processo de circulação das mercadorias, em seu circuito de metamorfoses opostas, **só transparece através do curso do dinheiro e se revela através da velocidade desse curso, a velocidade da metamorfose delas, o entrelaçamento contínuo das séries de metamorfoses, a celeridade do giro social das coisas, a rapidez com que as mercadorias desaparecem de circulação e são substituídas por novas (...)**. O retardamento do curso do dinheiro, ao contrário, é o sintoma de que dois processos se dissociam e se fazem reciprocamente independentes, e reflete a paralisação da metamorfose das mercadorias, do giro social das coisas. (...) O público que vê, com o retardamento do uso do dinheiro, aparecer e desaparecer o dinheiro com menos frequência, em todos os pontos da periferia da circulação, tende a atribuir esse fenômeno à quantidade insuficientes dos meios de circulação (1985, p. 134) (Grifo nosso).

Ao desenvolver a compreensão da circulação das mercadorias e nesse processo registrar as metamorfoses da mercadoria em dinheiro e desse em mercadoria, Marx registra a forma de moeda assumida pelo dinheiro, que “decorre de sua função como meio de circulação” (1985, p. 138).

Para ele o próprio curso do dinheiro “(...) traz latente a possibilidade de o dinheiro metálico ser substituído, em sua função de moeda, por senhas feitas de outro material, por meros símbolos” (1985, p. 140)

Assim sendo,

os cursos particulares seguidos pelas diferentes espécies de moedas se entrelaçam naturalmente uns com outros (...). O peso das peças de prata e cobre é determinado arbitrariamente pela lei. No curso desgastam-se mais rapidamente que a moeda de ouro. (...) A função de numerário do ouro se dissocia inteiramente de seu valor metálico. Coisas relativamente sem valor, pedaços de papel, podem substituí-lo no exercício da função de moeda. O caráter puramente simbólico está de algum modo dissimulado nas peças de dinheiro metálicas. Revela-se plenamente no dinheiro papel. Aqui aludimos apenas ao papel-moeda, o dinheiro-papel do Estado, com curso compulsório. Origina-se diretamente do curso metálico. O dinheiro do crédito pressupõe, ao contrário, condições que ainda nos são desconhecidas do ponto de vista da circulação simples das mercadorias (1985, p. 140-141).

O papel moeda, essa figura que, na atualidade, em numerário em moeda nacional, jorra entre nós bombasticamente pelas tubulações da Petrobrás nas reportagens de televisão relativas à Operação Lava Jato, é, para Marx, um símbolo que representa ouro ou dinheiro. “O papel moeda representa simbolicamente as mesmas quantidades de ouro em que se expressam idealmente os valores das mercadorias (...) O papel-moeda só é símbolo de valor por representar quantidade de ouro (...)” (1985, p. 142).

Sua substituição por meros símbolos que não têm valor em si só ocorre quando tais exercem unicamente a função de moeda ou meio de circulação.

A medida de valor e o meio de circulação, simultaneamente, se expressam no dinheiro, “que expressa a única existência adequada do valor-de-troca das mercadorias, em oposição à existência delas como valor de uso” (1985, p. 144).

O processo de circulação das mercadorias, concluído e novamente posto em movimento, no ciclo Mercadoria-Dinheiro-Mercadoria, onde venda e compra se completam por meio do dinheiro como equivalente geral, pode ser interrompido em qualquer de suas fases, em especial quando o dinheiro adquirido com a venda das mercadorias não se metamorfoseia, mais uma vez, em mercadoria, através da compra.

Nesse caso o dinheiro deixa de circular, interrompendo, como vimos, a série de metamorfoses. Tal fenômeno não surge do nada. Para Marx

Já nos primórdios do desenvolvimento da circulação de mercadorias desenvolvem-se a necessidade e a paixão de reter o produto da primeira metamorfose, a forma transfigurada da mercadoria, a crisálida áurea (...). A transformação passa a ter fim em si mesma, ao invés de servir como meio de circulação das coisas. (...) O dinheiro petrifica-se em tesouro, o vendedor de mercadorias em entesourador (1985, p. 144).

É assim que se pode afirmar que

no dinheiro desaparecem todas as diferenças qualitativas das mercadorias, e o dinheiro, nivelador radical, apaga todas as distinções. Mas o próprio dinheiro é mercadoria, um objeto externo, suscetível de tornar-se propriedade privada de qualquer indivíduo. Assim o poder social torna-se o poder privado de particulares. (...) **O desejo de entesourar é por natureza insaciável** (1985, p. 146-147).[Grifo nosso].

O que isso tem a ver, nas últimas décadas, entre nós, com a explosão da dívida pública nas contas do tesouro do Estado Nação e o crescimento do poder dos credores dessa dívida sobre as decisões de política econômica vigentes no país, de tempos em tempos?

O dinheiro não conhece fronteiras. O que se revela a nós, numa viagem no tempo, dos estudos desenvolvidos no século XIX por Marx (e daqueles feitos antes dele) até o presente

século XXI? O dinheiro hoje se move, via transferências digitais, lícitas ou não, de bilhões e bilhões de unidades da moeda universal conversível por excelência, o dólar, entre as praças financeiras, os paraísos fiscais, as sedes das grandes corporações transnacionais industriais e financeiras. Move-se também do caixa dos tesouros nacionais dos Estados Nação periféricos para os grandes credores das dívidas públicas internas e externas..

Há, porém, uma contradição que reside, a um só tempo, no caráter limitado, do ponto de vista quantitativo, do poder de compra do dinheiro, frente à sua qualidade sem limites como equivalente universal. Essa contradição, então, se torna o verdadeiro mote para que o entesourador se lance com apetite voraz ao trabalho de acumulação. Para Marx,

O desejo de entesourar é por natureza insaciável. Do ponto de vista da qualidade ou da forma, o dinheiro não conhece fronteiras: é o representante universal da riqueza material, pois conversível em qualquer mercadoria. Mas qualquer porção real de dinheiro é quantitativamente limitada, sendo meio de compra de eficácia restrita. Essa contradição entre a limitação quantitativa e o aspecto qualitativo sem limites impulsiona permanentemente o entesourador[...]. Conduz-se ele como o conquistador que vê em cada país conquistado apenas uma nova fronteira a ser ultrapassada (1985, p. 147).

Assim torna-se cada vez mais clara a compreensão das relações que se estruturam para o entesouramento, para que se possa reter o ouro, o dinheiro, a moeda, impedindo-os de circular ou servir como meio de compra, quando se transforma em artigo de consumo. Por isso “Forma-se assim um mercado cada vez mais amplo de ouro e prata (...) e, ao seu lado, se constitui uma fonte latente de suprimento de dinheiro, a que se recorre notadamente em períodos de crise social” (1985, p. 148). O dinheiro se torna meio de pagamento, além de já ter sido medida de valor e no processo em que prevalece como meta o entesouramento o entesourador preserva a mercadoria sob a forma de dinheiro.

Além disso, para Marx,

O dinheiro de crédito decorre diretamente da função do dinheiro como meio de pagamento, circulando certificados das dívidas relativas às mercadorias vendidas, com o fim de transferir a outros o direito de exigir o pagamento delas. À medida que se amplia o sistema de crédito desenvolve-se a função de meio de pagamento exercida pelo dinheiro (1985, p. 154).

É, de fato, a expansão do dinheiro como meio de pagamento que impõe a razão da necessidade permanente de acumulação, o que

acarreta a necessidade de acumular dinheiro para atender aos débitos nas datas de vencimento. O entesouramento, como forma autônoma de enriquecimento, desapareceu com o progresso da sociedade burguesa, mas sob a forma de fundo de reserva de meios de pagamento, se expande com essa sociedade (1985, p. 157).

Assim, ainda associado ao processo de circulação, observamos que a relação entre a mercadoria [a venda], o dinheiro obtido com essa venda, e a nova mercadoria [mediante a compra dessa com o dinheiro], expressa o retorno ao ponto de partida de existência da mercadoria, com predomínio final de seu valor de uso. Porém, o dinheiro resultante do processo de circulação anterior constitui o ponto de partida de outro processo de circulação, agora posterior, em outra relação, que se inicia em sua presença [dinheiro], a materialização da compra da mercadoria e sua revenda posterior, mas com a condição de se comprá-la antes, mais barata, para se revendê-la depois, mais cara. Troca-se, pois, “dinheiro por mercadoria para, por sua vez, trocar essa mesma mercadoria por uma quantidade maior de dinheiro, de forma que os extremos D-D diferem, se não qualitativa, pelo menos quantitativamente. Uma tal diferença quantitativa supõe *troca de não-equivalentes* [...]” (MARX, 2003, p. 125).

Ao abordar o entesouramento Marx destaca que isso é o que acontece todas as vezes que a venda não se transforma em compra, com a decomposição do processo de circulação ou da metamorfose da mercadoria. “O curso contínuo da moeda está, pois, condicionado por sua contínua acumulação em quantidades maiores ou menores de fundos de reserva da moeda (...) cuja constituição, repartição, liquidação ou reconstituição variam sem cessar” (2003, p. 128). Na circulação Mercadoria-Dinheiro-Mercadoria a segunda etapa pode se dispersar em inúmeros atos de compra ou não, atos que não se efetuam de uma só vez. “Uma parte do dinheiro circula como numerário e outra dorme como dinheiro” (2003, p. 128).

Para que tenha chegado após séculos à forma atual de ativos financeiros, o capital veio da primeira forma natural de riqueza, representada pelo supérfluo ou pelo excedente, aquilo que não expressa de imediato o valor de uso ou que ultrapassa o quadro das necessidades imediatas. O supérfluo ou excedente torna-se mercadoria, que se transmuta enquanto tal em ouro e prata, que dão matéria à moeda, mas que são forma de riqueza cuja conservação está assegurada. O ouro e a prata, assim imobilizados como moeda, constituem o *tesouro* (MARX, 2003, p. 129).

Vale ressaltar aqui o recurso didático pelo qual Marx explica como ocorria o entesouramento nos povos em que a circulação era exclusivamente metálica, como na Antiguidade, onde

O entesouramento tem o caráter de um processo universal, estendendo-se desde o particular até o Estado, que vela pelo seu tesouro de Estado. Nos tempos mais recuados, na Ásia e no Egito, esses tesouros eram antes guardados pelos reis e sacerdotes, um testemunho de seu poder. Na Grécia e em Roma desenvolve-se a política de constituição de tesouros públicos, considerados como a forma sob a qual o supérfluo está sempre em segurança e sempre disponível. A transferência rápida

destes tesouros de um país para outro pelos conquistadores que, por vezes, os lançaram subitamente na circulação, constitui uma particularidade da economia antiga (2003, p. 129).

Ora, mas o começo de tudo, após o surgimento do excedente e da circulação das mercadorias, é constatarmos que o proprietário da mercadoria só pode retirar de circulação sob a forma de dinheiro aquilo que nela introduz sob a forma de mercadoria. A venda constante, a contínua introdução de mercadorias na circulação, é, assim, a primeira condição do entesouramento do ponto de vista da circulação das mercadorias.

Transportando-nos para os dias atuais é importante ressaltar como a produção das mercadorias que antecede a sua circulação como um bem acabado é condição essencial também para a existência do emprego, o pagamento de salários, o consumo das famílias, desde a extração das matérias-primas, passando por sua logística na distribuição e sua comercialização à indústria e, nesta, a sua transformação em bens manufaturados.

Entretanto, a redução da taxa de investimento nas cadeias produtivas do bem final e o entesouramento, sob diversas formas, do dinheiro obtido com o lucro da comercialização e da extração da mais-valia da força de trabalho no processo fabril, reduzem a oferta de emprego, levam à queda da massa salarial, da participação pela renda do trabalho na riqueza nacional, à redução da arrecadação de impostos e contribuições e ao enfraquecimento da capacidade fiscal do Estado para a realização do adequado financiamento das políticas públicas, seja para a infraestrutura seja para a universalização com qualidade do acesso aos direitos sociais.

Analisando a destinação do que foi entesourado, Marx expõe que

se a aplicação ao trabalho é a condição positiva, a poupança é a condição negativa do entesouramento. (...) o móbil ativo do entesouramento é a *avareza*, que não sente a necessidade da mercadoria como valor de uso, mas sim pelo valor de troca como mercadoria. Para poder apossar-se do supérfluo na sua forma geral, é necessário tratar as necessidades particulares como se fossem um luxo supérfluo. Foi assim que, em 1583 as Cortes fizeram a Felipe II, em 1593, em que se lê claramente: As Cortes de Valladolid no ano de 1586 pediram a V.M. que não permitisse a entrada no reino de velas, vidros, joias, facas e outras coisas semelhantes vindas de fora, para trocar estes artigos tão inúteis à vida humana por ouro, como se os espanhóis fossem índios (2003, p. 131).

Por isso afirmou que “o entesourador despreza os prazeres seculares, temporais e efêmeros, para perseguir o tesouro eterno que não é destruído nem pela traça nem pela ferrugem, que é, ao mesmo tempo, tão totalmente celeste e tão totalmente terrestre” (2003, p. 131).

Porém, a acumulação de riquezas não tem limite imanente, nem medida em si, é um processo sem fim que, em cada um dos seus resultados, encontra um motivo de

recomeço. Se o tesouro só aumenta conservando-o, igualmente só se conserva aumentando-o. O dinheiro não é só *um* objeto da paixão de enriquecer: ele é o próprio objeto. Essencialmente, esta paixão é a *auri sacra fames* (a maldita sede do ouro). A paixão de enriquecer, ao contrário da paixão pelas riquezas naturais particulares ou pelos valores de uso tais como vestuário, as joias, os rebanhos, etc.; só é possível a partir do momento em que a riqueza geral se individualiza numa coisa particular e pode, assim, ser retida sob a forma de uma mercadoria isolada. O dinheiro surge, portanto, como sendo o objeto e a fonte da paixão de enriquecer(...). A avareza mantém o tesouro prisioneiro, não permitindo ao dinheiro tornar-se meio de circulação, mas sede do ouro, mantém a alma de dinheiro no tesouro (2003, p. 135).

Ou seja, ao se retirar o dinheiro de circulação inicia-se assim o processo que visa promover a acumulação. Ao entesourador só lhe interessa a riqueza na sua forma social e é por isso que na terra a põe fora do alcance da sociedade (2003, p. 136).

A acumulação do dinheiro pelo dinheiro “é a forma bárbara da produção pela produção. Isto é, o desenvolvimento das forças produtivas do trabalho social para além dos limites das necessidades tradicionais” (2003, p. 136).

Ao desenvolver suas observações acerca dos meios de circulação e da moeda, Marx chama a atenção para o fato de que

enquanto nos séculos XVI e XVII, na infância da moderna sociedade burguesa, a paixão universal pelo ouro lançou povos e príncipes nas cruzadas de além-mar e na conquista do Graal de ouro, os primeiros intérpretes do mundo moderno, os promotores do sistema monetário— de que o sistema mercantil é apenas uma variante— aclamaram como única riqueza o ouro e a prata, isto é, a moeda. Expressavam com exatidão a vocação da sociedade burguesa, isto é, ganhar dinheiro (...) constituir o tesouro eterno, ao abrigo da traça e da ferrugem (2003, p. 163).

No “Capital”, Livro 3, Volume V, capítulo XIX, ao tratar do “Capital financeiro”, Marx expõe que “parte determinada do capital tem de existir constantemente como tesouro, como capital-dinheiro potencial: reserva de meios de compra, reserva de meios de pagamento, capital vadio na forma dinheiro à espera de aplicação, e nessa forma parte do capital reflui sem cessar.” (1985, p. 365).

Assim, os atos de receber, pagar, executar contabilidade disso e seguir acumulando exigem, na transformação do tesouro em meio de circulação e meio de pagamento, funções que se tornam negócios especializados, ocorrendo nova divisão do trabalho. Todas essas operações técnicas transformam em capital financeiro o capital nelas adiantado e dão origem ao comércio de dinheiro (MARX, 1985, p. 365), ao crédito, ao endividamento.

Toda endividamento é perverso para as finanças de um Estado Nação? De que forma as dívidas públicas são constituídas e a que objetivos servem na história econômica nacional?

Dowbor (2008, p. 141) afirma que

a dívida não é necessariamente ruim. Se o dinheiro suplementar levantado fosse investido, por exemplo, na modernização tecnológica da pequena e média empresa, ou na informatização geral das escolas, ou no fomento à agricultura familiar, teríamos um grande impacto em termos de crescimento econômico, permitindo assim gerar mais recursos do que a dívida criada. (...) No caso do nosso endividamento público, no entanto, não houve aumento de investimentos por parte do setor público, tendo a taxa geral de investimentos estagnado. E tampouco houve aumento de salário dos funcionários. Portanto, grande parte dos recursos transferidos sob a forma de impostos não foi apropriada pelo governo. Ou seja, a parte dominante da dívida serviu para um enriquecimento sem contrapartida produtiva. Em outros termos o conjunto das elites, o poder dos intermediários financeiros e rentistas se reforçou, e o investimento produtivo estagnou, explicando por sua vez a ausência de crescimento econômico.

Enquanto prioridade na ordem de gastos públicos, a dívida pública se inscreveu nas contas nacionais brasileiras a partir de 1999, pressionando a gestão das finanças nacionais, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios por uma relação estável e declinante no seu valor como proporção do PIB (a famosa relação Dívida/PIB). Para entendermos melhor vale destacar o que expõe Dowbor (2016, p. 231). O resultado primário do governo central é a conta básica que expressa o montante do superávit primário obtido, após o governo recolher impostos e contribuições e gastar nas atividades propriamente de governo. Portanto, quanto maior o resultado primário, maior o superávit a ser aplicado em juros e amortizações da dívida pública. Importante recuperar a exposição de motivos da Proposta de Emenda Constitucional 241, aprovada e promulgada como Emenda Constitucional 95, através da qual os gastos primários só poderão evoluir vinculados à variação da inflação do ano anterior, o que significa congelamento e corte de gastos primários se estável ou declinante a inflação do exercício anterior, independente das necessidades de expansão do acesso e da melhoria da qualidade das políticas públicas. A acima referida exposição de motivos afirmava que

Faz-se necessária mudança de rumos nas contas públicas, para que o País consiga, com a maior brevidade possível, restabelecer a confiança na sustentabilidade dos gastos e da dívida pública.

É importante destacar que, dado o quadro de agudo desequilíbrio fiscal que se desenvolveu nos últimos anos, esse instrumento é essencial para recolocar a economia em trajetória de crescimento, com geração de renda e empregos. [[http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop\\_mostrarintegra?codteor=146843](http://www.camara.gov.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=146843)]

Como se observa, de forma acintosa, dadas as facilidades de acesso às informações pertinentes ao conjunto das parcelas do gasto público, sua natureza e o papel de cada uma delas na formação dos desequilíbrios das contas públicas, a exposição de motivos da PEC 241 omitiu quais as razões mais expressivas do desequilíbrio das contas públicas, que ensejaria a

necessidade de mudanças de rumos nas mesmas. Assim omitem-se as causas do agudo desequilíbrio fiscal citado na mesma exposição de motivos.

Em 2015, um ano antes da proposição e tramitação da PEC 241, segundo o economista Gabriel Galípolo, sócio da Galípolo Consultoria, citado em matéria de 12 de fevereiro de 2016, publicada no Portal Carta Maior (<https://www.cartacapital.com.br/revista/887/o-monstro-nao-e-tao-feio>), os juros nominais representaram R\$ 501,8 bilhões de reais, ou seja, 82% do déficit nominal de R\$ 613 bilhões. Na mesma matéria afirmou-se que “em 2015, as despesas com juros totalizaram o equivalente a quatro vezes o orçamento da educação e da saúde, cinco vezes o déficit da Previdência, 18 vezes o Bolsa Família e 25 vezes o orçamento de transporte”.

Percebe-se então que, conforme destacado anteriormente por Lopreato (2006), a dívida pública transformou-se no principal instrumento de acumulação do capital junto às contas do tesouro nacional e para manter a sua sustentabilidade como proporção do PIB impôs-se a formação das metas do superávit primário, a partir de 1999, na gestão das contas nacionais, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios.

## **5.2 O Pagamento de Juros e Amortizações Inerentes à Dívida (1999-2014)**

Os números pertinentes aos elementos acima descritos são alarmantes, reveladores de uma constante e já longa drenagem da mais-valia social recolhida pelo Estado através de impostos e contribuições pagos pela maioria da sociedade, com lastro em uma carga tributária, como vimos anteriormente, regressiva e indireta. Essa drenagem retira do consumo e do investimento das famílias, do investimento do Estado, seja na infraestrutura seja no financiamento das políticas sociais, somas expressivas de valores que findam por concentrar renda e poder nas mãos de um privilegiado grupo de “investidores”, nacionais e estrangeiros, colocando nosso país numa posição de destaque no circuito internacional de valorização dos capitais. Esse é o sistema da dívida pública, monitorado não apenas pelas autoridades fazendárias e fiscais locais como, sobretudo, pelo FMI e pelas agências internacionais de classificação e risco. Qualquer dissonância com números e fluxos esperados por esses agentes na remuneração do capital aplicado nos papéis do tesouro provocará o disparo de um sem número de notícias, relatórios, ameaças, rebaixamento de notas de avaliação das contas nacionais, de modo a se operarem mudanças que tragam, de novo, o barco à rota devida de

interesse desses capitais. Na Tabela 7, abaixo, revela-se o montante efetivo do pagamento de juros e amortizações no período estudado.

**Tabela 7 - Juros e Encargos /Amortizações da Dívida Pública [em R\$ milhares]**

| Ano  | Juros e Encargos da Dívida | Amortizações    |
|------|----------------------------|-----------------|
| 1999 | R\$ 45.355.554             | R\$ 296.423.000 |
| 2000 | R\$ 38.834.850             | R\$ 344.861.605 |
| 2001 | R\$ 55.816.428             | R\$ 274.681.000 |
| 2002 | R\$ 52.260.283             | R\$ 304.792.342 |
| 2003 | R\$ 65.706.834             | R\$ 462.644.645 |
| 2004 | R\$ 74.373.387             | R\$ 71.602.314  |
| 2005 | R\$ 89.839.644             | R\$ 49.251.222  |
| 2006 | R\$ 151.151.880            | R\$120.929.458  |
| 2007 | R\$ 140.078.870            | R\$ 96.858.000  |
| 2008 | R\$ 110.168.276            | R\$ 170.982.052 |
| 2009 | R\$ 124.180.424            | R\$ 252.088.060 |
| 2010 | R\$ 122.018.857            | R\$ 139.911.721 |
| 2011 | R\$ 131.036.557            | R\$ 97.628.347  |
| 2012 | R\$ 134.079.856            | R\$ 319.952.230 |
| 2013 | R\$ 141.691.426            | R\$ 117.705.634 |
| 2014 | R\$ 170.351.507            | R\$ 190.752.272 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária  
<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais#RREO>

Elaboração do autor, acesso em 28 de dezembro de 2018

O pagamento dos juros enquadra-se, na verdade, como despesas correntes, como se observará no Relatório Resumido da Execução Orçamentária apurado acima. Por que, então, ao se fixar a taxa básica de juros, com os encargos dela decorrentes, não se respeita a norma da LRF que exige a previsão do impacto de seus dispêndios nas leis de diretrizes orçamentárias dos dois anos subsequentes, bem como na identificação das fontes correspondentes a tais gastos? Além disso são escandalosos os números para o refinanciamento, a troca de títulos vencidos por novos títulos, cujas taxas de juros podem vir a ser maiores que aquelas dos títulos anteriores, impactando despesas futuras. Vejamos, portanto os números da amortização da dívida pública mobiliária pertinentes o seu refinanciamento, na Tabela 8.

**Tabela 8 - Amortização da Dívida Mobiliária [Refinanciamento] 2000-2014 [R\$ milhares]**

|      |                 |      |                 |
|------|-----------------|------|-----------------|
| 2000 | R\$ 294.165.848 | 2008 | R\$ 272.462.684 |
| 2001 | R\$ 210.661.262 | 2009 | R\$ 256.638.741 |
| 2002 | R\$ 228.954.697 | 2010 | R\$ 361.818.269 |
| 2003 | R\$ 374.405.133 | 2011 | R\$ 460.942.733 |
| 2004 | R\$ 356.851.140 | 2012 | R\$ 292.875.235 |
| 2005 | R\$ 495.579.153 | 2013 | R\$ 444.240.265 |
| 2006 | R\$ 372.926.091 | 2014 | R\$ 611.989.906 |
| 2007 | R\$ 357.328.741 |      |                 |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional, Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária  
Elaboração do autor, acesso em 28 de dezembro de 2018

Antes de expressarmos os montantes comprometidos com tais demandas desde 2000, nessa engrenagem de administração da dívida pública, evidencia-se ainda no país a peculiaridade de que repetidas vezes os juros não pagos são incorporados ao principal da dívida, bem como os títulos não resgatados pelo tesouro são progressivamente substituídos por novos títulos, ampliando-se assim o estoque total da dívida pública mobiliária, no processo conhecido como refinanciamento ou rolagem da mesma. No caso dos juros não pagos e incorporados ao principal, a incidência de juros novos sobre esses juros incorporados caracteriza anatocismo, “[...] incidência de juros sobre juros, juros composto e capitalização de juros, sobre o juro vencido e não pago, cujo montante se incorporará ao débito principal. É expressamente proibido em nosso ordenamento jurídico, mesmo que expressamente previsto em contrato” (Direitonet, 2010). Para termos uma noção atualizada do que isso representa, vamos aos números de 2017, valores pagos, e àqueles contidos no projeto de lei para o orçamento anual de 2018, enviado ao Congresso Nacional em setembro de 2017.

Em 2017, computados juntos os orçamentos fiscal e da seguridade social, foram pagos com juros e encargos da dívida o total de R\$ 203,109 bilhões para uma dotação orçamentária de R\$ 339,504 bilhões. Em 2017 foram pagos em amortização da dívida o total de R\$ 320,369 bilhões, de R\$ 562,047 bilhões previstos na Lei Orçamentária aprovada para aquele. Para o refinanciamento havia a previsão de R\$ 820,728 bilhões e foram efetivamente refinanciados R\$ 462,633 bilhões. Enquanto isso, para investimentos, com dotação atualizada de R\$ 54,04 bilhões, as despesas foram de R\$ 18,42 bilhões, o equivalente a, apenas, 3,51% do que fora dispendido com juros e amortização da dívida pública, evidenciando-se, de forma aguda, a inversão dos papéis do Estado para com a promoção do bem-estar da sociedade.

Em 2018, até novembro, já haviam sido pagos com juros e encargos da dívida o total de R\$ 276,303 bilhões. Com amortização da dívida haviam sido pagos R\$ 335,140 bilhões. Para o refinanciamento a Lei Orçamentária havia previsto para o exercício de 2018 o total de R\$ 1,042 trilhão, sendo que até novembro já havia sido refinanciado o montante de R\$ 449,033 bilhões. Ao mesmo tempo, como visto em 2017, em 2018 o investimento previsto na Lei Orçamentária do ano era de R\$ 44,06 bilhões, tendo sido realizados até novembro daquele ano um total de R\$ 13,15 bilhões, equivalente, apenas, a 2,15% do total dispendido com juros e amortizações da dívida pública (TESOURO, REREO, 2017-2018).

Assim, “na medida em que a dívida cresce, o resultado primário tem de aumentar para indicar aos investidores que o governo está disposto e será capaz de pagar as obrigações futuras do serviço da dívida” (HERRERA, 2002, p. 11). A isso se chama “austeridade fiscal”.

Para Silva (2011, p. 74),

a partir da implantação da meta de superávit primário (definida como um percentual do PIB), criaram-se incentivos para que diversos grupos buscassem manter ou até mesmo aumentar suas respectivas participações no orçamento público, haja vista que, de antemão, a partir de então, determinada parcela do orçamento já teria seu destino estabelecido. Dessa forma, nesse período, houve um incremento no percentual de receitas vinculadas e no montante de despesas obrigatórias.

Segundo Picketty, (2014, p. 531) em outra passagem do capítulo analisado e antes citado,

O exemplo histórico mais interessante de um tratamento prolongado de austeridade é o do Reino Unido no século XIX. [...] foi necessário um século de superávits primários (cerca de 2-3% do PIB por ano em média, de 1815 a 1914) para que o país se livrasse da enorme dívida pública originada nas Guerras Napoleônicas. No total, ao longo desse período, os contribuintes britânicos gastaram mais recursos com pagamento de juros da dívida do que nas despesas totais com educação. Era uma escolha que atendia, sem dúvida, aos interesses dos detentores dos títulos da dívida. Contudo, é pouco provável que ela tenha sido pensada para atender ao interesse geral do país.

No Brasil, em prazo mais curto (2000-2007), segundo o Comunicado 14 do IPEA, de 12 de novembro de 2008, intitulado “*Distribuição Funcional da Renda no Brasil*”, foram acumulados gastos de R\$ 1,267 trilhão com juros da dívida pública, enquanto em educação foram R\$149 bilhões, em saúde R\$ 315 bilhões e em investimentos R\$ 98 bilhões (IPEA, 2008).

Carneiro (2006, p. 8) afirma que já desde o final dos anos de 1970, nos países desenvolvidos,

a política macroeconômica foi sendo progressivamente direcionada para a obtenção da estabilidade, tanto da inflação como da dívida pública. Assim, sob a égide da ideologia neoliberal, renunciou-se no plano teórico, mas não necessariamente na prática, [...] ao caráter anticíclico dessas políticas [...].

Corroborando as informações que inserimos acima, acerca das políticas de juros e câmbio, já que a busca de estabilidade inflacionária teve como carro chefe no período citado o manuseio, via elevação constante, da taxa básica de juros, afirma ainda o autor (2006, p. 17) que aquelas políticas

[...] podem ser utilizadas para mover a taxa de câmbio para patamares apreciados e assim combater diretamente a inflação. A interdependência das políticas monetária e cambial num regime de ampla mobilidade de capitais e com dívidas elevadas acarreta custo fiscal expressivo, conduzindo à crescente imobilização da política fiscal.

o que implica no abandono do papel ativo do Estado no financiamento do investimento pró-demanda, evidenciando-se, de forma aguda, a inversão de papéis frente à promoção do bem-estar da sociedade, tornando-o refém da estabilidade da relação dívida/PIB, através da constante busca dos resultados primários da União. Tal situação torna letra morta, na prática, dado o comprometimento da política fiscal, as normas referentes aos objetivos da República Federativa do Brasil que constam no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, já vistos anteriormente, mas que aqui os retomamos.

Artigo 3º: Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:

- I - construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- II - garantir o desenvolvimento nacional;
- III - erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
- IV - promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (BRASIL, 1988).

Os números disponibilizados pela Secretaria do Tesouro Nacional foram inseridos na Tabela 9 abaixo, de 2000 a 2014, segundo os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentárias, [Resultados primários da União], acesso em 09 de novembro de 2018.

**Tabela 9 - Resultado Primário da União 2000-2014**

| Ano  | Resultado Primário da União<br>[Em R\$ bilhões] |
|------|---|
| 2000 | R\$ 21 bilhões                                  |
| 2001 | – R\$ 10,39                                     |
| 2002 | R\$ 21,74                                       |
| 2003 | R\$ 31,69                                       |
| 2004 | R\$ 49,39                                       |

|      |             |
|------|-------------|
| 2005 | R\$ 52,49   |
| 2006 | R\$ 49,80   |
| 2007 | R\$ 57,82   |
| 2008 | R\$ 71,40   |
| 2009 | R\$ 39,21   |
| 2010 | R\$ 78,97   |
| 2011 | R\$ 93,52   |
| 2012 | R\$ 88,53   |
| 2013 | R\$ 77,07   |
| 2014 | - R\$ 17,24 |

Fonte: TESOURO, RREO. 2000-2014 - Elaboração do autor

Compreendendo essa transformação do papel do estado (CARNEIRO, 2006), Carvalho afirma que

A dívida pública é um dos principais instrumentos de dominação dos rentistas e do grande capital sobre a sociedade brasileira. Ancorados na alegada condição de credores do setor público, os maiores detentores dos títulos do governo tratam de esconder sua condição de beneficiados permanentes pela forma como a política econômica trata a taxa de juros e a rolagem da dívida. O setor público transfere permanentemente enorme massa de recursos para esses rentistas, o que restringe as políticas sociais, concentra renda e riqueza e dificulta o crescimento econômico sustentado (CARVALHO, C., 2007, p. 99).

Ao defender a necessidade de se politizar o problema da dívida pública, Carvalho destaca o que trata como quatro mitos falaciosos sobre a dívida pública brasileira. A primeira barreira, porém, para a discussão de propostas visando o equacionamento da dívida nas contas nacionais ocorre em função do pouco conhecimento acerca do problema. Temas como a dívida pública, as finanças públicas e a execução dos orçamentos, regados a muita controvérsia em torno da questão tributária, berço da arrecadação de impostos e contribuições no país, geralmente são considerados bichos de sete cabeças pela maioria dos cidadãos.

Isso acontece, sobretudo, porque os meios de comunicação dominantes no país cuidam mais de complicar e tornar fechados tais temas, dando vozes repetidas vezes, majoritariamente, a economistas e consultores financeiros e outros agentes do mercado, não oferecendo ao público múltiplas interpretações acerca desses assuntos, muito menos revelando os interesses subjacentes aos mesmos e os impactos sociais para a maioria da população das decisões em economia e finanças públicas tomadas pelos governantes.

Nesse sentido, segundo Carvalho, C. (2007, p. 102), o primeiro mito é a falácia de que existe dívida pública porque os governos gastam mais que arrecadam e por isso precisam financiar o setor público, seja com emissão de títulos públicos seja com emissão de moeda. Seria isso mesmo, perguntou antes Sawaya (2015, p. 04)? Seguindo essa compreensão, o corte de gastos do governo e o equilíbrio entre receitas e despesas seria o passo mais acertado para se reduzir progressivamente a necessidade de financiamento do setor público, aproximando passo a passo as despesas da receita arrecadada. O fato é que tais escolhas têm sustentado, repetidas vezes, a opção pela adoção de medidas de austeridade fiscal que, óbvio, atingem a redução de alguns gastos em detrimento de outros. Nesses casos, a hegemonia de certos interesses econômicos aliada à força política dos representantes dos mesmos no parlamento determinaria a natureza das decisões austeras a serem tomadas. Assim se chegaria, a médio e longo prazo, à redução da dívida pública como proporção do PIB. Ainda assim, caso não cumpra a tarefa antes apontada, o governo se torna refém dos detentores dos títulos que emite. Assim sendo, chega-se ao segundo mito, de que os credores emprestam dinheiro ao governo e que, por isso, como em qualquer empréstimo bancário, têm o direito a receber juros pelo empréstimo e de receberem de volta o total emprestado dentro de prazos contratados com o governo. As tabelas apresentadas pelo autor (p. 103 e 105) mostram [também] que a formação da dívida pública está mais relacionada a decisões de política monetária [como deve se dar o combate à inflação visando a preservação do poder de compra da moeda, ou a escolha de um determinado diagnóstico acerca das causas da inflação brasileira, a definição da taxa básica de juros para conter ou reduzir a demanda] e de política cambial [como o Banco Central administra a relação da moeda nacional com as moedas estrangeiras, em especial a entrada e saída de dólares de nossa economia] do que da mera necessidade de financiamento do setor público, dado que, há décadas, a maior parcela de gastos que leva ao desequilíbrio entre receitas e despesas é, exatamente, aquela relacionada com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, impactada pelas altas taxas de juros decididas pelo Comitê de Política Monetária do Banco Central para as operações de mercado aberto, de curtíssimo prazo, e da influência dessas taxas nas demais que remuneram títulos públicos de média e longa duração.

O terceiro mito é de que o governo de Lula, em seu primeiro mandato, teria aliviado o problema da dívida pública nas contas nacionais retirando-se do mercado os títulos com correção atrelada à variação cambial e com isso reduzido a dívida e melhorado o seu perfil (vencimento em prazos mais longos e/ou menor exposição à variação de índices que

sustentam o pagamento dos juros por cada tipo de título que integra o estoque total da dívida pública em papéis do tesouro nacional). Segundo Carvalho, C. (2007, p. 104),

a dívida líquida total caiu a partir de 2004, é verdade, mas a queda foi devida exclusivamente à forte redução da dívida externa líquida do setor público: com a valorização do câmbio, caiu a dívida externa contabilizada em reais; com a acumulação de reservas pelo BC, caiu a dívida externa líquida; e a dívida externa bruta caiu também com a recompra de parte da dívida pelo Tesouro.

O quarto mito seria o principal argumento do governo Lula, durante seu primeiro mandato, posição herdada dos dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso: não há alternativa, o único caminho é conseguir sempre a cooperação do mercado, fazer o que o mercado deseja (CARVALHO, C., 2007, p. 106).

Ainda assim, segundo o autor,

a identificação dos mitos criados em torno da dívida pública não nega que o problema seja grave (...) e também não significa que haja soluções simples. A percepção da complexidade da questão favorece em muito a sobrevivência dos mitos. (...) Os principais riscos apresentados pela dívida pública brasileira advêm das precárias condições de financiamento dos títulos mobiliários que formam o grosso da dívida interna, seja por conta da concentração de tomadores em prazos muito curtos, seja pelo tamanho acanhado do mercado financeiro no país. O maior risco a evitar é a formação de movimentos de desconfiança que precipitem saques abruptos de depositantes, em dimensão suficiente para criar uma reação em cadeia e abalar a solvência do sistema bancário (CARVALHO, C., 2007, p. 106-107).

Da mesma forma, ao contestar a afirmativa clássica de que há dívida pública porque os governos gastam mais do que arrecadam, manifesta-se Sawaya (2015, p. 2), ao afirmar no mesmo artigo antes citado que

[...] o endividamento público brasileiro, principalmente a dívida que circula no mercado financeiro e está em mãos dos bancos, empresas com sobra de caixa e grandes fortunas [todos rentistas], não tem qualquer relação histórica [...] com as políticas sociais, muito menos com investimentos do Estado. [...] a dívida pública brasileira está relacionada diretamente à política monetária anti-inflacionária que judia do país [...].

Assim, é necessário que se explique com transparência a dívida pública, sua gênese, composição, evolução, expansão e administração, revelando-se, de fato, que a maior parcela de gastos, aquela que efetivamente desequilibra a relação entre receitas e despesas, refere-se, exatamente, aos gastos financeiros com os juros e a amortização da própria dívida, ou seja, lidamos com uma dívida que se alimenta por si mesma. Como se pode dar credibilidade à afirmação genérica de que o Estado gasta mais do que arrecada sem tornar transparente a

origem, a natureza, a alimentação, o montante e os interesses representados por cada parcela desse gasto?

O fato é que, pelo menos desde 1999, a dívida pública assumiu a centralidade no processo de execução orçamentária no país. Suas exigências, expressas desde então em metas inseridas anualmente nas leis de diretrizes orçamentárias (a formação do superávit primário como proporção anual do produto interno bruto) levaram o Estado a executar uma política fiscal de costas tanto para os objetivos gerais da República Federativa do Brasil definidos no artigo 3º, parágrafo único da Constituição Federal de 1988, quanto para as necessidades específicas seja da infraestrutura do país seja para o adequado financiamento da expansão do acesso e da qualidade da execução das políticas sociais.

Como antes observado no capítulo 1, a espinha dorsal da condução macroeconômica herdada de FHC a partir de 1999 foi mantida nos mandatos dos Presidentes Lula e Dilma Rousseff. O que de continuidade ocorreu nessas escolhas entre 1999 e 2014? O que foi flexibilizado?

O tripé composto pela adoção do regime de metas de inflação, da formação do superávit primário e do câmbio flutuante manteve-se intacto, o que significa dizer que junto de cada um de seus componentes foram também mantidos os fundamentos e todas as decisões a eles inerentes. Podemos exemplificar da seguinte maneira.

Ao manter o regime de metas de inflação herdado de FHC, Lula e Dilma mantiveram do mesmo as seguintes características: a) A meta de inflação deveria ser atingida a cada ano, diferindo de outras nações em que esse prazo fora estendido para dois, três ou mais anos. Isso significa que quanto mais tempo há para se atingir a meta de inflação, mais brandos serão os instrumentos utilizados para tal; b) O regime de metas de inflação adotado trouxe consigo a leitura da inflação de demanda, ou seja, é o excesso de moeda e capacidade de compra em poder do público que desequilibra a relação entre a oferta de bens, produtos e serviços e a demanda pelos mesmos, fazendo com que os preços tendam a subir. Nenhuma outra causa é considerada; c) Como nos tempos de FHC, também no período de Lula e Dilma adotou-se o IPCA cheio para se aferir a variação da inflação, diferentemente de outros países em que se adota um núcleo central (Core Inflation) da inflação e sobre ele aplicam-se os instrumentos necessários para a redução dos preços. Neste aspecto, sabe-se que fora do núcleo central da composição do IPCA podemos ter até 60% ou mais da variação dos preços relativos a bens, serviços e mercadorias cuja variação é insensível à elevação das taxas de juros; d) O câmbio flutuante, quando combinado com conjunturas de elevação da taxa de juros, favorece o ingresso volumoso de capitais, apreciando o Real e forçando o Banco Central a intervir no

mercado através da compra de dólares, para o que o tesouro emitiu títulos e adquiriu reais, que foram aplicados na compra de parte desse ingresso de capitais em moeda estrangeira, aumentando nossas reservas. Porém, as reservas são majoritariamente aplicadas em títulos do tesouro americano, que pagam juros infinitamente menores que os que são pagos pelo tesouro brasileiro quando emite títulos para receber reais e aplicá-los na compra de dólares. Diversos outros países fazem controle da entrada de moeda estrangeira. A flexibilização encontrada na adoção de outros matizes para os componentes do tripé caracterizou-se por alterações na meta para o superávit primário, retirada daquela meta os investimentos em infraestrutura e obras do Plano de Aceleração do Crescimento, o PAC, bem como manter a meta num centro fixo, e não declinante ano após ano. Frente a esse cenário, “os resultados econômicos da política de governo cujos indicadores utilizados se relacionam ao superávit primário, à responsabilidade fiscal, à queda do risco Brasil e à manutenção da credibilidade externa, é o que tem justificado os “resultados sociais” do governo federal” (SAID, 2007, p. 10).

Assim, sob a égide do tripé acima descrito, mesmo com as alterações observadas, o país foi obrigado a transferir um volume extraordinário de recursos de sua arrecadação de impostos e contribuições para os credores da dívida pública. Como veremos, apesar disso, a referida dívida bruta não foi reduzida, e isso será enfatizado, na mesma proporção do esforço fiscal feito pelo tesouro nacional para atender aos donos da dívida. Os números revelam essa autêntica aberração econômico-fiscal.

### **5.3 A Necessidade de Expor à Luz o Sistema da Dívida Pública**

A dívida pública, portanto, precisa ser investigada e debatida, à luz das necessidades da pólis, do financiamento de um projeto de sociedade, revelando-se a teia de interesses do capital subjacentes ao seu produto: subtração de receitas fiscais arrecadadas da maioria da sociedade para acumulação a favor de uma minoria. Suas engrenagens, seu DNA, como afirmei na CPI da Dívida Pública na Câmara dos Deputados, entre 2009 e 2010, também precisam ser abertos. Uma intrincada relação entre política monetária e política cambial, acompanhada de uma infantaria midiática a favor desses interesses, serve de lastro para manter a dívida sempre em patamares crescentes, o que exige constante esforço fiscal do tesouro para trazê-la e mantê-la a um patamar sustentável como proporção do PIB. É como se bactérias potencialmente letais fossem aceitas no corpo humano e a febre disso decorrente fosse tolerada permanentemente, desde que mantida numa temperatura não muito alta. O enfrentamento dessas engrenagens, desse autêntico sistema da dívida pública, tem que ser

acompanhado, já que emissoras de rádio e canais de televisão operam mediante concessões públicas, por urgente trabalho de democratização das comunicações no país. Só assim o contraditório e a transparência relacionados às múltiplas abordagens acerca do fenômeno da dívida pública poderão se estabelecer levando-se informação plural ao cidadão, para que o mesmo possa analisar os fatos e, quando necessário, expressar seu apoio ou sua rejeição às decisões de política econômica adotadas pelos governantes, todas, sem exceção, incidindo no seu dia a dia, seja nos salários, nas tarifas públicas, no preço das passagens de ônibus, dos alugueis, das pensões e aposentadorias, no desemprego etc.

Puliti (2013) revelou de forma clara as engrenagens pelas quais rodam os interesses que levaram o capital financeiro a hegemonizar a produção do noticiário econômico no país. A imposição do pensamento único, a prioridade dada às falas e representações dos agentes dos mercados financeiros, acompanhados de um conjunto de fraudes na abordagem dos fatos econômicos, constituem-se num arsenal criminoso contra a democracia. Isso precisa ser enfrentado.

No próximo capítulo vamos abordar as conclusões do estudo, os processos de composição dos orçamentos e fundos públicos, a temática do financiamento em educação, o impacto da Emenda Constitucional 95 e a construção de caminhos e alternativas para o resgate da autonomia e da soberania do Estado na formulações de políticas econômicas e fiscais, mais especificamente, de modo a garantirmos o adequado financiamento do bem-estar da população, em particular, do financiamento da educação, segundo as diretrizes e metas aprovadas nos textos legais e no Plano Nacional de Educação aprovado em 2014.

## 6 OS ORÇAMENTOS PÚBLICOS

### 6.1 ANÁLISE CRÍTICA DOS FUNDOS PÚBLICOS E SUA ORGANIZAÇÃO NOS ORÇAMENTOS

*Os Estados têm a obrigação de assegurar o cumprimento dos direitos humanos, devendo atuar com o objetivo de garantir uma vida com dignidade para todas e todos. Para isso, um de seus deveres fundamentais é promover ou realizar os direitos por meio da elaboração e implementação de políticas públicas. Para que as políticas públicas sejam realizadas, é essencial que o Estado cumpra o princípio de aplicar o máximo de recursos disponíveis para a realização progressiva dos direitos humanos, assegurando a participação social e a não discriminação, por meio de um financiamento estatal com justiça fiscal e social. [...] A elaboração do orçamento público é um espaço de disputa. As decisões de como gerar receitas e de como e onde gastá-las não depende somente de necessidades e prioridades. Depende também das relações de poder e de interesses existentes entre os mais variados setores e grupos sociais.*

Instituto de Estudos Socioeconômicos, Inesc, 2018

A política econômica implantada desde 1999 no Brasil, em especial em suas vertentes monetária, cambial e fiscal, tem papel preponderante na definição dos mecanismos de financiamento do conjunto das políticas sociais, em especial no financiamento da educação. A composição dos orçamentos públicos e a distribuição dos valores arrecadados que integram os fundos públicos, através da cobrança de impostos e contribuições nas três esferas de governo, revestem-se de um longo e árduo processo de disputa de interesses em nossa sociedade. Por sua vez, os gastos orçamentários da União revelam as prioridades do Estado em termos de política econômica, políticas sociais e de destinação de parte da riqueza socialmente produzida e apropriada pelo Estado na forma de impostos (REIS, 2015). Por sua vez, o financiamento de políticas sociais não termina na promoção dos direitos sociais em si.

Para Salvador (2010, p. 608),

O fundo público ocupa um papel relevante na articulação das políticas sociais e na sua relação com reprodução do capital. [...] Existe uma miríade de formas de gastos sociais e de financiamento, incluindo a questão da manutenção e valorização dos capitais pela via da dívida pública. A formação do capitalismo seria impensável sem a utilização de recursos públicos.

Entretanto, a disponibilidade final dos fundos públicos para aplicação nas diferentes modalidades de políticas governamentais está condicionada por inúmeros fatores e em nenhum deles prevalece a neutralidade ou o caráter exclusivamente técnico das decisões

adotadas para sua regulação e implementação. A matriz tributária, ponto de partida para a arrecadação de impostos e contribuições, reflete de forma cristalina o poder das grandes corporações nacionais e internacionais. Que impostos e contribuições são estabelecidos nas leis? O que leva o Estado a praticar renúncia fiscal com tamanha amplitude? Que alíquotas são definidas em cada um dos tributos existentes no país? Quem paga o peso da incidência tributária? Estabelecidas as modalidades de impostos e contribuições, quanto efetivamente se arrecada? Qual o peso da evasão fiscal na frustração das receitas? Como o Estado trata esse fenômeno, a sonegação fiscal, que abordaremos ainda nesse capítulo? As soluções de tais conflitos, no seio do Estado, determinarão para o próprio Estado o “quantum” de fundo público se obterá com a efetivação das normas tributárias em termos de arrecadação. E onde tais disputas começam, sobretudo nos regimes democráticos? Como não se cobram impostos e contribuições a não ser que estejam definidos em lei, os processos eleitorais que levam à composição do poder legislativo, nos Municípios, nos Estados, no Distrito Federal e na esfera federal (Câmara dos Deputados e Senado da República), tornam-se estratégicos para o contribuinte considerado como pessoa jurídica. É garantindo a eleição de representantes de seus interesses que tais agentes econômicos levam vantagem quando da fixação das normas de tributação, monopólio do Estado, seja com a aprovação de alíquotas menos onerosas ao seu patrimônio e à sua renda, nos impostos e nas contribuições estabelecidas, seja com as várias modalidades de isenção permanente, desonerações tributárias temporárias ou refinanciamento de suas dívidas para com o fisco nas três esferas.

Renúncias fiscais e Desonerações: quando as boas intenções ajudam a esvaziar o fundo público.

A base legal e as condições para a instituição de renúncias fiscais estão no texto constitucional de 1988, em seu art. 165, § 6º, onde se determinou que “o projeto de lei orçamentária será acompanhado de demonstrativo regionalizado do efeito, sobre as receitas e despesas, decorrente de isenções, anistias, remissões, subsídios e benefícios de natureza financeira, tributária e creditícia” (CF, 1988). Entretanto, só a partir de 2008, no projeto de lei orçamentária anual para 2009, as renúncias passaram a constar com a denominação de “Demonstrativo de Gastos Tributários”.

Como vimos no segundo capítulo de forma ampla, as desonerações incidentes sobre a educação privada, seja nos descontos das declarações do Imposto de Renda pessoa física, seja na arquitetura dos incentivos fiscais que lastreiam o Prouni, tem representado um imenso volume de recursos públicos transferidos para a esfera privada. Também na saúde os números são impressionantes, conforme aponta Ocké-Reis, economista e pesquisador do IPEA, em

“SUS, O desafio de ser único” (OCKÉ-REIS, 2012), posto que, diferentemente do que se processa na educação, na saúde não há limite para desconto no Imposto de Renda dos dispêndios privados, em particular a favor das empresas e planos de saúde. Para Ocké-Reis (2012, p. 52),

é preocupante observar a tendência à privatização do sistema de saúde brasileiro, considerando-se as restrições orçamentárias-que interdita a universalização do acesso e a cobertura integral sustentadas pelo SUS; o tamanho do mercado de planos de saúde; e o nível de gastos privado das famílias.

Estudo publicado em novembro de 2018 no site da Secretaria do Tesouro Nacional, intitulado “Aspectos Fiscais da Saúde no Brasil” (TESOURO, 2018, p. 2), acesso em 22 de dezembro de 2018, revela que

Segundo dados da Receita Federal do Brasil (RFB), a renúncia fiscal na área de saúde atingiu R\$ 34,1 bilhões em 2016, destacando-se a dedução de gastos de saúde no Imposto de Renda das Pessoas Físicas, que representou mais de um terço desse valor. Em 2016, as despesas médicas deduzidas alcançaram cerca de R\$ 70 bilhões (DIRPF 2017), sendo a maior dentre as deduções de IR existentes, superando, inclusive, a dedução de contribuição previdenciária oficial. Esse valor, além de elevado, se distribui de maneira bastante desigual: metade das deduções de saúde se referem a declarantes de alta renda – faixa de alíquota máxima do IR (27,5%). Dado que o benefício tributário auferido é dado pela multiplicação da dedução pela alíquota marginal do contribuinte, o benefício tributário final, ou seja, o valor da renúncia de receita se distribui de maneira ainda mais desigual: 75,3% do benefício é apropriado pelos contribuintes com maior nível de renda (alíquota máxima). Dessa forma, dos R\$ 12,8 bilhões de IR que deixaram de ser arrecadados, R\$ 9,7 bilhões beneficiaram os contribuintes de alta renda, conforme demonstrado na tabela a seguir. [...] A Receita Federal estima que em 2018 os benefícios tributários atingirão R\$ 39 bilhões, montante equivalente a aproximadamente um terço das despesas em ASPS, destacando-se a dedução de despesas no IR para pessoas físicas (R\$ 13,1 bilhões) e jurídicas (R\$ 5,3 bilhões). O benefício tributário de pessoa física é altamente regressivo uma vez que beneficia os contribuintes com maior nível de renda.

Se os números da renúncia por si só já são expressivos, tornam-se mais graves quando, segundo o mesmo estudo,

O sistema público de saúde brasileiro apresenta cobertura universal e elevada descentralização, tanto do ponto de vista do seu funcionamento quanto do seu financiamento. Em 2016, a União foi responsável por cerca de 43% da despesa pública total, **tendo essa participação se reduzido nos últimos anos**. A participação do Governo Federal enquanto executor de políticas de saúde é ainda menor, na medida em que a maior parte das suas despesas são realizadas mediante transferências a estados e municípios. A parcela da despesa da União em saúde realizada por meio de aplicação direta é pequena e se concentra principalmente na área de assistência farmacêutica (Grifo nosso) (TESOURO, 2018, p. 3).

Segundo Volpe (2007, p. 3),

O volume e a composição das despesas governamentais bem como a distribuição do peso tributário não são meramente determinados por leis de mercado, mas refletem antes **conflitos econômicos entre classes e grupos**. (...) Finanças tributárias de todas as épocas são forma de exploração econômica, na medida em que os sistemas tributários protegeram e empoderaram algumas classes às expensas de outras (Grifo nosso).

Na prática isso significa que é, portanto, da desigualdade de poder político, midiático, econômico e financeiro daquelas classes e grupos, presentes tanto na infra como na superestrutura da sociedade, na maioria das vezes ampliado com a própria ação do Estado, que se pode definir a apropriação majoritária do fundo público e daquelas parcelas aplicadas no financiamento das políticas públicas de forma geral e das políticas educacionais em particular, se serão prioridade ou se estarão submetidas a prioridades vinculadas a outros interesses e fins.

Para Silva (2011, p. 66),

Um dos fatores marcantes do arcabouço institucional brasileiro é a forma complexa em que os tributos – impostos, taxas e contribuições de melhoria – e as contribuições sociais e econômicas incidem sobre os contribuintes. Além de complexo, a enorme diversidade do Sistema Tributário Nacional também complica o cálculo do montante efetivo dos tributos e contribuições arrecadados da sociedade.

Por outro lado, como vimos antes, é desigual e regressivo o peso dos tributos para a maioria da sociedade. Em artigo intitulado “*Onde está o dinheiro? Sistema financeiro, evasão fiscal e injustiça tributária como limites ao desenvolvimento*”, para Dowbor (2015, p. 52), a partir de pesquisa publicada pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos, o Inesc, de Brasília, ao qual nos referiremos adiante,

a tributação sobre o patrimônio é quase irrelevante no Brasil, pois equivale a 1,31% do PIB, representando apenas 3,7% da arrecadação tributária de 2011. Em alguns países do capitalismo central, os impostos sobre o patrimônio representam mais de 10% da arrecadação tributária, como, por exemplo, Canadá (10%), Japão (10,3%), Coreia (11,8%), Grã-Bretanha (11,9%) e EUA (12,15%)” (INESC, 2014, p. 21).

Somos, portanto, o avesso do que seria um efetivo sistema de justiça tributária, progressiva e direta, como veremos adiante nesse estudo.

Para tornar ainda mais denso esse embate, o processo de arrecadação dos fundos públicos em nosso país sofre, também, mesmo com a vigência das normas tributárias, pesado impacto da sonegação fiscal, antes observada brevemente, orquestrada e praticada tanto por pessoas físicas, em menor escala, quanto, especialmente, por pessoas jurídicas, onde se encaixam os maiores valores sonegados, em especial por aqueles que a Receita Federal

considera como “devedores contumazes”, como veremos a seguir. Segundo Assis e Doria (2011, p. 11),

o que está em jogo hoje, na dialética econômica mundial, e, sobretudo, depois do início da crise [referindo-se a 2008], é uma luta feroz em torno da natureza do Estado. Não falo sobre privatização de empresas públicas, que é um apêndice secundário do processo: Falo do orçamento: a formação das receitas e a distribuição das despesas estatais (...).

Nos últimos anos em nosso país, como vimos anteriormente, como resposta dos governos aos efeitos da crise econômica internacional na economia brasileira, em especial a escassez do crédito, a capacidade de arrecadação do Estado foi atingida negativamente por políticas de incentivos fiscais (desonerações tributárias ou gastos tributários indiretos) promovidas pela União, pelos Estados, Distrito Federal e Municípios. Tais medidas visaram aquecer a economia com a retomada dos investimentos já que, segundo notícia veiculada no portal do governo federal em 28 de janeiro de 2015,

[...] a retração do consumo, da produção industrial e da lucratividade das empresas também teve grande impacto na queda real da arrecadação em 2014. A arrecadação do Programa de Integração Social (PIS) e da Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins), tributos que refletem as vendas, caiu 3,47% além da inflação (BRASIL, 2015).

Os elementos reunidos no parágrafo acima evidenciam que o incremento ou não da arrecadação também está relacionado com o investimento das empresas, a geração do emprego e a renda auferida pelos trabalhadores, o consumo e o lucro das empresas, questões inerentes a decisões de política econômica que antecedem a formação do fundo público e sua distribuição no financiamento de políticas sociais, em especial, das políticas educacionais.

Embora não esteja entre os objetivos da presente pesquisa, mas que consideramos necessários conhecer e compreender como condicionante à efetiva capacidade fiscal do Estado, outra causa de rebaixamento da arrecadação tem sido as inúmeras modalidades de renegociação de impostos e contribuições devidos, oferecidas através de leis federais, estaduais e municipais para tais fins, das quais a mais conhecida é o Refis, programa de refinanciamento de dívidas tributárias dos contribuintes com o governo federal, adotado pela primeira vez através da Lei 9964 de 10 de abril de 2000 e que reflete a lei do mais forte na matéria tributária. Segundo o artigo 1º da referida Lei, o Refis é

destinado a promover a regularização de créditos da União, decorrentes de débitos de pessoas jurídicas, relativos a tributos e contribuições, administrados pela Secretaria da Receita Federal e pelo Instituto Nacional do Seguro Social – INSS, com vencimento até 29 de fevereiro de 2000, constituídos ou não, inscritos ou não

em dívida ativa, ajuizados ou a ajuizar, com exigibilidade suspensa ou não, inclusive os decorrentes de falta de recolhimento de valores retidos (BRASIL, 2000).

Nesse sentido considero importante uma análise mais detalhada acerca do Refis, cuja sigla transformei no acrônimo “Regime Especial de Fomento e Incentivo à Sonegação”, quando de minha passagem pela Câmara Federal durante doze anos, entre 2003 e 2014, inclusive na condição de Vice-Presidente da Comissão de Finanças e Tributação daquela casa legislativa. O Refis tem sido renovado repetidas vezes, desde seu surgimento, com expressivo perdão de juros e multas sobre o montante devido ao Estado pelos contribuintes, tornando interessante a adesão dos devedores às facilidades oferecidas pelo programa, como destacado em matéria do *Jornal Valor Econômico*, de sete de junho de 2017, de autoria da jornalista Márcia Watanabe, intitulada “Sucessivos Refis tornam elisão fiscal vantajosa” (WATANABE, 2017).

Segundo o pesquisador Amaury Jose Rezende, Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo, Campus de Ribeirão Preto, entrevistado por Tainara Machado para o *Jornal Valor Econômico* em 18 de maio de 2015, acerca de seu estudo que analisou o balanço de 653 empresas, apresentado em sua Tese de Livre Docência, “no geral, as empresas primeiro usam o lucro, depois empréstimos bancários e por último o mercado de capitais para se financiar. No Brasil, em linhas gerais, isso é verdade, mas temos um indicativo de que, antes de tudo, vem a renúncia fiscal” [REZENDE, 2015, apud MACHADO, 2015].

O mesmo tema é tratado em matéria do *Jornal Gazeta do Povo*, de Curitiba, no Paraná, em edição de 23 de agosto de 2017, redigida pelo jornalista Fernando Jasper, com o título “Dar calote no fisco vale a pena. E o novo REFIS é mais uma prova disso”. Segundo o jornalista,

no Brasil, enganar o Fisco vale a pena, ao menos para a parcela mais privilegiada dos contribuintes. Disso muita gente já desconfiava ou se aproveitava, mas um estudo contábil comprovou as vantagens econômicas de não pagar impostos em dia ou encontrar brechas na legislação que aliviem a carga tributária. As benesses incluídas no mais novo programa de renegociação de dívidas com a União (Refis), que o Congresso pode votar nesta semana, só reforçam essa constatação (JASPER, 2017).

Além disso, em documento intitulado “Estudo sobre Impacto dos Parcelamentos Especiais”, atualizado em 29 de dezembro de 2017, acessível no site da Receita Federal do Brasil no ícone *Parcelamento de Débitos*, acesso em 11 de abril de 2018, informa-se que nos últimos 18 anos foram aprovados 40 desses programas e é apresentada análise dos diversos

programas de parcelamentos especiais de débitos tributários no âmbito federal e seus efeitos no comportamento dos contribuintes na arrecadação espontânea. Está registrado no documento referido (item 11, folha 07) que a crise de 2008-2009 ensejou a edição de um “Refis da Crise” do ano de 2009, no qual

os optantes ficaram pagando uma parcela mínima de R\$ 100,00 por um longo período e tiveram, nesse período, direito à Certidão Positiva com efeitos de Negativa perante a Fazenda Nacional até a ocorrência da etapa de consolidação dos débitos, em julho de 2011. Nessa etapa, metade das opções foram canceladas por irregularidade desses pagamentos mínimos, evidenciando que o parcelamento, além de ineficaz, ainda trouxe como consequência concorrência desleal e efeitos contrários aos interesses públicos, uma vez que grandes devedores conseguiram nesse período atestar uma falsa regularidade fiscal, com o pagamento de valores inexpressivos. Recentemente, foram consolidados os débitos dos optantes pela reabertura do Refis da Crise promovida pela Lei nº12.865, de 2013 (redação dada pela Lei 12.973, de 2014); constatou-se (...) que o comportamento dos contribuintes foi semelhante ao verificado nos demais programas, ou seja, apenas 25% dos optantes negociaram a sua dívida; em valor foram negociados R\$ 6,461 bilhões, que corresponde a apenas 9,31% do valor potencial (RECEITA FEDERAL, 2017).

No mesmo estudo sobre impactos dos parcelamentos especiais, atualizado em 29 de dezembro de 2017, encontrado no site da Receita Federal do Brasil (RECEITA, 2018), acesso em 10 de maio de 2018, temos que dos 48.182 CNPJs assinalados em pedidos de parcelamentos identificados como devedores contumazes, destacavam-se apenas 2.023 contribuintes diferenciados com uma dívida de R\$ 109,664 bilhões de reais, representando 68,61% do total da dívida daqueles que chegaram a até 05 parcelamentos junto à Receita Federal do Brasil.

A disparidade existente entre os prazos de parcelamento concedidos em nosso país (de até 240 meses segundo o Refis aprovado em 2000), é gritante se comparados esses com os prazos entre 12 ou 24 meses, revelados em estudo com 26 países realizado pela OCDE, publicado em 24 de julho de 2014 intitulado *Working Smarter in Tax Debt Management*.

Segundo o documento da Receita Federal acima referido,

ressalte-se que nesse tipo de parcelamento, no Brasil o contribuinte pode parcelar o seu débito em 60 vezes, sem qualquer justificativa quanto a eventual dificuldade financeira ou análise de capacidade de pagamento, podendo ainda reparcelar as dívidas incluídas em parcelamentos anteriores inadimplidos” (2017, p. 13).

Constituída finalmente a arrecadação, vencidas as etapas e barreiras anteriores, o que acontece com o que vai ser efetivamente aplicado, seja em investimentos na infraestrutura, no financiamento da educação e das demais políticas sociais pelo Estado? Depende. Depende tanto do lugar atribuído, na ordem desses gastos, aos montantes correspondentes ao

pagamento de juros e amortização da dívida pública, bem como da capacidade do Estado combater a corrupção na execução do gasto público. Pois bem, os dispêndios primeiramente referidos, desde 1999, estão em vantagem na fila dos gastos do tesouro nacional no país, e isso tem condicionado a execução orçamentária destinada ao financiamento da seguridade social, da educação e demais políticas públicas essenciais ao bem-estar do povo brasileiro.

Por fim, servindo ao enquadramento legal das previsões de programas, diretrizes e a arrecadação das receitas, o processo orçamentário, constituído pela proposição, discussão e aprovação das leis orçamentárias representadas pelos Planos Plurianuais Quadrienais (PPAs), as Leis de Diretrizes Orçamentárias (LDOs) e as Leis Orçamentárias Anuais (LOAs), segue um ritual profundamente hermético, pouco transparente, incompreensível, dificultando assim a incidência da sociedade não-estatal e dos movimentos sociais na sua formulação e no controle de sua execução.

O PPA, de duração quadrienal, é enviado pelo poder executivo ao legislativo a cada primeiro ano de gestão. Já a LDO e a LOA têm duração anual. A primeira é enviada ao parlamento até abril de cada ano e a segunda até setembro. Tal hermetismo tem se imposto apesar da previsão para a realização da gestão orçamentária participativa nas Câmaras Municipais (artigo 4º, III, “e” e “f”) e da utilização dos instrumentos das diretrizes orçamentárias e do orçamento anual para o debate dos instrumentos de política urbana, desde 2001, norma do Estatuto da Cidade, Lei 10.257/2001. Além disso, parece ter pouca incidência nas bases dos sistemas municipais e estaduais de educação a crescente produção acadêmica relacionada com o tema do financiamento da educação pública no país e sua presença naqueles respectivos orçamentos. Ressalte-se que o acompanhamento e o controle social sobre a distribuição, a transferência e a aplicação dos recursos deverão ser exercidos, junto aos respectivos governos, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, “por conselhos instituídos especificamente para esse fim” (BRASIL, 2007) nos termos do artigo 24 da Lei 11.494/2007, que regulamentou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e a Valorização dos Profissionais da Educação, o Fundeb. Entretanto, diversos estudos apontam a fragilidade desses Conselhos e a pouca formação dos conselheiros para lidarem com os números da contabilidade dos orçamentos da educação básica, tanto nos estados quanto nos municípios.

A temática orçamentária, em termos gerais, para a maioria dos integrantes dos parlamentos nacional, estaduais e municipais, é considerada matéria espinhosa, densa, de pouca compreensão, o que não os impede de lutar pela liberação de suas emendas parlamentares contidas nos orçamentos anuais. Dedicar os mandatos a essa temática, porém, é

considerada prática que não traz votos aos que os exercem, ainda que a direção das comissões legislativas que acolhem tais matérias sejam bastante disputadas por um número expressivo de parlamentares, em especial as vagas na Comissão Mista de Orçamento, Planos e Fiscalização do Congresso Nacional, onde se discutem as leis orçamentárias e os pedidos de crédito orçamentário enviados pelo governo federal..

Mesmo assim, considerado o hermetismo e a complexidade do assunto, há um número significativo de entidades não-governamentais no país que se dedicam a trabalhar de forma democrática e popular a compreensão da formulação e a execução de políticas públicas e sua repercussão no processo orçamentário, dentre as quais se destacam o Centro de Cultura Luís Freire, em Olinda, Pernambuco, a FASE-Federação dos Órgãos de Assistência Social e Educacional, a mais antiga em atividade no país, fundada em 1961, com sede no Rio de Janeiro e atuação em seis estados da federação, o INESC-Instituto de Estudos Socioeconômicos, fundado em 1979, com sede em Brasília-DF, e o Instituto Pólis, fundado em 1987, com sede na cidade de São Paulo.

Segundo as informações que constam do portal da entidade,

o Centro de Cultura Luís Freire (CCLF) é uma organização não-governamental de direitos humanos, que surge em 1972, a partir de um grupo que buscava a restauração da democracia, através de atividades culturais e projetos de desenvolvimento comunitário, durante o período autoritário da Ditadura Militar brasileira. O CCLF participou do processo de redemocratização e também contribuiu para o movimento de reordenamento político-institucional do país, e no fortalecimento das organizações populares e comunitárias (...) (CENTRO DE CULTURA LUIS FREIRE, 2018).

Para a FASE,

o tema do desenvolvimento social e ambientalmente sustentável, a luta pela ação afirmativa de movimentos sociais de mulheres, afrodescendentes e indígenas, bem como a ação pela exigibilidade em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, vêm marcando a sua atuação no quadro de luta contra as desigualdades (FASE, 2018).

Já a ação do INESC “orienta-se para ampliar a participação social em espaços de deliberação de políticas públicas. Em suas intervenções sociais utiliza o instrumental orçamentário como eixo estruturante do fortalecimento e da promoção da cidadania” (INESC, 2018).

Segundo seu portal, o Instituto Pólis

é uma ONG (Organização Não Governamental) de atuação nacional e internacional. Fundado em 1987, o Pólis atua na construção de cidades justas, sustentáveis e democráticas, por meio de pesquisas, assessoria e formação que resultem em mais políticas públicas e no avanço do desenvolvimento local (PÓLIS, 2018).

Já no campo específico do debate temático das políticas públicas em educação, após os embates pela aprovação do Plano Nacional de Educação, ocorridos entre 2010 e 2014, a instituição que se consolidou como referência, ao lado das demais que atuam no campo da pesquisa em educação, foi a Campanha Nacional pelo Direito Educação. Segundo o portal da entidade,

A Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Campanha) surgiu em 1999, impulsionada por um conjunto de organizações da sociedade civil que participaria da Cúpula Mundial de Educação em Dakar (Senegal), no ano 2000. O objetivo era somar diferentes forças políticas, priorizando ações de mobilização, pressão política e comunicação social, em favor da defesa e promoção dos direitos educacionais. Hoje é considerada a articulação mais ampla e plural no campo da educação no Brasil, constituindo-se como uma rede que articula centenas de grupos e entidades distribuídas por todo o país, incluindo comunidades escolares, movimentos sociais, sindicatos, organizações não-governamentais nacionais e internacionais, fundações, grupos universitários, estudantis, juvenis e comunitários, além de milhares de cidadãos que acreditam na construção de um país justo e sustentável por meio da oferta de uma educação pública de qualidade. A missão da Campanha é atuar pela efetivação e ampliação das políticas educacionais para que todas as pessoas tenham garantido seu direito a uma educação pública, gratuita, inclusiva, laica, e de qualidade no Brasil (CAMPANHA, 2018).

Expostas as questões pertinentes à análise crítica da constituição dos fundos públicos e sua organização nos orçamentos, passemos agora à análise dos processos, fontes e estruturas do financiamento da educação.

## 6.2 O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

*O aporte de recursos financeiros é condição indispensável à implementação das ações que materializam uma política pública*

Maria do Socorro Valois Alves (2011, p. 119).

Dois anos após a declaração da Independência, em 1822, a Constituição de 1824, embora tenha estabelecido a gratuidade, não formulou nenhuma norma acerca do financiamento da educação. Por que? Segundo o Anuário Estatístico do IBGE (1946), em **1872** o Brasil tinha 10.112.061 habitantes, dos quais 8.365.997 haviam sido recenseados declarando não saber ler nem escrever (82,73%). Também após a proclamação da República e a nova Constituição de 1891 não se estabeleceria norma para o financiamento da educação. Em **1890** havia no país 14.333.915 habitantes, dos quais 12.213.356 não sabiam ler nem escrever (85,20%), segundo o Anuário Estatístico do IBGE antes referido. Só em **1934** o financiamento público para a educação viria a ser tratado, 112 anos após a Independência. Até

então a destinação dos recursos públicos dependia das escolhas ou posições políticas dos governantes e seus aliados. A vinculação constitucional, estabelecida em **1934**, marcou um atraso, portanto, de quase meio século (46 anos) desde a proclamação da República. Assim, pela primeira vez, por disposição do artigo 156 do texto constitucional, foi estabelecido que “a União e os Municípios aplicarão nunca menos de dez por cento, e os Estados e o Distrito Federal nunca menos de vinte por cento da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento dos sistemas educativos”. Contudo, o que havia sido estabelecido em **1934**, porém, viria a cair em **1937**, com o Estado Novo. Acumularíamos novo atraso até 1946, quando naquele processo Constituinte o país se move e, após amplos debates, é reintroduzida a vinculação de recursos para a educação.

Quando chegamos a 1946, o Anuário Estatístico do IBGE apontava naquela ocasião que o país tinha 34.796.665 habitantes entre 05 a 80 anos ou mais, dos quais 21.295.490 (com 11.387.235 mulheres) não sabiam ler nem escrever, um total de 61% da população nessa condição. Além disso havia ainda 208.570 pessoas com instrução não declarada (BRASIL, 1946, p. 40) (LOUREIRO, 2008).

Desde **1889**, então, acumulavam-se 57 anos, mais de meio século, sem que o país assegurasse fontes e montantes de recursos para financiar o acesso à educação pública para sua população. Impossível não presumir o estrago feito por tamanha omissão, sobretudo na produção da escolarização para os negros, as mulheres, os mais pobres das cidades e para a maioria da população do campo, à época, ainda majoritária em nosso contingente populacional. Na ocasião ficou estabelecido, conforme o disposto no seu artigo 169: “anualmente, a União aplicará nunca menos de 10%, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios nunca menos de 20% da renda resultante dos impostos na manutenção e no desenvolvimento do ensino”. Depois disso, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação, aprovada em 1961, Lei 4024/1961, exatos 15 anos após a Constituinte de 1946, elevou o percentual da União, de 10%, estabelecido pela Constituição, para 12% de aplicação na manutenção e no desenvolvimento do ensino, preferencialmente o público. Após o golpe de 1964, foi elaborada a Constituição de 1967, com mais um retrocesso que vai revelar o descompromisso do Estado com a educação pública. Os percentuais a serem aplicados em educação pela União, Estados e Distrito Federal são suprimidos e é mantida a obrigatoriedade da aplicação somente para os Municípios. A Lei 5.692/71, o novo texto da LDB, dez anos depois do texto anterior, conhecida como reforma de ensino de 1º e 2º graus, manteve a omissão dos percentuais a serem aplicados pela União e Estados em educação. O debate sobre a vinculação só voltaria à luz das iniciativas políticas quando, em 1976, o Senador João Calmon assina nova proposta de

vinculação. Com o processo de redemocratização retomado na década de 1980, quando em 1982 foram realizadas eleições para governadores dos estados, o Congresso Nacional aprovou a Emenda Constitucional 24/83, conhecida como emenda Calmon, que estabelecia os seguintes percentuais de vinculação: para a União 13%, para os Estados, Distrito Federal e Municípios 25%. A emenda, porém, aprovada em 1983, só se efetivou em 1986. Com o processo constituinte convocado em 1986, os debates acerca da vinculação de receitas para a educação e do fortalecimento da escola pública de qualidade foram retomados intensamente. Por fim, na Constituição de 1988, estabeleceu-se que (artigo 212), “a União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino”.

A Constituição Federal de 1988 e a LDB estabeleceram a partir de então as fontes de financiamento da educação: 1) Impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, assim como a receita proveniente de transferências entre os entes, fruto do recolhimento de impostos; 2) A contribuição social do salário-educação; 3) outras contribuições sociais; 4) receitas de incentivos fiscais. As receitas de impostos, próprias, aquelas recebidas por transferências e o salário-educação são as principais fontes financiadoras da educação, uma vez que representam, em termos de volume de recursos e de regularidade, a receita que tem financiado a expansão e a qualificação da educação escolar pública.

Por um longo período os empréstimos externos também foram fonte de financiamento da execução de programas educacionais. Nesse caso há que se denunciar a interferência de agências financiadoras na agenda da política educacional. Isto significa que os financiamentos são condicionados ao desenvolvimento de determinados programas, e de acordo com estratégias e prioridades, na visão dos *experts* das agências, são avaliados como os melhores para gerar os resultados desejados. A convergência entre as definições das agências e dos governos, a escassez de recursos e/ou a busca de complementação financeira para projetos governamentais estratégicos levam os países a alinhar-se às recomendações ou exigências forâneas (FARENZENA, 2001).

A arrecadação de impostos e contribuições oscila, historicamente, de acordo com o nível da atividade econômica, da produção e do emprego, da renda e do consumo, sendo progressivamente incrementada, pela modernização tecnológica da máquina de arrecadação. Assim, dadas as suas características, das fontes referidas no penúltimo parágrafo da página anterior, os impostos e a contribuição do salário-educação têm sido as fontes principais para

esse processo de financiamento. A contribuição social acima foi estabelecida em 27 de outubro de 1964, através da Lei 4440, sendo constitucionalizada em 1988, como fonte de recursos destinados apenas ao ensino fundamental. Porém, teve sua destinação ampliada para toda a educação básica através da Emenda Constitucional 53/2006 [Fundeb]. A contribuição é calculada com base na alíquota de 2,5% sobre o total de remunerações pagas ou creditadas aos segurados empregados (artigo 15 da Lei 4440/64). O gerenciamento dos recursos, deduzido 1% como taxa de administração para a Secretaria da Receita Previdenciária, é feito pelo Fundo Nacional para o Desenvolvimento da Educação, o FNDE. Para isso observa-se, em 90% de seu valor, o que Estados e Distrito Federal arrecadam, em cotas, federal, estaduais e municipais. A cota federal é de 1/3 do montante de recursos a serem aplicados nos programas e projetos voltados à universalização da educação básica. A cota estadual e municipal corresponde a 2/3, sendo distribuída de forma proporcional ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino no exercício anterior ao da distribuição, segundo o Censo Escolar realizado pelo MEC (parágrafo 2º do inciso II do artigo 9º do Decreto 6003/2006). Os 10% restantes serão aplicados pelo próprio FNDE em programas e projetos também voltados à universalização a educação básica (BRASIL, Decreto 6003, 2006, artigo 9º, parágrafo 4º, Inciso I). A arrecadação do Salário-Educação, a partir de 2007, primeiro ano após sua extensão à Educação Básica, corrigida pelo IPCA-Ampl/2014, pode ser observada na Tabela 10 a seguir.

**Tabela 10 - Arrecadação Salário-Educação 2007-2014 [Em R\$ milhões]**

|      |           |
|------|-----------|
| 2007 | 10.531,53 |
| 2008 | 12.255,79 |
| 2009 | 12.848,49 |
| 2010 | 14.015,33 |
| 2011 | 15.600,18 |
| 2012 | 16.652,11 |
| 2013 | 17.646,14 |
| 2014 | 18.410,69 |

Fonte: Receita Federal do Brasil  
Valores de Dez/2014 [IPCA-A]

Segundo informações obtidas junto ao portal do MEC, acesso em 11 de dezembro de 2018,



|       |  |  |  |  |  |  |  |  |
|-------|--|--|--|--|--|--|--|--|
| Total |  |  |  |  |  |  |  |  |
|-------|--|--|--|--|--|--|--|--|

Fonte: Receita Federal do Brasil 2014 - Adaptação Quadro 07, p. 5 - Elaboração do Autor

Além dessa desigualdade na partilha da arrecadação, que representa o inverso da participação da União no percentual do PIB investido em educação ao longo dos anos, a composição da tributação no país também revela outra disparidade, primeiro degrau da brutalidade fiscal vigente, que porá por terra o tradicional discurso da “enormidade” da carga tributária entre nós, sem que se explique onde ela incide e quem paga mais ao ser atingido pelos impostos e contribuições.

A Tabela 12 revela as variações da carga tributária e suas variações pela base da incidência.

**Tabela 12 – Composição da Carga Tributária e variações por segmento 2013-2014**

| Tipo de base           | R\$ Milhões |           |          | % do PIB |       |          | % da Arrecadação |       |          |
|------------------------|-------------|-----------|----------|----------|-------|----------|------------------|-------|----------|
|                        | 2013        | 2014      | Variação | 2013     | 2014  | Variação | 2013             | 2014  | Variação |
| Total                  | 1.740.419   | 1.847.739 | 107.320  | 33,74    | 33,47 | -0,28    | 100              | 100   | 0,00     |
| Renda                  | 315.266     | 332.879   | 17.613   | 6,11     | 6,03  | -0,08    | 18,11            | 18,02 | -0,10    |
| Folha de Salários      | 435.637     | 465.301   | 29.663   | 8,45     | 8,43  | -0,02    | 25,03            | 25,18 | 0,15     |
| Propriedade            | 68.510      | 77.077    | 8.567    | 1,33     | 1,40  | 0,07     | 3,94             | 4,17  | 0,24     |
| Bens e Serviços        | 891.141     | 942.666   | 51.524   | 17,28    | 17,07 | -0,20    | 51,20            | 51,02 | 0,18     |
| Transações Financeiras | 29.162      | 29.819    | 656      | 0,57     | 0,54  | -0,03    | 1,68             | 1,61  | -0,06    |
| Outros                 | 700         | -5,23     | -705     | 0,01     | 0,00  | -0,01    | 0,04             | 0,00  | -0,04    |

Fonte: Receita Federal do Brasil - Ano 2014, Elaboração do Autor, Adaptação Quadro 11.

À luz do que vimos até agora podemos afirmar quão insuficientes têm sido as políticas de financiamento dos direitos fundamentais da população brasileira, em especial o financiamento da educação básica no país. O leigo pode até se mostrar impressionado com as ações em curso e um sem-número de programas criados nos últimos dez anos ou mais, especialmente desde quando o Brasil foi uma das 164 nações que participaram, em abril de 2000, do Fórum Mundial de Educação em Dakar, no Senegal, assumindo o compromisso de perseguir seis metas de Educação para Todos até 2015, metas estas relacionadas “ ao cuidado e educação na primeira infância; educação primária universal; habilidades de jovens e adultos; alfabetização de adultos; paridade e igualdade de gênero; e qualidade da educação”, segundo o Relatório Preliminar Educação para Todos no Brasil 2000-2015 (BRASIL. MEC, 2014).

Entretanto, as disparidades entre as intenções e o compromisso das autoridades que administram as decisões econômicas em financiá-las são imensas. Vivemos uma tributação regressiva e indireta, padecemos com a elevada sonegação fiscal, com renúncias tributárias astronômicas, ao lado do trio hermeticamente articulado, composto pela combinação das políticas monetária, cambial e fiscal, que nos remetem à supremacia da dívida pública nas contas nacionais, ante o que se impõem o já analisado superávit primário e a brutal drenagem de fundos públicos para se atender à sustentabilidade da relação Dívida/Pib. Somos, de fato, um país “*deitado eternamente em berço esplêndido*”, como se observa em trecho da letra do Hino Nacional Brasileiro.

Em quarenta anos de ativismo sindical, exercício de mandatos parlamentares e estudos acerca da temática das políticas fiscais, dos orçamentos públicos e do financiamento da educação, não foram poucas as vezes em que ouvi repetir-se um mesmo argumento, proferido por Prefeitos, Governadores, Ministros de Estado da Fazenda, da Educação e até de Presidentes da República, de que “não há verbas”, seja para valorizar os profissionais da educação, seja para garantir acesso à educação pública de qualidade, sobretudo nas escolas das redes municipais e estaduais de educação básica. Tal argumento, via de regra, se repete de forma genérica, independente de referências a padrões mínimos de qualidade, focando-se apenas na questão da aludida incapacidade fiscal dos entes públicos para assumirem tais compromissos. Posso afirmar que esse discurso é uma fraude, uma vil acomodação a uma ordem perversa de apropriação do fundo público para fins privados. Por isso, estabelecer como norma constitucional ou de lei ordinária percentuais da arrecadação de impostos e de receitas transferidas, ou do PIB, para destiná-los a investimentos em manutenção e desenvolvimento do ensino e valorização dos profissionais da educação, executando-os coerentemente, tem se constituído num árduo processo de disputa, conhecimento, construção e execução das normas legais no campo das finanças e das demais políticas públicas.

Nesse sentido é importante registrarmos que o financiamento de políticas públicas integra o campo das decisões acerca do que se deve fazer por meio da política fiscal do Estado, residindo nesse aspecto outro complexo campo de conflitos através dos quais diferentes coletivos da sociedade buscam se apropriar dos frutos da arrecadação do Estado, como vimos no capítulo anterior com a dívida pública.

Ao analisarmos de que forma o tesouro nacional conceitua a política fiscal encontramos que

Política fiscal reflete o conjunto de medidas pelas quais o Governo arrecada receitas e realiza despesas de modo a cumprir três funções: a estabilização macroeconômica,

a redistribuição da renda e a alocação de recursos. A função estabilizadora consiste na promoção do crescimento econômico sustentado, com baixo desemprego e estabilidade de preços. A função redistributiva visa assegurar a distribuição equitativa da renda. Por fim, a função alocativa consiste no fornecimento eficiente de bens e serviços públicos, compensando as falhas de mercado. Os resultados da política fiscal podem ser avaliados sob diferentes ângulos, que podem focar na mensuração da qualidade do gasto público bem como identificar os impactos da política fiscal no bem-estar dos cidadãos. Para tanto podem ser utilizados diversos indicadores para análise fiscal, em particular os de fluxos (resultados primário e nominal) e estoques (dívidas líquida e bruta). A saber, estes indicadores se relacionam entre si, pois os estoques são formados por meio dos fluxos. Assim, por exemplo, o resultado nominal apurado em certo período afeta o estoque de dívida bruta. (...) (TESOURO, 2018).

Exemplo dos conflitos antes referidos são os duros ataques desferidos em geral por pessoas jurídicas produtivas ou especulativas ao Estado de Bem Estar Social, propondo sua substituição por um certo “Estado mínimo”, que, contudo, não deixa jamais de atuar a favor dos interesses dos capitalistas em diversas das esferas das atividades econômicas (desonerações tributárias, empréstimos concedidos por bancos públicos a juros subsidiados, fixação da taxa básica de juros e rolagem da dívida pública, refinanciamento generoso de pesadas dívidas derivadas de sonegação fiscal, como vimos antes, além de políticas monetárias e cambiais a serviço dos interesses dos operadores dos mercados financeiros globalizados).

Novamente segundo Volpe (2007, p. 15),

O fundo público define a esfera pública da economia de mercado socialmente regulada e que as democracias representativas ajam num campo de lutas polarizado pela direção dada àquele fundo. O neoliberalismo constitui a posição, no momento vitoriosa, que decide cortar o fundo público no polo de financiamento dos bens e serviços e maximizar o uso da riqueza pública nos investimentos exigidos pelo capital.

No artigo de sua autoria intitulado “*Reforma tributária e impactos no financiamento da educação*”, Martins aponta a necessidade preliminar da compreensão de alguns conceitos aos quais os montantes a serem destinados à manutenção e ao desenvolvimento do ensino estarão vinculados. Para o autor,

O primeiro conjunto que nos interessa é o **produto interno bruto (PIB)** [...] seguem-se, sucessivamente, os seguintes subconjuntos: A **receita orçamentária** traduz os valores do orçamento e inclui receitas correntes (tributária, patrimonial, agropecuária, industrial de serviços, transferências e outras). [...], A **receita tributária** inclui os tributos clássicos (impostos, taxas e contribuições de melhoria) e as contribuições sociais, cuja natureza tributária já foi reconhecida pelo Supremo Tribunal Federal (STF), uma vez que são prestações pecuniárias compulsórias. [...], A **receita resultante de impostos** – o imposto é espécie do gênero de tributo. [...] Embora a norma referência à vinculação constitucional não utilize expressamente o conceito de receita líquida, este tem sido o entendimento dos

órgãos fazendários desde a antiga Emenda Calmon. A receita *líquida* resultante de impostos (União) – trata-se da receita de impostos, deduzida da base cálculo dos 18%, as transferências a estados, municípios e Distrito Federal – Fundo de Participação dos municípios (FPM) e Fundo de Participação dos estados (FPE) – que somaram R\$ 97 bilhões em 2009 e as desvinculações (Grifo nosso)

O investimento que se pretende seja feito em educação, nos seus dois níveis, educação superior e educação básica, não se esgota apenas no aporte crescente de valores monetários ano após ano, ou na escalada para que cheguemos aos percentuais do PIB estabelecidos no atual Plano Nacional de Educação. Terá, sim, que responder, também, a padrões de qualidade adequados. Ao garantirmos a obrigatoriedade e a universalização das matrículas a partir da educação infantil até o ensino médio, conforme disposto na Emenda Constitucional 59, de 2009, significa que tal conquista deve estar associada também a padrões de qualidade, sobretudo quanto à valorização dos profissionais da educação, como vimos na segunda parte, no tópico referente aos debates do Custo-Aluno-Qualidade no Plano Nacional de Educação. Não se trata apenas de colocarmos mais dinheiro na educação, ou de defendermos uma melhor gestão, com mais transparência e controle social, mas em termos nesses montantes respostas adequadas e coerentes a um custo-aluno-qualidade que atenda aos objetivos da educação nacional expressos, novamente, no Plano Nacional de Educação aprovado em 2014 e que se vinculem aos objetivos da República descritos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988.

Aqui se entende que a proposição dos percentuais de vinculação referidos no primeiro parágrafo desse item surgiu como resposta a um diagnóstico atualizado de nossos indicadores educacionais e de um horizonte a ser atendido, constituído por metas e referências de qualidade para os diferentes níveis e etapas da educação pública no país. Sabe-se, contudo, que tais percentuais, aplicados sobre a arrecadação ou o PIB, sofrem significativa influência de outros fatores, em especial econômicos, sendo o principal deles o nível da atividade econômica, derivado das taxas de investimento público e privado, e os demais fatos geradores que a mesma carrega, sobre os quais incidem os impostos e as contribuições sociais estabelecidos. Por isso é estratégico compreendermos a macroeconomia e seus desdobramentos sobre o produto, a formação da riqueza em geral e, em particular, da renda na sociedade e da capacidade fiscal do Estado. Estudar o capitalismo, enfim, como estratégia para construir a sua superação.

Assim, por exemplo, como vimos no capítulo anterior, quando um dos objetivos da política econômica, através da política monetária, é combater a inflação e preservar o valor da moeda, prevalecendo a leitura de que a inflação brasileira é 100% determinada pela demanda,

o remédio para reprimi-la será, como tem sido desde 1999, a elevação da taxa básica de juros, a Selic. Assim, quanto mais perdurar o diagnóstico de inflação de demanda, quanto mais perdurar a leitura de que não apenas alguns, mas que todos os preços do IPCA, o índice oficial de aferição da variação dos preços pelo IBGE, são sensíveis à elevação da taxa de juros, e por quanto tempo mais a meta de inflação tiver um ano como horizonte, maior será a tendência de manter os juros altos e maiores serão os seus encargos para o tesouro. Assim sendo, menores serão as condições do governo realizar seus investimentos que, ao lado dos investimentos privados, alavancariam o PIB, a geração de empregos, a renda e o consumo, impulsionando o aumento da arrecadação. Isso repercutiria no valor monetário derivado da vinculação de 18% da receita de impostos no orçamento federal para a manutenção, desenvolvimento do ensino e valorização dos profissionais da educação, bem como no que estará expresso, também em valores monetários, pela vinculação de até 10% do PIB em investimentos em educação nas três esferas, a partir de 2014, conforme estabelecido na meta 20 do Plano Nacional Decenal de Educação.

Vencida essa questão, esclarecido o que condiciona a arrecadação de impostos e a variação do PIB, passamos ao que estabelece o artigo 212 da Constituição Federal de 1988, quanto à aplicação de percentuais das receitas públicas para educação:

“A União aplicará, anualmente, nunca menos que dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino” (BRASIL, CF, 1988). Portanto, percebe-se que, além de suas receitas próprias, também devem consideradas as transferidas, como as que a União transfere ao Distrito Federal, aos Estados e estes aos Municípios (AMARAL, 2012).

Na conta final, para cada ente da federação, temos que, em primeiro lugar, os recursos mínimos a serem aplicados em educação pela União representam o saldo da arrecadação de impostos da União, subtraídas do mesmo as transferências aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios. Para os Estados computam-se seus os recursos arrecadados, subtraídos desses os recursos transferidos para os Municípios, e acrescidos os recursos recebidos pela União. Já para o Distrito Federal calculam-se os recursos arrecadados pelo ente da federação aos quais são acrescidos os recursos recebidos da União. Finalmente, para os Municípios, as receitas resultantes correspondem aos recursos que arrecadam, acrescidos dos recursos recebidos pela União e também dos recursos recebidos pelos Estados. Além desses, a Constituição Federal de 1988 determinou, no parágrafo 5º do artigo 212 que a educação básica pública terá, “como

fonte adicional de financiamento a contribuição social do salário-educação, recolhida pelas empresas” (BRASIL, CF, 1988).

Para Martins (2016, p. 29),

O financiamento da educação adequado para sustentar o financiamento do sistema nacional de educação-SNE, articulado pela execução do Plano Nacional de Educação há de, como demonstram avanços na legislação obtidos a partir da experiência, promover continuamente ajustes e aperfeiçoamentos. Pode-se mencionar as seguintes situações que podem criar obstáculos ou trazer riscos e que, se ocorrerem, devem ser enfrentadas:

Para tal, o autor cita os seguintes obstáculos e riscos

Obstáculos:

- a) Legais: Omissão legislativa: Não elaboração de lei complementar regulamentadora dos artigos 23 e 211 da Constituição Federal, dos planos estaduais e municipais de educação, regulamentação da Lei Nº 12.858/13 (educação e petróleo); não implementação do Custo-Aluno-Qualidade inicial (CAQi), no prazo de 2 anos e não definição do CAQ no prazo de 3 anos;
- b) Institucionais: Não criação de instância permanente de negociação e cooperação, baixa capacidade institucional/deficiência técnica por parte dos governos subnacionais, especialmente municipais e omissão na função supletiva, com falta de apoio técnico;
- c) Políticos: Não realização das Conaes (Conferências Nacionais de Educação-grifo de minha autoria); resistência à implantação do sistema nacional de educação por atores ligados ao setor privado e entes subnacionais, receosos de perda da autonomia e adoção de políticas sem participação democrática;

Riscos

- a Legais: Legislação insuficiente ou lacunas; não formulação de metodologia de ajuste do CAQ e alterações legislativas à Lei do PNE; enfraquecendo suas metas e/ou dilatando os prazos;
- b. Institucionais: adoção de políticas nacionais pela vida da centralização autoritária ao invés da coordenação federativa;
- c. Políticos: conflitos federativos paralisantes; desmobilização dos movimentos sociais (MARTINS, 2016, p. 30.)

A isso adendo também os riscos da adoção de políticas de austeridade fiscal e corte de gastos públicos na área social, como forma de se ajustar a execução da política fiscal aos interesses dos credores da dívida pública, como visto no capítulo anterior.

Para Cury (2011, p. 5), no prefácio à publicação intitulada “*Plano Nacional de Educação (2011-2020) avaliação e perspectivas*”, ao comentar acerca do dever do Estado frente às condições básicas para o cidadão ter direito à educação, por meio de um plano nacional, tal dever “só pode ser efetivo se o Estado dispuser dos recursos financeiros para acionar outros instrumentos mediadores”. E como saberemos se o Estado dispõe desses recursos? Só com a clara compreensão da macroeconomia e dos mecanismos de democratização ou concentração da riqueza privada e dos fundos públicos.

Em síntese, não são poucos, embora necessários, os desafios para compreendermos com segurança o tema do financiamento da educação. Em primeiro lugar é preciso saber com exatidão os fatores que interferem no nível da atividade econômica, para em seguida conhecermos os impostos e as contribuições pelos quais, aplicados sobre os fatos geradores existentes naquelas atividades, se realize a arrecadação pelos entes federados. O próximo passo é destacarmos os elementos que restringem essa arrecadação (queda da atividade econômica e seus derivados-desemprego e redução da massa salarial, desonerações, sonegação fiscal). Constituída a arrecadação, impõe-nos conhecer a existência de normas dando prioridade a realização de gastos de natureza financeira em detrimento de gastos sociais (como as metas para o superávit primário voltado ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública). Depois cabe destacar as formas supletiva e redistributiva de recursos entre os entes da federação, como veremos no próximo subitem, bem como as regras para a vinculação de receitas para a educação. Será essencial conhecermos também os processos de elaboração dos orçamentos públicos (só poderemos saber em quanto implicam os mínimos que devem ser aplicados em educação por um determinado ente da federação se conhecermos a totalidade dessa arrecadação, o cento sobre o qual se aplicariam os 18% para a União e os 25% para os Estados, Distrito federal e Municípios) e nesses a distribuição das respectivas dotações orçamentárias destinadas à manutenção e ao desenvolvimento do ensino e a valorização dos profissionais da educação. Ao lado disso será necessário fiscalizar os prazos de repasse dos recursos do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ao órgão responsável pela educação, aos sistemas educacionais, nos termos do artigo 69, parágrafo V, Incisos I, II e III da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, LDB, Lei 9394 de 1996 e posteriores alterações, bem como as regras de cooperação e colaboração entre os entes da federação.

Acontece que, na maioria das vezes, os governantes não agem de forma transparente e isso escapa à compreensão de educadores, estudantes e até, dadas as dificuldades de obtenção de informações reais, a pesquisadores desse campo do financiamento da educação e membros

das casas legislativas nos três níveis de governo. Em função dessa realidade é urgente reforçar a cobrança pela execução plena dos mecanismos de transparência e controle social da execução dos gastos em educação.

Por isso, segundo Amaral (2012, p. 14),

É importante que cada vez mais nos esforcemos para compreender como se efetiva o financiamento da educação para que possamos debater com os setores técnico-burocráticos de governo. Não são raras as vezes em que esses setores **apresentam entraves às demandas políticas da comunidade escolar**, apresentando argumentações improcedentes do ponto de vista do financiamento. O conhecimento dos meandros do financiamento educacional, por um maior número de pessoas, permitiria um embate maior com diversos setores governamentais o que, provavelmente, propiciaria a aprovação de ações político-educativas que poderiam alterar situações de extremas dificuldades existentes no contexto da escola (Grifo nosso).

No caso da corrupção praticada com verbas destinadas à educação, destacamos um grave exemplo de mau uso dessas verbas e de comprometimento do adequado financiamento da educação, dentre tantos já noticiados no país. Em 31 de julho de 2013, a Controladoria Geral da União divulgou em seu Portal Relatório de Avaliação da Execução de Programas de Governo (AEPG) do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação, Fundeb. Segundo o Relatório,

(...) nos quatro estados e 120 municípios fiscalizados na amostra, foram detectados casos de professores recebendo valores abaixo do piso nacional e, em vários municípios, foram verificadas despesas incompatíveis com o objetivo do Fundeb, além de irregularidades e licitações. [Ainda] segundo o relatório, na maioria dos estados e municípios fiscalizados, o respectivo Conselho de Acompanhamento e Controle Social encontra-se estruturado, apresentando, no entanto, fragilidades no acompanhamento da execução dos recursos do fundo e na supervisão da realização do censo escolar. (...) Cabe destacar algumas situações apontadas no relatório, no campo “Resultado”, cujos percentuais referem-se ao universo fiscalizado pela CGU na avaliação: Em 58,89% dos entes fiscalizados, houve a realização de despesas incompatíveis com o objeto do Fundo; em 41,12% houve a ocorrência de montagem, direcionamento e simulação de processos licitatórios; em 41,93% foram efetuados pagamentos em desconformidade com a legislação; em 16,9% foi detectada a ocorrência de saque “na boca do caixa”; em relação aos conselhos de acompanhamento e controle social, 33,06% deles não acompanharam a execução dos recursos do Fundo, e 48,38% não supervisionaram a realização do censo escolar; e 49,19% dos conselhos visitados não receberam capacitação no período examinado (CGU, 2013).

O Jornal O GLOBO (2015) noticiou em 13 de julho de 2015 a deflagração pela Polícia Federal da Operação “Águia de Haia”, desarticulando quadrilha que teria desviado R\$ 57 milhões do Fundeb, cumprindo na ocasião 96 mandados de busca e apreensão e quatro de prisão preventiva nos Estados da Bahia, Minas Gerais, São Paulo e Distrito Federal. Segundo a reportagem os criminosos realizavam as fraudes desde 2009.

Neste momento, permito-me um relato acerca de fato que atravessa o período em foco no presente estudo (1999-2014), e que prejudicou intensamente, por 15 anos, pois iniciado em 1994 e revogado apenas em 2009, o pleno financiamento da educação nos termos constitucionais aprovados no processo constituinte, promulgados em 1988.

Além do lugar destacado ao pagamento de juros e amortizações da dívida pública nas contas do tesouro nacional, outro exemplo do condicionamento à execução dos gastos públicos, com graves perdas para o financiamento federal da educação entre 1994 e 2009, talvez o mais longo em nossa história econômica no recente processo de redemocratização do país, tenha sido a criação do Fundo Social de Emergência, através da Emenda Constitucional de Revisão N° 01, de 1° de março de 1994, posteriormente transformado em Fundo de Estabilização Fiscal, através da Emenda Constitucional no. 10, de 04 de março de 1996, passando a se intitular desvinculação das receitas da União, a DRU, através da Emenda Constitucional 42, de 19 de dezembro de 2003. A DRU foi prorrogada em 2007, 2011 e 2016.

No caso específico da base de impostos para o financiamento federal da educação, a incidência da DRU só deixou de ocorrer sobre essa execução orçamentária a partir da promulgação da Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009, que acrescentou o § 3° ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do exercício de 2009 [12,5%] e em 2010 [5%], o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal.

Acessando em 19 de novembro de 2018 os Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária na página do Tesouro Nacional, buscamos os dados da receita de impostos entre os anos de 1999, ano do início desse estudo, e 2010, quando a DRU incidiu pela última vez sobre a arrecadação federal de impostos a ser destinada à manutenção e ao desenvolvimento do ensino mediante a vinculação de 18% daquela receita. Nos anos de 1999, 2000 e 2001 o Relatório não separa receita de impostos da receita oriunda da cobrança de taxas, apresentando apenas os números da receita tributária, passando a fazê-lo apenas a partir de 2002.

Com os dados obtidos observamos que as receitas de impostos oscilaram entre 97,84% em 2006 e 98,38%, em 2002, das respectivas receitas tributárias, razão porque vamos computar, para os anos de 1999 a 2001 os números totais informados das receitas tributárias. Assim sendo, deduzindo os 18% das respectivas receitas tributária (1999-2001) e de impostos (2002-2010) e sobre os montantes apurados aplicando os 20% de desvinculação das receitas da União, temos que entre 1999 e 2010 o mecanismo da DRU retirou da educação **R\$ 55,559**

**bilhões** da execução orçamentária constitucional sobre as receitas de impostos da União. Somados apenas os valores desvinculados até o ano de vigência da EC 59, entre os anos de 2009 [12,5%], 2008 a 2004 [20%], foram R\$ 36,548 bilhões de reais subtraídos da educação (Tesouro, 2018) (Grifo nosso).

A última prorrogação da DRU, já não mais incidindo sobre a execução do orçamento federal de impostos para a educação, se deu por meio da Proposta de Emenda Constitucional 87/2015, convertida por aprovação de 3/5 do Congresso Nacional, em duas votações na Câmara Federal e no Senado, na Emenda Constitucional 93, de 08 de setembro de 2016. Em seu artigo 1º a referida emenda, cuja proposta foi enviada ao Congresso Nacional ainda na segunda gestão da Presidente Dilma Rousseff e aprovada só após o processo de seu impeachment, estabeleceu, mais uma vez, com nas prorrogações anteriores (2007, 2011) nova redação para o artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988, estabelecendo-se que

são desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2023, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral da Previdência Social, às contribuições de intervenção no domínio econômico e às taxas, já instituídas ou que vierem a ser criadas até a referida data” (BRASIL, EC 93, 2016).

Vale registrar que até 2015 a desvinculação era de 20%, vigente por quatro anos a cada prorrogação.

Segundo texto publicado no portal oficial do governo federal, datado de 09 de junho de 2016, com acesso ocorrido em 17 de maio de 2018, intitulado “Entenda o que é a DRU e como ela afeta a sua vida”,

a DRU aumenta a flexibilidade para que o governo use parte dos recursos do orçamento com despesas que considerar mais importantes. Essa autorização deixa livre o uso de 30% de receitas que hoje são “engessadas”, destinadas a despesas específicas. A medida ajuda também a formação de superávits primários (economia para pagar os juros da dívida). Essa poupança ainda tem um efeito prático para as famílias que é o controle da inflação. Se as contas públicas estão em ordem e é possível fazer uma economia para pagar os juros da dívida, há menos combustível para os preços ao consumidor, ou seja, o custo de vida fica mais controlado (BRASIL, 2016).

No oitavo parágrafo do texto acima referido, encabeçado pelo vocábulo “alívio”, temos que

O principal objetivo da DRU é ajudar o governo a cumprir a meta de resultado primário. Para este ano não será possível fazer uma poupança para pagar os juros da dívida, e o Congresso teve de autorizar que o governo registre um déficit de R\$ 170,5 bilhões. Sem a DRU, esse buraco seria ainda maior. Essa medida também

ajuda o caixa dos Estados, do Distrito Federal e dos municípios. A regra, se aprovada pelo Senado como está, vai dar a mesma permissão para esses governos regionais.

A leitura de ambos os textos, óbvio, revela uma contradição cristalina: No primeiro se diz que a DRU “aumenta a flexibilidade para que o governo use parte dos recursos do orçamento com despesas que considerar mais importantes.” No seguinte, porém, afirma-se que objetivo principal da desvinculação é “ajudar o governo a cumprir e meta do superávit primário”. Onde está então a propalada flexibilidade? Como admitir que, através da DRU, o governo use parte dos recursos do orçamento com despesas que considerar mais importantes, quando a desvinculação permanece atingindo a arrecadação da Seguridade Social, em suas ações a favor da saúde, da assistência social e da previdência social? Haveria ações mais importantes que essas para justificar a desvinculação sobre as receitas da Seguridade? Fica explícito, como vimos no começo desse capítulo, que os interesses do capital rentista por trás da distribuição da receita de impostos e contribuições foram determinantes na definição do conteúdo da referida Emenda Constitucional 93, de 2016. Nesse caso, os interesses dos credores da dívida, nacionais e estrangeiros, como vimos na parte 3 desse estudo. (Grifo nosso).

### **6.2.1 O Federalismo no Financiamento da Educação**

Embora fosse uma república federativa, o regime político-administrativo vivido nos anos de chumbo da ditadura militar marcou uma forte centralização. Segundo Castro, Duarte e Carvalho (2008, p. 7),

Os regimes autoritários, em especial após 1964, foram marcados por administrações excessivamente centralizadoras a nível federal, tanto na gestão como na formulação das políticas de diversos setores, entre eles a educação. A gestão e o controle na aplicação dos recursos constituíam-se, assim, em um importante instrumento de barganha e controle político, que permitia a manutenção e perpetuidade do poder de governantes e políticos aliados. Entretanto, com a sucessiva perda de legitimidade perante a sociedade civil, os próprios representantes das administrações do governo militar passaram a adotar, contraditoriamente, o discurso em favor da descentralização das políticas, que urgia dos movimentos democráticos. Essa reorientação de discurso, no entanto, serviu apenas para dissimular a continuação e o aprofundamento da gestão política via “balcão de negócios”, que visava fortalecer políticos da base governista e, ao mesmo tempo, enfraquecer políticos oposicionistas, privando-os de recursos

Para Martins (2011, p. 46)

A inserção do financiamento da educação no federalismo brasileiro deu-se ao longo da história da República. (...) Destaco que, quaisquer que sejam as mutações sofridas

pelo federalismo, este sempre será, por definição, uma forma de Estado que supõe a unidade de estruturas, mas, também, a *divisão do poder* político por diferentes escalas regionais de atuação, de forma que não haja centralização absoluta das competências administrativas e seja assegurada a autonomia dos celebrantes do pacto federativo.

O estabelecimento das competências educacionais dos entes da federação na Constituição de 1988, assim como das normas para vinculação de receitas e sua última subvinculação, por meio da Emenda Constitucional 53, criadora do FUNDEB, não foram suficientes, apesar dos avanços que representaram, para assegurarmos o cumprimento de um custo-aluno-qualidade no financiamento da manutenção e do desenvolvimento do ensino. Apenas subvincular as vinculações orçamentárias similares, para realidades estaduais e municipais distintas, seja do ponto de vista econômico-fiscal, seja populacional, não assegurou a observação adequada dos princípios de qualidade afirmados tanto na Constituição Federal quanto na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, como veremos adiante.

Como exemplo, imaginemos duas cidades, ambas com 30 mil habitantes, uma composição demográfica e etária similar, mas com diferenças marcantes na sua estrutura econômica. A primeira, que batizaremos de Esperança, tem uma economia meramente agrária, de subsistência, elevado índice de pobreza e baixa renda per capita. Os empregos estão na agricultura familiar, no serviço público local e no comércio. Suas receitas próprias praticamente não existem e o município vive de transferências constitucionais, do pagamento de aposentadorias rurais e de um pequeno comércio. A segunda cidade, que batizaremos de Novo Horizonte, era um distrito de outro município numa região metropolitana, tendo se emancipado há dez anos. Ainda tem agricultura, mas apresenta pequenas indústrias, um comércio expressivo, atividade regular na construção civil e, por isso, suas receitas próprias, como IPTU, ISS e taxas, se somam às transferências constitucionais. A vinculação de 25% das receitas em Esperança representa, para os mesmos 30 mil habitantes, 2/5 em termos de valor do que representam os 25% vinculados em Novo Horizonte. Suas taxas de natalidade são também similares, assim como as populações em idade de escolarização na educação infantil e no ensino fundamental. Por isso, deixadas à própria sorte, Esperança e Novo Horizonte terão condições desiguais de promover educação pública de qualidade para seus contingentes educacionais e para assegurar a adequada valorização dos profissionais da educação, sustentando-se apenas com a vinculação constitucional obrigatória.

Observando o aspecto federativo em nosso país, segundo Martins (2011, p. 24)

(...) a questão federativa mostra que o Estado federal nasceu com a Constituição dos Estados Unidos da América, aprovada em 1787 na Convenção da Filadélfia, 11 anos após a independência americana. No Brasil, embora fosse intenso o debate sobre o

federalismo desde a independência, a Federação como forma de Estado somente foi adotada simultaneamente à proclamação da República (1889) e inserida no sistema educacional a partir da primeira Constituição republicana (1891). Apesar de inspirada pela Constituição americana, há diferenças advindas dos distintos processos históricos. A mais óbvia resulta do fato de ter sido a federação americana constituída por agregação, isto é, com base na união de antigos Estados soberanos, como eram as 13 colônias, que se desvincularam da Inglaterra, enquanto a brasileira foi por desagregação, constituída com base num Estado unitário que se tornou federativo: as províncias dependentes foram transformadas em estados autônomos. (...)No Brasil o termo está associado à descentralização, não somente na dimensão administrativa, mas também e, sobretudo, na dimensão política, implicando maior ou menor autonomia dos entes federados.

Ainda para o autor, para o entendimento da coesão na Federação, “é importante a distinção entre *soberania*, atributo que, no Estado federal é exercido pela União, e *autonomia*, característica dos estados federais que o integram” (2011, p. 26). A soberania, poder supremo, se expressa na capacidade de autodeterminação. Autonomia implica governo próprio dentro das competências traçadas pelo poder soberano. Soberania e a autonomia são, portanto, segundo o autor acima referido, aspectos importantes para a análise do Fundef e do Fundeb, “(...) visto que as regras de redistribuição no âmbito de cada fundo, segundo as matrículas, as ponderações referentes às etapas, modalidades e tipos de estabelecimento são dadas por lei nacional, expressão da vontade soberana de um país”.

Isso significa que a igualdade formal, como entes da federação, ou mesmo a igualdade em outros campos, como no tamanho da população em geral e na composição da população em idade escolar, não necessariamente implica na não existência de desigualdades materiais, como vimos na abordagem ficcional dos casos dos municípios de Esperança e Novo Horizonte. Por isso a União, que arrecada mais e administra instrumentos de política econômica com incidência no produto e nas receitas, tem papel central na promoção da equidade via redistribuição de fundos. Portanto, isso requer do poder central “a capacidade, não apenas de induzir sua aceitação pelos entes subnacionais, mas também de se comprometer com seus objetivos, o que significa apoio técnico e financeiro, sobretudo visando a correção das desigualdades de capacidades de gasto e de gestão entre os entes subnacionais (...)” (2011, p. 31).

Atualmente os indicadores educacionais refletem também, entre outras causas, essa disparidade fiscal federativa. Estados e regiões mais pobres, com populações de menor renda per capita e grau de escolaridade, apresentam-se como se fossem distintos e diversos países numa mesma república. Temos no mesmo país padrões distintos, portanto e só assegurando em linhas gerais robustos mecanismos de vinculação e fundos orçamentários com amparo constitucional, aliados a complementação de União, com regras e metas de financiamento,

poderemos almejar a médio e longo prazo alterações quantitativas e qualitativas no exercício do direito à educação. Nesse contexto destacam-se as funções supletiva e redistributiva. A primeira advém da obrigação da instância federativa com maior capacidade de recursos financeiros e técnicos de auxiliar a de menor capacidade. A segunda corresponde à função de participar da redistribuição dos recursos, com objetivo de equalização (MARTINS, 2011). Foi o que ocorreu no caso do Fundef e do Fundeb, em que há, inclusive, fluxo horizontal de recursos entre os municípios. Ambas as funções, portanto, constituem a espinha dorsal do modelo de federalismo cooperativo adotado no país. Por isso a Emenda Constitucional 59, de 2009, que estabeleceu a implantação progressiva até 2016 da matrícula na educação básica, dos 04 aos 17 anos, o fez, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União.

#### Desigualdade de Renda, Escolarização e Mobilidade Social

Moura e Andrade (2003, p. 110), em “O Jogo da Macroeconomia”, pp. 103-119, capítulo 5 de seu didático livro intitulado “Macroeconomia” (Publifolha, Ibmecc-2003), discorrem sobre o tema da Mobilidade Social “ como um conceito econômico que examina se os indivíduos de uma geração mantêm a mesma posição na hierarquia social que os membros da sua família na geração seguinte. No capítulo, Behrman, Gaviria e Székely (2001 apud MOURA; ANDRADE, 2003, p. 112), na Tabela 6, aqui reproduzido como Quadro 4 abaixo, apontam, a partir dos níveis de estudos dos pais, as possibilidades de avanço ou reprodução desses pelos seus filhos.

**Quadro 4 - Mobilidade Social Intergeracional na América Latina**

| Nível de Educação dos Pais   | Nível de Educação dos filhos |                         |                       |                          |
|------------------------------|------------------------------|-------------------------|-----------------------|--------------------------|
|                              | Ensino Fundamental ou Abaixo | Ensino Médio incompleto | Ensino Médio Completo | Ensino Superior ou acima |
| Ensino fundamental ou abaixo | 60,2%                        | 23,9%                   | 10,3%                 | 5,1%                     |
| Ensino Médio incompleto      | 13,2%                        | 32,0%                   | 29,2%                 | 25,7%                    |
| Ensino Médio completo        | 5,3%                         | 19,0%                   | 32,7%                 | 42,9%                    |
| Ensino superior ou acima     | 3,5%                         | 11,9%                   | 19,9%                 | 64,7%                    |

Fonte: Behrman, J.; Gaviria, A.; Székely, M. “Intergenerational mobility in Latin America” apud Moura e Andrade (2003, p. 112).

Nesse sentido, para haver mobilidade são necessários dois fatores: renda ou herança da família que se transmite aos descendentes e grau de instrução dos indivíduos mais jovens da

família. É sabido que pessoas com mais escolaridade são mais produtivas e tem mais chances de participar da riqueza nacional através dos salários. Assim, no caso brasileiro, dadas as desigualdades brutais de renda existentes no país [onde, não por coincidência, como no Nordeste, por exemplo, a maior desigualdade de renda é geralmente acompanhada por indicadores educacionais mais precários em relação ao sul e ao sudeste do país] até que políticas de investimento, a favor do pleno emprego, e não de ajuste e austeridade fiscal, possam se estabelecer a partir da iniciativa do Estado, presume-se que a renda tenderá a permanecer estacionada por essa variável, mas que a escolarização não. Isso será possível desde que haja investimento robusto em educação. Para isso as vinculações constitucionais obrigatórias cumpririam um papel estratégico visando o esforço da escolarização com qualidade, sobretudo daqueles cuja origem familiar revelava baixa escolaridade de seus pais. A complementação da União ao Fundeb vem tendo esse papel, embora dissociada dos padrões inerentes ao Custo-Aluno-Qualidade aprovado pelo Conselho Nacional de Educação, na Câmara de Educação Básica, em 2010. Por isso a importância da aprovação do novo Fundeb (PEC 15/2015) como um fundo permanente, bem como da homologação e assunção, pelo MEC e pelas áreas econômicas do governo, do CAQi e do CAQ final no cálculo per capita das matrículas na educação básica, em suas distintas etapas e modalidades. Esse processo, contudo, foi travado pela aprovação da Emenda Constitucional 95, em 2016, que veremos a seguir.

### 6.3 A EMENDA 95: UM NOVO CONDICIONAMENTO AO FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

*O fato de pura e simplesmente não funcionar é a primeira razão pela qual a austeridade é uma ideia perigosa. Mas também é uma ideia perigosa porque o modo como a austeridade está sendo apresentada, tanto pelos políticos como pelos meios de comunicação-como o retorno de uma coisa chamada 'crise da dívida soberana', supostamente criada pelos estados que aparentemente 'gastaram demais'- é uma representação fundamentalmente errada dos fatos.*

Mark Blyth (2017, p. 26)

Embora aprovada fora do período em estudo (1999-2014) a Emenda Constitucional 95/2016, dadas as suas características, exige um olhar profundo para o que virá após a sua promulgação, Operando por um prazo de vinte anos, com possibilidade de revisão após os dez primeiros anos de sua vigência, a Emenda 95 estabeleceu a vinculação da expansão de gastos

primários à variação da inflação do ano anterior. Com isso impôs duro golpe à possibilidade de expansão do financiamento da educação no Brasil, seja no caso de eventual crescimento do PIB, ano após ano, sobre o que a execução da meta 20 do Plano Nacional de Educação (10% do PIB em investimentos pelos três níveis de governo) expressaria um efetivo incremento dos valores investidos, seja por meio da Emenda Constitucional 59, através da qual se reestabeleceu a execução integral progressiva dos 18% da arrecadação de impostos da União para o financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino a partir de 2010.

Assim, com a EC 95 aprovada, a vitória pertinente à aprovação da outra emenda constitucional, a 59, não durou sequer uma década, dada a aprovação da primeira emenda constitucional antes referida sete anos depois da outra. A aprovação da EC 95 veio, portanto, como resposta, mais uma vez, aos interesses dos credores da dívida pública, e certamente produzirá, em não sendo alterada com urgência, efeitos negativos para o financiamento federal da educação básica no país, que é o que nos interessa no presente estudo.

Retomando-se o debate acerca dos condicionamentos ao pleno financiamento da educação pública no país, ressaltamos que a situação até 2014 se agravara, como vimos anteriormente, com a expressiva concessão de renúncias fiscais e desonerações tributárias, reduzindo-se aceleradamente a capacidade de arrecadação do tesouro, com impactos evidentes no montante a ser aplicado de 18% da arrecadação federal de impostos para a manutenção e desenvolvimento da educação pelo governo federal. Quanto maiores as desonerações e menor a arrecadação a cada ano, menor o montante sobre o qual se deverão aplicar os 18% da receita federal. Ao seu lado, contrariando as expectativas ante as desonerações praticadas, houve queda do PIB, levando o governo central a um déficit primário de R\$ 172,42 bilhões e a uma situação de iminente insustentabilidade da administração (solvência) da dívida pública como proporção do PIB, o que significaria dizer que o coração da acumulação capitalista em nossa economia estaria prestes a enfartar.

Por isso a aprovação da EC 95 significou, após o golpe que destituiu a ex-Presidente Dilma Rousseff, um segundo golpe, desta vez sobre o financiamento das políticas sociais, da ciência e tecnologia e da infraestrutura no país, criando uma contradição inaceitável: Caso as políticas econômicas a serem adotadas após a EC 95 impliquem na elevação do PIB e no aumento da arrecadação, a aplicação da meta 20 do Plano Nacional de Educação [10% do PIB em investimentos em educação até o último ano de vigência do Plano], combinada com efetivação da norma da EC 59, de 2009 (execução integral, sem a incidência da DRU, dos 18% da arrecadação federal de impostos em manutenção e desenvolvimento do ensino) fatalmente levaria, um ano após o outro, a um aumento dos gastos em educação acima das

regras aprovadas na EC 95 (variação da expansão dos gastos primários atrelada à variação da inflação do ano anterior). Além disso, vigente a referida emenda, todos os esforços pela aprovação da EC 59, [sobretudo a obrigatoriedade da matrícula dos 04 aos 17 anos desde então], terão sido jogados por água abaixo, o que evidencia o caráter nefasto tanto da proposição da PEC 241 quando da aprovação da EC 95.

Como vimos antes, a exposição de motivos da referida PEC, em 2016, afirmava a necessidade de sua aprovação para se assegurar a sustentabilidade da relação Dívida/PIB. Porém, qualquer pesquisa na literatura acadêmica na área econômica apontará diferentes diagnósticos diferentes acerca da gestão da dívida pública e dos elementos que a alimentam, como o diagnóstico da inflação, as decisões acerca das políticas monetária e cambial, com inúmeras propostas para a reformulação dessas políticas e de seus impactos, sugerindo-se diagnósticos e rumos distintos dos que prevaleceram na aprovação e agora, na vigência das normas da EC 95. Assim percebe-se que a proposição da PEC 241 e a aprovação da EC 95 representaram um processo dogmático, autoritário, ditatorial, com farto apoio dos grandes meios de comunicação do país, para que prevalecesse apenas uma só versão acerca dos fatos econômicos sobre os quais a EC 95 pretendeu incidir. Porém, sob a luz do materialismo histórico e dialético, nada é imutável na vida em sociedade, que não se rege pelas leis naturais, como pretendiam os economistas liberais e pretendem seus seguidores neoliberais dos tempos de hoje. Prova disso são os embates e avanços que recuperamos no item a.2, relativos à disputa pelos rumos da educação pública no país desde 1988.

#### 6.4 AS CONCLUSÕES DO ESTUDO

*Compreender os mecanismos utilizados atualmente pelos operadores do mercado financeiro para concentrar a riqueza socialmente produzida e para punccionar o fundo público, em favor da valorização do capital, é uma necessidade para todos aqueles que se dedicam à análise das políticas sociais na atualidade. A apreensão dos mecanismos de funcionamento do mercado financeiro internacionalizado é uma condição necessária para compreender as ações postas em prática pelo Estado e os desdobramentos de tais ações em relação à concepção, implementação e financiamento das políticas sociais em geral [...].*

Luiz Fernando Reis (2015, p. 29).

Do latim *Prior*, [anterior], prioridade é um substantivo feminino. “[1] Condição do que é o primeiro em tempo, ordem, dignidade. [2] Possibilidade legal de passar à frente dos

outros. [3] Preferência, primazia. Condição do que está em primeiro lugar em importância, urgência, necessidade, premência etc.” (HOUAISS, 2001, p. 2300). Observados os sentidos aqui expostos e as referências que viram a seguir, observa-se que Educação no Brasil nunca foi prioridade para os governantes, em especial nos anos republicanos, e também não foi prioridade em nenhum dos governos analisados no período investigado pelo presente estudo. Isso não significa que não houve iniciativas, em programas criados e na expansão de fundos aplicados, algumas mais avançadas que outras, numa linha do tempo. Porém, prioridade, além do que vimos antes, é o que está à frente tanto na norma legal como na sua correspondente execução orçamentária, para que se efetive o pleno cumprimento de princípios e metas definidas em planos e programas, para não ficarem apenas no começo, no meio do caminho de suas execuções, quando não efetivamente abandonados. Prioridade é o que, sabidamente, tem caráter estrutural para o cidadão e para o país e, dessa forma, deve vir como espinha dorsal de que qualquer projeto de crescimento econômico, desenvolvimento sustentável e transformação à serviço da cidadania e do bem-estar da população.

Nesse sentido, se formos considerar o binômio execução orçamentária e caráter estrutural no tratamento para o país, a prioridade desde o final do século passado no país tem sido o pagamento da dívida pública. Para isso ajustaram-se as diretrizes para a execução orçamentária [LDO e LOA] a esses fins. Aprovaram leis complementares (LRF/2001) e ordinárias de modo a ter assegurados, sem solução de continuidade, os ganhos do capital ancorado nos papéis públicos. A carga tributária explodiu no colo dos mais pobres e assalariados para se garantir o pagamento daquela dívida. Ainda assim, dada a conjuntura desfavorável tanto no plano internacional quanto nacional, sob a perspectiva do risco da redução a taxa de acumulação nesses negócios, aprovou-se uma Emenda Constitucional, jamais vista na história do país e de nenhum país do mundo, nos termos analisados da EC 95 de 2016. Vive-se, pois, uma realidade complexa e contraditória. Como não ser diferente num país continental com expressivo mercado interno, patrimônio público e capacidade produtiva, mas de formação colonial, imperial e republicana conservadora? As consequências da hegemonia da finança nos gastos públicos podem ser colhidas cada dia, por meio de vários exemplos. As consequências dessa austeridade crônica que tem na formação do superávit primário apenas a ponta do iceberg tem sido colhidas dia após dia.

A educação é organizada no país em dois níveis: a Educação Básica e a Educação Superior. Na Educação Básica encontram-se as etapas da educação infantil [creches e pré-escola], do ensino fundamental, anos iniciais e finais, e do ensino médio. Nesse sentido a educação fundamental se revela como a âncora da educação básica pois seu total de

matrículas representava, em 2014, 79,30% do total de alunos matriculados na educação básica. Entretanto sua sustentação está nas redes municipais, o elo mais fraco da corrente tributária na federação.

Estudos amplamente divulgados, realizados por Jorge Abrahão de Castro (2007), pesquisador do IPEA, apontaram que em uma década, de 1995 a 2005, o Brasil estagnou seus investimentos em educação chegando a 4% do PIB nos gastos totais e 3,1% nos gastos com educação básica, na esteira de uma tributação regressiva e indireta e de uma apropriação privada progressiva dos fundos públicos, deixando o financiamento que se pratica para a educação do país acontecer “na medida do possível”. Junto desse “curta-metragem”, entretanto, apresentava-se no palco da sala ao lado, no festival de cinema dos horrores, o longa-metragem em três atos da explosão do endividamento do estado e da permanência de elevadas taxas de juros no processo analisado na primeira parte desse estudo, a financeirização da economia.

Entre 1988 e 2014 foram aprovados no país, como vimos, uma Constituição Federal originária de um processo constituinte, com princípios educacionais, atribuições e responsabilidades para os entes da federação. Oito anos depois foi sancionada a lei de diretrizes e bases para a educação com referência clara a padrões mínimos de qualidade e na sequência, até 2009, três emendas constitucionais tratando de subvinculação, nova vinculação de recursos para a educação, resgate da integralidade na execução do orçamento federal para a educação, duas leis com mecanismos extrafiscais de expansão do financiamento da educação [lei do fundo social e dos royalties do pré-sal para a educação], dois planos nacionais de educação de caráter decenal (2001-2014), o segundo dos quais com meta de 10% do PIB como investimento em educação pelos três níveis de governo, bem como uma lei que veio regulamentar os princípios da valorização dos profissionais da educação previstos na Constituição e na LDB, por meio do estabelecimento de piso salarial e da exigência de planos de cargos e carreiras. Nesse sentido evoluímos da progressiva obrigatoriedade da oferta do ensino médio (1988) para as matrículas obrigatórias dos 04 aos 17 anos (2009) e, finalmente, para a proposição de um sistema nacional de educação articulado. Além disso, como se viu antes [Tabela 12] a carga tributária deu um salto fantástico até chegar em 2014 na casa dos 33,47% do PIB, formando-se assim o melhor cenário possível para o financiamento da educação no país: Fundos públicos em expansão, inflação reduzida e sob controle, diretrizes, princípios, planos, metas e estratégias para as políticas educacionais.

Apesar desses processos históricos, nos quais o direito tornado lei nasceu do chão da escola, da assembleia do sindicato, da pesquisa em educação, da luta pela educação pública de

qualidade, das disputas abertas pelo fundo público, das relações sociais na educação e da defesa da valorização do trabalho docente, não chegamos a níveis coerentes e universais de efetivação do direito à educação, sequer do tamanho do PIB e da importância estratégica da pauta para a superação das desigualdades no país, da discriminação, da violência e do preconceito. Nesse contexto, como afirmamos diversas vezes entre 2001 e 2014, nos debates para a aprovação do Plano Nacional de Educação, o PNE não era, como não é, um plano nacional de escolarização. Por incidir, em suas metas e estratégias, na superação de um conjunto de pilares e estruturas que produzem a desigualdade e a pobreza, o PNE é um plano estratégico para a libertação progressiva da nação brasileira, da exploração, da alienação, do abandono das periferias e de todas as maneiras de desigualdade, discriminação e preconceito. E nisso cabe, óbvio, uma estratégia arrojada e ousada de universalização da educação básica com qualidade, sobretudo frente ao que veremos a seguir.

Escaparam da mortalidade infantil para serem assassinados na juventude.

Começamos a constatação absurda desses hiatos entre o que temos condições de ser em educação e direitos e do que estamos sendo, observando os dados expostos no Atlas da Violência de 2015, que expressa a lamentável consolidação drástica da situação de risco sabida e anunciada de expressiva parcela de nossa juventude.

O Atlas da Violência trabalha dois indicadores ou medidas para caracterizar, de forma sintética, a situação e evolução da violência letal por Armas de Fogo [AF]. A Taxa de Homicídios por AF (THAF) entre [a]. os jovens: a população de 15 a 29 anos e [b] os não jovens: a população com menos de 15 anos e a com 30 ou mais anos. São calculadas as THAF para cada um desses dois grupos e se determina a relação percentual entre ambas. Esse índice estabelece o grau de concentração dos homicídios por AF entre os jovens.

Assim, por exemplo, o IVJ-AF nacional de 285% significa que, no país, em 2012, morreram proporcionalmente 285% mais jovens que não jovens. Assim, foram vítimas de homicídio por AF perto de quatro vezes mais jovens que não jovens: a cada **não jovem** morrem, proporcionalmente, perto de quatro jovens. Observando as tabelas e gráficos construídos pelo Atlas da Violência podemos observar que na região Nordeste concentram-se as maiores THAF tanto de jovens quanto de não jovens, sendo a região com maior IVJ-AF do país 312,9%, isto é, a região que mais vitima os jovens via homicídio por AF. O Sudoeste é a única região que consegue THAF abaixo de 10 para sua população não jovem, seguida de perto pela região Sul com taxa de 11,2 por 100 mil. Entre as unidades da federação, destaca-se de forma altamente preocupante nesse campo o Estado de Alagoas, com níveis totalmente inaceitáveis de assassinatos por AF tanto para sua população jovem (123,6) quanto para a não

jovem (28,2), mas é no Espírito Santo que se encontra o maior IVJ-AF: 349,9%. Por cada não jovem, em 2012 foram assassinados cinco jovens por AF. Também Amapá, Alagoas, Minas Gerais, Ceará, Paraíba, Rio Grande do Norte e Bahia apresentaram índices extremamente elevados de vitimização juvenil.

Os menores índices de vitimização juvenil foram registrados em Rondônia e Roraima: em torno de 130%. Ainda assim, são índices extremamente altos: nesses estados, a proporção de mortes jovens é o dobro da dos não jovens.

Em 2012, o Nordeste apresentava a maior taxa de vitimização por armas de fogo. Foram 130 óbitos de jovens por 100 mil habitantes frente a 25,2 óbitos de não jovens por 100 mil habitantes, gerando-se uma taxa de vitimização por Armas de Fogo de 417,8.

No país, a maior taxa de mortalidade por Arma de Fogo em 2012 foi de 62,9 por 100 mil nos jovens de 19 anos de idade. Jovens que poderiam estar no ensino médio ou na Universidade. No total de 40.047 homicídios por arma de fogo no mesmo ano, 23.866 foram de jovens homens [95,1%] e mulheres [4,9%] (ATLAS, 2015, p. 73-74).

Com relação aos níveis de vitimização por AF de negros, existem UFs, como Alagoas e Paraíba, onde essa seletividade racial nos homicídios por AF supera a casa de 1.000%. Em outras palavras, para cada branco vítima de arma de fogo nesses estados, morrem proporcionalmente mais de 10 negros, vítimas de homicídio intencional (MAPA, 2015, p. 81). Entre 2003 e 2012 a taxa de vitimização da população negra no Nordeste segue como a mais grave: 369,6.

Pernambuco, em 2012, por 100 mil habitantes, revelava-nos a absurda 3ª mais grave taxa de vitimização de negros do país: 871,3, atrás de Alagoas [1.003,7] e Paraíba [1.170,9].

Reconhecendo ser essa realidade uma síntese de múltiplas determinações, ainda assim, como não dissociar desses indicadores a precariedade do direito à educação, a deficiente universalização do acesso às matrículas obrigatórias dos 04 aos 17 anos, desde 2009, a precarização dos insumos nas escolas, os baixos salários de professores e servidores técnico-administrativos das redes públicas da educação, bem como os baixos níveis de escolarização das populações negras e daquelas situadas entre os 20% mais pobres em nosso país?

Em segundo lugar observamos o crescimento da carga tributária bruta, de 28% do PIB em 1999 para 33,47% do PIB [a carga tributária **federal** saltou no mesmo período de 19,4% do PIB para 22,9% do PIB] e a distribuição dos recursos do tesouro segundo suas distintas categorias de despesas, vindo com um misto de tristeza e revolta que aquela explosão tributária e a perversa divisão do tesouro não foram produzidas para financiar os direitos sociais, o direito à educação assinalado na Constituição de 1988, os padrões mínimos de

qualidade descritos na LDB de 1996 ou as metas e estratégias do Plano Nacional de Educação de 2001.

Dois anos antes, enquanto chegávamos a 33,39% do PIB como carga tributária bruta em 2012, no mesmo ano a execução orçamentária havia registrado apenas 3,4% dos recursos do tesouro dispendidos com a função **educação**. Já para os juros, amortização da dívida pública e refinanciamento foram 43,98% (Auditoria Cidadã, 2012). Dirão os ortodoxos que o refinanciamento não é despesa, que é rolagem. Isto é uma meia-verdade, mas a necessidade do refinanciamento já é uma situação de exceção, absurda, a famosa postura do “empurrar com a barriga”, ainda mais quando a conta não é paga por quem toma decisões econômicas nem pelos donos do capital. Empurrar a dívida com a barriga, por meio de seus planos de ajustamento anuais, é uma prática que se tornou usual, embora perversa, já que o refinanciamento engorda a conta futura, o estoque da dívida pública total, sobre a qual incidirão juros, com novos dispêndios, além de denunciar a centralidade da dívida pública, “soberana”, nas contas do tesouro nacional (RECEITA, 2014). Para “honrar” essa dívida, a condição tributária do país não tem igual no mundo. E sua distribuição penaliza há vinte anos os que mais necessitam do estado.

Vou insistir na análise da questão tributária, pois a mesma é estruturadora enquanto justiça fiscal, para a promoção da justiça social,

Na esfera internacional, para números de 2013, enquanto o Brasil tributava em apenas 6,1 a renda, o lucro e os ganhos de capital, a média dos países da OCDE era de 11,7, estando essa tributação nos seguintes níveis, nos países que seguem: Dinamarca, 30,7, Noruega, 18,6, Finlândia, Itália, 14,2, Reino Unido, 11,7, Estados Unidos, 12,1, Portugal, 10,9, Chile e Coreia do Sul, 7,1.

Já sobre a propriedade a média da OCDE é de 1,9, enquanto o Brasil tributa 1,3, Coreia do Sul tributa 2,5, França, 3,8 e Reino Unido, 4,1. Já sobre bens e serviços o Brasil é o primeiro, com 17,3. Reino Unido agora está em 11,1, estando a média dos países da OCDE em 11,5.

Da desigualdade dessa carga tributária forjam-se as receitas, apropriadas desigualmente, provocando mais desigualdade, precarização e exclusão. Porém, como vimos antes, foram criados desde 1988 no país diversos instrumentos legais, planos e programas para viabilizar a garantia do direito à educação, sobretudo na educação básica. Contudo, progressivamente, a execução plena dos mesmos foi rendida às limitações fiscais impostas por grupos de interesses na realização dos gastos públicos.

Dos instrumentos aprovados na esfera jurídica no período em estudo, os dois Planos Nacionais de Educação, de 2001 e de 2014, representaram as intervenções de maior envergadura para a educação no país, embora saibamos o que veio depois de suas respectivas sanções.

A Lei 10.172, do Plano Nacional de Educação de 2001, estabeleceu ao mesmo os seguintes objetivos:

- a elevação global do nível de escolaridade da população;
  - . a melhoria da qualidade do ensino em todos os níveis;
  - . a redução das desigualdades sociais e regionais no tocante ao acesso e à permanência, com sucesso, na educação pública e
  - . democratização da gestão do ensino público, nos estabelecimentos oficiais, obedecendo aos princípios da participação dos profissionais da educação na elaboração do projeto pedagógico da escola e a participação das comunidades escolar e local em conselhos escolares ou equivalentes.
- Considerando que os recursos financeiros são limitados** e que a capacidade para responder ao desafio de oferecer uma educação compatível, na extensão e na qualidade, à dos países desenvolvidos precisa ser construída constante e progressivamente, são estabelecidas prioridades neste plano, segundo o dever constitucional e as necessidades sociais (BRASIL, 2001) (Grifo nosso).

Observa-se que, no próprio texto destacado em negrito, os construtores do Plano já assumiam e expressavam sua resignação deixando-se contaminar pela “Síndrome do Possível” no tocante às condições de financiamento das metas do PNE. Seria o caso de entrar em cena um personagem e perguntar-lhes: Será que os recursos financeiros são efetivamente escassos para as demandas do PNE? Que tal olharmos a evolução da carga tributária bruta nos últimos anos? Trata-se, isto sim, da exatidão das escolhas políticas. A quem e o que se deve tributar? Para que, para quem e por que a arrecadação fruto da tributação vai ser entregue em primeiro lugar?

Dois anos antes da sanção do PNE de 2001, como se verificou na parte 3 desse estudo, dias antes da posse de Armínio Fraga à frente do Banco Central, o Comitê de Política Monetária do Banco Central, o COPOM, decidira em março de 1999 elevar a taxa básica de juros para 45% ao ano. Como exposto antes, à página 88, na ocasião, 70% da dívida mobiliária carregava títulos corrigidos pela Selic, o equivalente a R\$ 312,786 bilhões. Com a Selic em 45% desde março de 1999, nada menos que R\$ 147 bilhões poderiam ser pagos de juros ao final de um ano com o brutal aumento da taxa Selic. Não havia, como não há, qualquer justificativa “Grafotécnica” para a adoção daquela taxa em patamares tão absurdamente elevados frente a uma inflação que mal atingira 3% um mês antes [fevereiro de 1999]. Esse exemplo, entre outros, são sinais evidentes que havia sim, condições para se assegurar o financiamento adequado das metas do PNE de 2001, mantendo-se a meta de 7%

do PIB em investimentos até 2006. Para aquele ano, com um PIB de R\$ 2.409.450.000.000,00, teríamos atingido desde 2001 R\$ 168 bilhões nos três níveis de governo, prova que os recursos financeiros não eram limitados como se afirmou. Em 1999, ano da explosão dos juros e do início da explosão da dívida pública, o PIB crescera 0.5% em relação ao ano anterior, totalizando em valores correntes R\$ 1.087.710.000.000.

A partir dessas constatações é possível afirmar que o efetivo direito à educação em nosso país [artigo 6º do texto constitucional de 1988 e nas reformas subsequentes] foi mutilado, protelado, em função das prioridades que as decisões econômicas dos governos analisados deram aos interesses do capital produtor de juros, através do sistema da dívida pública, assim como [o que não é objeto de estudo dessa pesquisa] em função das renúncias fiscais operadas a favor de outras esferas de atuação do capital, relegando-se o financiamento da educação, seus planos, programas e metas, a plano secundário, terciário, quaternário etc.

Por isso há anos tenho afirmado e seguirei afirmando: Nosso problema não é a escassez de receitas no orçamento, mas a força dos interesses dos donos do capital em se colocarem como destinatários das decisões de política econômica, seja fugindo da tributação progressiva e direta sobre seus negócios, seja, entretanto, sendo os primeiros a receber o fruto da arrecadação.

A construção da expressiva árvore de impostos e contribuições prevalecente no país, entretanto, preservou concentrada nas mãos da União a maior parcela das receitas, como visto na tabela 11, sem compartilhar com Estados, Distrito Federal e Municípios a arrecadação das contribuições, Ao mesmo tempo, entre 1994 e 2016, também permaneceu restrita às mãos da União, desde sua criação como Fundo Social de Emergência, a figura da Desvinculação das Receitas da União, que abordaremos na parte 4 desse estudo. Contudo, a partir da Emenda Constitucional 93, de 9 de setembro de 2016, a Desvinculação foi estabelecida também sobre as receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios. Nesse contexto como agiram os governos da nação de 1999 a 2014?

Se os anos do segundo mandato de FHC (1998-2002), foram de aceitação passiva e legitimação do ideário derivado do Consenso de Washington, com submissão do estado e sua política fiscal à acumulação rentista do capital, para Kliass (2017, p. 102),

A marca da política fiscal do período do lulismo pode ser identificada pela continuidade de um elevado rigor na extração do superávit primário. Isso significa aceitar passivamente a herança da gestão tucana e perpetuar um tratamento que estabelece uma divisão perversa entre as despesas financeiras e as não financeiras do governo. Isso porque buscar a geração de excedente primário a todo custo nada mais significa do que conter quaisquer gastos públicos não financeiros para assegurar um saldo superavitário na conta do pagamento de juros da dívida pública. [...] A média

do período 2003-2015 foi de 4,5% do Produto Interno Bruto [PIB] a cada ano. Isso implicou a transferência equivalente de R\$ 3,1 trilhões do Orçamento da União para o pagamento de despesas financeiras associadas a juros de nossa dívida pública. Esse movimento significou a despesa média anual de R\$ 238 bilhões para esse tipo de gasto. Em termos de dispêndio mensal médio, chega-se ao valor aproximado de R\$ 20 bilhões. [...] Não obstante todo o desgaste consumido na condução da política fiscal marcada pela austeridade, o fato é que ao longo do mesmo período o valor do estoque do endividamento cresceu. [...] A opção por assegurar recursos para fazer frente aos compromissos junto ao sistema financeiro nacional e internacional manteve um fluxo de pagamentos dos juros, mas também permitiu o crescimento do estoque do endividamento. O total da dívida pública federal a valores corrigidos pela inflação elevou-se de R\$2,4 trilhões em dezembro de 2002 para R\$ 3,9 trilhões no final de 2015. Ou seja, um aumento superior a 62% ao longo dos treze anos.

O esforço acima referido comprova que não nos tem faltado base econômico-produtiva e riqueza acumulada para tributarmos e arrecadarmos de forma adequada o necessário para assegurarmos o financiamento da educação associado às metas dos planos nacionais como prioridade no país. Entretanto, como veremos nos números seguintes, as disparidades são extremas, inexplicáveis, entre os recursos aplicados pelo governo federal para tais fins e aqueles destinados às despesas com juros e amortizações da dívida pública, aos gastos tributários indiretos [desonerações tributárias concedidas ao capital], bem como se considerarmos os fundos públicos apropriados pela sonegação fiscal, representada pelo elevadíssimo estoque da dívida ativa tributária não-previdenciária e a baixa capacidade de recuperação de tais créditos fiscais pelo Estado, embora esses dois últimos temas [desoneração e sonegação] não façam parte do presente estudo de forma direta.

Para piorar ainda mais o cenário da disparidade, tais contradições se assentam na vigência de uma carga tributária que é um autêntico Robin Hood às avessas, regressiva e indireta, como se viu a partir da Tabela 12. No Brasil se tira mais dos pobres e remediados através da ação tributária do Estado, para se financiar a acumulação dos mais ricos, do que o oposto para o financiamento de políticas sociais e do combate às desigualdades. Ainda assim, mesmo com essa anomalia tributária que em nada nos aproxima do princípio da justiça fiscal [quem tem mais paga mais], a distribuição dos fundos públicos aprofunda essa aberração jurídico-econômico-fiscal, com o sequestro da política fiscal para servir ao rentismo. Além disso, as crises cíclicas do capital, com seu histórico de recessão, desemprego, queda da renda e da massa salarial, queda de receitas e déficit público, tornam as desigualdades ainda maiores, posto que os ajustes impostos pelos governos para enfrentar o déficit, em geral, penalizam os mais pobres visando à formação dos fundos públicos à serviço da sustentabilidade da relação dívida/PIB e da proteção aos ganhos do capital. Ou seja, em tempos que não são considerados de crise, os ricos no Brasil são mal tributados e ganham

mais. Em tempo de crise, com as políticas de austeridade e ajuste, os pobres perdem mais e os ricos aprofundam seus ganhos, filme típico de um sistema capitalista periférico e dependente. Paralelo a isso as ferramentas a favor da educação pública que surgem, na maior parte das vezes ficam no papel [princípios e padrões mínimos de qualidade], e quando são utilizadas [Fundef e Fundeb], não partem de referências sólidas [CAQi e CAQ] para a efetiva mobilização de recursos visando a concretização daqueles padrões de qualidade antes descritos. Além disso acontece também dos mais robustos instrumentos criados, de duração decenal e amplitude em suas possibilidades de incidência na realidade educacional [os Planos Nacionais de Educação, com suas respectivas metas e estratégias] ficarem pelo meio do caminho, seja por meio de vetos [veto de FHC aos 7% do PIB para a educação no PNE de 2001], de sua substituição, como um programa de estado, aprovado em lei, por programas de governo [PDE de Lula em 2007] ou pela adoção de novos parâmetros fiscais que implicam na supressão jurídica e financeira dos meios de seu financiamento [proposta de ajuste fiscal de Dilma Rousseff e Joaquim Levy em 2015 e a Emenda Constitucional 95, de Temer, em 2016]. Sempre que isso acontece, quem paga o preço são os mais pobres, estejam matriculados ou não, já desde as creches, na educação infantil, ou no ensino fundamental, a maior etapa de toda educação básica, ultrapassando 28 milhões de alunos – 15,7 milhões nos anos iniciais e 12,8 milhões nos anos finais. O ônus recai também sobre os municípios, elo de menor capacidade tributária na federação.

Além dos dados expostos ao longo desse trabalho, relativos à constituição e movimentação dos fundos públicos, em especial por meio das Tabelas 1, 6, 7, 8 e 9, os estudos abordados na presente dissertação demonstraram, porém, a expressiva capacidade da comunidade acadêmica em educação e dos movimentos sociais na área para se construir princípios, fundamentos e propostas adequadas ao desafio da educação como direito social universal e de qualidade. Como exposto no item 2.2.2, os estudos aprovados em torno do Custo-Aluno-Qualidade inicial [CAQi] e do Custo-Aluno-Qualidade [CAQ] são prova disso.

Instituído e fortalecido o Sistema Nacional de Educação, asseguradas as metas de financiamento e o correspondente provimento de fundos para tal, nos termos do Plano Nacional de Educação, das Leis do Fundo Social e dos Royalties do Pré-Sal para a educação, assumidos pelo MEC o CAQi e o CAQ, estaria garantida uma engrenagem adequada para termos, enfim, quase doze décadas após a proclamação da república no país, educação pública, gratuita e de qualidade para todos e todas, com a valorização dos profissionais, a oferta de insumos adequados e a progressiva elevação da escolaridade dos brasileiros, além da definitiva erradicação do analfabetismo e dos inaceitáveis índices de repetência e evasão

escolares e de distorção idade-série, em especial entre os jovens do ensino médio, negros e pobres das periferias. Tudo isso, mesmo com o hibridismo da admissão de verbas públicas, diretas ou indiretas, de origem fiscal ou financeira, seja para a educação pública, seja para a educação privada. Entretanto, lembrando Carlos Drummond de Andrade (1930)

No meio do caminho tinha uma pedra  
 Tinha uma pedra no meio do caminho  
 Tinha uma pedra  
 No meio do caminho tinha uma pedra  
 Nunca me esquecerei desse acontecimento  
 Na vida de minhas retinas tão fatigadas  
 Nunca me esquecerei que no meio do caminho  
 Tinha uma pedra  
 Tinha uma pedra no meio do caminho  
 No meio do caminho tinha uma pedra.

E de que pedra estamos tratando? Da pedra da austeridade fiscal, da política fiscal restritiva à expansão de investimentos sociais, da pedra da meta de superávit primário para assegurar, em primeiro plano, os ganhos do capital portador de juros.

As restrições fiscais que comprometem a efetiva disposição e execução orçamentária dos fundos públicos para esse projeto de educação, portanto, não estão relacionadas com a fragilidade de nossa economia ou a incapacidade legal em si do Estado arrecadar. Relacionam-se, isto sim, com a tutela do capital sobre os fundos públicos, “O denominador comum é o fato dos grandes grupos se apropriarem das políticas públicas por meio do inchaço da dívida pública” (DOWBOR, 2017, p. 209), enquanto os governos procuram se mostrar confiáveis para o sistema nacional e mundial de especulação financeira, que age sobre o Estado, sobre a Fazenda, que deveria se comportar com firmeza e não o fazem no combate à sonegação fiscal, ante um poder judiciário reconhecidamente improdutivo para a maioria da sociedade nos atos de execução fiscal contra as grandes fortunas sonegadas e acumuladas.

O fato é que [os números não mentem] a mesma economia que deixa no meio do caminho, na poeira da estrada, as adequadas condições para a efetivação do direito social à educação com qualidade para todos e todas, é a economia que, com o amparo do Estado, [vide a Tabela 7], desvia da sociedade bilhões e bilhões de reais em fundos públicos drenados do tesouro nacional para a dívida pública, é a mesma economia que financia a acumulação do capital com os gastos tributários indiretos, e é dessa mesma economia que saem bilhões e

bilhões de dólares anualmente remetidos como lucro, não tributado, das filiais aqui instaladas para as matrizes das grandes corporações transacionais sediadas em outros continentes. Nada disso, óbvio, é obra do acaso, mas do interesse de um sistema e quanto mais tempo durar sua permanência em nossa economia e em nossa sociedade, mais a educação básica pública, espinha dorsal da educação no país, será precarizada.

O Brasil chega em 2014, quase final da primeira metade da segunda década do século XXI, com graves desigualdades que se associam a números criminosos de assassinatos de jovens. O país que mediante largo esforço em saúde pública reduziu a mortalidade infantil neonatal e de um aos cinco anos de idade de nossas crianças, sobretudo as mais pobres, negras e da periferia, é o mesmo país que as vê sendo assassinadas diariamente enquanto jovens, para os quais a escola pública ficou na oportunidade perdida no passado de suas periferias pobres e abandonadas pelo Estado quanto às políticas de assistência social, de emprego para seus pais e desenvolvimento urbano em suas comunidades. O que são as favelas cariocas, paulistas, recifenses e tantas outras, dominadas pelo tráfico e pelo crime, senão o reflexo dos muitos abandonos do Estado às suas funções essenciais frente aos direitos dos cidadãos, sobretudo de sua responsabilidade para com o direito à educação?

Quando em 1999 adotaram-se as regras ortodoxas para a condução dos principais pilares das políticas macroeconômicas, todas, sem exceção, embora digam o oposto, articuladas com os interesses do capital especulativo, seja na esfera fiscal, monetária ou cambial, quando desde então as leis orçamentárias passaram a ser feitas vinculando-se a execução dos fundos públicos às metas do superávit primário e aos interesses dos donos da dívida pública, como demonstramos nos textos das leis de diretrizes orçamentárias elaboradas desde então, é um nação inteira e o projeto de sociedade de seu povo que deixam de existir, embora siga existindo o Estado, que tem o monopólio da tributação, que faz as leis, que realiza eleições regulares, que administra o tesouro, protege e financia a acumulação do capital. Nada disso, porém, expressa uma “maldade” das elites locais contra os direitos sociais de sua população, mas a sua aliança com as elites do capital internacional financeiro e industrial, assim como a escravidão não foi uma maldade dos brancos europeus e ocidentais contra os negros, mas uma necessidade do capital que expandia fronteiras. O capitalismo no Brasil tem que gerar excedentes a serem apropriados pelo capitalismo internacional, como também para os capitalistas locais. Dessa forma,

os condicionantes da dependência colocam uma maciça transferência de valor produzido na periferia, que é apropriado no centro da acumulação mundial, e a dinâmica capitalista na periferia é garantida pela superexploração da força de

trabalho, ao invés de bloquear esses mecanismos de transferência de valor (CARCANHOLO, 2009, p. 256).

Assim, “a condição de dependência é estrutural [própria da lógica de acumulação mundial] e tende a se aprofundar, justamente porque esses condicionantes são reforçados por essa própria lógica” (CARCANHOLO, 2009, p. 257).

Ao mesmo tempo, “a implementação das políticas neoliberais [...] pode ser entendida como fruto de uma conformação entre os interesses da classe dominante da região e os imperativos político-ideológicos do centro da economia mundial, implícitos no Consenso de Washington” (CARCANHOLO, 2009, p. 257).

Ora, a adoção das metas de superávit primário, como a própria construção linguística denuncia [superávit “primário”], expõe não só a centralidade e a opacidade dos gastos não-primários, de natureza financeira, sobre os demais, mas, também, ainda segundo Carcanholo (2009, p. 263), as chances de se obter uma

maior remuneração financeira [manifestada em altas taxas de juros, por exemplo] do que taxa de lucro do capital produtivo incentiva os capitais individuais a se transferirem para essa primeira esfera, a operar segundo a lógica do capital fictício. Isso deprime ainda mais a taxa de lucro do capital produtivo, uma vez que se tem menor produção de excedente, definindo um círculo vicioso de acumulação de capital travada.

Embora sejam visíveis as alterações verificadas no período em questão (1999-2014), a partir da análise de indicadores educacionais colhidos nos diversos instrumentos utilizados pelo IBGE- Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística e pelo INEP-Instituto de Estudos Pedagógicos Anísio Teixeira, como se revelará a seguir, sob o olhar da expansão das matrículas na educação básica, a redução das taxas de reprovação e evasão escolares ou do aumento dos anos de escolaridade da população, de passos tênues de valorização dos profissionais da educação [como a aprovação da lei do piso, que, na prática, virou teto] ainda assim, a prioridade centrada ao capital nos gastos do tesouro, via metas de superávit primário, nos lega uma situação criminosa em que a educação, embora seja o primeiro direito social assinalado no artigo 6º da Constituição de 1988, finde por se arrastar subfinanciada, o que fragiliza princípios e retarda a consecução de metas articuladas para a efetivação do direito à educação básica pública com qualidade.

Tais atitudes implicam, apesar do peso de sua participação na tributação e na formação das receitas públicas no país, em insuficiente complementação federal às contribuições dos estados e municípios ao Fundeb, vis-à-vis os gastos financeiros que realiza com encargos

especiais. Em 2014, para R\$ 38,053 bilhões gastos com a educação básica [corrigidos pelo IPCA, janeiro de 2019], os encargos especiais somaram R\$ 583,3 bilhões (BRASIL, 2019). Também permanece sem respostas a não homologação até hoje dos valores do Custo-Aluno-Qualidade inicial e final por parte do Ministério da Educação. Poderiam ter homologado o CAQi os ex-Ministros Fernando Haddad, Aloísio Mercadante, José Henrique Paim, Cid Gomes, Luís Cláudio Costa, Renato Janine Ribeiro e Mendonça Filho.

Nega-se dessa forma, portanto, o acesso ao direito que a Constituição Federal de 1988 afirma, o que nos faz colher tudo que disso pode derivar: Insuficientes anos de escolaridade, desequilíbrios regionais agudos nos indicadores educacionais, agravados nas relações urbano-rurais de escolarização, má formação para a cidadania, precária formação para o trabalho com dignidade e efetiva participação, posto que baixa, na riqueza nacional, abandono da escola, extermínio dos jovens, tráfico, homicídios e delinquência infanto-juvenil (BIRON, 2010).

A observação cuidadosa dos dados dos Censos Escolares, em especial do ano de 2014 mostra o quanto ainda nos faltam os meios e as condições necessárias para a garantia do direito à educação, em especial à educação básica com qualidade. A efetivação dessa escola passa pela consolidação da oferta de insumos adequados para a manutenção e desenvolvimento do ensino. Apesar disso, em pleno século XXI, após um expressivo aumento da carga tributária que acompanhou a explosão da dívida pública e o impacto de seus encargos junto ao tesouro nacional, a disparidade é gritante entre as escolas de educação fundamental espalhadas em nosso território nas distintas regiões. De acordo com o Censo da Educação Básica de 2014, considerados insumos estratégicos como Biblioteca ou Sala de Leitura, acesso à internet, laboratório de informática, dependências e vias adequadas a alunos com deficiência ou mobilidade reduzida e quadras de esportes, as disparidades observadas entre as escolas das diferentes regiões eram as seguintes, na rede pública de 115.254 escolas de educação fundamental.

Biblioteca ou Sala de Leitura – No Brasil, 45% das escolas ofereciam esses insumos. Na região Norte eram apenas 25.3%. No Nordeste, eram 22,81%. No Sudeste eram 70.3%. No Centro-Oeste eram 77.1%, e no Sul eram 62.4%.

Acesso à Internet- No Brasil, 50.3% das escolas tem esse insumo. No Norte 23.8% das escolas ofereciam o acesso. Na região Nordeste eram 32.5%, enquanto na região Sudeste eram 77.5%. Na região Sul 85.0% das escolas tinham acesso à internet. No Centro-Oeste eram 82.5%.

Laboratórios de Informática – No Brasil 51.1% das escolas ofereciam o insumo. No Norte eram 27.2%. No Nordeste 37.3%. No Sudeste 72.0%. No Sul 80.7% e no Centro-Oeste 79.4% das escolas ofereciam o insumo.

Vias Adequadas de Acesso a Pessoas com deficiência ou mobilidade reduzida – No Brasil apenas 21.1% das escolas ofereciam essa condição. No Norte eram 9.8%, menos ainda. No Nordeste apenas 14.8%. No Sudeste 27.4%, no Sul eram 38,4% e no Centro-Oeste 41,65% das escolas ofereciam essas condições.

Quadras de Esporte- No país do Pan Americano de 2007 e dos Jogos Olímpicos de 2016, no Brasil havia 33.6% das escolas com esse equipamento. No Norte, 14.8%. No Nordeste 13,7%. No Sudeste 61.7%. No Sul 67.7% das escolas dispunham do equipamento. No Centro-Oeste 54.7% ofereciam as quadras.

Já para as escolas do Ensino Médio, das redes públicas estaduais, os números eram menos precários, como podemos ver a seguir. De um total de 19.576 escolas, a média no país era a seguinte:

Biblioteca ou Sala de leitura – Brasil, 86,9% tinham o recurso disponível. No Norte, 77.7%. Nordeste, 77.8%. Sudeste, 91.9%. Sul, 95.4% e Centro-Oeste, 82,5%.

Acesso à Internet – Brasil, 93,3%. Na região Norte, 79.3%. Nordeste com 88.6%. Sudeste com 95,7%. A região Sul com 98.7% e o Centro-Oeste com 96.4%.

Outros indicadores dos passivos da educação no país, dessa vez relativos ao desempenho dos alunos, revelam também a distância entre o que temos condições de ser, vide o tamanho do PIB e das riquezas que o país arrecada, e o que estamos colhendo. OS dados são relativos ao Censo Escolar (INEP, 2014).

Nos anos iniciais da educação fundamental, entre 2008 e 2014, a taxa de distorção idade-série reduziu-se de 17.6 para 14.1. Nos anos finais a mesma mantinha-se alta, entre 27.4 e 27.3 (2008-2014). No ensino médio, contudo, a distorção, embora reduzindo-se, ainda se mantinha bastante alta, entre 33.7 (2008) e 28.2 (2014). Ao mesmo tempo, a distorção idade-série apurada para o ensino médio revelou-nos taxas médias de 33,7 para 2008, 34,5 para 2009, 31,1 para 2012 e 28.2 para 2014.

Por outro lado, também para aquele ano, as taxas de não aprovação e de abandono ainda revelam atrasos insustentáveis em plena segunda década do século XXI. Nos anos iniciais e finais do ensino fundamental nas redes municipais, as taxas de reprovação são, respectivamente, de 7,6% e 13,6%. Nas mesmas séries em escolas das redes estaduais as taxas

foram de 4,6% e 11,9%. No ensino médio as taxas de reprovação e abandono foram, respectivamente, de 13,2% e 8,8%. No primeiro ano, contudo, a taxa chega a 18%.

Ao lado desses indicadores, acumulamos centenas de milhares de contratos temporários de professores das redes de educação básica pelo país, tanto nos municípios quanto nos estados, quando são abertas seleções simplificadas para a realização dessas seleções.

Como se pode observar nos capítulos anteriores, à exceção dos fundos social do pré-sal e dos royalties do pré-sal para a educação, potencialmente garantidores de mais recursos para a educação, todas as alterações legais e seus impactos orçamentários e financeiros construídos entre 1988 e 2014, em especial entre 1999 e 2014, com resultados favoráveis aos investimentos em educação e enquanto metas aprovadas no Plano Nacional de Educação de 2001, ocorreram por dentro da atual estrutura tributária e sob a vigência do tripé macroeconômico de 1999, com destaque para a formação das metas para o superávit primário. Isso certamente explica porque todo o esforço dos legisladores e da sociedade presente nas discussões das leis que incidem no financiamento da educação não tem produzido resultados efetivos para aproximar os municípios e estados mais pobres das regiões mais ricas do país, reforçando as absurdas desigualdades nacionais em termos de acesso com qualidade à educação pública.

Esses esforços foram vistos, por exemplo, nas regras de subvinculação aprovadas no Fundeb, desde 2006, na aprovação da Emenda 59 em 2009, com fim da incidência da DRU sobre os 18% da receita federal de impostos [relativos à atual estrutura tributária] a serem aplicados pela União na manutenção e desenvolvimento do ensino. Entretanto, nossas fontes e valores disponíveis para o arrojado financiamento da educação básica e superior poderiam ter sido outras desde então, alterando-se a composição da estrutura tributária hoje assentada em impostos e contribuições vistos nas Tabelas 11 e 12, para nos aproximarmos dos países da OCDE, com alíquotas progressivas, além do compartilhamento da arrecadação das contribuições sociais com estados e municípios e sua inclusão no bolo dos 18% das receitas de impostos federais a serem destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino (artigo 212 da Constituição Federal de 1988).

Mas isso exige clareza e capacidade quanto à formulação das propostas e uma dada correlação de forças favorável para levá-las ao Congresso e vê-las aprovadas ao lado de outras reformas, inclusive revogando as benesses tributárias doadas ao capital, herdadas dos anos de FHC, e aprovando, como determina a Constituição Federal de 1988, o Imposto sobre Grandes Fortunas. Isso só aconteceria com as escolhas políticas certas e ampla capacidade de

mobilização. Afinal, não é assim que agem as elites quando bradam a necessidade de diminuição da carga tributária para reduzirem seus custos e “investirem mais”? Ou quando pedem o parcelamento de seus vultosos débitos fiscais contra a fazenda pública, para poderem enfrentar as “crises”?

Porém, não foi essa a escolha das lideranças políticas à frente dos governos no período. Tivesse a sociedade sido capaz de pressioná-los para uma ampla reformulação das principais decisões macroeconômicas, em especial no campo das políticas fiscais [com o fim do superávit primário], monetária e cambial, e para a revisão dos fundamentos da administração da dívida pública, inclusive realizando-se sua auditoria nos termos constitucionais, certamente nossa capacidade fiscal seria bem maior e colheríamos outros indicadores educacionais e sociais junto à população de crianças e adolescentes de nosso país e seus familiares. Mas a garantia do direito à educação não foi prioridade no centro das políticas públicas dos governos do período. A Mensagem Nº 09, de 09 de janeiro de 2001, contendo os vetos decididos por FHC ao Plano Nacional de Educação da Lei 10.172, daquele mesmo ano, revelou quem fora ouvido para se decidir acerca dos vetos. Assim se expressou o ex-Presidente FHC na ocasião ao Presidente do Congresso Nacional:

Comunico a Vossa Excelência que, nos termos do parágrafo 1º do artigo 66 da Constituição Federal, decidi vetar parcialmente o Projeto de Lei nº 42, de 2000 (nº 4.155/98 na Câmara dos Deputados), que "Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências". **Ouvidos, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento, Orçamento e Gestão manifestaram-se pelo veto aos seguintes dispositivos:[...]** (BRASIL, 2001 - Grifo nosso).

Como se percebe, não há registro na Mensagem de qualquer consulta ao próprio Ministério da Educação ou à comunidade acadêmica da educação no país acerca da matéria aprovada por unanimidade pelo Congresso Nacional. Em vez disso, foram os ministérios da área econômica, hegemônica pela prioridade dada ao capital nas contas públicas, aqueles ouvidos e acatados a favor dos vetos. Tal identidade de concepções não permitiu, dessa forma, que um conjunto de problemas crônicos e estruturais pudesse ser enfrentado por Collor, Itamar Franco e FHC, nem pelos governos seguintes. Para Fagnani (2017, p. 120-121),

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva [2003-2006] trazia esperanças por mudanças do modelo neoliberal adotado desde 1990. Propostas apresentadas em documentos como ‘A ruptura necessária’ e ‘Outro Brasil é possível’, por exemplo, davam a tônica do ‘projeto alternativo’. Mas, as primeiras contramarchas ocorreram ainda durante a campanha eleitoral. A crise de confiança na economia foi agudizada no último ano de Fernando Henrique Cardoso [FHC]. Pairavam incertezas quanto aos rumos a serem definidos pelo governo popular. Nesse cenário foi lançada a *Carta ao*

*povo brasileiro* que, visando acalmar os mercados, reduziu os ímpetus reformistas. Lula venceu as eleições, mas não venceu o mercado [...] A política econômica seguiu, em linhas gerais, os parâmetros anteriores. A manutenção da inflação no ‘centro da meta’ era o propósito prioritário perseguido pela gestão ortodoxa do ‘tripé’ macroeconômico que foi introduzido em 1999. Isso implicava, dentre outras medidas, taxas de juros elevadas, câmbio valorizado, superávit fiscal e independência do banco Central. Reformas exigidas pelo mercado passaram a ser implantadas, com destaque para a tributária e previdenciária. A manutenção da ortodoxia continuava a limitar as possibilidades das políticas sociais.

Eis, portanto, cristalinas, as fontes dos calvários dos educadores de sala de aula, de suas duras batalhas sindicais pelo pagamento da correção integral do piso salarial pelos governadores e prefeitos e pela efetivação das respectivas carreiras docentes. Eis a jornada do Movimento Interfóruns de Educação Infantil, o Mieibi, pelas creches e pela educação infantil, da Rede de Educação do Semiárido-RESAB, pela educação contextualizada, dos movimentos sociais da educação pela escola com insumos adequados essenciais à qualidade, dos pesquisadores, suas dissertações e teses acerca da escola pública, sujeitos espalhados pelo país afora e que nunca fugiram à luta pela educação pública, gratuita e de qualidade.

As restrições à construção de suas propostas não vinham, portanto, da esfera pedagógica, mas das autoridades econômicas e monetárias dos governos desde então que, ao submeterem a política fiscal aos interesses do capital ancorado na dívida pública, precarizam o financiamento da educação, restringindo enormemente as chances de se concretizar, enfim, a construção de um programa nacional de educação inclusivo, de qualidade social e emancipatório quanto à formação dos educandos, também, para a cidadania, no campo e na cidade.

Os gastos tributários indiretos, outra forma de transferir fundo público definido em lei para os negócios do capital e dos “investidores”, expressam também o que entra como prioridade na execução da política fiscal, na fase anterior à consolidação das receitas.

A Tabela 13, apresentada abaixo, prova o alcance das decisões em matéria de desoneração tributária [gastos tributários indiretos, segundo a Receita Federal do Brasil] se as compararmos com a arrecadação efetiva.

**Tabela 13 - Arrecadação x Gasto Tributário Indireto – 2006 a 2020 [R\$ milhões]**

| Arrecadação x Gasto Tributário Indireto -2006 a 2020 [R\$ Milhões] |              |             |                           |                |        |
|--|--------------|-------------|---------------------------|----------------|--------|
| Período  | PIB          | Arrecadação | Gasto Tributário Indireto | Participação % |        |
|  |              |             |                           | Na Receita     | No PIB |
| 2006   | 2.332.936,00 | 506.049,27  | 77.687,17                 | 15,35          | 3,33   |

|      |              |              |            |       |      |
|------|--------------|--------------|------------|-------|------|
| 2007 | 2.597.611,00 | 585.807,45   | 102.672,62 | 17,53 | 3,95 |
| 2008 | 3.031.864,00 | 660.201,04   | 114.755,17 | 17,38 | 3,78 |
| 2009 | 3.185.125,37 | 671.613,68   | 116.097,99 | 17,29 | 3,65 |
| 2010 | 3.770.084,87 | 775.603,09   | 135.860,98 | 17,52 | 3,60 |
| 2011 | 4.373.658,00 | 938.928,92   | 152.440,74 | 16,24 | 3,49 |
| 2012 | 4.814.760,00 | 992.088,61   | 181.747,13 | 18,32 | 3,77 |
| 2013 | 5.331.619,00 | 1.100.178,21 | 223.310,47 | 20,30 | 4,19 |
| 2014 | 5.778.953,00 | 1.149.166,17 | 257.223,37 | 22,38 | 4,45 |
| 2015 | 5.995.787,00 | 1.191.239,84 | 270.054,26 | 22,67 | 4,50 |
| 2016 | 6.259.227,79 | 1.265.498,22 | 263.710,96 | 20,84 | 4,21 |
| 2017 | 6.559.940,26 | 1.305.462,64 | 270.399,46 | 20,71 | 4,12 |
| 2018 | 7.009.672,40 | 1.391.058,61 | 287.515,28 | 20,67 | 4,10 |
| 2019 | 7.549.332,62 | 1.529.305,64 | 311.162,02 | 20,35 | 4,12 |
| 2020 | 8.085.949,16 | 1.668.740,40 | 333.730,42 | 20,00 | 4,13 |

Fonte: Receita Federal (2018) -Elaboração do Autor

Os gastos acumulados entre 2006 e 2014 totalizaram R\$ 1.180.230.257,13. Em 2014 representaram 4,45% do PIB e 22,38% da receita administrada pela Receita Federal do Brasil. Tais benefícios distribuem-se em diversos setores, tais como Administração, Agricultura, Assistência Social, Comércio e Serviços, Ciência e Tecnologia, Comércio e Serviços, Comunicações, Cultura, Defesa Nacional, Esporte e Lazer, Defesa da Cidadania, Educação, Encargos Especiais, Energia, Essencial à Justiça, Gestão Ambiental, Habitação, Indústria, Organização Agrária, Saúde, Trabalho e Transporte.

Vejamos na Tabela 14 abaixo a distribuição das renúncias tributárias por região do país e por funções orçamentárias selecionadas. A sua distribuição, como se observará perpetua as desigualdades regionais, o poder de pressão dos setores mais fortes e organizados junto aos órgãos da Fazenda no aparelho de Estado, posto que as regiões já com maior nível de atividade econômica, sobretudo industrial e de renda per capita concentram os maiores percentuais das renúncias, que se mantém há décadas, e aumentam sob pressões de grupos de interesse, em especial em contextos de recessão ou crise econômica, como vimos ocorrer após 2008-2009 no país, não sendo, sequer, minimamente aferíveis os impactos positivos dessas

renúncias na geração dos empregos via de regra prometidos, no aumento do PIB e da arrecadação.

**Tabela 14 - Gastos Tributários Indiretos-Estimativas para 2014 por função orçamentária – Regionalizado - Unidade %**

| Função Orçamentária   | Norte  | Nordeste | Centro-Oeste | Sudeste | Sul   | Total |
|-----------------------|--------|----------|--------------|---------|-------|-------|
| Educação              | 3.40   | 9.99     | 5.96         | 57.17   | 23.48 | 100   |
| Saúde                 | 2.62   | 10.43    | 8.32         | 67.78   | 10.85 | 100   |
| Direitos de Cidadania | 0,94   | 8.12     | 5.65         | 68      | 17.29 | 100   |
| Assistência Social    | 2.19   | 11.39    | 8.85         | 61.58   | 15.99 | 100   |
| Ciência e Tecnologia  | 2.24   | 5.09     | 3.93         | 73.00   | 14.85 | 100   |
| Cultura               | 4.29   | 3.57     | 7.74         | 72.14   | 12.27 | 100   |
| Habitação             | 2.23   | 10.63    | 6.50         | 63.03   | 17.60 | 100   |
| Trabalho              | 1.57   | 9.69     | 6.29         | 67.71   | 14.74 | 100   |
| Transporte            | 3.19   | 8.72     | 2.13         | 76.55   | 9.31  | 100   |
| Total                 |        |          |              |         |       |       |
| Gastos/Arrecadação    | 108.86 | 35.44    | 13.37        | 18.40   | 25.62 | 22.38 |

Fonte: Receita Federal do Brasil 2018/Adaptação e elaboração do Autor.

Ao mesmo tempo, também no próprio âmbito da Função Educação praticam-se gastos tributários indiretos com expressivos valores, como se pode observar na Tabela 15 a seguir.

**Tabela 15 - Gastos Tributários Indiretos-Função Educação por Segmento 2006-2014 [Em R\$ milhões]**

| Função Educação     | 2006  | 2007   | 2008  | 2009  | 2010  | 2011   | 2012  | 2013  | 2014  |
|---------------------|-------|--------|-------|-------|-------|--------|-------|-------|-------|
| IRPF (*)            | 936,5 | 2.406  | 2.752 | 2.403 | 2.675 | 2.928  | 3.256 | 3.387 | 1.535 |
| Entidades SFL (**)  | 1.532 | 1.572  | 1.668 | 1.774 | 2.086 | 2.189  | 2.606 | 2.880 | 3.077 |
| Livros Técnicos     | 159,7 | 185,1  | 215,0 | 231,5 | 275,5 | 318,7  | 350,2 | 288.4 | 307   |
| PROUNI              | 215,9 | 348.7  | 434.1 | 530.5 | 578.1 | 564.54 | 758.4 | 1.057 | 1.125 |
| Doações Inst. E & P | 12,2  | 11,190 | 39    | 3,99  | 17,82 | 12,74  | 12    | 8     | 46    |

|                    |       |       |       |       |       |       |       |        |       |
|--------------------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|-------|
| Transporte Escolar | NR    | NR    | 15    | 27,04 | 54,56 | 21,26 | 104   | 43     | 23    |
| TOTAL              | 2.857 | 4.524 | 5.124 | 4.971 | 5.688 | 6.048 | 7.105 | 10.847 | 8.324 |

Fonte: Receita Federal do Brasil, Gastos Tributários 2006-2014 – Elaboração do Autor  
 [\*][IRPF]-Imposto de Renda Pessoa Física, [\*\*] [ESFL]-Entidades sem fins lucrativos

Na tabela anterior as modalidades de gastos tributários indiretos mais expressivas relacionam-se com as desonerações do Imposto de Renda Pessoa Física [IRPF], a favor de entidades sem fins lucrativos [ESFL] e do Programa Universidade para Todos [PROUNI].

Ainda que tenham sido transferidos recursos do orçamento federal para a educação básica, conforme veremos a seguir, por meio da Tabela 16, os mesmos são irrisórios se comparados aos recursos drenados via pagamento de juros e amortizações da dívida pública, bem como se observarmos os gastos tributários indiretos na função educação.

**Tabela 16 - Transferências Federais para a Educação Básica/Modalidades Anos selecionado [em R\$ milhares]**

| Modalidades        | 2001      | 2006      | 2007      | 2011    | 2014 [1] |
|--------------------|-----------|-----------|-----------|---------|----------|
| Educação Infantil  | 31.558    | 44.164    | 65.776    | 338.935 | 129.257  |
| Ensino Fundamental | 1.635.925 | 2.278.639 | 2.655.278 | 546.971 | NR       |
| Ensino Médio       | 561.669   | 143.071   | 171.652   | 787.579 | NR       |
| EJA                | 278.779   | 600.910   | 129.818   | 783.231 | 249.837  |
| Educação Especial  | 32.894    | 71.124    | 54.799    | 37.818  | NR       |

Fonte: Secretaria do Tesouro Nacional -Relatório Resumido da Execução Orçamentária

[1] O Relatório Resumido da Execução Orçamentária [Função/Subfunção], para 2014, altera as modalidades de despesas até então observadas nos anos anteriores. Para o ano são inseridas despesas relacionadas com Educação Básica [R\$5.328.339], Educação Profissional [R\$10.524.233] e omitidas Educação Especial, Ensinos Médio e Fundamental.

Assim, observados os dados publicados no conjunto de Tabelas e Quadros que integram o presente estudo, bem como os indicadores coletados junto ao INEP, como vimos antes [ as condições das escolas, desempenho dos educandos, contratos de trabalho e [des]valorização dos professores e servidores técnico-administrativos], podemos afirmar que a prevalência do sistema da dívida pública nas contas nacionais [ e sua operacionalização através do atendimento draconiano à meta do superávit primário] tem impedido o exercício de uma política fiscal a favor do financiamento de políticas públicas, atingindo de forma drástica, desde 2001, a execução das metas do Plano Nacional de Educação aprovado naquele ano, a

homologação pelo MEC do Custo-Aluno-Qualidade-Inicial, bem como a educação superior pública (REIS, 2015). Isto porque considerando-se a expansão vertiginosa dos gastos tributários indiretos com o PROUNI e as despesas financeiras com o FIES, ambos programas se transformaram em poderosa alavanca para a expansão e, mais recentemente, internacionalização do ensino superior privado em nosso país.

A reversão dessas limitações só ocorrerá com a reorientação total das opções macroeconômicas até então adotadas. “Estabilidade monetária” e “Responsabilidade fiscal” são expressões ou conceitos tanto essenciais quanto manipuláveis. Nesse contexto é necessária a revogação da EC 95/2016, a revisão das políticas monetária, cambial, tributária e fiscal, sem o que não haverá chance de termos um Fundeb permanente, a construção efetiva do Sistema Nacional de Educação, a homologação e implantação do CAQi e do CAQ, das metas do Plano Nacional de Educação de 2014, aprovado através da Lei 13.005 de 25 de junho daquele ano, bem como das demais políticas públicas associadas ao bem-estar da população, todas com incidência sobre os fatores intra e extraescolares que influenciam o desempenho dos alunos.

Na prática, os números revelados pela imposição das metas de superávit primário demonstram mais que valores desviados da sociedade para a acumulação rentista do capital através da dívida pública nas contas nacionais. Representam a ponta de um “Iceberg”, um verdadeiro sistema que, no período ampliado de análise da construção de normas jurídicas para a execução de políticas educacionais, a partir de 1988, se iniciou na formatação do próprio texto constitucional com o artigo 166, parágrafo 3º, Inciso II, alínea “ b”, no qual se determina que os recursos assinalados nos orçamentos anuais para o pagamento dos serviços da dívida não pode ser objeto de alteração por meio da apresentação de emendas parlamentares, nem de Deputados nem Senadores.

Num segundo momento, após 1988, como visto antes, a sanção da Emenda Constitucional de Revisão No 01, de 1994 criou o Fundo Social de Emergência, cujos fins aparentemente nobres foram progressivamente desmascarados, dadas as múltiplas aplicações dos recursos arrecadados nesse fundo, distintas dos objetivos iniciais. Cinco anos depois, em 1999, no terceiro momento desse sistema de drenagem de fundos públicos para fins privados, sobretudo rentistas, aprova-se a adoção do tripé macroeconômico representado pelo regime de metas [anuais] de inflação, pelo câmbio flutuante e pela figura do superávit primário, mecanismo de execução dos interesses do capital sobre as contas nacionais. No ano seguinte, 1999, consolida-se o quarto momento, em nome do disciplinamento da gestão do orçamento e do controle da expansão dos gastos, sobretudo de pessoal. Aprova-se a Lei Complementar

101, a Lei de “Responsabilidade Fiscal”. As observações já aqui delineadas, a partir do trabalho do Economista e Professor Dr. da UFPR, Gerson Lima, dispensam novos comentários. Segundo essa Lei, a cada quadrimestre, como uma espécie de “freio-de-mão” preventivo, é obrigado ao Poder Executivo a apresentação dos Decretos de Programação Financeira, estabelecendo-se os montantes para o contingenciamento orçamentário no período. Conhecidos como “cortes” no orçamento, transformaram-se num mantra para o noticiário dos meios de comunicação na área econômicos. Esperar, defender e exigir os “cortes”, às vezes até maiores que o assinalado pelos governos desde então, transformou-se numa obsessão no meio jornalístico e nos mercados. A favor de que? A favor de quem?

## 7 A MACROECONOMIA, A PRODUÇÃO E A APROPRIAÇÃO DA RIQUEZA PELO ESTADO

### 7.1 O APROFUNDAMENTO DE ESTUDOS E PESQUISAS ACERCA DAS RELAÇÕES ENTRE A MACROECONOMIA, A PRODUÇÃO E A APROPRIAÇÃO DA RIQUEZA PELO ESTADO ATRAVÉS DA TRIBUTAÇÃO, DO FINANCIAMENTO DO CAPITAL, DE POLÍTICAS SOCIAIS E DA EDUCAÇÃO PÚBLICA EM ESPECIAL

*A análise do controle estatal ou social sobre as verbas da Educação ou de qualquer outra área requer uma discussão preliminar sobre a natureza do Estado, que, ao contrário do que muitos pensam e também da autoimagem que o Estado veicula, não é neutro nem está à serviço da sociedade, do bem comum, da coletividade. Numa sociedade desigual, e não apenas na capitalista, o Estado tende a refletir, em maior ou menor grau, os interesses das classes dominantes e também da burocracia estatal, que, da mesma forma que as diversas frações das classes dominantes, procura beneficiar-se da riqueza social da qual se apropria o Estado por intermédio de todo tipo de taxaço.*

Nicholas Davies (2014, p.133)

Início esse tópico recorrendo mais uma vez a Picketty (2014, p. 557), que afirma:

(...) Não concebo outro lugar para a economia que não o de subdisciplina das ciências sociais, ao lado da história, da sociologia, antropologia, ciências políticas e tantas outras (...). Não gosto muito da expressão “ciência econômica”, que me parece terrivelmente arrogante e poderia fazer crer que a economia teria atingido uma cientificidade superior, específica, distinta das ciências sociais. Prefiro a expressão “economia política”, talvez um pouco antiquada, mas que tem o mérito de ilustrar o que me parece ser a única especificidade aceitável da economia dentro das ciências sociais, a saber, o seu propósito político, normativo e moral.

Justificou-se a presente pesquisa com o ensinamento da professora Janete Lins Azevedo (2008, p. IX, prefácio à segunda edição), para quem “a opacidade que cerca os novos processos sociais, decorrentes da reorganização do capitalismo em escala mundial, constitui o grande desafio para as Ciências Sociais e Humanas no sentido de melhor compreendê-los e de buscar alternativas para sua superação”.

Para Dowbor (2008, p. 33), “não há democracia econômica sem a informação adequada sobre as dinâmicas e os resultados que realmente importam. A construção de novos indicadores de riqueza é um eixo particularmente importante nesse sentido.”

Para Resende (2017, p. 15-16),

(...) mais do que nunca, é preciso que se compreendam as questões envolvidas no debate macroeconômico. Apesar de elaborada formalização matemática sob a qual a teoria monetária se defende dos não-especialistas, as grandes questões envolvidas não podem ficar restritas à discussão entre especialistas. São questões de políticas públicas da mais alta relevância, que precisam ser compreendidas pelo grande público. Acredito que a desmistificação da teoria macroeconômica e a ampliação do debate contribuiriam para tirar a macroeconomia do impasse em que se encontra.

Na mesma direção, expondo uma abordagem mais ampla, afirma Assis (2011, p. 216) que

A chave fundamental para a dinâmica histórica são os processos políticos e o traço universal da política, em termos contemporâneos, é a democracia da cidadania ampliada. São os cidadãos, em última instância, que avalizam o rumo político das nações e de suas políticas econômicas. Contudo, num meio caótico ou de transição de paradigmas, a percepção do rumo correto das decisões políticas pode ficar por longo tempo embaçada pelo véu ideológico (...). O recurso que pode acelerar esse processo, na situação caótica em que vivemos, passa necessariamente pela crítica da economia política (...).

No tocante, portanto, à necessidade da produção e do acesso às informações antes referidas, em especial aquelas relacionadas com os temas da presente pesquisa, segundo Cury (2016, p. 35),

(...) o grande desafio será o domínio científico de estudos de economia e financiamento da educação por meio de uma massa crítica que faça deste campo uma área permanente de estudo, pesquisa, análise e publicação. Nesse sentido, é preciso demonstrar que a gestão dos recursos, tão necessária quanto transparente, não é a única saída para dar conta da quantidade e qualidade.

Ao mesmo tempo, para Amaral (2012, p. 13),

estudar como se realiza o financiamento da educação brasileira foi sempre considerado um ato árduo que demandaria conhecimentos especializados que se relacionam à economia e às ciências exatas, como a matemática e a estatística, pois quando falamos em financiamento logo nos vem à mente números, tabelas, gráficos e fórmulas.

Com um olhar mais detalhado acerca do que vimos Cury tratar como “domínio científico de estudos de economia (...)” novamente recorreremos a Dowbor (2008, p. 138), que nos traz de forma explícita que

um problema central é que nossa teoria econômica analisa de forma separada elementos que só adquirem sentido quando analisados de forma articulada. Os elementos são fundamentalmente os juros, a inflação, o câmbio, a carga tributária e o estoque da dívida. Desses elementos resultarão a renda, o consumo, o investimento, o emprego e a produção. (...) O essencial na política macroeconômica é que se trata, em última instância, de instrumentos de distribuição do produto social. Ou seja, o seu estudo abstrato pode interessar a construtores de modelos, mas

os modelos construídos raramente ajudam a entender a realidade e, muito menos, a transformá-la. Em geral, aliás, o uso de modelos serve essencialmente para dar aparências técnicas de racionalidade onde há simplesmente favorecimento de agentes econômicos escolhidos. E os interesses ficam na sombra, o que contribui muito pouco para a democracia.

E segue esclarecendo:

A insuficiente compreensão da dimensão política dos processos macroeconômicos gera confusão. Imagina-se um espaço apolítico, com decisões técnicas baseadas em teoria econômica, o que termina por camuflar as dinâmicas realmente existentes, baseadas em pressões corporativas. Assim, decisões de ordem econômica são tomadas por razões e critérios políticos, sem que haja, para isso, os mecanismos correspondentes de decisão democrática (2008, p. 138-139).

Para concluir, então, afirmando que

O importante para nós é que, para entender como se articulam a taxa de juros, o estoque da dívida, a inflação, o câmbio, o investimento e o crescimento econômico, o que precisamos é estudar como estas macrovariáveis se reforçam umas às outras no processo econômico existente, e como os processos políticos e a informação da mídia reforçam dinâmicas de desequilíbrio. Isso implica estudar a política macroeconômica, não elaborando complexos modelos econométricos sobre como poderá reagir um misterioso personagem chamado convenientemente de “mercado”, mas estudando concretamente como evolui a renda de cada um dos agentes econômicos- os beneficiários -no período, e explicitar como as macrovariáveis foram alteradas em função desses interesses (2008, p. 145).

Justificando a afirmação anterior mais uma vez recorremos a Picketty (2014, p. 558)

que destaca:

Há muito tempo os economistas buscaram definir suas identidades a partir de seus supostos métodos científicos. Na realidade, esses métodos são, sobretudo, fundados num uso imoderado de modelos matemáticos, que muitas vezes são apenas uma desculpa para permitir ocupar o terreno e disfarçar o vazio de propostas. Gastou-se energia demais, e ainda se gasta, em especulações puramente teóricas, sem que os fatos econômicos que tentamos explicar ou os problemas sociais ou políticos que buscamos resolver fossem definidos com clareza.

Monlevade (2014, p. 19), por sua vez, advoga

a necessidade de todos os atores da educação pública-inclusive os legisladores e burocratas do Planejamento e Fazenda - dominarem o percurso histórico do financiamento das políticas públicas de sorte a tornar suficientes e seguras das fontes de verbas necessárias para atender, com qualidade crescente, as demandas por escolarização universal das crianças, adolescentes, jovens e adultos brasileiros, inclusive no nível universitário, que hoje se transformou na mola propulsora da vontade de ser feliz na sociedade do conhecimento.

Em síntese, para entender a disputa pelo fundo público impõe-se que

compreender os mecanismos utilizados atualmente pelos operadores do mercado financeiro para concentrar a riqueza socialmente produzida e para punccionar o fundo público, em favor da valorização do capital, é uma necessidade para todos aqueles que se dedicam à análise das políticas sociais na atualidade (REIS, 2015, p. 29).

Por outro lado, analisando as relações entre financiamento e processos de gestão de políticas públicas, compreensão e uso do fundo público, segundo Dourado (2017, p. 29),

A história da educação brasileira é marcada por disputas e projetos com concepções distintas do papel do Estado e do planejamento, da relação entre os entes federados e, como substrato, da lógica de organização, gestão e financiamento dos sistemas, suas redes e instituições. Perpassam essas concepções distintas visões e posturas político-pedagógicas que se materializam em vários campos, sobretudo, no financiamento e nos processos de gestão. A compreensão e o uso do fundo público têm sido objeto de argumentos éticos e políticos distintos, a partir da polarização histórica entre defensores do ensino público e os defensores do ensino privado.

E por que, portanto, superar a opacidade a que se refere Azevedo (2008, capítulo I)? Embora tenha sido colocado, repetidas vezes, desde 1988, entre as dez maiores economias do mundo, o Brasil chegou à segunda década do século XXI, 23 anos após a vigência da Constituição Federal de 1988 e tendo experimentado um sem número de planos de estabilização monetária e alterações diversas em suas normas tributárias, com graves contradições e oscilações entre a capacidade de produção de bens, serviços e riquezas de sua economia e a promoção de políticas de pleno emprego, progressiva distribuição de renda e avanço dos direitos humanos, entre os quais se destaca o direito à educação.

Ao fim dessa trajetória revelaram-se, também, indicadores educacionais que demonstram a existência, nacional e regionalmente, como já dito antes, de diversos, distantes e desiguais países num só. Ao mesmo tempo, embora tenham sido intensos os esforços pela industrialização do país, como observado por Bielschowski (1988) e Furtado (1998), o processo de substituição de importações, verificado a partir da segunda década da segunda metade século XX, não se fez acompanhado pela construção de um sistema público de educação básica universal e de qualidade para todos os brasileiros.

É essencial, portanto, gerarmos conhecimentos que, associados a estratégias de mobilização social, sirvam de lastro ao resgate da autonomia do Estado Nação na formulação e execução de suas políticas macroeconômicas e do pleno financiamento de políticas públicas, sobretudo educacionais, como pilares de um novo projeto de sociedade, para o qual se afirma o foco na educação básica, pilar da consolidação do direito constitucional à educação no país e etapa essencial para o acesso qualificado ao ensino superior, à graduação e à pós-graduação.

O espaço de formulação e execução das políticas públicas, sobretudo em educação e saúde, está em vias de extinção, mantida a inércia atual, sendo reduzido velozmente pela expansão da ação privada, direta ou indireta, tanto através de contratos de delegação com as organizações sociais ou civis públicas, via entidades filantrópicas, quanto por meio de desonerações dos gastos privados nas respectivas áreas e financiamento para acesso aos

serviços privados, como vimos no caso do Fies. “A expansão do setor privado em saúde se realizou mediante a renúncia fiscal, tendo como contrapartida o subfinanciamento e o sucateamento dos serviços públicos de saúde” (OCKÉ-REIS, 2012, p. 143). Por isso o financiamento público e a defesa da aplicação de fundos públicos exclusivamente para a área pública se recolocam como necessidade estratégica para a consolidação das áreas acima citadas como direitos da população e não como mercadorias.

Para isso são formuladas as seguintes proposições:

1. A temática dos Orçamentos e das Finanças Públicas, desde as etapas anteriores, da tributação e da arrecadação, bem como das fases posteriores, que tratam da destinação dos fundos públicos, deve ser amplamente estudada seja na educação básica seja na educação superior em todas as áreas. Trata-se de reconhecer que esse campo de conhecimento é essencial para a formação dos profissionais de quaisquer áreas e, sobretudo, para sua formação como cidadãos e como contribuintes. Ressalto que, como Deputado Estadual do Partido dos Trabalhadores, aprovei Projeto de Lei com esse objetivo na Assembleia Legislativa de Pernambuco entre 1995 e 1998, mas o mesmo foi vetado pelo então Governador Miguel Arraes de Alencar sob o argumento de que sua execução geraria despesa para o Estado. Essa temática é, inclusive, lembremo-nos, matéria constitucional no país, através da qual se propõe a oferta de informações acerca da composição fiscal dos preços de bens e serviços oferecidos aos cidadãos. Propõe-se, como elemento motivador, a criação de prêmios municipais, estaduais e nacionais para os melhores trabalhos desenvolvidos pelos educandos tendo como tema os “Orçamentos públicos e o financiamento da Educação”, seja na forma escrita seja como documentário.
2. Como estratégia sugere-se às Universidades a oferta de cursos de extensão, especialização e a abertura de mais linhas de pesquisa nos Mestrados e Doutorados abraçando a macroeconomia e suas relações com o campo dos orçamentos e das finanças públicas, em especial com foco no financiamento da educação pública, das creches à pós-graduação no país. O tema específico do financiamento da educação deve constituir disciplina obrigatória ou campo de estudos interdisciplinar para a formação nas licenciaturas e nos cursos de pedagogia, sejam de oferta pública ou privada.
3. Devem também ser instituídos ou ampliados os fundos disponíveis para o lançamento de editais para fomento à pesquisa em finanças públicas, orçamentos e financiamento de políticas públicas por parte das Fundações de Amparo à Pesquisa dos Estados. Quanto maior

o volume de trabalhos realizados, seja na educação básica, nas graduações e na pós-graduação, mais o país terá superada a opacidade que atinge esse campo de políticas governamentais.

4. Propõe-se ainda, como ação coletiva entre as entidades representativas dos trabalhadores em educação em todos os níveis, das redes públicas e privadas, a construção de um conjunto de ferramentas (Portal, perfil nas redes sociais, TV na Web, Revista Nacional) abordando a temática da Economia e suas interfaces com os Orçamentos e as Finanças Públicas, com foco no financiamento da educação.

5. Na sequência, sugere-se que essas entidades estruturem núcleos estaduais responsáveis pela oferta de cursos, ciclos de palestras e eventos outros, com caráter de formação, com foco nas relações entre a macroeconomia, os orçamentos, as finanças públicas e o financiamento de políticas sociais, em especial, o financiamento da educação, seja por suas próprias instituições isoladas, seja por uma Escola de Formação Intersindical. Sugere-se também a realização de convênios entre a CNTE, a Anped e a Fineduca para a oferta de bolsas de pesquisa a professores das redes estaduais e municipais que, mediante editais, tenham aprovados projetos de pesquisa no campo do orçamento e das finanças públicas voltados ao financiamento da educação em suas respectivas redes públicas, pois entendemos, assim como Boschetti (2010, p. 64) que

Não há história de conquista de direitos sem luta da classe trabalhadora no capitalismo. Historicamente, os trabalhadores se viram cotidianamente desafiados a lutarem por direitos, condições de trabalho e de vida. No momento presente, a ampliação e garantia de direitos já conquistados, alguns deles materializados nas políticas sociais, exigem lutas coletivas e incessantes, sobretudo diante de mais recente crise do capital, que vem solapando direitos conquistados árdua e historicamente.

O momento atual vivido pelo país exige de cada cidadão e dos movimentos sociais, comprometidos com uma sociedade justa, democrática de massas e, em especial com a educação pública, gratuita e de qualidade, a produção e a massificação dos argumentos em defesa desse direito fundamental e da manutenção das conquistas constitucionais de 1988, com a ampliação dos fundos públicos destinados não só à educação, também, para a saúde, à reforma urbana e todas as demais áreas envolvidas no bem-estar da população. Vivemos um grave contexto de proposição e aprovação de contra-reformas, inseridas numa estratégia de ajuste nas contas públicas através da austeridade fiscal, das quais a principal ação foi, como vimos, a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, já questionada no Supremo Tribunal

Federal, frente às normas de vinculação orçamentária de recursos para a educação e à saúde contidos na Constituição Federal de 1988.

O estágio atual de reprodução e acumulação do capital no Brasil e no mundo, representado por engrenagens políticas, jurídicas, midiáticas e econômicas que atuam simultaneamente, especialmente entre nós pelo menos há 40 anos, objetiva arrancar das finanças públicas e dos orçamentos, como visto antes, a maior parcela possível da mais-valia social representada pelos impostos e contribuições pagos pela sociedade ao Estado, desviando-a da consolidação dos objetivos da República Federativa do Brasil descritos no artigo 3º da Constituição Federal de 1988 para assegurar, como vimos anteriormente, a sustentabilidade da dívida pública como proporção do PIB. De forma clara nos indica Boschetti (2010, p. 74) que “os recursos públicos comprometidos com o pagamento dos juros da dívida extraem do Estado brasileiro a possibilidade de ampliar investimentos em políticas públicas e, especialmente, na política de geração e empregos”. Por isso, o desvelamento dessa temática, retirando-a do mundo hermético e pouco acessível aos cidadãos para torná-la de domínio efetivamente público, facilitará enormemente a retomada do espaço democrático de decisões acerca de quais as políticas econômicas devem ser escolhidas pelos governantes e pelo parlamento e de que forma a sociedade poderá interferir nesse processo. Esse será um desafio crítico nos tempos atuais, pois, para atender à estratégia ampliada de acumulação do capital, segundo o Professor e Economista Pedro Rossi,

(...) a continuidade das políticas neoliberais depende de uma escalada do autoritarismo. Assim, a solução pela direita pode ser autoritária. (...) afinal, as políticas econômicas neoliberais voltam ao Brasil por meio de um estelionato eleitoral e se aprofundaram por meio de um golpe de Estado. A PEC do novo regime fiscal não seria ratificada nas urnas, tampouco a reforma trabalhista e da previdência. Neoliberalismo e democracia são incompatíveis (ROSSI, 2017).

Da mesma forma nos alertou Arendt (2012, p. 212) ao afirmar que “o processo ilimitado de acúmulo de capital necessita de uma estrutura política de ‘poder ilimitado’ que possa proteger a propriedade crescente, tornando-a cada vez mais poderosa”.

Por isso é um desafio essencial e urgente, dadas as primeiras avaliações que já apontam, sob a vigência da EC 95, para um drástico processo de esvaziamento do financiamento das metas do PNE de 2014, pesquisar, portanto, de forma articulada, como se relacionam, como vimos em Dowbor (2008), a macroeconomia, a fixação das taxas de juros, a política cambial, a política monetária, a tributação, a política fiscal e seus desdobramentos sobre as finanças públicas, a formação dos orçamentos, a distribuição dos fundos públicos frente às necessidades de financiamento do desenvolvimento econômico e das políticas

sociais, em especial o financiamento federal para a educação básica, o ensino superior, a pós-graduação e as exigências de financiamento do novo Plano Nacional de Educação.

## 7.2 UM CONJUNTO DE ESTRATÉGIAS A SEREM DESENVOLVIDAS COM OS MOVIMENTOS SOCIAIS, EM ESPECIAL NO CAMPO DA EDUCAÇÃO, PARA AMPLIAR O DOMÍNIO DOS TEMAS RELACIONADOS COM O FINANCIAMENTO

Já que, como vimos na análise da notícia acerca da concessão de incentivos fiscais pelo governo federal no ano de 2014, a formação dos fundos públicos deriva da capacidade de arrecadação do Estado e essa das decisões acerca dos investimentos e dos níveis de atividade econômica a favor da produção, dos empregos, da expansão da renda e do consumo, em síntese, de decisões na esfera da economia, voltamos a Dowbor (2008, p. 203), para quem, em busca de um novo modelo de interpretação econômica,

a primeira ideia que surge (...) é que a ciência econômica tem de passar a ser pesquisada, e inclusive ensinada, de maneira diferente. Ou seja, em vez de isolarmos a economia das outras ciências sociais buscando 'identidade', e de fatiar esta identidade em disciplinas, deveríamos trabalhar por problemas-chave, e a eles aplicar conceitos econômicos, visão histórica, e os conhecimentos necessários de outras áreas científicas.

Em síntese, submeter a economia à democracia e à superação dos graves problemas sociais que nos afligem há décadas, alguns deles, há séculos. Ao mesmo tempo, urge associar as pautas corporativas dos trabalhadores em educação às pautas sociais mais amplas, como a saúde, a Seguridade Social como um todo, a moradia com dignidade, o pleno emprego, a segurança, ao lado do direito à educação por parte da população.

Ao longo de quase quarenta anos de participação em movimentos sindicais de trabalhadores em educação das redes estadual e municipais de Pernambuco e de outros estados, em assembleias da categoria, congressos, encontros e seminários, tenho manifestado a necessidade da construção de alianças entre as pautas específicas dos profissionais da educação e as pautas estratégicas do direito à educação por parte da população. Já manifestei, dessa forma, que governantes não têm apenas o dever de valorizar os profissionais de educação com o pagamento de melhores salários e planos de carreira, mas que devem, também, responder de forma objetiva e concreta às demandas que caracterizam o pleno direito à educação por parte da população. Isso significa, no caso em estudo, o compromisso em garantir o acesso universal progressivo desde as creches, a educação infantil, o ensino

fundamental e médio na educação básica. Uma garantia que não pode ser precária, frágil, desarticulada, entre a esfera municipal e a esfera estadual, mas que deve estar inserida num Sistema Nacional de Educação articulado. Além disso, ao lado da garantia de acesso, devem-se ser observadas as condições de permanência e desenvolvimento do ensino com qualidade e valorização dos profissionais da educação.

Por isso venho sugerindo aos sindicatos municipais e estadual de trabalhadores em educação que, ao lado das campanhas salariais dos profissionais da educação, em defesa do pagamento da correção integral dos valores para o Piso Salarial a todos e todas no efetivo exercício da função docente e da valorização de suas respectivas carreiras, sejam feitas alianças com a população em torno da defesa das metas para as matrículas nas creches, na educação infantil e no ensino fundamental, trazendo pais, mães e comunidades escolares para o centro das negociações, sobretudo para a organização e fortalecimento do controle social via Conselhos Escolares, e da luta pela transparência na composição e aplicação dos orçamentos municipais e estadual para a educação pública. Assim, não caberia ou não seria mais suficiente para a defesa da educação pública, gratuita e de qualidade apenas a realização de greves segundo os interesses dos profissionais da educação, mas tais movimentos seriam cogitados por uma pauta conjunta entre docentes, servidores e comunidade escolar, levando-se à mesa das negociações com Prefeitos e Governador de Estado, Secretários e Secretárias de Educação, as reivindicações dos dois grupos de sujeitos sociais.

### 7.3 A CONSTRUÇÃO DE CAMINHOS PELA SOBERANIA E A AUTONOMIA DO ESTADO

Soberania e autonomia são cada dia mais essenciais, em tempos de captura do Estado pelos mercados financeiros e grandes corporações internacionais, para a construção e a condução das políticas macroeconômicas, em especial das políticas tributária e fiscal, visando o bem-estar da população brasileira, o necessário financiamento da educação e a consolidação das metas do Plano Nacional de Educação contido na Lei 13.005/2014. Ao mesmo tempo, em observância à totalidade como categoria de análise, será nosso dever associarmos-nos aos trabalhadores do campo e da cidade, por uma estratégia de superação democrática e popular do modo de produção e acumulação capitalista vigentes em nossa sociedade. No estágio atual de produção e acumulação do capitalismo, em sua face ultra neoliberal, não haverá jamais como compatibilizar as demandas da democracia plena e cidadã com os objetivos estratégicos da acumulação capitalista, posto que as relações que engendram a partir da produção e da

finança capitalista para sua reprodução tornam-se, cada dia mais, um entrave para a produção da igualdade e do efetivo bem-estar da sociedade. Tratar-se-á, pois, de superá-las.

Para a construção desses caminhos impõe-nos, na minha avaliação, a necessidade da deflagração de um amplo programa nacional de formação no campo da economia, das finanças públicas e dos orçamentos, sob a luz do materialismo histórico e dialético. Para isso dever-se-á buscar uma pedagogia emancipatória freireana, sustentada pelas entidades nacionais dos trabalhadores em educação das redes pública e privada, da educação básica e do ensino superior, com o suporte de economistas, cientistas sociais, profissionais de saúde e do serviço social, e também de historiadores, procuradores da fazenda, auditores fiscais, tributaristas identificados com os princípios da justiça fiscal e da progressividade. Deverão participar também as entidades nacionais de pesquisa no campo da educação, construindo-se diálogos e estratégias de ação conjuntas com a comunidade sanitária, como, por exemplo, com o Centro Brasileiro de Estudos de Estudos da Saúde-CEBES e a Associação Brasileira de Saúde Coletiva-ABRASCO, a ABrES-Associação Brasileira de Economia da Saúde, com a ANFIP-Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil. Tais aliados serão essenciais tendo em vista a ocorrência, já há alguns anos, também na saúde (vide a precarização do SUS desde a promulgação da Constituição Federal de 1988) dos mesmos problemas do sub-financiamento e expansão do privado sobre a esfera pública vividos na educação no país, além dos longos e agudos ataques ao financiamento da Seguridade Social, que engloba a saúde, a assistência social e a previdência social.

Tais entraves ao exercício da soberania e da autonomia do Estado, como sabemos, tem se processado e consolidado em plena vigência de regimes representativos e, já, num estável sistema de eleições diretas que completaram, em 2014, sete sucessivos pleitos para a presidência da república. E por que tanta democracia política não engendrou a efetiva democratização da riqueza e a socialização avançada do bem-estar da população? Diante disso, não há como não perguntarmos, daqui por diante o que perguntou Bobbio em artigo publicado pela primeira vez em 1975 na Itália e inserido em publicação de 1979 entre nós (BOBBIO, 1979, p. 33): “*Quais as alternativas para a democracia representativa?*”.

Para o autor, pasmem, já em seu tempo,

Nosso sistema político afunda por todos os lados, mas afunda por todos os lados não por ser um sistema representativo, mas por não sê-lo suficientemente. (...) a área de controle do organismo representativo por excelência, o parlamento, restringe-se cada dia mais além dos limites de fato do poder estritamente político em uma sociedade capitalista, onde as grandes decisões econômicas são tomadas por um poder parcialmente privado e atualmente também parcialmente não-nacional (1979, p. 51).

Mais à frente o autor nos oferece uma afirmação que nos traz literalmente aos anos de conflito entre os orçamentos derivados dos princípios e direitos estabelecidos na Constituição Federal de 1988 e as normas de estabilidade e responsabilidade fiscal aprovadas em 2000, contidas na Lei de Responsabilidade Fiscal, com as repetidas declarações de personalidades do mercado que, em defesa de políticas de austeridade, afirmam que a Constituição não cabe no orçamento.

Segundo Bobbio (1979, p. 52)

Aquilo que nós, por abreviação chamamos de estado representativo, sempre teve que prestar contas ao Estado administrativo, que é um Estado que obedece a uma lógica de poder completamente diferente, descendente e não ascendente, secreta, e não pública, hierarquizada e não autônoma, tendente à imobilidade e não à dinâmica, conservadora e não inovadora etc. A submissão do segundo ao primeiro nunca foi totalmente realizada.

E quem, nos dias atuais, em especial nos anos em questão no presente trabalho de pesquisa, seria o Estado representativo? Os governantes e os integrantes do parlamento, governantes eleitos, via de regra, embora não necessariamente, por um programa, por um compromisso com a afirmação e construção de direitos e de políticas, todas, sem exceção, com impactos orçamentários e fiscais. Porém, o Estado administrativo seria o estado da gestão, da administração fiscal, do tesouro nacional, voltado, em nosso caso, desde 1999, ao cumprimento dos princípios e metas da responsabilidade e fiscal e da sustentabilidade da relação dívida/PIB. Essa contradição não se encerra apenas com mais democracia representativa, mantidos os aparelhos descritos no capítulo 1 e sua pressão sobre o Estado representativo.

Por isso entendo que não nos bastará reforçar a democracia representativa, sobretudo após observarmos seu processo de degeneração, via abuso de poder econômico, midiático, corrupção eleitoral, manipulação das informações via redes sociais, se quisermos conquistar de forma plena a execução das políticas públicas que consolidam direitos essenciais e a socialização efetiva da riqueza, direta e indireta. Concordo com Cerroni (1979, p. 63) quando afirma que

(...) a exigência que se impõe é exatamente a de operar uma socialização do poder que torne possível uma socialização da economia e que, por outro lado, se torne ela mesma possível pela socialização da economia. Tornar-se um círculo de *política socializada* e de *economia politizada* que represente, com evidência, a necessidade de um socialismo presente no mundo contemporâneo em todos os níveis. Podemos então dizer que a instância da socialização do poder não é somente um co-elemento essencial da ação socialista, mas é, ela mesma, uma instância que nasce do interior das contradições do Estado representativo-burocrático, da mesma forma que a

instância da socialização da economia nasce do interior das contradições do capitalismo.

Debatendo uma questão vista no artigo antes referido, quando Bobbio (1979, p. 43) afirma que “por onde se realizou o socialismo não existe democracia (...) e onde observaram-se as regras do jogo democrático, o socialismo, até hoje, não chegou e nem mesmo parece ser iminente”, Cerroni (1979, p. 63) traz outra argumentação, evidenciando, segundo ele

um tipo diferente de análise que não pode ser ignorado. “A pura gestão representativa do Estado, tomada como princípio e fim da liberdade moderna, não consegue nunca sair do mecanismo capitalista, do qual é, de fato, o complemento político(...)”. Se esta minha formulação fosse aceita, muitas das coisas que estou por dizer tornar-se-iam supérfluas. [aspas do autor].

Portanto, não haverá plenamente educação pública, gratuita, de qualidade e emancipatória nos marcos de uma sociedade capitalista, periférica, submetida aos ditames da acumulação rentista do capital e de seus capitais associados, como mecanismo intenso de concentração de riqueza e que, para tal, demandará sempre a concentração de poder, econômico, político e midiático, como forma de sufocar as manifestações sociais pela apropriação coletiva da riqueza, seja sob a forma de salários, do pleno emprego, seja através do financiamento pelo estado das políticas sociais essenciais ao bem estar do povo brasileiro.

Por isso tratando-se de combinar conhecimento crítico acerca da sociedade capitalista em questão, lembremo-nos de Fernandes (2018, p. 31) ao afirmar que “um diagnóstico errado conduz a sacrifícios inúteis; uma oportunidade real desperdiçada reflete-se numa perda do movimento revolucionário *em cadeia* (afeta, pois, o presente e o futuro)”. Do conhecimento crítico partamos aos argumentos, estratégias corretas e mobilizações sociais a fim de conquistar a superação da sociedade capitalista e construir uma sociedade socialista radicalmente democrática voltada não só à socialização da riqueza, mas, sobretudo, à universalização dos direitos humanos em todas as suas dimensões. (Grifo do autor)

## 8 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como vimos em todo o texto, o estágio atual de acumulação do capitalismo exige a extração do fundo público em valores e percentuais cada vez maiores da riqueza acumulada pelos Estados nação sob a forma de fundos públicos. O mecanismo dessa extração, contudo, agigantou-se na esfera das transações da finança, sem produção real de riqueza. A sociedade, portanto, se vê na obrigação de produzir mais e mais, contribuir através de impostos e contribuições recolhidos ao Estado, para que a partir daí seja possível, via remuneração da dívida pública, atender aos interesses do capital. Tal procedimento leva a um processo contraditório em que, para atingir esses objetivos, o próprio capital reduz a capacidade fiscal do Estado no exercício de duas de suas funções essenciais ao modo capitalista de produção, quais sejam, o investimento nos fatores de produção e reprodução do capital (infraestrutura, subsídios, desonerações) e na reprodução da força de trabalho (investimentos e despesas sociais, como em saúde pública, educação, política urbana, saneamento, habitação). Até o início dos anos de 1970 em nosso país o processo de acumulação do capital centrava-se principalmente na extração da mais-valia dos trabalhadores no processo produtivo, na circulação de mercadorias e na desigualdade das trocas internacionais nos processos de importação e exportação. Porém, quanto mais avançavam as tecnologias no processamento de dados e quanto menores foram as barreiras à livre circulação do capital, o mesmo migrou progressiva e intensamente da esfera produtiva para a esfera das transações financeiras, como vimos no capítulo 1 desse trabalho, estando hoje, porém, totalmente interligadas tais esferas.

Desde então, primeiro através da dívida externa e, posteriormente, através de todo o sistema da dívida pública, notadamente a partir da segunda metade dos anos de 1990, o fundo público tornou-se alvo privilegiado do processo de acumulação, necessitando para isso um conjunto de decisões nas esferas monetária e cambial, por meio das quais se impõem políticas de austeridade, de ajuste fiscal permanente, de modo a assegurar a manutenção da taxa de acumulação do capital rentista ancorada nos papéis públicos, aquilo que os porta-vozes dos mercados financeiros chamam de “sustentabilidade da dívida pública”. Frente as essas engrenagens, como assegurar direitos sociais, pleno emprego e melhorias reais na distribuição de renda sem a adequada garantia de investimentos nessa direção? A educação como política pública é duramente atingida pela lógica da acumulação do capital assentada nas políticas do ajuste fiscal, embora amparada pelos princípios, diretrizes e metas definidos na Constituição Federal de 1988 e posteriores emendas constitucionais 14/1996, 53/2006 e 59/2009, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9.394 de 1996, nas Leis do Fundo Social do Pré-Sal, Lei 12.351/2010, dos Royalties do Pré-Sal para a Educação, 12.858/2013, e do Plano Nacional de Educação. Tal estratégia vem sendo imposta desde 1999, com a prioridade conferida pelos Ministérios da Fazenda e Planejamento à formação das metas do superávit primário na

elaboração e execução das leis orçamentárias anuais, como expusemos em Reis (2015) e nos textos de cada Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada desde então. A partir de 2016, com a aprovação da Emenda Constitucional 95, aprofunda-se a lógica do ajuste, que passa a ter como horizonte a aplicação, por 20 anos, de um denominado “novo regime fiscal”, cuja

âncora para a expansão dos gastos primários no período passa a ser a variação da inflação do ano anterior. Como expusemos, a partir dessa determinação, de nada adiantarão o crescimento da receita ou do PIB como referências seja para a destinação de recursos federais do orçamento para manutenção e desenvolvimento do ensino, seja para vinculação de 10% do PIB em investimentos na educação, caso ambos mecanismos impliquem em gastos superiores à referida variação da inflação do ano anterior. Dessa forma, mais uma vez, como a partir de 1999, o crescimento do fundo público e da riqueza serão legalmente apropriados pelo capital, em detrimento das necessidades da maioria da população e dos objetivos constantes no artigo 3º da Constituição da República Federativa do Brasil. Isto posto, é dever inegociável dos educadores em todos os níveis e esferas, suas entidades sindicais, as entidades estudantis e acadêmicas, a deflagração de amplas mobilizações, com ações de formação, pesquisas, publicações e debates para, junto aos demais segmentos sociais também atingidos pelas consequências das políticas de ajuste fiscal implantadas a partir de 1999 e, sobretudo, 2016, construirmos a resistência a tais políticas e ao seu enfrentamento, que só poderá obter êxito se unificar o conjunto da classe trabalhadora, suas centrais sindicais, partidos políticos e respectivas bancadas na Câmara Federal e no Senado, identificados com a democracia e o bem estar social. Trata-se, portanto, de construirmos nossa emancipação. Acerca dessa problemática, para Lacerda et al. (2013, p. 27-28), em interessantíssimo trabalho didático sobre a economia brasileira,

A inserção da economia brasileira na divisão internacional do trabalho é definida, desde a colonização da América, pela empreitada comercial marítima da Europa. No século XIX, mesmo conquistando sua independência política, o Brasil não rompeu laços de subordinação estrutural aos polos hegemônicos do capitalismo internacional. Desde o início de sua história como colônia o país se encontra diante da problemática da emancipação, que perdura até os dias atuais e tem alimentado um rico debate, no qual podemos vislumbrar pelo menos três grandes correntes de pensamento. A primeira delas identifica a solução dos problemas do país na sua incorporação ao mercado internacional de forma passiva (...) Trata-se da abertura para o capital externo em nome da integração com o mercado mundial e da aceitação da livre concorrência. A segunda defende a possibilidade de o país ainda ser um centro autônomo dentro do capitalismo, conseguindo sua emancipação econômica com um controle próprio da lógica do capital. (...) desde que certas políticas econômicas garantissem nossa soberania, por meio de protecionismo e de uma participação efetiva do Estado na economia (...) A terceira posição defende a superação da dependência (...) pelo rompimento com o modo de produção capitalista. Não existiria a possibilidade de emancipação econômica e, conseqüentemente, política, nas hostes do capital, mas, apenas, para além de sua tutela. Romper com a subordinação e com o subdesenvolvimento, segundo essa corrente de pensamento, seria romper com o capitalismo.

É essa terceira posição expressa pelo autor, na minha concepção, a única forma de construirmos, de fato, nos tempos do neoliberalismo como nova razão do mundo (DARDOT,

LAVAL, 2017) e sua dominância financeira do capital, a democracia econômica, a democracia social e política, o bem-estar da maioria e uma efetiva escola pública emancipatória, gratuita e de qualidade, integrada em um sistema nacional de educação efetivamente republicano.

Só assim, nosso amanhã, de fato, vai ser outro dia, pois a vida dev(er)ia ser bem melhor e será. À luta pois. Pela memória de Paulo Freire, Anísio Teixeira, Darcy Ribeiro, Florestan Fernandes, pela memória dos Pioneiros da Educação, pela memória de Manoel Correia de Andrade, Milton Santos, Naíde Teodósio, Celso Furtado, Santos Dias, João Goulart, Gregório Bezerra, Dom Helder Câmara, Leonel de Moura Brizola, Miguel Arraes de Alencar, Carlos Marighela, Margarida Maria Alves, Chico Mendes, Marielle Franco e Anderson Gomes.

*As heresias e heterodoxias desempenham importante papel na história[...]. Se o consenso se manifesta por todos os lados, pouca dúvida pode haver de que se atravessa uma era pouco criativa. Certo, em determinadas sociedades o preço que se paga para protestar é muito alto. Mas, o fato de que houve pessoas que deram a própria vida para defender ideias é indicação da importância que estas desempenham na formação das sociedades.*

*Celso Furtado, 1998, p.14*

## REFERÊNCIAS

- ABREU, A. A. **Plano Nacional de Desenvolvimento**. 2018. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/acervo/dicionarios/verbete-tematico/plano-nacional-de-desenvolvimento-pnd>. Acesso em: 12 ago. 2018.
- ALVES, M. S. V. Financiamento da Educação: Uma visão geral sobre seus mecanismos e possibilidades de valorizar o magistério público. In: GOMES, A. M. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2011.
- AMARAL, N.C. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Distrito Federal: Liber Livro, 2012.
- ANDERSON, P. Balanço do Neoliberalismo. In: SADER, E. (Org.). **Pós-neoliberalismo: As Políticas Sociais e o Estado Democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. ps. 9-23.
- ARAÚJO, L. O Financiamento da Educação Básica no segundo mandato do Governo Lula. In: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO A EDUCAÇÃO. **Financiamento da Educação no Governo Lula** - Insumos para o debate. São Paulo: Campanha/Save The Children, 2009, pp. 35-51
- ARENDT, H. **As origens do totalitarismo: Antissemitismo, Imperialismo, Totalitarismo**. São Paulo: Companhia das Letras, Companhia de Bolso, 2012.
- ASSIS, J. C.; DORIA, F. A. **O Universo neoliberal em desencanto**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2011.
- AZEVEDO, F. et al. Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. **Revista HISTEDBR Online**, Campinas, n. especial, p. 188–204, ago. 2006. Disponível em: [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1\\_22e.pdf](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/revista/edicoes/22e/doc1_22e.pdf). Acesso em: 14 nov. 2018.
- AZEVEDO, J. L. **A educação como política pública**. 3. ed. Campinas, SP: Autores Associados, 2008.
- BANCO CENTRAL-BC. **Fatores condicionantes da evolução da dívida pública**. Nota Técnica Nº 47, 2018
- BANDEIRA, L. A. M. As políticas neoliberais e a crise na América do Sul. **Rev. Bras. Polít. Int.** v. 45, n. 2, p. 135-146, 2002.
- BARBOSA, F. F. As contradições do estado e a dívida pública no capitalismo contemporâneo. **Revista Pesquisa & Debate**. São Paulo. Vol. 27. Número 2 (50). Dez 2016.
- BARRETO, P. H. História-Bretton Woods. **Desafios do Desenvolvimento**, IPEA, Brasília, Edição 50, Ano 6, 21 de maio de 2009.

BASTOS, P. P. Z. Austeridade permanente? A crise global do capitalismo neoliberal e as alternativas no Brasil. In: BASTOS, P. P. Z.; BELLUZZO, L. G. **Austeridade para quem?** Balanço e perspectivas do governo de Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior, Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

\_\_\_\_\_. Que horas ela volta? Economia política e política econômica de Lula a Dilma. In: MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. **Cinco mil dias, o Brasil na era do Lulismo.** São Paulo: Fundação Lauro Campos, Boitempo, 2017. pp.77-89.

BELLUZZO, L. G.; COUTINHO, L. Financeirização da riqueza, inflação de ativos e decisões de gasto em economias abertas. **Revista Economia e Sociedade**, Campinas, Instituto de Economia da Unicamp, v.7, nº 2 (11), p. 137-150, dezembro de 1998.

BELLUZZO, L.G. As transformações da economia capitalista no pós-guerra e a origem dos desequilíbrios globais. In: CARNEIRO, R. (Org.). **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula.** São Paulo: Unesp, Fapesp, 2006. pp.33-50.

\_\_\_\_\_; GALÍPOLO, G. **Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo.** São Paulo: Contracorrente, 2017.

BENAYON, A.; REZENDE, P. A. D. **Anatomia de uma fraude à Constituição.** Disponível em: [https://cic.unb.br/~rezende/trabs/fraudeac\\_files/fraudeac.pdf](https://cic.unb.br/~rezende/trabs/fraudeac_files/fraudeac.pdf). Brasília, 2006, Acesso em: 16 dez. 2018.

BENECKE, D. W. Dívida Pública - Um tema sem final feliz? Dilemas da Dívida. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, Ano III, 2002, Ano No 04, Fundação Konrad Adenauer, p. 199-207, 2002.

BIELSCHOWSKI, R. **Pensamento econômico brasileiro: o ciclo ideológico do desenvolvimentismo.** Rio de Janeiro: Contraponto, 1988.

BIRON, L. Homicídio Juvenil e seus determinantes socioeconômicos. **Revista SINAIS SOCIAIS**, No. 12, SESC, Rio de Janeiro, Jan-abril de 2010. Disponível em: <http://www.sesc.com.br/portal/publicacoes/sesc/revistas/sinaissociais/n12/n12>. Acesso em: 27 jun. 2016.

BLYTH, M. **Austeridade** - A história de uma ideia perigosa. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BOBBIO, N. Quais as alternativas para a democracia. In: BOBBIO, N.; BOFFA, M.; CERRONI, U.; GERRATANA, V.; INGRAO, P.; VACCA, G. et al. **O marxismo e o estado.** Rio de Janeiro: Graal, 1979. p. 33-53.

\_\_\_\_\_; MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. **Dicionário de Política.** Brasília: Editora UnB, 1998.

BORGES, B. **Reservas internacionais e dívida pública**: Contextualizando o debate. 2018. Disponível em: <https://blogdoibre.fgv.br/posts/reservas-internacionais-e-divida-publica-contextualizando-o-debate>. Acesso em: 28 nov. 2018.

BORGES, F. F. **Intervenção Estatal na economia: O Banco Central e a execução das políticas monetária e creditícia**. 2010. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito da USP, São Paulo, 2010.

BOSCHETTI, I. Os custos da crise para a política social. In: BEHRING, E. R.; BOSCHETTI, I.; SANTOS, S. M.; MIOTO, R. C. T. (Orgs). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 64-85.

BOURDIEU, P. **Sobre o Estado**. São Paulo: Companhia das Letras, 2014.

BRAGA, J. C. S. **Temporalidade da riqueza**: uma contribuição à teoria da dinâmica capitalista. 1985. Tese (Doutoramento) - Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, São Paulo, 1985. Disponível em: <http://repositorio.unicamp.br/handle/REPOSIP/286467?mode=full>. Acesso em: 03 ago. 2018.

\_\_\_\_\_. **Financeirização global: O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo**. In: FIORI, J. L.; TAVARES, M. C. (Orgs). **Poder e Dinheiro**, uma economia política da globalização. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

BRASIL. **Emenda Constitucional de Revisão Nº 1**, de 01 de março de 1994, acrescenta os arts. 71, 72 e 73 ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Emendas/ECR/ecr1.htm)

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 14**, de 12 de setembro de 1996. Modifica os arts. 34, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e dá nova redação ao art. 60 do Ato das Disposições constitucionais transitórias. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc14.htm)

\_\_\_\_\_. **Lei 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L9394.htm)

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 53**, de 19 de dezembro de 2006. Dá nova redação aos arts. 7º, 23, 30, 206, 208, 211 e 212 da Constituição Federal e ao art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

\_\_\_\_\_. **Decreto 6094**, de 24 de abril de 2007, que dispõe sobre a implementação do Plano de Metas Compromisso Todos pela Educação, pela União Federal, em regime de colaboração com Municípios, Distrito Federal e Estados, e a participação das famílias e da comunidade, mediante programas e ações de assistência técnica e financeira, visando a mobilização social pela melhoria da qualidade da educação básica. MEC, Brasília, 2007.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 59**, de 11 de novembro de 2009. Acrescenta § 3º ao art. 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para reduzir, anualmente, a partir do

exercício de 2009, o percentual da Desvinculação das Receitas da União incidente sobre os recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição Federal, dá nova redação aos incisos I e VII do art. 208, de forma a prever a obrigatoriedade do ensino de quatro a dezessete anos e ampliar a abrangência dos programas suplementares para todas as etapas da educação básica, e dá nova redação ao § 4º do art. 211 e ao § 3º do art. 212 e ao caput do art. 214, com a inserção neste dispositivo de inciso VI.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 93**, de 08 de setembro de 2016. altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para prorrogar a desvinculação de receitas da União e estabelecer a desvinculação de receitas dos Estados, Distrito Federal e Municípios.

\_\_\_\_\_. **Emenda Constitucional 95**, de 15 de dezembro de 2016, altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. Exposição de Motivos 273, de 13 de outubro de 1995. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/legin/fed/emecon/1996/emendaconstitucional-14-12-setembro-1996-372814-exposicaodemotivos-148871-pl.html>, Acesso em: 23 dez. 2018.

\_\_\_\_\_. <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2015/01/governo-federal-concedeu-r-104-bilhoes-em-incentivos-fiscais-ao-setor-produtivo-em-2014>. Acesso em: 10 nov. 2018.

\_\_\_\_\_. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/leis\\_2001/110172.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/leis_2001/110172.htm)

\_\_\_\_\_. [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/Mensagem\\_Veto/2001/Mv0009-01.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/Mensagem_Veto/2001/Mv0009-01.htm)

\_\_\_\_\_. **Lei 10.172**, de 9 de janeiro de 2001, aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.494**, de 20 de junho de 2007, Regulamenta o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - FUNDEB, de que trata o art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; altera a Lei nº 10.195, de 14 de fevereiro de 2001; revoga dispositivos das Leis nºs 9.424, de 24 de dezembro de 1996, 10.880, de 9 de junho de 2004, e 10.845, de 5 de março de 2004; e dá outras providências.

\_\_\_\_\_. **Lei 11.738**, de 16 de julho de 2008. Regulamenta a alínea “e” do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o piso salarial profissional nacional para os profissionais do magistério público da educação básica. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/111738.htm)>

\_\_\_\_\_. **Lei 12.351**, de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm)>

\_\_\_\_\_. **Lei 12.465**, de 12 de agosto de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2012 e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2011/Lei/L12465.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2011/Lei/L12465.htm)>

\_\_\_\_\_. **Lei 12.858**, de 09 de setembro de 2013. Dispõe sobre a destinação para as áreas de educação e saúde de parcela da participação no resultado ou da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás natural, com a finalidade de cumprimento da meta prevista no inciso VI do caput do art. 214 e no art. 196 da Constituição Federal; altera a Lei nº 7.990, de 28 de dezembro de 1989; e dá outras providências. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2013/Lei/L12858.htm)>

\_\_\_\_\_. **Lei 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/113005.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2014/lei/113005.htm)

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. **Relatório Educação para Todos no Brasil, 2000-2015**, Versão Preliminar, Brasília-DF, 2014.

BRITO, V. L. F. A. A Lei de Responsabilidade Fiscal impede a implementação do PSPN? In: AMARAL, N. C.; AGUIAR, M. A. S. (Orgs.). **Financiamento da Educação**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016. pp. 111-136.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. **PEC 15/15** torna permanente o Fundeb/Educação. 2016. Disponível em: <http://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-temporarias/especiais/55a-legislatura/pec-015-15-torna-permanente-o-fundeb-educacao>

CANO, W. América Latina, do Desenvolvimento ao Neoliberalismo. In: FIORI, J. L. (Orgs.). **Estado e Moedas no Desenvolvimento das Nações**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2000. pp. 287-326.

CARA, D.; PELLANDA, A. Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95. In: ROSSI, P.; DWECK, E.; OLIVEIRA, A. L. M. (Orgs.). **Economia para poucos**, Impactos sociais da austeridade e alternativas para o Brasil. São Paulo: Autonomia Literária, 2018. pp. 98-126.

CARCANHOLO, M. D. Dependência e superexploração da força de trabalho no desenvolvimento periférico. In: SADER, E.; DOS SANTOS, T. (Coordenadores). MARTINS, C. E.; VALENCIA, A. S. (Organizadores). **A América Latina e os desafios da globalização**. Ensaios dedicados a Ruy Mauro Marini. São Paulo: Boitempo, Editora PUC-Rio, 2009. p. 251-264

CARNEIRO, M. L. F. O manejo da dívida pública. In: SICSÚ, J. **Arrecadação de onde vem?** Gastos Públicos para onde vão? São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. pp.143-154.

CARNEIRO, R. (Org.). **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo: UNESP, 2006.

CARVALHO, C. E. Dívida Pública: politizar o problema para derrotar a dominação dos credores. In: SICSÚ, J. (Org.). **Arrecadação de onde vem?** Gastos públicos para onde vão? São Paulo: Boitempo Editorial, 2007. p. 99-110.

CARVALHO, F. J. C. O sistema financeiro internacional: um breve ensaio ao modo de Celso Furtado. In: SABOIA, J.; CARVALHO, F. J. C. **Celso Furtado e o Século XXI**. Rio de Janeiro: Manole, Minha Editora, Instituto de Economia da UFRJ, 2007. ps. 327-338.

CARVALHO, L. **A valsa brasileira, do boom ao caos econômico**. São Paulo: Todavia, 2018.

CARVALHO, M. Partido, Estado e democracia: a crítica do revisionismo contemporâneo. In: ORSO, J. P.; GONÇALVES, S. R.; MATTOS, V. M. (Orgs.). **Educação, Estado e Contradições sociais**. São Paulo: Outras Expressões, 2011. pp. 37-73.

CASTRO, A. A. **O Haagen-Dazs dos Bancos**. 2016. Disponível em: <http://brasilsobranoelivre.blogspot.com/2016/12/operacoes-compromissadas-o-haagen-dazs.html>. Acesso em: 12 jul. 2018.

CASTRO, J. A. Financiamento e Gasto Público na educação básica no Brasil: 1995-2005. **Educação & Sociedade**, São Paulo, v. 28, n. 100, pp. 857-878, outubro de 2007.

CASTRO, J. A. **O que é e para que serve o relatório Focus**. 2016. Disponível em: <https://www.nexojornal.com.br/expresso/2016/04/03/O-que-%C3%A9-e-para-que-serve-o-relat%C3%B3rio-Focus>. Acesso em: 12 ago. 2018.

CASTRO, J. A.; DUARTE; CARVALHO, B. **Descentralização da Educação Pública no Brasil, Trajetória dos Gastos e das Matrículas**. Texto para Discussão 1352, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, Brasília, 2008.

CENTRO DE CULTURA LUIZ FREIRE. CCLF. [www.cclf.org.br](http://www.cclf.org.br), Olinda, Pernambuco.

CERRONI, U. Existe uma ciência política marxista? In: BOBBIO, N.; BOFFA, M.; CERRONI, U.; GERRATANA, V.; INGRAO, P.; VACCA, G. et al. **O marxismo e o estado**. Rio de Janeiro: Graal, 1979. p. 55-68.

CGU. **CGU conclui relatório de avaliação da gestão do Fundeb**. 2013. Disponível em: <http://www.cgu.gov.br/noticias/2013/07/cgu-conclui-relatorio-de-avaliacao-da-gestao-do-fundeb>

CHESNAIS, F. (Org.). **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**. São Paulo: Xamã, 1998.

\_\_\_\_\_. **A finança mundializada**. São Paulo: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. As dívidas ilegítimas, quando os bancos fazem mão baixa nas políticas públicas. **Temas e Debates**, Círculo de Leitores, Maia, Portugal, 2012.

CINTRA, M. A. M.; PRATES, D. M. Os países em desenvolvimento diante da crise financeira global. In: IPEA-Instituto de Política Econômica Aplicada. **Crise financeira global, mudanças estruturais e impactos sobre os emergentes e o Brasil**. Brasília, 2011.

CONAE. Conferência Nacional de Educação. **Documento Final, 2008**. Disponível em: [http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc\\_final.pdf](http://portal.mec.gov.br/arquivos/conferencia/documentos/doc_final.pdf). Acesso em: 09 jan. 2019.

CONTI, B. A disciplina imposta à periferia: do FMI às agências de rating. In: BELLUZZO, L. G.; BASTOS, P. P. Z. **Austeridade para quem?** Balanço e Perspectivas do Governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior, Friedrich Ebert Stiftung, 2015. pp. 39-43.

CORREA, R. **Equador** - Da noite neoliberal à revolução cidadã. São Paulo: Boitempo, 2015.

CORTES, B. A. Financiamento na Educação: Salário-Educação e suas dimensões privatizantes. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, Volume 5, Nº 04, pp.408-423, outubro/dezembro de 1989.

COSTA, A. M. A determinação social da microcefalia. IPEA, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Edição 86, Ano 13, Brasília, 2016.

CRUZ, R. E. Os recursos federais para o financiamento da educação básica. **Fineduca**, Volume 2, Nº 7, 2012.

CURY, C. R. J. Prefácio. In: DOURADO, L. F. **Plano Nacional de Educação [2011-2020]: Avaliação e Perspectivas**. Belo Horizonte: Autêntica, Editora UFG, Goiânia, 2011.

\_\_\_\_\_. Os desafios e as perspectivas do regime de colaboração e do regime de cooperação no sistema nacional de educação. In: FERREIRA, Naura Carapeto (Org.). **Políticas Públicas e Gestão Democrática da Educação: desafios e compromissos**. Vol. II Curitiba: CRV, 2016.

DARDOT, P.; LAVAL, C. **A Nova razão do mundo**. São Paulo: Boitempo, 2017.

DAVIES, N. Controle estatal ou social das verbas da educação? In: PINTO, J. M.; SOUZA, S. A. (Orgs.). **Para onde vai o dinheiro?** Caminhos e descaminhos do financiamento da educação. São Paulo: Xamã, 2014. p. 133-146.

DIÁRIO INDÚSTRIA E COMERCIO. Banco Central liberou R\$ 94 bilhões em depósitos compulsórios desde setembro. 2018. Disponível em: <http://www.diarioinduscom.com/bc-liberou-r-94-bilhoes-de-depositos-compulsorios-desde-setembro/>. Acesso em: 10 jul. 2018.

DOURADO, L. F. Prefácio. In: GOMES, A. M. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas, SP: Mercado das Letras, 2011a.

\_\_\_\_\_. (Org.). **Plano Nacional de Educação (2011-2020): avaliação e perspectiva**. Goiânia: Editora UFG, 2011b.

\_\_\_\_\_. **Plano Nacional de Educação: o epicentro das políticas de estado para a educação brasileira**. Biblioteca ANPAE, Editora da Imprensa Universitária. Goiânia: UFG, 2017.

DOWBOR, L. **Democracia Econômica, Alternativas de Gestão Social**, Petrópolis, RJ: Vozes, 2008.

\_\_\_\_\_. Onde está o dinheiro? Sistema financeiro, evasão fiscal e injustiça tributária como limites ao desenvolvimento. In: BELLUZZO, L. G.; BASTOS, P. P. Z. **Austeridade para quem?** Balanço e Perspectivas do Governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior, Friedrich Ebert Stiftung, 2015. pp.45-54.

\_\_\_\_\_. **Como as corporações cercam a democracia**. 2016. Disponível em: <http://www.ihu.unisinos.br/noticias/556839-como-as-corporacoes-cercam-a-democracia-artigo-de-ladislau-dowbor>. Acesso em: 26 jun. 2016.

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

DUMÉNIL, G.; LÉVY, D. **O Crise do Neoliberalismo**. São Paulo: Boitempo, 2014.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do estado**: Trabalho relacionado com as investigações de L. H. Morgan. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1984.

FAGNANI, E. O fim de um ciclo improvável [1988-2016] - A política social dos governos petistas e a derrocada da cidadania pós-golpe. In: MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. **Cinco mil dias o Brasil na era do Lulismo**. São Paulo: Fundação Lauro Campos, Boitempo, 2017. pp. 117-130.

FARENZENA, N. **Diretrizes da Política de Financiamento da Educação Básica brasileira**: Continuidades e inflexões no ordenamento constitucional legal -1987-1996. 2001. Tese (Doutorado) - Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2001.

FASE, Federação dos Órgãos para Assistência Social e Educacional. Rio de Janeiro, [www.fase.org.br](http://www.fase.org.br)

FERNANDES, F. **O que é revolução**. São Paulo: Expressão Popular, 2018.

FERRARI FILHO, F.; PAULA, L. F. (Orgs.). **A crise financeira internacional**. Origens, desdobramentos e perspectivas. São Paulo: UNESP, 2012.

FERREIRA, M. R. J. Financeirização: Impacto nas prioridades de gasto do Estado-1990-2007. In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. (Orgs.). **O Brasil sob a nova ordem**. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 51-73.

FERREIRA, T. P.; PETRASSI, M. B. S. **Regime de Metas para a Inflação**, Resenha sobre a Experiência Internacional, Notas Técnicas do Banco Central, Nº 30, Brasília, 2002.

FIGUEIREDO, E. L. Globalização, Neoliberalismo e a estratégia do poder: os jogos não estão feitos. In: SANTOS, T. **Globalização Dimensões e Alternativas**. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, São Paulo: Loyola, 2004. pp.243-261.

FINEDUCA, Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação, [www.fineduca.org.br](http://www.fineduca.org.br). Acesso em: 07 nov. 2018.

FMI - Fundo Monetário Internacional, “Avaliação da Gestão do Investimento Público” [Relatório da Assistência Técnica, novembro de 2018) acessível em <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/-/gestao-do-investimento-publico-do-brasil-e-avaliada-pelo-fmi>, acesso em 12 de janeiro de 2019.

FRANCO, G. H. B. Notas sobre crowding out, juros altos e Letras Financeiras do Tesouro. In: BACHA, E. L.; OLIVEIRA, L. C. (Orgs.). **Mercado de Capitais e Dívida Pública**, tributação, indexação e alongamento. Rio de Janeiro: Andib, IEPE, CdG, 2007. pp. 273-296.

\_\_\_\_\_. **A Moeda e a Lei**: Uma história monetária 1933-2013. Rio de Janeiro: Zahar, 2017.

FUNDAÇÃO ULISSES GUIMARÃES. **Uma ponte para o futuro**. Brasília, 2015.

FURTADO, C. **O capitalismo global**. São Paulo: Paz e Terra, 1998.

\_\_\_\_\_. **O longo amanhecer**. Reflexões sobre a formação do Brasil. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

\_\_\_\_\_. **Criatividade e Dependência na civilização industrial**. São Paulo: Companhia das Letras, 2008.

GATTI, B. A. **A construção da pesquisa em educação no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2012.

GOMES, A. M. (Org.). **Políticas públicas e gestão da educação**. Campinas, SP: Mercado de Letras, 2011.

GOMES, F. G. **Acumulação de capital via dívida pública**: contribuição para uma crítica à razão da crise fiscal. 2007. Tese (Doutorado) - Núcleo de Pós-graduação em Administração da Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, 2007.

GONÇALVES, R. **Globalização e desnacionalização**. São Paulo: Paz e Terra, 1999.

GONÇALVES, R. C. **Regime de Superávit Primário no Brasil**: teoria, institucionalidade e prociclicidade. 2017. Dissertação (Mestrado) - Programa de Pós-Graduação em Ciências Econômicas do Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2017.

HERMANN, J. A macroeconomia da dívida pública: notas sobre o debate teórico e a experiência brasileira recente (1999-2002). Dilemas da Dívida, **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, Ano III, 2002, Ano No 04, Fundação Konrad Adenauer, 2002, p. 41-70.

\_\_\_\_\_. **A Macroeconomia da Dívida Pública**: Notas sobre o Debate Teórico e a Experiência Brasileira Recente (1999-2002). Rio de Janeiro: Instituto de Economia, UFRJ, 2003.

HERRERA, S. A dívida pública brasileira: Uma perspectiva internacional. **Cadernos Adenauer**, Rio de Janeiro, No. 04, Ano III pp.11-40, 2002.

HIDALGO, A. M. Os limites da proposta de constituição de políticas de Estado para a educação no documento-referência para a Conferência Nacional de Educação [Conae] 2010. in ORSO, J. P.; GONÇALVES, S. R.; MATTOS, V. M. **Educação, Estado e Contradições Sociais**. São Paulo: Outras Expressões, 2011. pp. 203-223.

HOBBSBAWN, E. J. **A era do capital, 1848-1875**. São Paulo: Paz e Terra, 2012.

HOUAISS, A. **Dicionário Houaiss da Língua Portuguesa**. Rio de Janeiro: Objetiva, 2001.

INESC, Instituto de Estudos Socioeconômicos. **Implicações do Sistema Tributário Brasileiro**, Brasília, 2014.

IPEA. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Comunicado 14, Distribuição Funcional da Renda no Brasil: situação recente, 12/11/2008, **IPEA**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/081111\\_comunicadoipea14.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/081111_comunicadoipea14.pdf)>. Acesso em 27 de junho de 2016.

\_\_\_\_\_. Comunicado 124, Financiamento da educação: necessidades e possibilidades, 14/11/2011, **IPEA**, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214\\_comunicadoipea124.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/comunicado/111214_comunicadoipea124.pdf)>. Acesso em: 27 jun. 2016.

IWATA, R. **Ordem Mundial e Agências de Rating**, O Brasil e as agências na era global [1996-2010]. São Paulo: Editora Senac, 2012.

JASPER, F. **Dar o calote no Fisco vale a pena.** E o novo Refis é mais uma prova disso, Curitiba, Paraná. 2017. Disponível em: <http://www.gazetadopovo.com.br/politica/republica/dar-o-calote-no-fisco-vale-a-pena-e-onovo-refis-e-mais-uma-prova-disso-e2fr0gbkf1xbv5bjn39nnajrb> 2017.

JULIÃO, L. G. A gangorra da taxa básica de juros da economia nos governos de FH, Lula e Dilma, <https://acervo.oglobo.globo.com/em-destaque/a-gangorra-da-taxa-basica-de-juros-da-economia-nos-governos-fh-lula-dilma-20322941#ixzz5apAeSxPPstest>, **O GLOBO**, Rio de Janeiro, 2016. Acesso em: 26 dez. 2018.

KHAIR, A. Redução da Selic é assunto proibido, **Carta Maior**, 15 de novembro de 2014, Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia/Amir-Khair-Reducao-da-Selic-e-assunto-proibido/7/32242>. Acesso em: 12 nov. 2018.

KLIASS, P. Aspectos da Política Fiscal. In: MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. **Cinco mil dias, o Brasil na era do Lulismo.** São Paulo: Fundação Lauro Campos, Boitempo, 2017. pp. 101-106.

LACERDA, A. C.; BOCHI, J. I.; REGO, J. M.; BORGES, M. A.; MARQUES, R. M. In: REGO, J. M.; MARQUES, R. M. (Orgs.). **Economia Brasileira.** São Paulo: Saraiva, 2013.

LAVINAS, L.; CORDILHA, A. C. É possível enfrentar o déficit fiscal combatendo a desigualdade? Recuperando o papel da política tributária. In: BELLUZZO, L. G.; BASTOS, P. P. Z. (Orgs.). **Austeridade para quem?** Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff. São Paulo: Carta Maior, Friedrich Ebert Stiftung, 2015. pp.123-129.

LIMA, G. **Economia, dinheiro e poder político.** Curitiba: Ibplex, 2008.

LOPREATO, F. L. Mudanças e Perspectivas. In: CARNEIRO, R. (Org.). **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula.** São Paulo: Unesp, 2006. pp. 207-229.

LOUREIRO, W. **O financiamento da educação no Brasil:** Contextualização. Universidade Federal de Goiás, 2008.

LUPERI, M. **Três ensaios críticos sobre o processo de matematização recente da economia no Brasil e no mundo.** 2012. Tese (Doutorado em Economia) - Escola de Economia de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas. São Paulo, 2012.

MACHADO, L. A. A sociedade excludente. In: SADER, E. (Org.). **Pós-neoliberalismo.** As Políticas Sociais e o Estado Democrático. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995. p. 134-137.

MACHADO, T. Empresas se financiam com renúncias fiscais, diz pesquisa da USP, in Valor Econômico, 18 de maio de 2015, disponível em <https://www.valor.com.br/brasil/4053536/empresas-se-financiam-com-renuncias-fiscais-diz-pesquisa-da-usp>, acesso em 18 de novembro de 2018

MANTEGA, G. Entrevista sobre a aprovação da meta 20 do Plano Nacional de Educação, Lei 13.005/2014. Disponível em: <https://adrenaline.uol.com.br/fórum/threads/mantega-10-do-pib-para-a-educacao>. Acesso em: 13 ago. 2018.

MAPA DA VIOLÊNCIA. Disponível em: [http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014\\_JovensBrasil\\_Preliminar.pdf](http://www.mapadaviolencia.org.br/pdf2014/Mapa2014_JovensBrasil_Preliminar.pdf). Acesso em: 10 nov. 2018.

MARINI, R. M. **Subdesenvolvimento e revolução**. Florianópolis: Insular, Iela, 2012.

MARQUES, R. M.; NAKATANI, P. **Capital fictício e capitais estrangeiros no Brasil**. Rede de Estudos de La Economia Mundial (REDEM), “Desarrollo y Crisis em El Capitalismo”, São Paulo, 2012.

MARTINS, P. S. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**. Campinas, SP: Autores Associados, 2011.

\_\_\_\_\_. A construção do sistema nacional de educação: a cooperação federativa e os desafios para o financiamento da educação. In: AMARAL, N. C.; AGUIAR, M. A. S. **Financiamento da Educação**. Camaragibe, PE: CCS Gráfica e Editora, 2016. pp. 15-34.

MARX, K. **Miséria da Filosofia**. São Paulo: Editorial Grijalbo, 1976.

\_\_\_\_\_. **Contribuição à Crítica da Economia Política**. 3. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

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

\_\_\_\_\_. **O Capital**. *Crítica da Economia Política*. Livro 1 – O processo de produção do capital, Volume II. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

MARX, K.; ENGELS, F. **O Manifesto Comunista**. Ed. Ridendo Castigat Mores, 1999.

MÉSZAROS, I. **A crise estrutural do capital**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2009.

MIRANDA, S. G. A configuração do capitalismo, a reforma do Estado e a Educação. In: ORSO, J. P.; GONÇALVES, S. R.; MATTOS, V. M. (Orgs). **Educação, Estado e Contradições sociais**. São Paulo: Outras Expressões, 2011. p. 17-36.

MODENESI, A. M. **Regimes monetários**. Teoria e Experiência do Real. Barueri, SP: Manole, 2005.

MODENESI, A. M.; MODENESI, R. L. Controle de Capitais: uma proposta de esquerda? In: SICSÚ, J.; FERRARI, F. F. **Câmbio e Controle de Capitais**. Rio de Janeiro: Elsevier-Campus, 2006. pp. 57-85.

MODENESI, A. M.; MODENESI, R. Quinze anos de rigidez monetária no Brasil. **Revista de Economia Política**. v. 32, n. 3 (128), julho-setembro/2012.

MONLEVADE, J. Construção da complexidade do financiamento da educação pública no Brasil. In: PINTO, J. M.; SOUZA, S. A. (Orgs.). **Para onde vai o dinheiro?** Caminhos e Descaminhos do Financiamento da Educação. São Paulo: Xamã, 2014. pp. 11-20.

MOURA, M.; ANDRADE, E. **Macroeconomia**. São Paulo: Publifolha, 2003.

NAKATANI, P. O papel e o significado da dívida pública na reprodução do capital. In: FURTADO, F.; WANSETTO, R. **Ilegitimidade da Dívida Pública, quem deve a quem?** Alternativas desde o sul. São Paulo: Expressão Popular, 2007. pp. 13-29.

NASCIMENTO, M. I. M. **O Império e as primeiras tentativas de organização da educação nacional** (1822-1889). Campinas, 2006. Disponível em: [http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/periodo\\_imperial\\_intro.html](http://www.histedbr.fe.unicamp.br/navegando/periodo_imperial_intro.html). Acesso em: 12 nov. 2018.

NOVAES, A. (Org.). **A crise do Estado-Nação**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.

O ESTADO DE SÃO PAULO. **O PNE e as finanças públicas**. São Paulo. 2014. Disponível em: <https://opinio.estadao.com.br/noticias/geral,o-pne-e-as-financas-publicas-imp-,1520510,29> de junho de 2014. Acesso em: 18 ago. 2018.

O GLOBO. **PF desarticula grupo que desviou R\$ 56 milhões do Fundeb**. 2015. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/pf-desarticula-grupo-que-desviou-57-milhoes-do-fundeb-16746073>, Rio de Janeiro, 2013. Acesso em: 04 nov. 2018.

OCKÉ-REIS, C. O. **SUS**, o desafio de ser único. Rio de Janeiro: Fiocruz, 2012.

OLIVEIRA, F. **Crítica à Razão Dualista**, o Ornitórrinco. São Paulo: Boitempo, 2013.

OREIRO, J. L. **Macroeconomia do desenvolvimento**, uma perspectiva keynesiana, Rio de Janeiro: Gen, LTC, 2016.

PALUDO C.; VITÓRIA, F. B. Contribuições do materialismo histórico-dialético para o entendimento da política pública social na atualidade. In: CUNHA, C.; SOUSA, J. V.; SILVA, M. A. **O Método dialético na pesquisa em educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014. pp. 99-130.

PASSOS, A. P. F.; CASTRO, P. S. C. O Orçamento e a Dívida pública Federal. In: SILVA, A. C.; CARVALHO, L. O.; MEDEIROS, O. L. **Dívida Pública: A experiência brasileira**. Brasília: Secretaria do Tesouro Nacional-Banco Mundial, 2009. Parte 2, Capítulo IV, p. 219-241.

PATU, G. **A especulação financeira**. São Paulo: Publifolha, 2001.

PAULA, L. F.; FERRARI FILHO, F. Avaliação do Regime Cambial Brasileiro Pós-1999: Análise crítica e propositiva. In: OREIRO, J. L.; PAULA, L. F.; BASÍLIO, F. (Orgs). **Macroeconomia do Desenvolvimento, Ensaios sobre restrição externa, financiamento e política macroeconômica**. Recife: Editora Universitária-UFPE, 2012. ps. 317-352.

\_\_\_\_\_; SARAIVA, P. J. O regime de metas de inflação no Brasil: o que pode ser mudado 2015. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia-Politica/O-Regime-de-Metas-de-Inflacao-no-Brasil-o-que-pode-ser-mudado-/7/33475>. Acesso em: 12 nov. 2018.

PAULANI, L. Desenvolvimentismo, planejamento e investimento público nos cinco mil dias do lulismo. In: MARINGONI, G.; MEDEIROS, J. (Orgs.). **Cinco mil dias, o Brasil na era do Lulismo**. São Paulo: Fundação Lauro Campos, Boitempo, 2017. pp. 91-106.

PERONI, V. O Estado brasileiro e a política educacional nos anos 90. In: 23ª Reunião Anual da ANPED, **Anais...** Caxambu, 2000.

PICKETTY, T. **O Capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PICOLLO, M. A privatização estruturada: o PND no Governo Collor (1990-1992). **Revista Outros Tempos**, vol. 10, n. 16, 2013. p. 65-87.

PINTO, J. M. O Governo Lula e a Educação. In: CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO. Save The Children, **Insumos para o debate Financiamento da Educação no Governo Lula**, São Paulo: Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2009. p. 52-66.

PÓLIS, Instituto Pólis, [www.polis.org.br](http://www.polis.org.br), São Paulo.

PORTAL TERRA. Mantega afirma que 10% do PIB quebrariam o país. 2012. Disponível em: <https://economia.terra.com.br/mantega-afirma-que-10-do-pib-para-educacao-quebrariam-o-pais,51d89174eeb31410VgnCLD200000bbcceb0aRCRD.html>, 04 de julho de 2010. Acesso em: 16 ago. 2018.

POULANTZAS, N. **Poder político e Classes Sociais**. São Paulo: Martins Fontes, 1977.

PRADO JR, C. **História Econômica do Brasil**. 43. ed. São Paulo: Brasiliense, 2012.

PRATES, D. As economias emergentes no contexto da crise financeira mundial. In: OREIRO, J. L.; PAULA, L. F.; BASÍLIO, F. (Orgs.). **Macroeconomia do desenvolvimento**, Ensaios sobre restrição externa, financiamento e política macroeconômica. Recife: Editora Universitária - UFPE, 2012. pp. 357-398.

PULITI, P. **O juro da notícia**. Jornalismo pautado pelo capital financeiro. Florianópolis: Insular, 2013.

RECEITA FEDERAL DO BRASIL. Disponível em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/acesso-rapido/tributos>. Acesso em: 17 dez. 2018.

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

RESENDE, A. L. **Juros, Moeda e Ortodoxia**. São Paulo: Portfólio-Penguin, 2017.

REZENDE, A. P. Disponível em: <http://refisdacrise.com.br/2015/05/empresas-se-financiam-com-renuncias-fiscais-diz-pesquisa-da-usp/.2015>.

ROSSI, P. **Neoliberalismo e democracia são incompatíveis**. 2017. Disponível em: <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia-Politica/Pedro-Rossi-Neoliberalismo-e-democracia-sao-incompativeis/7/37870> Acesso em: 03 maio 2018.

SADER, E. Prefácio. In: MÉSZÁROS, I. **A Educação para além do capital**. São Paulo: Boitempo, 2005.

SAID, M. A. A dívida pública e IFMs - da subordinação à resistência. In: FURTADO, F.; WANSETTO, R. **Ilegitimidade da Dívida Pública, quem deve a quem?** Alternativas desde o sul. São Paulo: Expressão Popular, 2007. pp. 09-12.

SALVADOR, E. Crise do capital e socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, I.; BEHRING, E. R.; SANTOS, S. M. M.; MIOTO, R. C. T (Orgs). **Capitalismo em Crise, Política Social e Direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 35-63.

SANTIAGO, P. R. **Crise e Rumos**. Política, Ética e Soberania. Brasília: Câmara dos Deputados, 2005, p. 37-40.

\_\_\_\_\_. **O piso salarial e a carreira docente no Recife**. 2013. Disponível em: <https://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2013/01/25/o-piso-salarial-e-a-carreira-docente-na-cidade-do-recife/>

SANTOS, T. **Socialismo ou fascismo**, o novo caráter da dependência e o dilema latino-americano. Florianópolis: Insular, IELA-Instituto de Estudos Latino-Americanos, 2018.

SAWAYA, Rubens. Descalabro fiscal ou luta pela riqueza? **Marxismo 21**. 2015. Disponível em: <https://marxismo21.org/wp-content/uploads/2015/10/Rubens-Sawaya.pdf>

SICSÚ, J. Para Repensar a Ciência Econômica, para Repensar a Economia Brasileira. In: MODENESI, A. **Regimes Monetários Teoria e Experiência do Real**, São Paulo: Manole, 2005. pp. XXXIX-XLII.

SICSÚ, J. (Org.). **Arrecadação (de onde vem?) e Gastos Públicos (para onde vão?)**. São Paulo: Boitempo/Fundação Rosa Luxemburgo, 2007.

SILVA, A. C. M. A montanha em movimento: uma notícia sobre as transformações recentes da economia global. In: CARNEIRO. R. (Org.). **A Supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**. São Paulo: Editora Unesp, 2006. p. 51-96.

SILVA, A. M. A. Meta de Superávit primário: Implicações para a receita pública no atual arcabouço institucional brasileiro. In: ANFIP. **Orçamento e Políticas públicas, condicionantes e externalidades**. Fundação Anfip, 2011.

SOUZA, J. V. Método materialista histórico-dialético e pesquisa em políticas educacionais: uma relação em permanente construção. In: CUNHA, C.; SOUZA, J. V.; SILVA, M. A. (Orgs). **O Método dialético na pesquisa em educação**. Campinas, SP: Autores Associados, 2014. pp. 01-12.

STIGLITZ, J. **O mundo em queda livre**. São Paulo: Companhia das Letras, 2010.

TESOURO, S. T. N. **Manual de Estatísticas Fiscais do Boletim Resultado do Tesouro Nacional**, p. 7, Tesouro Nacional, Brasília, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/246449/Manual+de+Estat%C3%ADsticas+do+Boletim+Resultado+do+Tesouro+Nacional.pdf/d760b0b0-a98a-4f44-ae61-29e2af77f3ba>. Acesso em: 26 dez. 2018.

TESOURO, S. T. N. **O que é a Dívida Pública Federal**. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/o-que-e-a-divida-publica-federal>. Acesso em: 01 nov. 2018.

TORRES FILHO, E. T. Sistema financeiro globalizado contemporâneo. **Revista de Economia Política**, v. 34, n. 3 (136), julho-setembro/2014.

TORRIGLIA, P. L.; ORTIGARA, V. O Campo das mediações, primeiras aproximações para a pesquisa em políticas educacionais. In: CUNHA; SOUZA, J. V.; SILVA, M. A. (Orgs.). **O método dialético na pesquisa em educação**. Brasília: Autores Associados, Universidade de Brasília, Faculdade de Educação, 2014. p. 183-200.

TOUSSAINT, E. **A Bolsa ou a Vida**. A dívida externa do Terceiro Mundo: As finanças contra os povos. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2002.

UNIÃO NACIONAL DOS ESTUDANTES. UNE. **Cancelamento da CONAE, pelo MEC, está na contramão das lutas das ruas e do movimento educacional brasileiro, UNE, Rio de Janeiro, 2014**.

VALENTE, I. Governo Lula é responsável pela manutenção dos vetos de FHC ao plano nacional de educação. Disponível em: <http://www.ivanvalente.com.br/2009/05/28/governo-lula-e-responsavel-pela-manutencao-dos-vetos-de-fhc-ao-plano-nacional-de-educacao/.com>. Acesso em: 18 nov. 2018.

VERSIANI, F. R. A dívida pública interna e sua trajetória recente. Dilemas da Dívida, **Cadernos Adenauer**, Ano III, Nº 04, p. 101-119. Fundação Konrad Adenauer, Rio de Janeiro, 2002.

VOLPE, G. C. M. Público, mas nem tanto; crise, mas nem tanta: sobre fundos públicos e crise [fiscal] do estado capitalista. Disponível em: <http://www.anped.org.br/sites/default/files/gt05-3158-int.pdf>

WAPSHOTT, N. **Keynes x Hayek**, As origens e a herança do maior duelo econômico da história. São Paulo: Record, 2016.

WATANABE, M. **Sucessivos Refis tornam elisão fiscal vantajosa**. 2017. Disponível em: <http://www.valor.com.br/brasil/4995306/sucessivos-refis-tornam-elisao-fiscal-vantajosa>

WHITEHEAD, L. Ideias econômicas, doutrina e política na América Latina: os fundamentos moveidões do liberalismo econômico na formação das políticas públicas. In: SOLA, L.; KUGELMAS, E.; WHITEHEAD, L. **Banco Central, autoridade política e democratização** - um equilíbrio delicado. Rio de Janeiro: FGV, 2002. pp. 259-287.