

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

PAULO RUBEM SANTIAGO FERREIRA

**BARREIRAS MACROECONÔMICAS, ACUMULAÇÃO DE
CAPITAL E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA
NO BRASIL (1988-2023).**

RECIFE, 2024

PAULO RUBEM SANTIAGO FERREIRA

**BARREIRAS MACROECONÔMICAS, ACUMULAÇÃO DE
CAPITAL E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA
NO BRASIL (1988-2023)**

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Educação da Universidade Federal de Pernambuco da como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutor em Educação.

ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: EDUCAÇÃO

ORIENTADORA: PROFA. DRA. LUCIANA ROSA MARQUES

RECIFE, 2024

Catálogo na fonte
Bibliotecário Bruno Márcio Gouveia, CRB-4/1788

F383b	Ferreira, Paulo Rubem Santiago Barreiras macroeconômicas, acumulação de capital e o financiamento da educação pública no Brasil (1988-2023) / Paulo Rubem Santiago Ferreira. – 2024. 400 f. Orientação de: Luciana Rosa Marques. Tese (doutorado) - Universidade Federal de Pernambuco, Centro de Educação. Programa de Pós-graduação em Educação, 2024. Inclui referências. 1. Política educacional. 2. Educação pública. 3. Macroeconomia I. Marques, Luciana Rosa (orientação). II. Título. 379 (22. ed.) UFPE (CE 2024-086)

**BARREIRAS MACROECONÔMICAS, ACUMULAÇÃO DE
CAPITAL E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO PÚBLICA
NO BRASIL (1988-2023)**

Tese apresentada como requisito
parcial para a obtenção do Título de
Doutor em Política Educacional,
Planejamento e Gestão da Educação,
no Programa de Pós-Graduação em
Educação (PPGE) da Universidade
Federal de Pernambuco.

APROVADA EM 12 DE JULHO DE 2024.

Banca Examinadora

Professora Doutora Luciana Rosa Marques (Orientadora)
Centro de Educação – PPGE-UFPE.

Professora Doutora Andréa Barbosa Gouveia
Universidade Federal do Paraná.

Professor Doutor Romualdo Luiz Portela de Oliveira.
Universidade de São Paulo.

Professora Doutora Maria do Socorro Valois Alves
Universidade Federal Rural de Pernambuco.

Professora Doutora Maria Dilneia Espindola Fernandes
Universidade Federal de Pernambuco.

Professora Doutora Alice Miriam Happ Botler - Suplente.
Centro de Educação -PPGE-UFPE.

Professora Doutora Ana de Fátima Pereira de Souza
Abranches – Suplente. Fundação Joaquim Nabuco-MEC.

Recife- 2024

A meus pais (in memoriam) Rubem Ferreira, o Rubinho, e Maria Laura Santiago Ferreira, a Lurizinha, pelo esforço, pelo apoio e pelo entusiasmo com cada passo dado na educação de seus filhos em tempos tão difíceis.

Aos meus filhos Luisa, Mateus e Vitor, pelo amor e pela importância de suas presenças na minha vida.

Aos meus irmãos, Ricardo Rubem, Rubem Alexandre e Verônica, pela torcida e pelo incentivo à conclusão de mais essa etapa da vida acadêmica;

À Auditora aposentada da Receita Federal Maria Lúcia Fattorelli, Coordenadora Nacional da Auditoria Cidadã da Dívida Pública, pela coragem e capacidade de enfrentar os interesses do capital fictício e a dívida pública;

A Manoel da Conceição Santos (in memoriam), trabalhador rural, líder sindical no Pindaré Mirim, no Maranhão, preso e barbaramente torturado pela ditadura militar, o que o obrigou ao exílio, e que se manteve forte, íntegro e coerente até partir, com quem muito pude aprender me tornando seu amigo;

Ao ex-Deputado Federal Sérgio Miranda (PC do B/PDT-MG), falecido em 26 de novembro de 2012, aos 65 anos. Em três mandatos como deputado federal, por várias sessões legislativas, foi membro titular da Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional, onde enfrentava com garra e competência a arrogância e o conservadorismo de Ministros da Fazenda e Presidentes do Banco Central. Sérgio era um exímio conhecedor e crítico das políticas econômicas e dos orçamentos públicos postos à serviço da acumulação do capital. Apreendi muito com ele.

Ao ANDES, Sindicato Nacional dos Docentes das Instituições de Ensino Superior, pela defesa da Universidade pública brasileira e pela prática intransigente da liberdade e da autonomia sindicais, importantíssima referência no movimento sindical brasileiro.

Aos trabalhadores e trabalhadoras em educação que resistem e carregam inegociável a utopia de uma sociedade sem explorados e exploradores, uma pátria livre e soberana.

AGRADECIMENTOS

À minha Orientadora, Professora Doutora Luciana Rosa Marques, pela disponibilidade permanente, pelas observações e sugestões ao desenvolvimento do trabalho acadêmico, sobretudo para que eu fosse mais “econômico e objetivo” ao tratar das relações entre economia e financiamento da educação, o que eu agradeço imensamente. Para quem esteve durante 24 anos no parlamento, é um desafio considerável reformular o hábito de falar/escrever muito.

Ao Professor Fabrício Augusto de Oliveira, pelos comentários ao texto desse trabalho, pelas sugestões e, sobretudo, pela capacidade didática de descomplicar o conhecimento da economia, de suas relações com a política, as finanças públicas e os interesses da maioria do povo brasileiro.

Ao Professor Fernando Ferrari, que conheci quando exerci o mandato de Deputado Federal e o tive como interlocutor dos temas econômicos. Agradeço também pelas observações e sugestões em relação ao trabalho agora concluído, em especial quanto à abordagem das restrições macroeconômicas ao desafio do pleno financiamento da educação pública.

Aos colegas docentes do Departamento de Educação Física da UFPE, pela solidariedade à necessidade de redução de minha carga horária durante a pesquisa ora concluída.

Ao programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE, pela sempre atenciosa disponibilidade para nos prestar esclarecimentos e apoiar na condução da pesquisa.

Aos colegas docentes de outros Departamentos da UFPE, que me possibilitaram nesses últimos anos o diálogo transversal e o debate entre os temas pertinentes ao objeto de pesquisa aqui selecionado e suas respectivas áreas de docência e pesquisa, especialmente nos Departamentos de Serviço Social, em Economia (CAA-UFPE), em Comunicação e na Saúde Coletiva também na UFPE.

À Doutora Tânia Araújo Jorge, Presidente do Instituto Oswaldo Cruz (RJ), companheira de militância no aguerrido Movimento de Emancipação do Proletariado, o MEP, nos anos de 1970, também pela oportunidade desse diálogo transversal e pelo estímulo ao avanço nos trabalhos acadêmicos.

[...] se no passado, o local primeiro de luta dos movimentos progressistas era a produção capitalista, some-se a esta o desafio da luta contra a expropriação. Esta é hoje tão bem sintetizada na figura da redução ou mesmo eliminação de políticas de bem-estar com vistas à remuneração do capital-dinheiro que a finança empresta ao estado. Lutar contra a exploração sempre significou lutar contra o capital; nestes nossos tempos de crise estrutural, lutar contra a expropriação financeira também é. No sentido democrático lutar pela participação social nas questões econômicas não é um fim em si mesmo, mas uma luta contra o próprio capital, sem o que não é possível pensar numa sociedade mais igualitária.

(Daniel Bin, 2020, p. 15).

RESUMO

O trabalho teve como objeto de investigação as relações estabelecidas entre o Ministério da Fazenda e o Ministério da Educação entre 1988 e 2023, partindo das normas constitucionais relativas ao financiamento da educação pública e as deliberações do governo federal na esfera da macroeconomia, suas relações com a acumulação de capital e os impactos naquele processo de financiamento, na elaboração e execução do orçamento da União. Por meio da análise qualitativa de documentos de caráter econômico e jurídico, destacaram-se emendas constitucionais, leis infraconstitucionais, planos e programas, relatórios de execução orçamentária e dados quantitativos relativos às decisões macroeconômicas do período investigado. A pesquisa se orientou pela compreensão materialista, histórico-dialética da sociedade, que se revelou a mais apropriada ao objeto de estudo selecionado. Para isso foram determinantes as características da formação econômica do Brasil, da colônia à república e as influências observadas no âmbito doméstico e, em particular, na gestão dos fundos públicos no país, como fruto das metamorfoses ocorridas no processo de acumulação do modo de produção capitalista no Brasil e no mundo. Como referencial teórico a pesquisa se apoiou, sobretudo, nas contribuições de Karl Marx e de autores marxistas. Dessa forma, compreendendo o Estado como instrumento de reprodução do capital, mas considerando a disputa pelas pautas decisórias inerentes à sua existência e modo de atuação, a pesquisa destacou as lutas educacionais e as conquistas que se desenvolveram antes e a partir de 1988 no campo do financiamento da educação, apontando seus limites, dada a submissão do gasto público, logo em seguida, à dominância financeira da acumulação do capital. A pesquisa confirma em suas conclusões a tese da submissão e limitação da ação do Ministério da Educação às diretrizes macroeconômicas sob a direção do Ministério da Fazenda, que patrocina isoladamente ou em conjunto com o Banco Central políticas tributárias, monetárias, cambiais e fiscais incidindo na arrecadação dos fundos públicos, na formação e expansão do estoque da dívida pública, aliadas aos interesses da acumulação do capital, sobretudo do capital fictício, com nefastas consequências políticas, jurídicas e financeiras impostas à democracia, ao gasto público e ao financiamento adequado da educação pública no país. Sugerimos nas considerações finais a trilha de estratégias e objetivos para a formação dos profissionais da educação e novas investigações nesse campo, assim como para a atuação dos movimentos sociais na educação pública pela superação anticapitalista da ordem macroeconômica vigente.

Palavras-chave: macroeconomia; acumulação de capital; financiamento da educação; fundos públicos.

ABSTRACT

The object of this study was to investigate the relations established between the Ministry of Finance and the Ministry of Education between 1988 and 2023, based on the constitutional rules relating to the financing of public education and the federal government's deliberations in the macroeconomic sphere, its relations with the accumulation of capital and the impacts of this financing process on the preparation and execution of the federal budget. By means of a qualitative analysis of economic and legal documents, we highlighted constitutional amendments, infra-constitutional laws, plans and programmes, budget execution reports and quantitative data relating to the macroeconomic and annual budget decisions made during the period under investigation. The research was guided by a materialist, historical-dialectical understanding of society, which proved to be the most appropriate for the selected object of study. The characteristics of Brazil's economic formation, from the colony to the republic, and the influences observed in the domestic sphere and, in particular, in the management of public funds in the country, as a result of the metamorphoses that occurred in the process of accumulation of the capitalist mode of production in Brazil and in the world, were decisive for this. As a theoretical reference, the research was based above all on the contributions of Karl Marx and Marxist authors. In this way, understanding the state as an instrument for the reproduction of capital, but considering the dispute over the decision-making guidelines inherent to its existence and mode of action, the research highlighted the educational struggles and achievements that developed before and since 1988 in the field of education funding, pointing out its limits, given the submission of public spending shortly afterwards to the financial dominance of capital accumulation. In its conclusions, the research confirms the thesis of the submission and limitation of the Ministry of Education's actions to macroeconomic guidelines under the direction of the Ministry of Finance, which sponsors tax, monetary, exchange rate and fiscal policies alone or together with the Central Bank, affecting the collection of public funds, the formation and expansion of the public debt stock, allied to the interests of capital accumulation, especially fictitious capital, with harmful political, legal and financial consequences imposed on democracy, public spending and the adequate financing of public education in the country. In our final remarks, we suggest strategies and objectives for the training of education professionals and new research in this field, as well as for the actions of social movements in public education to overcome the current anti-capitalist macroeconomic order.

Keywords: macroeconomics; capital accumulation; education financin; public funds.

RESUMEN

El objeto de este estudio fue investigar las relaciones establecidas entre el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Educación entre 1988 y 2023, a partir de las normas constitucionales relativas a la financiación de la enseñanza pública y las deliberaciones del gobierno federal en el ámbito macroeconómico, sus relaciones con la acumulación de capital y los impactos de este proceso de financiación en la elaboración y ejecución del presupuesto federal. Por medio de un análisis cualitativo de documentos económicos y jurídicos, destacamos enmiendas constitucionales, leyes infraconstitucionales, planes y programas, informes de ejecución presupuestaria y datos cuantitativos relativos a las decisiones macroeconómicas durante el período investigado. La investigación se orientó por una concepción materialista e histórico-dialéctica de la sociedad, que resultó ser la más adecuada para el objeto de estudio seleccionado. Para ello, fueron determinantes las características de la formación económica de Brasil, de la colonia a la república, y las influencias observadas en el ámbito interno y, en particular, en la gestión de los fondos públicos en el país, como resultado de las metamorfosis ocurridas en el proceso de acumulación del modo de producción capitalista en Brasil y en el mundo. Como referencia teórica, la investigación se basó sobre todo en las contribuciones de Karl Marx y de autores marxistas. Entendiendo al Estado como instrumento de reproducción del capital, pero considerando la disputa por las directrices decisorias inherentes a su existencia y modo de actuación, la investigación destacó las luchas y conquistas educacionales que se desarrollaron antes y desde 1988 en el campo del financiamiento de la educación, señalando sus límites, dada la sumisión del gasto público poco después al dominio financiero de la acumulación de capital. En sus conclusiones, la investigación confirma la tesis de la sumisión y limitación de las acciones del Ministerio de Educación a las directrices macroeconómicas bajo la dirección del Ministerio de Hacienda, que patrocina las políticas tributaria, monetaria, cambiaria y fiscal solo o junto con el Banco Central, afectando la recaudación de fondos públicos, la formación y expansión del stock de deuda pública, aliada a los intereses de la acumulación de capital, especialmente del capital ficticio, con nefastas consecuencias políticas, jurídicas y financieras impuestas a la democracia, al gasto público y al financiamiento adecuado de la educación pública en el país. En los comentarios finales, sugerimos estrategias y objetivos para la formación de profesionales de la educación y nuevas investigaciones en este campo, así como para las acciones de los movimientos sociales en la educación pública para superar el actual orden macroeconómico anticapitalista.

Palabras-clave: macroeconomía; acumulación de capital; financiamiento de la educación; fondos públicos.

LISTA DE QUADROS

QUADRO 01 - Relação entre as variáveis macroeconômicas e suas alterações	67-68
QUADRO 02 - Composição dos Créditos Tributários (Competências da RFB e PGFN)	110-111
QUADRO 03 - Composição dos proprietários do estoque da dívida pública federal mobiliária interna (2022)	144-145
QUADRO 04 - Reformas estruturais ajudando a estabilizar Dívida/PIB (2023)	146
QUADRO 05 - Base diversificada de investidores (Tesouro Nacional 2023)	147
QUADRO 06 - Macroeconomia, teoria, orientações, instrumentos financeiros e jurídicos	155
QUADRO 07 - Desvinculação constitucional de recursos (1994-2024)	276

LISTA DE FIGURAS, GRÁFICOS E IMAGENS

FIGURA 01	- Orçamento Federal executado (Pago) em 2022	133
FIGURA 02	- Diagnóstico da crise econômica na perspectiva da ortodoxia neoliberal	173
FIGURA 03	- Círculo Vicioso da Austeridade	318
FIGURA 04	- Escolaridade média, em anos de estudo da população de 18-29 anos ...	355
FIGURA 05	- Participação pública: Expansão das matrículas na graduação	361
FIGURA 06	- Relação proporcional entre os rendimentos dos profissionais da educação- nível superior- e os rendimentos das demais áreas de atuação profissional com o mesmo grau de formação.....	361
GRÁFICO 01	- Receita Tributária por Base de Incidência	102
GRÁFICO 02	- Meta 07 -Metas para o IDEB-Anos iniciais no Ensino Fundamental e Metas fixadas no PNE -Brasil	351
GRÁFICO 03	- Meta 07- Metas e indicadores do IDEB no ensino fundamental, anos iniciais para as grandes regiões do País (2007-2021).....	351
GRÁFICO 04	- Meta 07 - Indicadores do IDEB para os anos finais do ensino fundamental e metas fixadas no PNE (2007-2021).....	352
GRÁFICO 05	- Meta 07 - Indicadores e Metas do IDEB estabelecidas no PNE para os anos finais, para as grandes regiões (2007-2021).....	353
GRÁFICO 06	- Meta 07 - Indicadores do IDEB para o ensino médio (2007-2021) e as metas aprovadas pelo PNE.....	353
GRÁFICO 07	- Meta 07 - IDEB do Ensino Médio e Projeções estabelecidas. Grandes regiões (2007- 2021).....	354
GRÁFICO 08	- Meta 8A.1 – Escolaridade Média, em anos de estudo, da população de 18-29 anos-Brasil -2013/2022	355
GRÁFICO 09	- Meta 12.1 – Taxa Bruta de Matrícula na graduação, por total e segmento de ensino	359
IMAGEM 01	- Instituições credenciadas (“Delears”) a operar nos mercados de títulos públicos (2023-2024)	148

LISTA DE TABELAS

TABELA 01 - Leis Orçamentárias selecionadas, Previsão de Dotações. Orçamentos Fiscal, Seguridade Social e Refinanciamento da Dívida Pública	57
TABELA 02 - Estimativa da Carga Tributária 2022	101
TABELA 03 - Carga Tributária no Brasil e na OCDE (% do PIB) (2021)	102-103
TABELA 04 - Despesas da União com Juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública (interna e externa) (1995-2014). Preços de Janeiro de 2015 (IPCA).	202
TABELA 05 - Arrecadação Tributária por esfera administrativa (R\$ Milhões)	280
TABELA 06 - Arrecadação Tributária como proporção do PIB e Total	280
TABELA 07 - Taxas de Distorção Idade-Série Ensino Médio (1996-1998). Brasil e regiões.....	290
TABELA 08 - Ensino Superior no Brasil (1998)	291
TABELA 09 - Matrícula por dependência administrativa, Brasil e regiões. Nível Superior (1998)	291
TABELA 10 A - Valores do PIB e Percentuais para incremento anual Meta 20 do PNE ...	295
TABELA 10 B - Valores do PIB e Percentuais para incremento anual Meta 20 do PNE ...	296
TABELA 11 A - Função Educação – Valores e Percentuais / Valores totais não executados.....	296
TABELA 11 B - Função Educação – Valores e Percentuais / Valores totais não executados	296
TABELA 12 A - Valores liquidados na função Encargos Especiais	296
TABELA 12 B - Valores liquidados na função Encargos Especiais	297
TABELA 13 A - Arrecadação Total, Operações de Crédito incluídas	297
TABELA 13 B - Arrecadação Total, Operações de Crédito incluídas	297
TABELA 14 A - Total previsto e liquidado por Operações de Crédito, de refinanciamento da dívida pública	298
TABELA 14 B - Total previsto e liquidado por Operações de Crédito, de refinanciamento da dívida pública	298
TABELA 15 - Variação e valores constantes do PIB (2000-2023)	312-313
TABELA 16 - Evolução da Arrecadação (2000-2023) (R\$ Milhões)	314
TABELA 17 - Despesas com a Dívida Pública e destinação de Fundos Públicos (Função Educação e Complementação da União ao FUNDEB	316

TABELA 18 - Taxa de Distorção Idade-Série (2010) Ensino Fundamental e Ensino Médio.....	339-340
TABELA 19 - Taxa de Distorção Idade-Série (2014) Ensino Fundamental e Ensino Médio	340-341
TABELA 20 - Taxa de Distorção Idade-Série (2020) Ensino Fundamental e Ensino Médio	341
TABELA 21 - Taxa de Distorção Idade-Série (2022) Ensino Fundamental e Ensino Médio	342
TABELA 22 - Percentual de Investimento público Total em Educação em relação ao Gasto Público Social (GPS) por nível de ensino (2010-2018)	343
TABELA 23 - Estimativa de percentual de investimento público total em educação em relação ao Gasto Público Social (GPS) por nível de ensino (2010-2018)	343-344
TABELA 24 - Proporção de Investimento público direto por natureza de despesa. Todos os níveis de ensino	345
TABELA 25 - Proporção do investimento público direto por natureza de despesa. Educação Básica (2010-2018)	346
TABELA 26 - Proporção do investimento público direto por natureza de despesa. Educação Superior (2010-2018)	347
TABELA 27 - Estimativa de investimento público direto por estudante. Valores correntes, para todos os níveis do ensino (corrigido IPCA) (2010-2018)	348
TABELA 28 - Metas para o IDEB – Meta 07 – Plano Nacional de Educação 2014	349
TABELA 29 - Meta 3.1 (PNE 2014)– 18/29 anos – Frequenta ou possui Educação Básica completa	350
TABELA 30 - Meta 8.2 (PNE 2014) – 18/29 anos – Escolaridade Média-Anos de Estudos	356
TABELA 31 - Meta 8.3 (PNE 2014) – 18/29 anos – Esc. Média-Anos de Estudo-População residente no campo	356
TABELA 32 - Meta 8.3 (PNE 2014) – 18/29 anos – Escolaridade média-Anos de estudo, população pertencente aos 25% mais pobres (renda domiciliar per capita)	357
TABELA 33 - Meta 8.5 (PNE 2014) – Escolaridade por região	357

TABELA 34 - Matrículas de EJA: Ensino fundamental e médio na forma da Educação Profissional.....	358
TABELA 35 - Meta 12. Matrículas por cor e raça, domicílios e regiões do país (2012-2022)	360
TABELA 36 - Meta 12.2 Expansão da matrícula de graduação por categoria	360
TABELA 37 - Meta 17.2 Equiparação do rendimento de profissionais do magistério das redes públicas da educação básica ao dos demais profissionais	361
TABELA 38 - Meta 18 – Percentual de vínculos docentes estáveis nas redes estaduais por grandes regiões	362
TABELA 39 - Meta 18B – Percentuais de vínculos docentes estáveis nas redes municipais pelas grandes regiões do país	363
TABELA 40 - Meta 18 – Percentual de vínculos docentes estáveis nas redes estaduais por unidades da federação	363
TABELA 41 - Meta 18 – Percentual de vínculos docentes estáveis nas redes municipais por unidades federativas	364
TABELA 42 - Meta 18 – Percentual de municípios, por unidade federativa, com planos de cargos e carreiras para os não profissionais da educação (2018)	365
TABELA 43 - Gasto Público em Educação Pública (R\$ Bilhões e % do PIB).....	365
TABELA 44 - Gasto Público em Educação Pública por ente da federação (R\$ Bilhões)	366
TABELA 45 - Participação percentual dos entes no gasto público em educação pública	366
TABELA 46 - Gasto Público em Educação (R\$ Bilhões e % do PIB)	366-367
TABELA 47 - Gasto Público em Educação por tipo de ente administrativo, Gastos do Tesouro, Gastos Tributários e Subsídios	367-368

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	17
2	MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL, DOMINÂNCIA FINANCEIRA E ACUMULAÇÃO	31
2.1	ARMADILHAS DA MACROECONOMIA E DO TRIPÉ MACROECONÔMICO	54
2.2	POLÍTICA ECONÔMICA, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E POLÍTICA FISCAL	71
2.2.1	Ministérios da Fazenda e Planejamento: Formulações e ações na economia e acerca dos orçamentos públicos	71
2.2.2	Tributação, Desonerações, Sonegação e Paraísos Fiscais	97
3	NEXOS ESTADO-FINANÇAS	117
3.1	DÍVIDA PÚBLICA E AS FINANÇAS NACIONAIS.....	131
3.1.1	A dívida pública na perspectiva do Tesouro Nacional	137
3.2	EMENDAS CONSTITUCIONAIS ESPECÍFICAS	156
3.3	DESINFORMAÇÃO E IDEOLOGIA: A FORMAÇÃO DO SENSO COMUM E DA HEGEMONIA DOS INTERESSES DA ACUMULAÇÃO DO CAPITAL	168
3.4	BARREIRAS MACROECONÔMICAS AO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS	185
3.4.1	Barreiras macroeconômicas ao financiamento da educação	185
3.4.1.1	Gastos tributários da União com o Prouni e despesas da União com o FIES como percentual do Gasto Federal Total em Educação (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA)	204
3.4.1.2	Despesas da União com as universidades federais como percentual das despesas com juros e amortizações e com as despesas totais com a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento) (2003-2010). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA) (Parte I)	205
3.4.1.3	Despesas da União com as universidades federais com percentual das despesas com juros e amortizações e com as despesas totais com a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento) (2011-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA) (Parte II)	205
3.4.1.4	Despesas da União com as universidades federais, como percentual das despesas com a função Educação (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015	

	IPCA)	206
3.4.1.5	Recursos destinados às universidades federais como percentual do Gasto Federal Total em Educação (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA)	207
4	AS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO MEC E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. ASPIRAÇÕES DESENVOLVIMENTISTAS, NORMAS EDUCACIONAIS DE 1988 E REFORMAS CONSTITUCIONAIS	209
4.1	PRIMEIRA PARTE	209
4.1.1	Exposição e análise das funções institucionais do Ministério da Educação.....	209
4.1.2	A importância do financiamento da educação pública na consecução dos princípios constitucionais, dos objetivos e metas dos planos nacionais de educação após 1988	210
4.1.2.1	Brasil, a luta pela escola pública e pelo financiamento da educação pública.....	213
4.1.2.2	As Conferências Nacionais de Educação (2010-2022): Limitações analíticas	223
4.1.2.3	Causas estruturais e limitações econômicas ao financiamento da educação pública	233
4.1.3	Aspirações desenvolvimentistas, normas educacionais na Constituição de 1988 e reformas constitucionais	240
4.1.3.1	Uma nova concepção educacional no período republicano	247
4.1.3.2	A visão da educação na ditadura militar	266
4.2	SEGUNDA PARTE	274
4.2.1	Normas infraconstitucionais e o texto constitucional de 1988	274
4.2.2	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996).....	286
4.2.3	Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001)	288
4.2.4	Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014)	294
5	AS RELAÇÕES ENTRE O MINISTÉRIO DA FAZENDA E O MEC	300
5.1	AS LEIS COMPLEMENTARES 101/2000 E 200/2023 (DO NOVO ARCABOUÇO FISCAL), AS DIRETRIZES E A EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA	318
5.2	INDICADORES EDUCACIONAIS E MONITORAMENTO DO PNE	338
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	369
	REFERÊNCIAS	377

1 INTRODUÇÃO

Na dissertação que defendemos em 2019 no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE constatamos que o financiamento da educação pública, independente dos valores que venham a ser executados nas três esferas de governo em nosso país, depende da arrecadação prevista nos respectivos orçamentos públicos. Esta, por sua vez, está associada às normas tributárias estabelecidas em lei, relacionado-se com o nível das atividades econômicas. Neste sentido, sob a ótica do gasto, quanto maiores forem os dispêndios dos governos e suas taxas de investimento público, o investimento privado em capital constante e variável, o consumo das famílias e o saldo positivo entre exportações e importações, maior será o nível daquelas atividades, sendo então maiores as possibilidades de crescimento da arrecadação e, conseqüentemente, do financiamento da educação pública, ainda que a política fiscal possa escolher outros caminhos para o gasto público. Assim, considerando que as responsabilidades para com a formulação e desenvolvimento das políticas educacionais residem na atuação dos governos nas três esferas, suas execuções orçamentárias estarão sob a direção das Secretarias Municipais e Estaduais de Educação, bem como sob a regência do Ministério da Educação no plano da administração federal. É a partir da atuação desses órgãos, portanto, que transitarão as receitas e ocorrerão as despesas com as políticas educacionais, predominantemente para o setor público e, complementarmente, junto ao setor privado, filantrópico e confessional, nos termos constitucionais. Este trabalho teve como objeto de investigação a atuação do Ministério da Educação, de suas condições do financiamento das demandas correspondentes às políticas para a educação pública ante as decisões macroeconômicas e as conseqüentes diretrizes estabelecidas pelos Ministérios da Fazenda/Economia e Planejamento, entre 1988 e 2023, para a gestão das finanças públicas no país e para a execução da política fiscal do estado brasileiro, considerados os princípios educacionais contidos na Constituição Federal de 1988, as diretrizes, os objetivos, as metas e estratégias presentes nas legislação infraconstitucional para a educação pública no país.

Como direção da investigação formulou-se a hipótese de que quando se conduz o Estado à serviço dos interesses do capital rentista, que se expande e se acumula a partir da renda dos juros obtidos com sua aplicação junto ao endividamento do Estado, impõem-se à atuação do Ministério da Educação severas barreiras e restrições fiscais, sendo sacrificadas em sua amplitude e qualidade as diretrizes e bases da educação, as metas e estratégias dos Planos Nacionais de Educação aprovados nesse contexto, ainda que tenham como bússola o

texto constitucional.

Para isso, procuramos identificar as decisões macroeconômicas adotadas pelos Ministérios das respectivas áreas (Fazenda/ Economia- Tesouro Nacional e Banco Central – Planejamento, Orçamento e Gestão) no período em análise, investigando-se as doutrinas econômicas que sustentam as bases e diretrizes das decisões supracitadas e seu impacto na gestão das finanças públicas a cada exercício fiscal correspondente. Questionou-se ainda como a elaboração e execução dos orçamentos públicos anuais da União (a partir das Leis de Diretrizes Orçamentárias e das Leis do Orçamento Anual) vêm sendo realizados em função daquelas decisões. Neste sentido, após mais de 40 anos de docência, atividade sindical e parlamentar nas três esferas do legislativo, de onde me afastei em 2014, a partir de 2016 decidi analisar o impacto do cumprimento rigoroso das metas fiscais para o superávit primário, o saldo positivo da relação entre receitas e despesas, antes de computadas as despesas com os juros da dívida pública, no financiamento federal da educação básica, iniciando em 2017 tal estudo com a produção e posterior defesa de dissertação de mestrado em 2019. A partir de 2020, dando continuidade às investigações acerca do financiamento da educação pública, decidi por nova pesquisa, de forma mais ampla, acerca do conjunto das barreiras macroeconômicas, das estratégias para a acumulação de capital e seus impactos no financiamento das políticas públicas da educação básica e superior nos termos constitucionais e infraconstitucionais estabelecidos a partir de 1988, progressivamente alterados até os dias de hoje. Por essa razão, abro parênteses nessa Introdução para trazer aos membros da Banca Avaliadora depoimento acerca da condução da pesquisa que se pôs para mim, no final do segundo semestre de 2019, com a aprovação de seu projeto junto ao Doutorado em Educação na UFPE. Como assinalado antes, atuei como militante sindical da educação básica desde o final dos anos de 1970, tendo chegado à Presidência da Associação dos Professores do Ensino Oficial de Pernambuco, APENOPE, em agosto de 1979, quando servidores públicos eram impedidos de se sindicalizarem, onze anos antes da fundação do SINTEPE, Sindicato dos Trabalhadores em Educação do Estado de Pernambuco. Tive ainda atuação partidária a partir de 1980, tendo sido um dos fundadores do PT-Partido dos Trabalhadores e da CUT, Central Única dos Trabalhadores, participando também da direção da Associação dos Docentes da UFPE, entre 1983-1984, ano em que mantivemos uma greve nacional por longos 84 dias, tendo exercido posteriormente sucessivos mandatos parlamentares, a partir de 1991, nas três esferas do legislativo, até 2014, encerrando então doze anos de atuação parlamentar na Câmara Federal. Nessa condição, participamos ativamente de debates e disputas, entre outras pautas, acerca dos temas macroeconômicos

(discussão das metas fiscais para o superávit primário e das taxas de juros definidas pelo Banco Central, participação na CPI da Dívida Pública, entre 2009 e 2010), da aprovação e execução dos orçamentos públicos e das políticas educacionais, quando propusemos o Projeto de Lei 5.519/2013, para a instituição do Sistema Nacional de Educação¹ e o Projeto de Lei 5.847/2013², determinando a destinação ao Fundo Nacional do Desenvolvimento da Educação – FNDE, de cinquenta por cento da receita do Tesouro Nacional decorrente do pagamento de participações e dividendos pelas entidades integrantes da administração pública federal indireta. Participamos também da discussão da proposta de criação do FUNDEB, aprovada com a promulgação da Emenda Constitucional 53, em 2006, das discussões das normas do sistema tributário brasileiro, das leis do Piso Salarial Nacional dos Profissionais da Educação (2008) e do Plano Nacional de Educação (2014), da discussão e da aprovação das Leis do Fundo Social do Pré-Sal³ (Lei 12.351, de 22 de dezembro de 2010) e do Fundo dos Royalties do Pré-Sal⁴ (Lei 12.858, de 09 de setembro de 2013). Tal histórico

¹ É instituído o Sistema Nacional de Educação-SNE, organizado em regime de colaboração e articulado a partir das diretrizes, objetivos, metas e estratégias de implementação do Plano Nacional de Educação. Disponível em <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=575890> . Acesso em 16 ago. 2023.

² “Projeto institui nova fonte de financiamento para a educação básica”. Disponível em <https://www.camara.leg.br/noticias/424265-PROJETO-INSTITUI-NOVA-FONTE-DE-FINANCIAMENTO-DA-EDUCACAO-BASICA>. Acesso em: 16 ago. 2023.

³ A Lei do Fundo Social 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. Na referida Lei aprovei emenda inserida no § 2º do artigo 47, destinando 50% das receitas Fundo Social (nos termos do artigo 51 da referida lei) para aplicação “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.” Aprovada pelo Congresso Nacional, a referida emenda foi, contudo, objeto de veto pelo ex-Presidente Luis Inácio Lula da Silva quando da sanção da Lei, com o seguinte argumento: “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.”. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Msg/VEP-707-10.htm . Acesso em: 12 ago. de 2023. (Grifo nosso).

⁴ A Lei do Fundo dos Royalties do Pré-Sal “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. Na tramitação do projeto de Lei pertinente ao tema propus emenda destinando 50% do fundo dos royalties para investimentos em educação. A referida emenda foi aproveitada em parte pelo Relator do projeto, Deputado André Figueiredo (PDT-CE), gerando-se, dessa forma, o § 3º do artigo da Lei, por meio do qual a “ 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). Detalhe importante na sanção da Lei do Fundo dos Royalties foi a recuperação, em seu artigo 2º, Inciso III , da disposição de aplicação de 50% (cinquenta por cento) dos recursos recebidos pelo Fundo Social de que trata o art. 47 da Lei nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, [norma antes vetada pelo Presidente Lula, conforme explicitado] até que sejam cumpridas as metas estabelecidas no Plano Nacional de Educação. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2013/lei/l12858.htm . Acesso em: 12 ago 2023.

e a inquietação diante das discussões acerca do financiamento da educação pública, constituíram-se na motivação maior para a construção do projeto de pesquisa apresentado à seleção promovida pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE para cursar o Doutorado em Educação. Aprovado então ao final de 2019, na linha de pesquisa “Política, Educacional, Planejamento e Gestão da Educação”, a partir de 2020 dedicamo-nos a atento e permanente esforço de desentranhamento da realidade vivida como ativista sindical e parlamentar que fui, para conduzir a pesquisa segundo as diretrizes metodológicas requeridas pelo Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE para o Doutorado, sem nos deixarmos seduzir, contudo, pela suposta neutralidade positivista contemporânea,

fundada em duas premissas essenciais, estreitamente ligadas: 1) a sociedade pode ser epistemologicamente assimilada à natureza (o que nós chamaremos de ‘naturalismo positivista’); na vida social reina uma harmonia natural. 2) A sociedade é regida por leis naturais, quer dizer, leis invariáveis, independentes da vontade e da ação humana (Lowy, 1978, p. 10).

OBJETO DE ESTUDO

Para atingir o objetivo geral e os objetivos específicos adiante expostos, o objeto de estudo do presente trabalho foi a atuação do Ministério da Educação na formulação e execução da política educacional no país ante as normas estabelecidas pelos Ministérios da Fazenda/Economia e Planejamento, a partir de 1988, para a gestão das finanças públicas no país e para a execução da política fiscal do Estado brasileiro.

OBJETIVOS

Objetivos gerais

Como objetivo geral a pesquisa deteve-se na análise da atuação do MEC e de suas condições de financiamento da educação no país frente às decisões macroeconômicas adotadas pelos governos da República, sob comando dos Ministérios da Fazenda (e Banco Central) e Planejamento.

Objetivos Específicos

Considerando a hipótese central que trouxemos à pesquisa, que quando se conduz o Estado e a execução de sua política fiscal à serviço dos interesses do capital produtor de juros (rentismo) a atuação do MEC é submetida à mesma diretriz, sendo sacrificadas em sua amplitude e qualidade, ainda que tenha como bússola o texto constitucional, as diretrizes e bases da educação, as metas e estratégias dos Planos Nacionais de Educação e a constituição de fundos públicos para a subvinculação das receitas vinculadas nos orçamentos anuais, a

pesquisa teve como objetivos específicos:

1. Identificar as decisões macroeconômicas adotadas pelos Ministérios das respectivas áreas (Fazenda, Planejamento, Orçamento e Gestão) no período em análise, em especial a partir do ciclo iniciado em 1999 e 2000;
2. Investigar a relação das diretrizes das decisões supracitadas paracom a gestão das finanças públicas a cada exercício fiscal correspondente;
3. Investigar em especial como o processo de elaboração e execução dos orçamentos públicos anuais da União (a partir dos Planos Plurianuais, das Leis de Diretrizes Orçamentarias e das Leis do Orçamento Anual) vem sendo atingido em função daquelas decisões;
4. Por fim, identificar como o desempenho do Ministério da Educação, a partir de suas atribuições legais, da execução de planos e programas educacionais de alcance nacional, e da produção de indicadores educacionais vem sendo impactado pelas decisões macroeconômicas adotadas, em função das consequências geradas por tais escolhas sobre o processo orçamentário.

Fechando parênteses, destaco o desafio singular que me foi colocado após a aprovação na seleção para ingresso no Programa em 2020: Investigar as decisões macroeconômicas, seus impactos na formação e distribuição dos fundos públicos como meio de financiamento da educação pública, a partir dos conflitos de interesses em torno dessa distribuição. A motivação se deu também por considerar, há algumas décadas, a partir da experiência sindical e parlamentar acumulada, que a compreensão e a defesa do financiamento da educação pública deve ir além do conhecimento e do controle social dos valores entregues aos gestores educacionais por Ministros da Fazenda, Secretários ou Secretárias Estaduais e Municipais de Fazenda e Finanças e sua correspondente aplicação. O financiamento como ato político-administrativo, tomado como concreto, como execução, é, portanto, reflexo de múltiplas determinações, que posteriormente aparecem no pensamento, enquanto tal, como síntese (Marx, 2007, p. 94), a partir da análise das etapas, condições e interesses materiais que o antecedem no universo das finanças públicas. Para atender a certos fins a construção de novas escolas e universidades públicas implicará o comprometimento de verbas públicas, inicialmente como investimentos e, posteriormente, para o custeio e as despesas de pessoal, de caráter continuado, o que, por sua vez, exigirá leis orçamentárias que as acolham regularmente e estabeleçam a sua execução segundo aquelas demandas.

Neste contexto, compreendemos que toda investigação rigorosa acerca de um objeto

de estudo exige a utilização de métodos apropriados, coerentes com o que se pretende oferecer à reflexão. Observação na mesma direção nos é trazida por Santos (2023), a partir de sua dissertação concluída em 2012 no Programa de Pós-Graduação em Serviço Social da Universidade Federal de Alagoas, ao afirmar que

[...] as políticas sociais [por exemplo] não podem ser analisadas apenas em sua expressão fenomênica. Tendo por base a perspectiva histórico-crítica, podemos captar o movimento essencial das políticas sociais na sociedade burguesa desde as suas origens, de tal modo que devem ser situadas como expressão contraditória da realidade. Para conhecer suas múltiplas dimensões e determinações, deve-se desvendar a sua essência, ultrapassando a aparência fenomênica, analisando a totalidade social. Assim, o estudo das políticas sociais implica considerar sua múltipla causalidade, as conexões internas, as relações entre suas diversas manifestações e dimensões (Santos, 2023, p.20).

A perspectiva da totalidade, portanto, descarta os exames parciais do problema, relacionando-o com os demais aspectos do contexto em que se insere. Para Gatti (2012),

[...] visando a criação de um corpo de conhecimentos sobre certo assunto, o ato de pesquisar deve apresentar características específicas. Não buscamos com ele qualquer conhecimento, mas [aquele] **que ultrapasse nosso entendimento imediato na explicação ou na compreensão da realidade que observamos**. Um conhecimento que pode até mesmo contrariar esse entendimento primeiro e negar as explicações óbvias a que chegamos com nossas observações superficiais e não sistêmicas. Um conhecimento que obtemos indo além dos fatos, desvendando processos, explicando consistentemente fenômenos segundo algum referencial (Gatti, 2012, pp.9-10, grifo nosso).

As considerações da autora nos associam às colocações desenvolvidas por Pinto (1960), em torno das relações entre a consciência e a realidade nacional, sob o ponto de vista da consciência crítica. Desenvolvendo a compreensão da categoria historicidade, afirma Pinto (1960) que compreender a interpretação da realidade em forma de processo é outra categoria fundamental, destacando que,

[...] para o pensamento simplório, a realidade de um país é evidentemente composta de acontecimentos que se sucedem no tempo, mas o conjunto é enquadrado em configurações objetivas e se compreende por noções ideais, umas e outras imutáveis. Para essa modalidade de pensar, o fundamento da realidade é estático.[...] Encontramos aqui o âmago do pensar ingênuo: a crença de que as mudanças materiais produzidas pelo processo nacional não afetam a essência da realidade, não obrigam a substituir as representações sobre a estrutura do país [...]. Para o pensamento inocente a realidade tem existência substancial. [...] É precisamente a doutrina substancialista da realidade nacional que o pensamento crítico repudia. Para ele, a categoria capital no entendimento da realidade, é a de “processo”. A realidade é sempre, e por natureza, transição e mudança.[...] O processo, no seu movimento real, deve condicionar o método que, em cada período, permite formar as ideias necessárias a compreendê-lo (Pinto, 1960, pp.27-28-29).

Quanto à categoria da totalidade,

[...]o pensamento crítico descobre a conexão de todo objeto ou fenômeno singular a uma totalidade, de que é parte, e percebe não ser lícito considerá-lo fora da constante relação a essa totalidade [...] não o alcança a consciência desarmada, porque, como dissemos, o natural do pensar simplório é ater-se ao dado no que tem de simples e

imediatamente, delimitá-lo o mais possível, julgando que assim tem de fazer e para melhor aprofundar-lhe o conhecimento (Pinto, 1960, p. 113).

Sob essa direção de investigação, as condições econômicas e sociais em que vive a população de um país não se explicam como obras do acaso, da fatalidade, da supremacia de leis naturais ou da vontade divina. Pelo contrário, são a expressão de um processo histórico, contraditório e incessante, conduzido pelo embate entre diferentes classes, frações de classes e grupos de interesses, sobretudo materiais, por isso havendo sempre a possibilidade de alterar sua realidade, não necessariamente dependendo da atitude dos países centrais para que se desfaçam “os ‘círculos de ferro’ que o acorrentam, pois descobre que estes só existem na imaginação dos economistas ingênuos que, de boa ou má-fé, os forjam para manter cativos os povos periféricos”(Pinto, 1960,p. 126). Neste sentido, o trabalho relaciona as restrições macroeconômicas, a acumulação de capital e o financiamento federal da educação no Brasil, a partir da categoria do conflito e da disputa de interesses em torno da partilha dos fundos públicos arrecadados, revelando também a contradição existente entre a produção social da riqueza no país e sua apropriação majoritariamente privada visando a acumulação de capital por suas diversas frações atuantes junto ao Estado (Przeworsky, 1995) como expressão do nexo Estado-Finanças. Não se trata aqui da “acumulação primitiva” do capital, fortalecida “pela conquista, pela escravização, pela rapina, pelo assassinato, em suma, pela violência [...], [pela] dissociação entre trabalhadores e a propriedade dos meios pelos quais realizam o trabalho (Marx,1988, p.830), mas da acumulação considerada a partir de modalidade específica de despesa pública, num processo onde

ao estudar a acumulação do capital, vamos verificar o funcionamento geral do mecanismo de crescimento e de crise do sistema capitalista. A acumulação do capital é o processo pelo qual uma parte do excedente econômico é convertida em novo capital. Isto é a essência daquilo que chamamos de ‘acumulação de capital’, para o qual há sinônimos imperfeitos na literatura econômica, tais como investimento líquido e formação líquida de capital (Singer, 1987, p.57).

Neste sentido, considerando que “a investigação tem de apoderar-se da matéria, em seus pormenores, de analisar suas diferentes formas de desenvolvimento, e de perquirir a conexão íntima que há entre elas [...]” (Marx, 1988,p.16), a orientação metodológica seguida, numa abordagem ao mesmo tempo, como restará demonstrado, qualitativa, documental e quantitativa, assenta-se no materialismo histórico-dialético, considerando que o objeto de estudo a ser investigado e os objetivos da investigação é que definem aquela orientação, não sendo possível eleger à priori a metodologia, independente do que se pretende investigar. Entretanto, alinhamo-nos a Frigotto (1991), quando o autor afirma que

[...] a dialética, para ser materialista e histórica, não pode constituir-se numa “doutrina” ou numa espécie de *suma teológica*. Não se pode constituir numa camisa-

de-força fundada sob categorias gerais não-historicizadas [...]. Isso implica dizer que as categorias totalidade, contradição, mediação, alienação não são apriorísticas, mas construídas historicamente [...]. [por isso] quero demarcar primeiramente a dialética materialista histórica enquanto uma postura, ou concepção de mundo; enquanto um método que permite uma apreensão radical (que vai à raiz) da realidade e, enquanto práxis, isto é, unidade de teoria e prática na busca da transformação e de novas sínteses no plano do conhecimento e no plano da realidade histórica (Frigotto, 1991, p.73).

Trata-se assim de ser retomar a herança do marxismo, “enquanto abordagem que considera a historicidade dos processos sociais e dos conceitos, as condições socioeconômicas de produção dos fenômenos e as contradições sociais [que] enquanto método, propõe a abordagem dialética” (Minayo; Deslandes; Gomes, 2016, p.23-24). Proceder-se-á à investigação das determinações acima destacadas, a partir da elaboração e execução dos valores concentrados anualmente nos orçamentos públicos, considerando-se que

[...] o que está em jogo hoje, na dialética mundial [...] 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 de orçamento: a formação das receitas e a distribuição das despesas estatais (Assis, 2011, p.11).

Na análise documental tanto qualitativa quanto quantitativa, foram realizados procedimentos investigativos com documentos e informações acerca das atribuições estabelecidas para os órgãos e secretarias dos Ministérios da Educação, Fazenda e Planejamento, suas relações com as funções do Tesouro Nacional e do Banco Central. Em seguida, trouxemos à análise os documentos de caráter jurídico-normativo aprovados a partir de 1999 e 2000, com destaque para o Decreto 3.088, de 21 de junho de 1999, que estabeleceu a sistemática de “metas para a inflação” como diretriz para fixação do regime de política monetária. Analisamos também o Relatório acerca dos 10 anos de vigência desse regime de metas, publicado pelo Banco Central. Na segunda dimensão analisaram-se as normas aprovadas na legislação acerca da gestão das finanças públicas, representada pelas leis complementares 101/2000 e 200/2023 e a legislação orçamentária sancionada entre 2000 e 2023, com foco na análise das leis de diretrizes orçamentárias e nas leis orçamentárias anuais, as emendas constitucionais portadoras das diretrizes de gestão orçamentária associadas à sustentabilidade da dívida pública, por essa razão consideradas “emendas constitucionais especiais”, bem como os Relatórios resumidos da execução orçamentária elaborados sob a responsabilidade do Tesouro Nacional, a partir dos quais se desenvolveram análises quantitativas em torno da destinação dos fundos públicos à execução das funções públicas, às despesas correntes e de capital, com destaque para as despesas com a função “encargos especiais”, onde predominam aquelas referentes à dívida pública. Também foram analisados documentos seminais de orientação da política econômica, como o Programa de Estabilidade

Fiscal, lançado por Fernando Henrique Cardoso em 27 de outubro de 1998, o documento intitulado “ Política Econômica e reformas estruturais” (2003), de autoria do Ministério da Fazenda (Ministro Antônio Pallocci) assim como o documento intitulado “ Uma Ponte para o futuro”, elaborado pela Fundação Ulysses Guimarães, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, apresentado em 2015.

Foram analisados ainda os relatórios do Tribunal de Contas da União acerca da dívida pública e das desonerações tributárias, as distintas versões do Plano Anual de Financiamento da dívida pública, o PAF, além de relatórios produzidos pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o Ipea, pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, o IBGE, e pelo INEP, Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. As análises também se voltaram às informações veiculadas em reportagens e matérias especiais publicadas nos principais meios de comunicação existentes no país, aos artigos de viés crítico aos temas da economia e do financiamento de políticas sociais, bem como documentos disponíveis em língua portuguesa produzidos pela Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico, a OCDE. Na esfera educacional foram recuperadas as normas constitucionais, das diretrizes e bases da educação, da constituição dos fundos de subvinculação dos recursos vinculados, metas e estratégias dos Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014, bem como a legislação infraconstitucional relativa ao Piso Salarial Nacional dos Profissionais da Educação, às Leis do Fundo Social e do Fundo dos Royalties do Pré-Sal e suas normas relativas ao financiamento da educação.

A pesquisa assumiu a tarefa, portanto, de se iniciar pelo desvelamento de uma situação tal, como demonstrado por Osório (2019), onde, no pensamento hegemônico, a economia busca se apresentar como prática despolitizada, sendo seu caráter político definitivamente abandonado, atrelando-a cada vez mais aos assuntos de circulação e mercado. Para isso a economia se veste da sofisticação estatística e matemática. Sua estratégica despolitização é, na verdade, uma ação política planejada, que busca abandonar a compreensão do conjunto das fases do processo econômico e concentrar sua atenção apenas na circulação, onde as mercadorias são lançadas para a realização do processo econômico, fechando o ciclo dinheiro-mercadoria-dinheiro (Osorio,2019, pp. 147-148).

Ainda para o autor, contudo

[...] a conformação da economia e da política como disciplinas independentes [mediante ruptura] deixa cada uma sob o espectro das relações sociais que a constituem – de exploração a primeira e de domínio a segunda.[...] Por isso torna-se necessário levar a cabo uma segunda ruptura, agora no seio de cada uma destas esferas, com a finalidade de **romper as relações sociais que as constituem**. Romper relações e assumir “coisas” como objeto de reflexão é uma característica dos saberes

que o mundo do capital engendra. Esta passagem – relegar relações e assumir coisas – está na base do *individualismo metodológico* que prevalece nas ciências sociais. [...] [Assim] Fraturadas as relações sociais e estabelecido o privilégio das coisas como objeto das ciências *o mercado* se torna na esfera econômica, a entidade fundamental de uma economia agora não política (Osório, 2019, p. 149, grifos nossos).

Portanto, não há como divorciar a formulação e a execução das políticas educacionais, seja para a manutenção e o desenvolvimento do ensino, seja para a valorização dos profissionais da educação, dos contextos em que se situam, tendo-se “como premissa básica, que a educação está sempre referida a uma sociedade concreta, historicamente situada” (Saviani, 2013, p.155), não havendo como apartá-la da influência dos interesses econômicos das frações de classe dominantes sobre a gestão das finanças públicas. Tais aspectos são também destacados por Romanelli (1991) ao afirma que “a evolução do sistema educacional, a expansão do ensino e os rumos que esta tomou só podem ser compreendidos a partir da realidade concreta criada pela nossa herança cultural, evolução econômica e estruturação do poder político [...]” (Romanelli, 1991, p. 19).

Marx já nos apontara essa perspectiva quando afirma que

na produção social de sua existência, os homens estabelecem relações determinadas, necessárias, independentes de 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 determinas o seu ser; é o seu ser social que, inversamente, determina sua consciência (Marx, 2003, p.5).

Tal encadeamento entre decisões macroeconômicas e suas restrições ao financiamento de políticas sociais, foi também demonstrado por Reis (2015), que retomaremos adiante. Isto posto, a partir do objeto de estudo que nos guiou, que entendo ter sido um desafio epistemológico, considero relevante do ponto de vista científico, a perspectiva de investigação “ex-ante” da formação e execução dos orçamentos públicos destinados ao financiamento da educação pública, sobretudo, por conseguir avançar na compreensão crítica das decisões macroeconômicas que as antecedem, na desprivatização do conhecimento de seus fundamentos, fortalecendo a compreensão dialética de suas múltiplas determinações, num contexto a partir do qual, “em 1985, os autores que pesquisavam sobre financiamento da educação no Brasil cabiam nos dedos da mão. Livros sobre o tema, então, era raríssimos [...]” (Pinto, 2011, p. 9).

Julgamos ainda a iniciativa da pesquisa como necessária, por nos permitir em primeiro plano a investigação e o desvelamento da “colonização da política pela economia” (Oliveira [2006], 2007, p. 10), bem como da aludida neutralidade das escolhas macroeconômicas, que

se articulam com as atividades produtivas e financeiras, com a tributação, marcando as origens da arrecadação e as determinações fiscais sobre os orçamentos públicos, quando se revelam seu caráter de classe e suas armadilhas (Santos, 2011), ainda que nos marcos do capitalismo periférico e dependente.

Em segundo plano porque foi possível avançar à crítica de suas decisões frente aos seus impactos para o financiamento das políticas públicas sociais, o que, neste caso, refere-se ao financiamento da educação pública, marcado pela dependência dos percentuais de vinculações e subvinculações orçamentárias constitucionais. Para a transformação dessa realidade, contudo, acreditamos também poder oferecer, a partir da pesquisa, novas bases epistemológicas para a compreensão crítica das relações existentes entre o financiamento da educação pública e a execução da macroeconomia da acumulação capitalista, da atuação do Estado nesse processo, na condição de fiador dessa acumulação. Por isso, o olhar aplicado na pesquisa buscou transcender aspectos meramente conjunturais, ainda que extremamente graves, com severas restrições de curto, médio e de longo prazo à expansão da aplicação da arrecadação para o financiamento da educação pública e demais políticas públicas sociais de forma coerente com seus objetivos e metas definidos constitucionalmente e na legislação ordinária.

A partir dessa Introdução, o trabalho ora concluído foi dividido em quatro capítulos. O primeiro deles em como objetivo fundamentar a compreensão da mundialização do capital visando explicar, a partir de suas determinações, a construção e a regência pelo Ministério da Fazenda da política econômica doméstica e seus impactos para o financiamento da educação pública via atuação do Ministério da Educação. Neste sentido são expostas em primeiro plano **as concepções** acerca da mundialização do capital, da dominância financeira como estratégia de acumulação, bem como as armadilhas da macroeconomia associada a esses fins, distinguindo as diferentes etapas de produção, realização e destinação do valor no capitalismo contemporâneo. O capítulo traz ainda a análise da relação entre políticas econômicas, políticas fiscais e orçamentos públicos, sendo concluído com a investigação das relações entre a tributação, as desonerações, a sonegação fiscal e o papel dos paraísos fiscais na evasão de receitas.

No segundo capítulo analisamos o nexo Estado-Finanças (Harvey, 2011), a relação da financeirização com a atuação e expansão do capital fictício e da dívida pública, explicando mais uma vez as escolhas antes assinaladas a partir da compreensão crítica da dependência da economia brasileira ante à crise do capital internacional. Para o que é proposto no capítulo revela-se de que modo o Brasil se posicionou como plataforma de valorização financeira e

vanguarda no processo de acumulação do capital. O capítulo traz ainda as considerações em torno da financeirização da economia como padrão sistêmico de riqueza, nela se destacando a supremacia do capital fictício e sua extração sobre os fundos públicos, sob a forma de dívida pública. A partir dessas considerações, analisa-se também o conceito de macroeconomia da estagnação, em Bresser-Pereira (2007), Oreiro; Paula (2021), bem como da economia política do estancamento em González (2004) e seus efeitos sobre os gastos públicos.

Desse modo, a partir do nexo Estado-Finanças, demonstram-se os nexos Estado-Dívida Pública (Marx, 1985, 1988) e Estado-Déficit Público-Dívida Pública (Oliveira, 2009), com a transformação cristalina dos orçamentos públicos numa arena da luta de classes. No capítulo, adotando as informações disponibilizadas pelo Tesouro Nacional e a partir de quadro de referencial teórico, são apresentados os conceitos de Dívida Pública interna e externa, Dívida Contratual e Dívida Mobiliária, as relações estabelecidas entre o Estado e a realização dos gastos públicos com o pagamento dos juros, amortizações e refinanciamento que lhes são inerentes à serviço da acumulação do capital. A análise traz ainda a origem constitucional dessa determinação da dívida sobre os gastos públicos, destacando a especificidade da dívida mobiliária como sua parcela dominante no contexto das três últimas décadas.

Na sequência, desenvolve-se a análise das emendas constitucionais específicas, assim consideradas posto que dão lastro à lógica econômica e fiscal da acumulação financeira, analisada antes. Por fim, para a crítica da legitimação dessa lógica, são analisadas as estratégias do sistema capitalista na produção da ideologia para a formação do consenso junto à maioria da sociedade, pois, de acordo com Campos (2016,p.29)

[...] os resultados do trabalho humano no modo capitalista de produção, as mercadorias e as ideologias não são o produto de processos distintos de produção. A divisão social entre o trabalho material e o trabalho imaterial não consegue retirar o caráter histórico e social da produção material, nem converter a ideologia, o produto do trabalho intelectual, numa ciência neutra (Campos, 2016,p.29).

O terceiro capítulo, que traz um panorama da educação pública brasileira no século XX e suas aspirações desenvolvimentistas, está dividido em duas partes. Na primeira, destacam-se brevemente as funções institucionais do Ministério da Educação. Procede-se em seguida ao resgate daquelas aspirações a partir dos anos 1930, indo das normas educacionais aprovadas no período até aquelas produzidas para a educação pública na Constituição Federal de 1988 e alterações posteriores, com destaque para as vinculações e subvinculações orçamentárias e a instituição dos fundos constitucionais correspondentes, como o Fundef (1996), o Fundeb I (2006) e o Fundeb II, ou novo Fundeb (2020). Dá-se relevo também à Emenda Constitucional 59/2009 que, entre outras disposições, de forma inovadora, no século

XXI, inseriu inciso VI na nova redação dada ao artigo 214 do texto de 1988, determinando o estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, levando o financiamento da educação a uma mudança de *status*, que o faz deixar de ser apenas sócio do orçamento, com a vinculação e as subvinculações de receitas, previstas no texto constitucional, para ser sócio da riqueza, expresso como proporção do PIB⁵.

Em seguida, mediante revisão de literatura, procede-se à análise das considerações de vários autores, com reconhecidas contribuições acerca do significado estratégico do financiamento da educação como política pública social para a consecução dos princípios e objetivos contidos no texto constitucional e nos planos nacionais de educação aprovados após 1988. Em destaque, como referencial oriundo de reflexões e construções coletivas, analisamos também as Resoluções ds Conferências Nacionais de Educação, as CONAEs, ocorridas em 2010 e 2014, além da Conferência Nacional Popular de Educação, CONAPE, de 2022, da qual tivemos a oportunidade de participar com apresentação de trabalho embasado em estudo que relaciona às disposições contidas na EC 59/2009 (a partir do inciso VI da nova redação dada ao artigo 214) com a Meta 20 do PNE de 2014, para o ano de 2019, referente ao percentual de investimentos em educação como proporção do PIB.

Na segunda parte do mesmo capítulo, reforçando a dimensão estratégica do financiamento da educação pública para a concretização dos objetivos previstos em lei, o trabalho apresenta e analisa as normas e instrumentos jurídicos infraconstitucionais aprovados a partir do texto constitucional de 1988, com destaque para a Lei 9.394/1996, de Diretrizes e Bases da Educação, a LDB, as Leis para os Planos Nacionais de Educação de 2001 e 2014, respectivamente as Leis 10.172/2001 e 13.005/2014, com seus objetivos, metas e estratégias.

A segunda parte é então concluída com a exposição de indicadores gerais da execução orçamentária para a função educação e respectivas subfunções.

No quarto capítulo, a partir da compreensão das funções do Ministério da Fazenda, analisamos a política econômica implementada e suas repercussões na atuação do Ministério da Educação, frente à riqueza anualmente produzida e à tributação vigente, com os

⁵ No dia 05 de maio de 2021, durante a realização do X Seminário de Política e Administração da Educação da ANPAE-Nordeste, simultânea ao XI Encontro de Política e Administração da Educação no Rio Grande do Norte, na cidade de Natal, apresentamos trabalho intitulado “A Emenda Constitucional 59 e a vinculação do financiamento da educação ao Produto Interno Bruto”, relativo ao Eixo 2, do Financiamento da Educação e Mecanismos de Controle Social. No estudo realizado e levado ao evento, ao associarmos as normas da EC 59 para o novo texto do artigo 212 da Constituição Federal à meta 20 do Plano Nacional de Educação, analisando o ano de 2019, constatamos, a partir de projeções extraídas dos valores correspondentes ao FUNDEB transferidos pelos Estados e Municípios, e do valor do PIB apurado em 2019, que se teria deixado de aplicar cerca de R\$ 193,68 bilhões de reais no investimento em educação naquele ano, considerada os 7% do PIB previstos na Meta 20 Plano Nacional de Educação aprovado em 2014.

correspondentes indicadores educacionais, considerando-os sob forte influência das condições de financiamento da educação pública. Também no capítulo, se desenvolve a crítica à Lei Complementar 101/2000, a partir de Kliass (2023), Lima (2008) e Miranda (2000), revelando suas determinações sobre as Leis das Diretrizes Orçamentárias, bem como seu papel de ferramenta indutora da financeirização sobre o gasto público, gerando “o movimento autônomo de valorização contábil do dinheiro pelo dinheiro, a criação contábil do capital fictício, que ganhou com os determinantes da financeirização condição de ‘estatuto’ do padrão sistêmico de riqueza” (Tavares, 1978, *apud* Braga, 1998, p. 237). O capítulo é concluído com a apresentação de um conjunto de indicadores educacionais apontados pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, o INEP, com destaque para o monitoramento da execução das Metas definidas pelo Plano Nacional de Educação sancionado por meio da Lei 13.005/2014. Nas considerações finais, o texto traz a proposição de estratégias para o enfrentamento da dominância financeira e a exploração capitalista, a formação de professores, a atuação do movimento sindical e da pesquisa em educação, com a indicação das referências bibliográficas que serviram de lastro para a realização da pesquisa.

2 MUNDIALIZAÇÃO DO CAPITAL, DOMINÂNCIA FINANCEIRA E ACUMULAÇÃO

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 para o trabalho de Sísifo da acumulação. Conduz-se ele como conquistador que vê em cada país conquistado apenas uma nova fronteira a ser ultrapassada.

(Karl Marx, 1988, p.147.)

As condições de financiamento da educação pública no país estão inseridas num contexto onde elaboração e execução orçamentárias vêm sendo submetidas, há mais de duas décadas, a ferrenhas disputas distributivas, a crescentes restrições jurídicas e fiscais quanto à realização dos gastos públicos relativos àquelas condições. De onde partem e qual a razão de sua existência? A arrecadação desenhada nos orçamentos públicos depende da legislação tributária e de sua plena efetivação, que, por sua vez, estão associadas às atividades econômicas em curso, às estratégias de investimento e acumulação do capital. Com isso, o financiamento da educação pública depende para sua plenitude, enfim, das escolhas macroeconômicas que guiam tais estratégias.

Neste sentido, compreendendo que um dos princípios fundamentais da dialética é considerar a história como um todo, em que os diversos elementos se condicionam reciprocamente, em vez de expressarem a sucessão de fatos isolados, “torna-se claro [...] que hoje é impossível compreender o subdesenvolvimento, e, em consequência, a luta de classe nos países subdesenvolvidos, se não se tome como ponto de partida uma totalidade: a economia capitalista mundial” (Dowbor, 1982,p.13). Por isso, para Belluzzo; Galípolo (2017), “hoje, é a lógica da finança globalizada que delimita o território ocupado pelas opções da política democrática” (Belluzzo; Galípolo, 2017, p.138).

A introdução desse capítulo no corpo do texto visa contribuir, portanto, para a

compreensão das doutrinas, influências e interesses que definem a atuação das autoridades econômicas quando da elaboração e execução do gasto público pois, para expressiva parcela dos educadores, dos movimentos sociais e sindicais da educação e das comunidades escolares em seu cotidiano, não podemos considerar totalmente esclarecidos os vínculos existentes entre as decisões macroeconômicas adotadas no país, suas relações com a economia capitalista mundial, a formação e a destinação de fundos públicos, a partir dos orçamentos, para o financiamento da educação pública. Isto porque o mundo tem apresentado nas últimas cinco décadas, a partir dos anos de 1970, uma dinâmica onde a produção e acumulação de riquezas, a expansão ou a contração do Produto Interno Bruto, as crises e a instabilidade econômica confirmam-se como atos de uma mesma peça, alternando-se momentos de euforia e depressão, aos quais o Estado sempre comparece com o apoio necessário, como bombeiro chamado às pressas antes que o circo pegue fogo, para que sejam geradas as condições de retomada, seja da perspectiva da produção, realização e distribuição de valor e da recuperação do bem-estar social (como em geral nos prometem), seja na direção de novo período de acumulação (como tem acontecido efetivamente), como se demonstrará no capítulo seguinte com a análise dos nexos Estado-Finanças.

Neste cenário, “a quantidade, a variedade e a extensão internacional desses abalos financeiros vêm aumentando ao longo de todo o período considerado” (Chesnais, 1998, p.249), como decorrência de uma articulação destacada por Serfati (1998), ao afirmar que

parece-nos claro que essa presença ativa dos grupos predominantemente industriais no seio do sistema financeiro mundializado, que se formou progressivamente nos últimos vinte anos, modificou profundamente suas decisões estratégicas no que se refere ao modo de valorização de seu capital. Com efeito, eles se transformaram cada vez mais claramente em grupos financeiros. É certo que possuem uma preponderância industrial mas, no contexto econômico de grande incerteza sobre as perspectivas econômicas, suas decisões relativas às atividades de produção são cada vez mais encerradas na rede de contradições e de oportunidades criadas pelas “finanças globais” (Serfati, 1998, p.142).

Essa transação industrial-financeira já havia sido destacada por Lenin (1979) ao afirmar , em obra originalmente publicada em 1916, que

[...] o desenvolvimento do capitalismo atingiu um ponto em que a produção de mercadorias, se bem que continue “reinando” e a ser considerada como a base de toda a economia, se encontra desacreditada de fato e em que o grosso dos lucros cabe aos “gênios” das maquinações financeiras [...] (Lenin, 1979, p. 26).

Consolidadas tais maquinações por mais de meio século depois, nos tempos atuais a metamorfose no processo de acumulação de valor reside na preocupação com sua distribuição. Os fundos de pensão e outros “investidores institucionais” ao constatarem a presença dos grandes grupos multinacionais como membros ativos do sistema financeiro mundializado,

passam a considerá-los como “ativos de rendimento” (Serfati, 1998, p.143). Por essa razão também, o espaço das relações produtivas de bens e serviços, produtoras de mais-valia, antes situado numa dada região ou num continente, foi transformado, ampliado, mundializado, rompidas as fronteiras territoriais, as regulações e controles antes existentes na órbita dos Estados-Nações. Nesse processo, a geração do valor, as frações do capital que nela operam e os circuitos espaciais de produção passam a ocupar a totalidade dos territórios e das transações econômicas disponíveis no mundo para a produção de bens e serviços, bem como, sobretudo, para a acumulação de capital na esfera financeira. Para Pessanha (2019, p.27)

o capital como movimento e o capitalismo – com sua volúpia sobre a apropriação e acumulação de excedentes – têm-se ampliado a patamares antes inimagináveis. A expansão da produtividade e a captura dos ganhos da produção material pelo sistema financeiro com o uso intensivo e variado das vias informacionais e transfronteiriças estão transformando radicalmente o capitalismo (Pessanha, 2019, p.27).

Neste sentido, para Chesnais (1998), a expressão “mundialização financeira”

designa as estreitas interligações entre os sistemas monetários e os mercados financeiros nacionais, resultantes da liberalização e desregulamentação adotadas inicialmente pelos Estados Unidos e pelo Reino Unido, entre 1979 e 1987, e nos anos seguintes pelos demais países industrializados. A abertura, externa e interna dos sistemas nacionais, anteriormente fechados e compartimentados, **proporcionou a emergência de um espaço financeiro mundial**. Nem por isso, [contudo] os sistemas financeiros nacionais foram eliminados com a liberalização e desregulamentação (Chesnais, 1998, p.12, grifos nossos).

Essa integração dos sistemas nacionais àquele espaço se deu, porém, com três particularidades: submissão a uma forte hierarquia sob dominância do sistema financeiro norte-americano, carência de instâncias sólidas de supervisão e controle, e unidade dos mercados financeiros assegurada pelos operadores financeiros, em graus diferentes, de um a outro compartimento (câmbio, obrigações, títulos públicos, ações etc.). Ainda para o autor,

a interligação internacional dos mercados financeiros nacionais tornou-se possível a partir de sua abertura regulamentar e de sua interligação em tempo real. Mas o efetivo contexto dessa integração decorre, de forma concreta, das decisões tomadas e das operações efetuadas pelos gestores das carteiras mais importante e mais internacionalizadas (Chesnais, 1998, p.12).

Nesse contexto, destacam-se também três dimensões da ascensão financeira. A primeira revela-se por meio da relativa autonomização da esfera financeira em relação à produção e, particularmente, à capacidade de intervenção das autoridades monetárias em sua trajetória. A segunda se revela pelo “fetichismo” (revelado tanto por Marx quanto por Keynes) das formas de valorização do capital de natureza especificamente financeira. A última, por fim, se apresenta pelo fato de que são os operadores que definem os traços da mundialização financeira, decidindo quais agentes econômicos participarão, de que países e para que tipos de transação.

Nesse sentido, Hobson (1996) destaca em particular a figura do financiador. Para o autor

a estrutura do capitalismo moderno tende a lançar um poder cada vez maior nas mãos dos homens que manejam o mecanismo monetário das comunidades industriais- a classe dos financistas. Para os grandes empreendimentos, o financista sempre foi um homem indispensável: no mundo antigo e no medieval, era com ele que os reis e os homens da grande nobreza, eclesiástica ou civil, iam buscar as grandes somas de que necessitavam para resolver suas situações de emergência, abastecer expedições militares ou navais e auxiliar as formas mais amplas de empreendimentos comerciais carentes de capitais. Os pequenos financistas, como usuários ou emprestadores de dinheiro, viveram, em todos os tempos, dos transtornos e infortúnios da classe dos agricultores, artesãos e pequenos negociantes. Mas foi só depois que o desenvolvimento dos métodos industriais modernos exigiu um fluxo grande, livre e variado de capital, em muitos canais do emprego produtivo, que o financista deu sinais de assumir o posto de autoridade que hoje ocupa em nosso sistema econômico (Hobson, 1996, pp.235-236).

Buscando analisar nesse contexto as engrenagens e dinâmicas históricas do que vinha sendo tratado como o fenômeno da “globalização”, nos meses em que antecederam as primeiras crises vivenciadas pelo Plano Real lançado em 1994 após cerca de quatro anos, Maria da Conceição Tavares e José Luis Fiori organizaram em 1998, com a participação de diversos autores, a publicação intitulada “Poder e Dinheiro: Economia política da globalização”, trazendo ao debate um conjunto de abordagens que buscavam esclarecer aquelas questões, cada dia mais presentes nos principais meios de comunicação do país e do mundo e sob intensas pressões ideológicas na conjuntura do fim dos anos de 1990. De acordo com Fiori (1998, p.87), “não é difícil perceber que a visão mais comum do fenômeno da globalização projeta sobre o fim do século XX -como se já fosse uma realidade – uma versão atualizada da ideologia econômica liberal”. Entretanto,

no caso da globalização, o que em geral se vê oculto pela sua ideologia dominante são as relações assimétricas de poder e dominação que estão na sua origem e que explicam a sua expansão e a sua originalidade financeira [...]. É por isso que não basta desqualificar a ideia de globalização com base apenas na fragilidade de seus argumentos ou contraprova dos números. Cabe ao campo teórico o exercício crítico do desvelamento da “inversão ideológica” responsável pela força e fraqueza de seu diagnóstico a respeito do desenvolvimento contemporâneo do capitalismo e de seu sistema de gestão interestatal (Fiori, 1997, p.88).

No entanto, na contramão desse “desvelamento” sugerido por Fiori como desafio do campo teórico, ao tratar da “financeirização da ciência econômica”, Dowbor (2008) destaca 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 [...]. O essencial da especulação financeira é que consiste em acumular riqueza sem precisar produzir a riqueza correspondente. Em termos práticos, são pessoas que vivem do esforço dos outros, e o ganho de um corresponde à perda de outro [...] (Dowbor, 2008, p. 34-36).

Para Sicsú (2007, p.200), “a globalização financeira é o resultado de um conjunto bem organizado de iniciativas na esfera da propaganda ideológica, da disputa política, da reelaboração de leis e da formação acadêmica”. Por essa razão, enquanto a teoria oficial do Fundo Monetário Internacional, amplamente dominante, destaca os benefícios fundamentais da globalização financeira, ao canalizar fundos para seus usos mais produtivos, o que acontece na realidade é exatamente o oposto, com a descapitalização do setor produtivo, do Estado, das comunidades e do consumidor. A liberalização dos fluxos de capital, ao invés de canalizar fundos para aqueles fins, opera, em sentido inverso, para a drenagem dos recursos para fins especulativos. Dessa forma, o efeito é rigorosamente coerente com a economia realmente existente (Dowbor, 2008, p.37).

Na compreensão de Dowbor (2008), não se trata de mecanismos que possam ser classificados como “reações de mercado”, mas de uma construção consciente, organizada, que opera visando um processo de desestabilização econômica e financeira, envolvendo

gigantescas propinas, e a articulação de uma rede de amigos no governo americano, em Wall Street, nas organizações financeiras multilaterais e nas grandes empresas [...]. Trata-se de mecanismos de manipulação político-financeira que não se encontram nos compêndios tradicionais [...]. É impressionante a dimensão da desinformação sobre um fato tão simples de que as aplicações financeiras, que os banqueiros tanto gostam de chamar de *investimentos*, levam ao enriquecimento de intermediários, sem gerar ativos novos, e que enriquecimento sem produção correspondente – portanto correspondendo à apropriação da produção de terceiros – se faz com o nosso dinheiro, e não com dinheiro dos próprios intermediários. (Dowbor, 2008, pp.37-38)

Apesar disso, como ponto de apoio para esse desvelamento, há que se investigar as transformações econômicas que, com profundidade e velocidade, sob a lógica da acumulação do capital, vêm redesenhando o mundo desde o início dos anos de 1970 com suas especificidades tanto junto à internacionalização do capital propriamente dita quanto associada à internacionalização produtiva que sucedeu à II Guerra Mundial . Por isso,

contra o novo pensamento que define a globalização como resultante exclusiva das forças de mercado, a economia política reconhece as transformações ocorridas no plano da concorrência intercapitalista e do progresso tecnológico, mas considera incompreensível a ‘nova economia-mundo’ sem tomar em conta, simultaneamente, **a oligopolização e financeirização do mercado, as mudanças nas relações sociais de poder que se aceleram e mudam conjuntamente de direção a partir dos anos setenta** [...] (Fiori, 1997, p. 89, grifos nossos).

Neste sentido, tendo o capital como valor em movimento, é importante resgatar que a financeirização representa o ápice de uma longa jornada histórica e processual, desde a produção do valor nas relações capital-trabalho na esfera produtiva, com a produção da mais-valia, trabalho excedente não remunerado pelo proprietário do capital, sua realização na

circulação e venda das mercadorias, assim como na distribuição e apropriação desse valor e sua nova transformação como capital (Marx, 1985, 1988), mas “nunca se deve considerar o valor-de-uso objetivo imediato do capitalista. Tampouco o lucro isolado, mas o interminável processo de obter lucros” (Marx, 1985, p. 172). A partir de Marx (1985), Luxemburg (1985) destacou-nos que

a acumulação do capital como um todo, como processo histórico concreto, apresenta, pois, dois aspectos distintos. Um deles desenvolve-se nos centros produtores de mais-valia - nas fábricas, nas minas, nas propriedades agrícolas - e no mercado. Vista sob esse ângulo, a acumulação é um processo puramente econômico - cuja fase mais importante se realiza entre os capitalistas e os trabalhadores assalariados [...]. O outro aspecto da acumulação de capital é o que se verifica entre o capital e as formas de produção não-capitalistas. Seu palco é o cenário mundial. Como métodos da política colonial reinam o sistema de empréstimos internacionais, a política das esferas de influência e as guerras. Aí a violência aberta, a fraude, a repressão e o saque aparecem sem disfarces, dificultando a descoberta, sob esse emaranhado de atos de violência e provas de força, do desenho das severas leis do processo econômico (Luxemburg, 1985, p.308-309).

Por isso, afirmou antes a autora, “faz-se necessária a dialética apurada de uma análise científica para descobrir como por meio da acumulação o direito de propriedade se transforma em apropriação da propriedade alheia, a troca em exploração e a igualdade em dominação de classe.” (Luxemburg, 1985, p.309). Essa “necessária dialética apurada” a que se refere a autora é que nos faz compreender que o capital, por isso, não deixa de apresentar e buscar saídas para os impasses que ele mesmo produz. Harvey (2013) refere-se a esse processo como “acumulação por espoliação”, “quando o capitalismo internaliza práticas tanto canibais como predatórias e fraudulentas” (Harvey, 2013, p.124) para resolver o problema da sobreacumulação,

[...] uma condição em que excedentes de capital estão ociosos sem ter em vista escoadouros lucrativos [...]. [então] o que a acumulação por espoliação faz é liberar um conjunto de ativos (incluindo força de trabalho a um custo muito baixo (e, em alguns casos, zero). O capital sobreacumulado pode apossar-se desses ativos e dar-lhes imediatamente um uso lucrativo [...]. A privatização (da habitação social, das telecomunicações, do transporte, da água etc. na Inglaterra, por exemplo) tem aberto em anos recentes amplos campos a ser apropriados pelo capital sobreacumulado (Harvey, 2013, p.124).

O capitalismo, portanto, tem de dispor perpetuamente de algo “fora de si” para seguir a lógica da acumulação perpétua (Harvey, 2013, p.118). O Estado, aponta Harvey,

com seu monopólio da violência e suas definições de legalidade, tem papel crucial no apoio e promoção desses processos [...]. O papel desenvolvimentista do Estado começou há muito tempo, e vem mantendo as lógicas territorial e capitalista do poder sempre interligadas, ainda que não necessariamente convergentes (Harvey, 2013, p.121).

Ainda assim, enquanto caem as taxas de emprego, a massa salarial, o investimento na formação bruta do capital fixo e a participação da indústria de transformação no Produto

Interno Bruto, por outro lado, aumentam progressivamente as transferências estatais do fundo público para favorecer a acumulação do capital por outras vias, “com o Estado tendo um papel fundamental na própria constituição das estruturas de poder internas e na consolidação das estratégias de acumulação de riqueza que privilegiam o capital financeiro, subordinando as demais frações do capital à sua lógica de funcionamento” (Gomes, 2007, p.97), seguindo tendência consolidada há décadas na esfera internacional, em especial nas crises tanto da taxa de lucro quanto de sobreacumulação.

Este Estado, no modo capitalista de produção, para Engels (2023)

[...] não é, de modo algum, um poder imposto de fora à sociedade, tampouco é a “efetividade da ideia moral”, nem é “a imagem e a ideia da razão”, como afirmou Hegel. É mais um produto da sociedade, quando ela chega a um grau de desenvolvimento determinado; é a confissão de que essa sociedade se enredou numa interminável contradição consigo mesma e está dividida por antagonismos irreconciliáveis, os quais ela é impotente para resolver. Ocorre que, para resolver esses antagonismos, para que essas classes com interesses econômicos em oposição não se devorem a si mesmo nem consumam a sociedade numa luta estéril, faz-se necessário um poder situado aparentemente por cima da sociedade e chamado para amortecer o conflito, para manter essa sociedade nos limites da “ordem”. E esse poder, que é oriundo da sociedade, mas se põe acima dela e se divorcia dela mais e mais, é o Estado (Engels, 2023, pp.29-48).

E que “digitais” esse Estado vem deixando na economia nos momentos de crise ? De acordo com dados reunidos por Gonçalves (2013, pp.82-83) se a participação da indústria de transformação no PIB baixou de 25,8% entre 1979-1980 para 17,9% entre 2009-2010, a dívida interna como proporção do PIB elevou-se de 31,7 % no governo de Fernando Henrique Cardoso para 44% no governo Lula em 2010 [atingindo a Dívida Bruta do Governo Geral 74,4% do PIB em agosto de 2023⁶]. Para o autor, partindo da discussão das questões estruturais-chave que norteiam qualquer processo de desenvolvimento econômico, como estrutura produtiva, padrão de comércio; progresso técnico; origem de propriedade (nacionalização x desnacionalização); competitividade internacional; vulnerabilidade externa estrutural; concentração de capital e diretriz estratégica da política econômica, seus sinais indicam que na primeira década do século XXI, mais precisamente entre 2003-2010,

a estrutura econômica brasileira iniciou ou aprofundou tendências que comprometem a capacidade de desenvolvimento do país no longo prazo. Estas tendências são: desindustrialização e dessubstituição de importações; reprimarização das exportações; maior dependência tecnológica; desnacionalização; perda de competitividade internacional; crescente vulnerabilidade externa estrutural; maior concentração de capital e política econômica marcada pela dominação financeira (Gonçalves, 2013, p. 89).

⁶ Disponível em <https://www.ipea.gov.br/cartadeconjuntura/index.php/2023/10/panorama-fiscal-evolucao-recente-e-perspectivas-2/> . Acesso em: 17 nov. 2023.

Após analisar as variáveis que havia apontado como questões estruturais que norteiam qualquer processo de desenvolvimento econômico, Gonçalves (2013, p. 107), considera que no mesmo período (2003 e 2010),

verificou-se a **dominância financeira**, que repercutiu diretamente na política macroeconômica e na vulnerabilidade externa estrutural do país. A dominância financeira pode ser entendida como a ascendência do setor financeiro, inclusive sobre os outros setores dominantes, e tem expressão concreta na apropriação do excedente econômico. Para ilustrar, a taxa média de rentabilidade (lucro/patrimônio líquido) dos 50 maiores bancos foi sempre superior à das 500 maiores empresas em todos os anos do período 2003-2010. Nesse período, a taxa média de rentabilidade das maiores empresas foi de 11%, enquanto a dos bancos foi de 17,5% (Gonçalves, 2013, p.107, grifo nosso).

Para Braga (1997,p.195), ao se referir à dimensão das finanças e ao padrão de riqueza do capitalismo contemporâneo,

[...] a financeirização é o padrão sistêmico de riqueza que se originou nos anos 60, a partir dos Estados Unidos, e se difundiu mundialmente nas últimas décadas, provocando grandes instabilidades no país de origem, mas também no paradigma produtivista que foi, até há pouco, o “capitalismo organizado” japonês. Sua manifestação mais aparente está na crescente e recorrente defasagem, por longos prazos, entre os valores dos papéis representativos da riqueza – moedas conversíveis internacionalmente e ativos financeiros em geral (*paper wealth*) – e os valores dos bens, serviços, e bases técnico-produtivas em que se fundam a reprodução da vida e da sociedade (*economic fundamentals*) (Braga, 1997, pp.195-196).

Alguns indicadores dão sustentação a essa disparidade, tais como a subida da relação, em valor, entre ativos financeiros e ativos reais⁷; a elevação das operações cambiais totais sobre aquelas relativas ao comércio internacional; a superioridade das taxas de crescimento da riqueza financeira em comparação com as de crescimento do produto e do estoque de capital; a escalada das operações transnacionais com títulos financeiros como percentual do Produto Interno Bruto dos países avançados; bem como a expressiva participação dos lucros financeiros nos lucros totais das corporações industriais, além da disparidade, na esfera pública, entre as dotações orçamentárias que o Estado destina e executa à rubrica “investimentos” frente às despesas correntes e de capital com juros e amortizações da dívida pública⁸, presentes nas despesas com a função “Encargos Especiais”. Para Braga (1998,p.196), “trata-se de um padrão sistêmico porque a financeirização está constituída por componentes fundamentais da organização capitalista [...] segundo princípios de uma lógica

⁷ Para Paula; Bruno (2007.p.70) , “ a financeirização reduz, significativamente, a autonomia dos Estados nacionais seja para formularem as políticas fiscal e monetária, seja no que concerne a uma estratégia de desenvolvimento de longo prazo”.

⁸ Com recursos do Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, entre 2013 e 2023, a relação entre despesas com “Investimentos” (despesas de capital) e despesas com “Juros e Amortizações da Dívida Pública”, exceto despesas intra-orçamentárias, atingiu uma média de, apenas, 5,92% anuais, com pico de 17,17% em 2015 e base de 2,9% em 2019. Fonte:Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária, para os anos de 2013 a 2023. Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/descubra-explore-crie/explore> . Acesso em: 02 abr. 2024.

financeira geral”. Para Brunhoff (1998) ,

hoje em dia, a mundialização financeira parece andar por conta própria, em função da livre circulação de capitais e de sua centralização em poderosos mercados financeiros interdependentes. Em compensação, mantém-se o fracionamento monetário, em diferentes moedas nacionais (*currencies*) (Brunhoff, 1998, p.35).

Em sua tese de doutoramento, defendida em março de 2017 no Programa de Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, publicada sob o título “ A ‘indústria’ dos fundos financeiros”, ao analisar a potência, as estratégias e a mobilidade desses fundos no capitalismo contemporâneo, Pessanha (2019) reporta levantamento exposto na 16ª lista anual Global do ano 2000, sobre as empresas de capital aberto de 60 países, onde foi revelado que

as companhias possuíam US\$ 39,1 trilhões em volume de vendas, US\$ 3,2 trilhões em lucros, US\$ 189 trilhões em ativos e US\$ 56,8 trilhões em valor de mercado. Esses dados reforçam a hipótese do deslocamento da produção para as finanças entre as corporações, que passam a ter mais aumento com o valor de mercado e seus ativos que diretamente com os lucros da produção (Pessanha,2019, p.143).

Ao mesmo tempo o autor afirma que, de acordo com o Financial Stability Board, FSB, órgão internacional que monitora e faz recomendações sobre sistema financeiro global, onde se analisa a relação entre o crescimento do setor financeiro e a riqueza material do mundo medida pelo PIB, em 1980 os ativos financeiros globais equivaliam a 120% do PIB mundial. Uma década depois, em 1990, já valiam 263% . Na virada do século chegaram a 310% do PIB mundial. Em 2013, de acordo com o Deutsche Bank, os ativos financeiros chegavam a 329 % do PIB global, “[...] uma expansão colossal que desperta para a evolução do sistema cíclico, para **um novo padrão das finanças globais no capitalismo contemporâneo** (Pessanha,2019, p.145, grifo nosso).

No Brasil, a “indústria dos fundos financeiros” fechou o ano de 2018, de acordo com a Comissão de Valores Mobiliários (CVM), com 17.179 fundos em operação, 6% a mais que em 2017, quando 16.182 fundos atuavam no país. Em dezembro de 2018, “de acordo com a Anbima (Associação Brasileira das Entidades dos Mercados Financeiro e de Capitais) os fundos chegaram a R\$ 4,618 trilhões, o equivalente a 70% do PIB brasileiro” (Pessanha, 2019, p.107). Ainda de acordo com a Anbima, o patrimônio dos fundos financeiros saltou de R\$ 1,125 trilhão em 2008 para R\$ 4,618 trilhões em 2018.

Essa dinâmica, contudo, não é consequência da prática de setores isolados, do capital bancário, dos rentistas tradicionais, mas, pelo contrário, reflete as estratégias de todos os agentes privados relevantes, arrastando também em suas operações as finanças e os gastos públicos, com evidente modificação da dinâmica macroeconômica, da partilha e da

apropriação da riqueza. Enfim, uma financeirização intrínseca ao sistema tal como ele se encontra atualmente configurado, o que, para ser entendido, torna-se necessário “aprofundar a análise de como corporações, bancos, empresas financeiras e até mesmo, indiretamente, os bancos centrais, ao monetizarem a riqueza fictícia, ‘atualizam’ o conceito de capital financeiro, suas práticas e seus impactos na economia” (Braga,1997, p.197). Com o conceito de financeirização se busca “apreender o *modo de ser* da riqueza contemporânea, sua gestão e aspectos de sua dinâmica sistêmica, no âmbito desses movimentos internacionais do capitalismo” (Braga, 1997, p.197, grifo em itálico original do autor). Ainda para o autor,

os fatores pertinentes a esse padrão de riqueza advêm das transformações dos sistemas monetário-financeiros relacionados às alterações na natureza do dinheiro, do crédito e do patrimônio; da gestão dos bancos centrais sobre a liquidez e as taxas de juros; da emergência das corporações produtivas com finanças **que são um objetivo em si mesmo**; da circulação internacional ampliada dos capitais sob o regime das taxas de câmbio flexíveis; **da interação desses movimentos com as restrições impostas às finanças públicas**; da desregulamentação financeira; da condução das políticas de globalização pela hegemonia dos Estados Unidos (Tavares & Melin,1997) (Braga,1997,pp.197-198, grifos nossos).

Assim, o paradigma que o país hegemônico, os Estados Unidos da América, vem impondo ao mundo é marcado pela administração de um amplo espectro de títulos e moedas conversíveis, como gestão de ativos, pressões sobre outras economias na direção de um processo de liberação financeira e desregulamentação mundial. Esse padrão de riqueza se implanta e se exercita, concretamente,

no mercado de capitais (*lato sensu*), mundialmente integrado, composto por ações, bônus e títulos financeiros em geral, **públicos** e privados, representantes da grande massa de riqueza mobiliária, desproporcional face à riqueza real, produtiva [...] num sistema plurimonetário em que o dólar, moeda em que aqueles títulos são majoritariamente denominados, ocupa a posição dominante. Esta circulação determina um movimento interdependente de taxas de câmbio e de taxas de juros, uma vez que suas variações estabelecem as rentabilidades dos ativos financeiros e as modificações dos valores patrimoniais nos diferentes mercados nacionais globalizados (Braga,1997,p.199. grifo nosso).

Seguindo essa partitura, a sinfonia do capital nos tem revelado que “a dinâmica específica da esfera financeira, seu crescimento em ritmos qualitativamente superiores aos do investimento, do PIB ou do comércio exterior, talvez seja o fator que, por si só, mais abalou a situação econômica dos últimos quinze anos” (Chesnais, 1998, p.14).

Ao analisar a contribuição de Chesnais (2005) quando da organização e publicação de “A finança mundializada”, Belluzzo (2005,p.10), enumera as tendências que considera as mais importantes, na estrutura e gestão da riqueza capitalista e na operação dos mercados financeiros:

818.O maior peso da riqueza financeira na riqueza total; 2) o poder crescente dos administradores da massa de ativos mobiliários (fundos mútuos, fundos de

pensão, seguros) na definição das formas de utilização da “poupança” e do crédito; 3) a generalização da abertura das contas de capital, dos regimes de taxas flutuantes e do uso de derivativos; 4) as agências de classificação de risco assumem o papel de tribunais com pretensões de julgar a qualidade das políticas econômicas nacionais [...]. A massa de capital líquido das empresas e a poupança das famílias estão cada vez mais concentradas sob o comando de grandes investidores institucionais (Belluzzo, 2005, p. 10).

A presença dessas tendências, seja isoladamente, seja articuladas entre si, o que mais acontece, consolida em definitivo a supremacia dos interesses da circulação dos capitais, pertinente à lógica financeirizada e à apropriação do valor. Associando-se aos juros e a capitalização em bolsas de valores, fundem-se os critérios de valorização e desvalorização da riqueza. Para Bin (2020), “há uma estrutura financeira global, que pressiona países periféricos na geração de excedentes demandados pela conexão entre finanças e produção material, o que se intensificou com as liberalizações comercial e financeira das últimas décadas” (Bin, 2020, p. 65).

Braga (1997) aprofunda o conceito de financeirização em três etapas subsequentes. Na primeira, enfatiza os desequilíbrios macroeconômicos dos Estados Unidos desde meados dos anos de 1960, com destaque para suas inovações financeiras, a internacionalização de seus bancos e empresas, além da ruptura do padrão ouro-dólar, avançando um processo monetário e financeiro interno e internacional, que instaura o referido padrão sistêmico. Na segunda, põe em relevo os conteúdos da lógica financeira geral que passou a guiar as estratégias de concorrência das corporações capitalistas modernas, com peso similar ao progresso técnico e ao investimento produtivo. A interação dessas estratégias com a competição internacional entre as empresas industriais produzirá forte impacto sobre a dinâmica macroeconômica. Na terceira, caracteriza-se uma macroestrutura financeira, onde a lógica transcende o privado e **penetra no espaço público**, disputando diagnósticos, narrativas e proposições macroeconômicas por parte dos Estados, fazendo avançar o padrão sistêmico da financeirização, sob a liderança dos centros financeiros, onde operam as grandes corporações, bancos, empresas financeiras, investidores institucionais e bancos centrais relevantes. Nessa macroestrutura a circulação da riqueza se potencializa com autonomia, como apontado antes por Brunhof (1998), operando com moedas e títulos em busca de valorizações financeiras e patrimoniais, cuja dinâmica cada vez mais abrangente tem produzido crises características desta específica forma de dominância financeira. A partir dessas estratégias, os bancos determinam uma circulação financeira ampliada, gerida por eles, onde predominam os ativos financeiros públicos e privados, quase-moedas, inclusive com parcerias com os investidores institucionais (fundos mútuos, de pensão e seguradoras), diferentemente da circulação

baseada apenas em moeda e depósitos à vista. Assim, expande-se

[...] uma massa de riqueza a circular, nacional e internacionalmente, **em magnitudes desproporcionais às necessidades de financiamento da produção e circulação de bens e serviços**; com vigência em períodos prolongados, não apenas conjunturalmente, com o que se revela um traço estrutural, característica da financeirização como padrão sistêmico de riqueza e das finanças ditando o ritmo da economia [...] (Braga,1997,p.207, grifo nosso).

Ao observar sua lógica financeira, Braga (1997) aponta que a financerização se fundamenta, portanto, na própria forma contemporânea de operação das corporações industriais, compostas por diferentes tipos de empresas patrimonialmente interligadas. O modelo, estruturado a partir dos Estados Unidos, se impôs às periferias asiáticas e latino-americanas, caracterizando-se, nestas economias, pela busca da estabilidade monetária a qualquer custo, com o avanço da desindustrialização, da desnacionalização e da expansão dos circuitos de valorização patrimonial e financeira. Com essa lógica, para Braga (1997,p.212) estabeleceu-se assim “o mercado organizado de investimentos”,

no qual os títulos representativos da propriedade circulavam e valorizavam-se em órbitas próprias **com a possibilidade de convergir ou divergir da valorização empreendida na órbita produtiva**, onde se alocavam os ativos imobiliários operacionais. Instaurou-se, ao longo dessa evolução histórica, a vigência da riqueza mobiliária como caráter indispensável à elasticidade, mobilidade e flexibilidade próprias do capital como forma socialmente determinada de organizar a produção e a distribuição (Braga,1996) (Braga,1997, p.212, gífos nossos).

Essa dinâmica se faz presente até os dias de hoje e, progressivamente, eleva-se o peso das empresas transacionais no controle dos ativos financeiros, dos capitais-mercadorias. Em 1995, para os 18 principais países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a partir de dados pesquisados por Miranda (1997, p.243), estas empresas detinham 13 trilhões de dólares aplicados naqueles ativos, superando bancos (8,3 trilhões), seguradoras (6,7 trilhões), os fundos de pensão públicos e privados (6,5 trilhões), perdendo apenas para as famílias, que possuíam 29 trilhões. Embora as evidências apontem para aplicações preferenciais de residentes em títulos, ações e mercados nacionais, os fluxos internacionais de capital vem crescendo sistematicamente (Miranda,1997,p.243). A participação dos lucros não operacionais sobre lucros operacionais apresentava os seguintes valores mínimos e máximos por décadas: 1960-1970, 22,9% e 37,5%; 1970-1980, 34,9% e 62,5% e 1980-1988, 41,% e 60,4% (Braga,1993). Para Miranda (1997),

qualquer avaliação do comportamento do sistema financeiro e **dos graus de autonomia das políticas nacionais frente a esse passa pela aceitação** de uma macroeconomia dos mercados desregulamentados, com total mobilidade de capitais, cuja dinâmica é, em grande parte, condicionada por ciclos de crédito e de ativos, muitas vezes geradores de assimetrias importantes entre posições credoras e devedoras [...]. [assim], à medida que posições de compra de determinados ativos vão se efetivando, as avaliações altistas vão também se cumprindo, valorizando os ativos-alvo e, conseqüentemente, o estoque de riqueza de famílias, empresas e bancos (

Miranda,1997, p.246, grifo nosso).

Neste contexto, busca-se captar o cálculo capitalista que orienta o crescimento e a lucratividade geral dessas corporações partindo da seguinte “função-objetivo” : $F: f (F_i, I_{pt}, X)^9$. Na referida função, as finanças gerais estão representadas por F_i , onde se incluem várias operações, como patrimoniais, que buscam ganhos de capital em bolsas, na negociação de ações contidas no portfólio das empresas, aplicações em títulos financeiros, práticas de arbitragens nos mercados de crédito e de capitais mundialmente integrados. Neste sentido, “as operações especulativas com moedas explicam em boa parte o crescimento das operações cambiais além das necessidades meramente comerciais” (Braga,1997,p.216). O fator I_{pt} ,

denota o investimento tecnologicamente inovador, a partir do domínio do conhecimento em física, química e outras ciências [...]. Isto é, não se trata mais, apenas, da economia de escala mas também da economia de escopo, novos produtos e novos processos, não necessariamente relacionados com a base industrial que deu origem à corporação (Braga, 1998, p.216).

Por fim, referente a X , presente na função anterior, para superar barreiras à entrada em determinados mercados, comuns às empresas menores e firmas individuais, as grandes corporações, as *tradables*, se valem de sua força tecnológica, financeira e organizacional, competindo em diferentes territórios, num subconjunto de ramos/mercados/indústrias. Assim, na concorrência, suas taxas de retorno se assemelham à magnitude de seus capitais imobilizados globalmente (Braga,1997,p.217). Consolida-se dessa forma um novo tipo de empresas multinacionais, indo além, diferenciando-se do padrão anterior de empresas norte-americanas que replicavam suas plantas produtivas no exterior. Essa função, segundo o autor, “manifesta afinal o gigantismo dessas corporações como máquinas de acumulação de capital em geral, quer sob a forma de lucro operacional, **quer sob a forma rentista na acumulação financeira**” (Braga,1997, p.217, grifo nosso). Além disso,

a capacidade financeira de que dispõem as coloca em condições de desempenhar papel determinante na valorização e desvalorização de ativos, inclusive de moedas de reserva internacional. Tal capacidade atua também na formação de suas posições patrimoniais (mobiliárias e imobiliárias) com peso tão relevante quanto suas funções técnico-produtivas [...]. Nesta perspectiva, ao contrário do que formula a sabedoria convencional sobre globalização, as decisões destes *global players* **trazem mais fatores de desequilíbrios** para a divisão internacional do trabalho do que a internacionalização capitalista anterior, em que foram possíveis industrializações na periferia do sistema com a participação das multinacionais (Braga,1997, p.218, grifos nossos).

Nesse contexto, destaca Belluzzo (2005),

os mercados financeiros contemporâneos apresentam grande inclinação a produzir

⁹ De acordo com Braga (1998, p.215), “uma formulação inicial desta função-objetivo deu-se numa intervenção da professora Maria da Conceição Tavares no ‘Seminário Internacional sobre Teoria e Política Macroeconômica’, realizado em 5/10/1993 no Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas”.

episódios de euforia e de alavancagem imprudente, o que se contrapõe à sua extrema sensibilidade aos riscos de contração súbita da liquidez. Tais episódios de euforia e alavancagem excessiva terminariam em *crashes* espetaculares não fossem as repetidas intervenções de última instância dos bancos centrais mais poderosos (Belluzzo, 2005, p.11).

Por isso, os Estados da periferia são atravessados por ondas desregulatórias, pressionados por órgãos multilaterais, agências internacionais de classificação de risco, setores das burguesias nacionais aliadas ao capital internacional, sobretudo nos processos de fusões, aquisições e desnacionalizações (Gonçalves, 1999, pp.157-177), a adotarem políticas monetárias e cambiais que sirvam àquelas estratégias de acumulação, consorciando a tirania da informação, do dinheiro e do atual sistema ideológico, como expressões de uma globalização perversa, que leva à aceleração dos processos hegemônicos, legitimados pelo “pensamento único”, “enquanto os demais processos acabam por ser deglutidos ou se adaptam passiva ou ativamente, tornando-se hegemonzados” (Santos,2000,p.35). A política fiscal, a quem compete executar, por exemplo, o financiamento constitucional da educação pública no país, passa então a servir aos interesses da forma rentista de acumulação, por meio do pagamento de seus encargos referentes aos títulos públicos emitidos pelo tesouro nacional na condução das políticas monetária e cambial (com o Banco Central).

Na esfera privada, o circuito se fecha quando “a dominância da ‘criação do valor’ na esfera financeira expressa o poder do acionista, agora reforçado pela nova modalidade de remuneração dos administradores, efetivada mediante o exercício das opções de venda de ações da empresa” (Belluzzo,2005, p.11). As corporações líderes desse processo são estruturadas como multinacionais, multisetoriais e multifuncionais, segundo suas estratégias analisadas na função-objetivo antes observada. De acordo com Braga (1997, p. 219), são multinacionais porque seu espaço de realização de lucro encampa vários territórios. São multisetoriais pois trata-se de várias empresas operando em distintos ramos da produção industrial. Por fim, são multifuncionais porque ocupam-se, ao mesmo tempo, das funções produtivas, comerciais e financeiras, com essas últimas estabelecendo-se como lógica geral na gestão da riqueza por parte daquelas corporações. Desse modo, os “núcleos organizacionais financeiros” passam a ser o centro das corporações, estabelecendo suas estratégias multinacionais e multisetoriais de operação. Com isso,

a atividade rentista incorpora-se, nestas grandes empresas, conforme já destacamos, através das aplicações financeiras de lucros retidos ou de caixa e da utilização do crédito *lato sensu* como instrumento de alavancagem para ganhos de todo tipo. Portanto, **o rentismo não é mais especialidade dos detentores de fortunas pessoais ou do capital bancário, ou das empresas do setor financeiro.** Esta preponderância das finanças nas corporações industriais vem a ser um elemento determinante do rentismo institucional-corporativo contemporâneo (Braga,1997, p.220, grifos nossos).

Porém, a sucessão de escândalos empresariais, como observado nos casos da Enron, Worldcom, Adelphia, Tyco, Cirio, Xerox, Parmalat e Adecco,

parece não ser fruto de malfetorias isoladas, mas o resultado lógico e sistêmico da abertura e desregulamentação dos mercados de capitais e crédito. Foi a chamada globalização financeira que impulsionou, conjuntamente, a nova estratégia de internacionalização [...] da grande empresa produtiva, [d]os circuitos de dinheiro mal havido no mundo do crime organizado e a espantosa ampliação do papel dos paraísos fiscais na intermediação das transações (Belluzzo, 2005, p.12).

Dessa forma, avança com o passar dos anos uma combinação onde mobilidade, liquidez, rentabilidade e especulação na circulação mundial desses capitais acontecem simultaneamente. As corporações que lideram essa concentração de capitais se tornam agentes ativos de financeirização, ocupando posições determinantes na circulação monetário-financeira. Assim como a Grã-Bretanha reconheceu a independência dos Estados nacionais após a colonização espanhola e portuguesa a partir do século XIX na América Latina, almejando que aquelas nações fossem incorporadas aos seus circuitos comerciais e financeiros, também nas últimas décadas do século XX e nas primeiras décadas do século XXI, as grandes empresas, assumida a dimensão financeira e o rentismo como o centro de sua estratégia de acumulação, movem-se no sentido da incorporação das nações periféricas como plataformas de valorização financeira para suas transações em escala planetária. Com isso, a ampliação do espaço econômico do Centro, liderado pelos Estados Unidos, constituiu dois tipos de regiões na periferia:

aquelas cuja inserção internacional se faz pelo comércio e pela atração do investimento direto destinado aos setores afetados pelo comércio internacional [por exemplo, mineração, *commodities* agrícolas]; e aquelas que buscaram sua integração mediante a abertura da conta de capitais. [...] O Brasil pode servir de exemplo, como protagonista e vítima das últimas ‘bolhas globais’. Na fase 1995-1998, por exemplo, a entrada líquida de capitais suscitou a expansão concomitantemente do passivo externo e das reservas, obrigando o Banco Central a adotar políticas de esterilização monetária que determinam o crescimento da dívida pública interna. Na fase de saída líquida as reservas se reduzem, mas os juros sobem, o que engorda o estoque da dívida e promove a dolarização do passivo interno do governo. Essa situação, diga-se, ocorre tanto no regime de câmbio fixo [como no período do Plano Real até antes da desvalorização em janeiro de 1999] quanto no flutuante [vigente no Brasil também a partir de 1999]. Em ambos os casos, o Banco Central é obrigado a comprar e vender dólares numa tentativa de acalmar o curso do câmbio e impedir um crescimento indesejável da relação dívida/PIB (Belluzzo, 2005, p.15).

Assim, observando a ação das transnacionais, “seus poderes técnico-econômicos e a lógica financeira geral que as preside fazem com que possuam força determinante tanto para alavancar o crescimento inovador quanto para contribuir com as instabilidades financeiras, cambiais e patrimoniais que temos assistido” (Braga, 1997, pp. 221-222).

Com a vigência dessa macroestrutura financeira,

estes agentes operam, em várias praças financeiras, a valorização e desvalorização das moedas, dos ativos financeiros e dos patrimônios em geral, enquanto papéis representativos da riqueza [...], ampliando as transações cambiais autonomizadas em relação ao comércio internacional; direcionando, em síntese, a alocação da “poupança financeira” e da liquidez internacional (Braga,1997, p. 222).

Neste sentido, Furtado (1998) já nos alertara para uma questão extremamente relevante, tanto no período em que o autor a destacou, ao final do século XX, quanto, sobretudo, nos dias de hoje, com o domínio da taxa de juros e da dívida pública sobre as finanças nacionais: a fantástica concentração de poder hoje verificada nos chamados mercados financeiros, dominados por atividades especulativas cambiais, em volumes muitas vezes superiores às transações em curso nas relações de importações-exportações entre os países. Para Furtado,

[...] com o avanço da globalização, esses são os mercados que apresentam as mais altas taxas de rentabilidade. Daí que a distribuição de renda em escala mundial seja crescentemente determinada por operações de caráter virtual, efetuadas na esfera financeira [...] (Furtado, 1998, p.7).

Para Braga (1998) “do ponto de vista teórico, no centro deste padrão de riqueza está o **capital a juros**, venha ele da grande corporação industrial ou comercial, dos bancos, dos donos da terra, dos investidores institucionais, das poupanças financeiras pessoais” (Braga,1997, p. 223, grifo nosso). Assim, como assinalado antes em Marx (1985), para Braga (1997),

o juro sobre o dinheiro deve ser rigorosamente compreendido como manifestação do capital enquanto pura propriedade, enquanto mercadoria plena, como ativo estratégico peculiar de uma economia monetária [...] cujo objetivo último não é a troca de mercadorias por mercadorias, mas sim o circuito **dinheiro-mercadoria-mais dinheiro**. Em consonância, o capital financeiro “moderno” vem sendo constituído como **a fusão da forma juro com a forma lucro** em busca da realização, portanto, de ganhos operacionais bem como financeiro-patrimoniais. Ele é encarnado, com este propósito, no interior das próprias corporações tanto quanto pelos bancos e demais organizações financeiras cujos lucros gerais, ainda que tendo componentes fictícios, são efetivados pelas moedas privadas e públicas [...] (Braga,1997, p.223, grifos originais do autor).

Por isso, de acordo com Trindade (2022),

dadas as condições de reprodução ampliada de capital é **possível conceber o endividamento estatal como um componente funcional e estrutural da reprodução capitalista, podendo o Estado sustentar taxas crescentes de gastos públicos e expansão da dívida pública**. Contudo, isto não está isento de contradições e limites, o que significa que as finanças públicas não têm a autonomia apregoada por algumas correntes keynesianas, mas também não estão totalmente condicionadas pelo equilíbrio orçamentário defendido pelos neoclássicos (Trindade, 2022, grifo nosso).

É possível desse modo se caracterizar que o capitalismo atual realizou plenamente a tendência a que a existência *funcional* do dinheiro superasse sua existência *material*, situação que nos faz viver no mundo do *fiat money*, do dinheiro emitido pelo Estado, sem lastro em

ouro. Tempos de novos ativos financeiros que, além de renderem juros, como os títulos públicos emitidos pelo Tesouro Nacional, ao mesmo tempo funcionam como quase-moeda, dinheiros que combinam liquidez com rentabilidade, desfrutando-se de juros correntes sem que seja necessário reter a moeda, o dinheiro, para dele abrir mão apenas quando a taxa de juros atender ao cálculo excepcional. Os ativos geradores de juros permitem gerir e realizar a riqueza financeira numa velocidade e amplitude antes inexistentes¹⁰ (Braga, 1997, p. 224). Desse modo, a riqueza financeira busca e produz padrões de valorização inusitados em relação à riqueza real, com capacidade de revalorização, mesmo quando sofre quedas significativas após ter atingido picos exacerbados (nas palavras do presidente do Fed, momentos de “exuberância irracional”) (Braga, 1997, p.227). Por esses caminhos,

o que assistimos é a institucionalização do rentismo, no sentido que parece responder a necessidades sociais básicas (urdidadas pelo dinheiro como capital) [...]. Este imperativo se manifesta nas finanças das famílias (até porque seus rendimentos provenientes do trabalho vêm sofrendo limitações), nas finanças empresariais, na rentabilidade dos financistas e nas finanças do Estado. A defesa da riqueza, do patrimônio, faz-se nas operações da macroestrutura financeira [...]. [por isso] nunca foi tão grande a mobilidade entre as diversas formas de **crystalização da riqueza** na busca de maior e mais rápida rentabilidade (Braga, 1997, pp.227-229, grifo original do autor).

Por isso, em sua tese de doutoramento em Ciências Sociais intitulada “Economia e Política no processo de financeirização no Brasil-1980-2006”, defendida na PUC-SP em 2007, ao observar as manifestações da mundialização financeira no Brasil para sua legitimação, Garagorry (2007, pp.24,27,30,31) as identifica na mídia (dando como exemplo a Rádio Jovem Pan, de São Paulo, que leva ao ar a cada meia hora um boletim direto da Bolsa de Valores de São Paulo), na música sertaneja (com as duplas “Monetário e Financeiro” e “Milionário e José Rico”), também na religião (quando se refere às chamadas pela Rede Record de Televisão, em 2005, para as reuniões nas sedes da Igreja Universal do Reino de Deus, intituladas “Reuniões do Sucesso Financeiro”, “Vigília do Sucesso Financeiro” e “Reuniões dos Empresários com 318 Pastores”, que prometem resolver situações de penúria financeira, bem como na saúde e na previdência (quando se refere ao documento “Futuro agora-Bradesco Vida e Previdência).

¹⁰ De acordo com Braga (1998, p.,223), o conjunto das instituições financeiras americanas detinha, em dezembro de 1950, um total de ativos de 289 bilhões de dólares contra um Produto Nacional Bruto de 286 bilhões de dólares, enquanto em dezembro de 1989, estes valores eram de 10.098 bilhões de dólares contra 5.340 bilhões. Ou seja, o coeficiente Ativos Financeiros/PNB evoluiu de 1,0105 para 1,8910. Alguns investidores institucionais americanos -seguradoras, fundos privados de pensão e fundos mútuos-tinham, em 1966, um total de ativos financeiros de 311 bilhões de dólares, enquanto, em 1989, esse total era de 3.477,9 bilhões (Guttman:106-309). A capitalização (preço x quantidade) no mercado de ações dos países da OCDE evoluiu de 2.592,1 bilhões de dólares, em 1980, para 8.985 bilhões em 1990. A emissão de bônus internacionais por países desenvolvidos passa de 96,8 bilhões, em 1984, para 207,1 bilhões de dólares, em 1990 (Braga, 1993).

Nesse padrão de riqueza, na escalada monetário-financeira internacional, a alteração radical da temporalidade da riqueza, a velocidade com que esta se realiza, abre oportunidades antes não existentes na acumulação capitalista anterior nos sistemas nacionais e internacionais. Superam-se as limitações dos contratos de curto, médio e longo prazo com a respectiva estrutura a termo de taxas de juros¹¹. A ampliação e o pragmatismo dos mercados secundários de negociação agilizam as transações com os papéis, combinando-se o mercado de compra e venda de corporações

na possibilidade de contratar juros a uma taxa fixa e depois trocar por uma flutuante (ou vice-versa), nas oportunidades de se passar de uma moeda a outra nos contratos comerciais e financeiros, na transformação de créditos de curta duração em créditos de longa duração [...]. [assim], nunca foi tão grande a mobilidade entre as diversas formas de **crystalização da riqueza** na busca de maior e mais rápida rentabilidade [...]. Esse processo torna o **tempo e as decisões capitalistas reversíveis, em oposição à irreversibilidade** das condições anteriores (Braga, 1997, p. 229, grifos originais do autor).

Nas condições atuais as operações financeiras e patrimoniais permitem reverter investimentos, alterar as características de contratos de dívidas e montar equações de rentabilidade financeira que compensem a reversão de expectativas acerca do retorno de decisões anteriores de investimentos. Desse modo, em decorrência do conjunto de determinações analisadas- dinheiro, ativos, quase-moedas, escala, temporalidade, flexibilidade, reversibilidade, concorrência, função-objetivo- dois processos de valorização se impõem nesse padrão de riqueza: O Processo Renda (formado por salários, lucros brutos, deduzidos os impostos) e os impostos; ao lado do Processo de Capitalização Financeira, formado por juros, dividendos, amortização de empréstimos, rendimentos provenientes de diferentes operações com ativos de capital, constituindo o “estrato superior” de riqueza antes mencionado, bem como suas flutuações. Braga (1997,p.232) ilustra a observação das transformações ocorridas com o Processo de Capitalização Financeira, com a análise do índice Dow Jones, da bolsa de valores americana, revelando a seguinte temporalização e seus números: Entre 1925 e 1928 o índice dobrou de 125 pontos para 250. Depois da crise de 1929 só voltaria a dobrar em 1956, chegando a 500 pontos. Dezesesseis anos depois, em 1972, chegaria a 1.000. Entre 1972 e 1995, em quase 25 anos, o mesmo índice salta de 1.000 para

¹¹ Para Shousha (2008), “No Brasil, como na maioria dos países industrializados, o Banco Central utiliza como instrumento de política monetária a taxa de juros de curto prazo. No entanto, são as taxas mais longas que interessam para a determinação da demanda agregada. Isto ocorre porque o custo de crédito dos agentes depende das taxas de diferentes prazos [...]. A **estrutura a termo** representa a **relação entre as taxas de juros de diferentes maturidades para um dado instante no tempo**, sendo assim essencial a compreensão de sua dinâmica para entendermos de forma completa o mecanismo de transmissão da política monetária (Shousha, 2008, p. 303),

8.000, encurtando-se progressivamente o tempo para duplicar de valor: quatorze anos entre 1973 e 1987, sete anos entre 1988 e 1995, e dois anos entre 1995 e 1997, o que demonstra que a “valorização financeiro-patrimonial, expressa na riqueza de papel, dissocia-se, por longos períodos, de seu fundamento originário, **o capital em funções produtivas, o ativo operacional**” (Braga, 1997, p. 232, grifos nossos). No padrão anterior de riqueza, analisado por Rudolf Hilferding ao escrever “O Capital financeiro” (Hilferding, 1985, p. 114), no lançamento das ações, os bancos subscritores e os distribuidores desses papéis antecipavam um “ganho de fundador”, fictício, pois só mais adiante a confirmação dos lucros operacionais do empreendimento lançaria aquela valorização antecipada. De forma oposta, “na financeirização, o que se tem assistido é uma valorização das ações que, sistematicamente, **“corre à frente”** dos ganhos operacionais, como que tornando perene o lucro fictício embutido na riqueza mobiliária” (Braga, 1997, p. 233, grifo original). Da mesma forma, na financeirização, compõem essa corrida à frente, entre outros, os ganhos com arbitragem, inclusive os relacionados às variações cambiais, os lucros com especulação imobiliária, os rendimentos financeiros dos ativos, nos quais destacam-se, mais uma vez, os títulos públicos, que permitem ganhos pagos com receitas arrecadadas pelo poder público. Com essa lógica posta como prioridade, as decisões sobre investimento produtivo ficam atreladas à concorrência impulsionada pelos conglomerados financeiros, que se lançam com maior liberdade às operações especulativas em busca de ganhos de capital. “Esse processo atinge não só os **Tesouros Nacionais, pelo seu impacto sobre as dívidas públicas**, como o próprio Banco Central, que vai sendo compelido ao exercício da política monetária segundo as *pautas* do mercado” (Braga, 1997, p. 234, grifos nossos). Assim, como vimos anteriormente, os bancos centrais atuam sobre a expansão monetária, a liquidez e a taxa de juros de curto prazo. Com essas medidas podem reverter, conjunturalmente, ou favorecer a capitalização financeira autonomizada, as variações patrimoniais fictícias, podendo fazê-lo, contudo, apenas temporariamente, pois uma reversão completa exigiria uma mudança no próprio padrão de riqueza. Temos então o dinheiro, tendencialmente, fazendo, cada vez mais, o caminho das finanças e não o caminho da produção, eis o resultado do movimento geral do capital, a realização de seu conceito, das decisões competitivas e concretas dos “agentes”. Para Santos (2000),

com a globalização impõe-se uma nova noção de riqueza, de prosperidade e de equilíbrio macroeconômico, conceitos fundados no dinheiro em estado puro e aos quais **todas as economias nacionais são chamadas a se adaptar [...]**. O novo dinheiro torna-se onipresente. Fundado numa ideologia, esse dinheiro se torna a medida geral reforçando a vocação para considerar **a acumulação como uma meta em si mesma** (Santos, 2000, p. 56. grifo nosso).

Por isso, chega-se ao absurdo de termos Estados nacionais, como o Brasil, transformados em “tesouraria das empresas transacionais sediadas no país, travestindo o investimento em renda fixa com a fantasia do investimento direto” (Belluzzo; Galípolo, 2017, p. 135). As subsidiárias das multinacionais endividam-se fora do país a juros baixos e aplicam o crédito obtido nessas operações nos títulos públicos que pagam elevadas taxas de juros internas e “anabolizam o rendimento das empresas transnacionais sediadas no país de moeda não conversível” (Belluzzo; Galípolo, 2017, p.135), pois “é muito mais simples aplicar em títulos: liquidez total, risco zero. Realizar investimentos produtivos [...] envolve análise de projetos, acompanhamento, enfim, atividades que vão além de aplicações financeiras” (Dowbor, 2017, p.143). Assim, “a máquina financeira está vivendo à custa da economia real” (Dowbor, 2017, p.154).

Consolida-se desse modo a situação em que,

no padrão sistêmico que estamos analisando, a financeirização exacerba este movimento e lhe dá permanência histórica, concreta, sustentada num engajamento complexo entre Estado e Mercado [...] [provocando] o movimento autônomo de valorização contábil do dinheiro pelo dinheiro, a criação contábil de capital fictício, que ganhou com os determinantes da financeirização condição de “estatuto” do padrão sistêmico de riqueza (Braga, 1997, p.237).

Sob essa dinâmica, “a eutanásia do empreendedor é perpetrada pelos esculápios do rentismo. A indústria e a industriiosidade vergam ao peso dos juros elevados e do câmbio supervalorizado [...]. **As finanças públicas se rendem ao trabuco do superávit primário** apontado para o seu peito” (Belluzzo; Galípolo, 2017, p. 137, grifos nossos). Isso demonstra que,

em boa parte do mundo capitalista, passamos por um período surpreendente em que a política foi despolitizada e mercantilizada. Apenas agora em que o Estado entra em cena para socorrer os financistas ficou claro para todos que **Estado e capital estão mais ligados um ao outro do que nunca**, tanto institucional quanto pessoalmente. Vê-se agora claramente a classe dominante, mais do que a classe política que age como sua subordinada, dominando (Harvey, 2011, p.178, grifos nossos).

Temos então presentes na mesma “economia”, local e mundial, o capital financeiro, capital portador de juros, transferido ao tomador, sob a forma de crédito e capital-mercadoria, que agrega, acresce e fortalece a capacidade produtiva da economia real, integrado como capital às relações produtoras de excedente e mais-valia, de lucro, portanto, dos quais recebe uma parte sob a forma de juros, convivendo com o capital fictício, agigantado em volume e capacidade operacional, operando em especial na esfera pública, com a aplicação de seu valor-de-uso na aquisição de títulos públicos que rendem juros extraídos da receitas tributárias auferidas pelo Estado.

Esse poder privado de liquidez explica, em parte, porque as grandes flutuações, nos mercados acionários e financeiros, não se transformaram em quebras generalizadas. Embora os bancos centrais sempre compareçam com a liquidez da moeda pública,— e isto é condição *sine qua non* nos momentos mais críticos — “esta liquidez pública já não é onipotente diante da absurda dimensão da riqueza financeira”. A propósito, estas intervenções dos bancos centrais não envolvem apenas o “risco moral” (*moral hazard*), mas uma ‘armadilha sistêmica’, porque ao mesmo tempo em que se evita a *débâcle* se criam as condições para a retomada do movimento ascendente no “estrato superior” da riqueza, antes mencionado” (Braga, 1997, p.237).

Relacionada a esta dinâmica, insiste o autor,

[...] está a transformação das finanças públicas **em reféns** ao ponto de lhes reduzir sensivelmente a capacidade de promover o gasto autônomo dinamizador do investimento, da renda e do emprego; de tornar financeirizada a dívida pública que, como tal, sanciona os ganhos financeiros privados e amplia a financeirização geral dos mercados (Braga, 1997, p. 238, grifo nosso).

Desse modo, como assinalou Furtado (1998), “com o avanço da internacionalização dos circuitos econômicos, financeiros e tecnológicos, debilitam-se os sistemas econômicos nacionais” (Furtado, 1998, p.38). Neste sentido, antecedendo as análises hegemônicas da situação econômica há sempre uma construção ideológica que busca propagar tanto seu diagnóstico, ancorado em determinadas doutrinas, quanto obter o apoio da população, sob a forma de consensos, à utilização de ferramentas, de decisões de política econômica, que se apresentam como soluções universais para a resolução dos problemas analisados em dada situação econômica, objeto daquele diagnóstico (inflação, baixa taxa de investimento, desequilíbrio fiscal e da conta de capitais, entre outros). Por essa razão,

o poder que é exercido dentro de um regime de acumulação dominado pelas finanças é diferente do poder exercido sobre os próprios cidadãos de um Estado soberano [...]. Para que a população se torne produtora de riqueza no interior do ciclo de valorização do dinheiro, é necessária uma forma de controle social que se alimente de relações diversas, seja da relação entre o senhor e o escravo, seja da relação entre Estado e cidadãos. A minha tese é que a financeirização representa a própria forma de controle social necessária a esse objetivo [...]. O que a financeirização põe em jogo não é mais a aplicação imediata do poder soberano, mas a direção do ajuste dos comportamentos humanos necessários para que se dê uma soberania coerente com o processo de financeirização (Lucarelli, 2011, p.159).

Na prática, entretanto, patrocina-se uma autêntica operação de sequestro do Estado e dos fundos públicos que arrecada, de ocupação de espaços decisórios no aparelho estatal, com o apoio do jornalismo econômico e em simbiose com aliados internacionais que comungam dos mesmos interesses. É seguindo essas regras que os governantes brasileiros, nas últimas décadas, vem organizando a transferência massiva de recursos públicos para

grupos financeiros privados, nacionais e estrangeiros (Dowbor, 2017, p.142).

Por isso os capitais que se beneficiam da financeirização como padrão sistêmico de riqueza têm provocado, no período analisado, um dinamismo mínimo à renda nacional e à acumulação do capital produtivo, projetando as ameaças de uma grande depressão nas operações conjuntas com as autoridades monetárias, enquanto promovem a festança financeira – a capitalização fictícia – que redundando em crises monetárias-financeiras e cambiais, e ainda que não se alcance a quebradeira geral nas economias arrastadas por tais negócios, impõem aos bancos centrais perdas importantes de reservas internacionais. Constatase então que

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 [...]. A perversidade da instabilidade contemporânea tem sido justamente a de [...] combinar alta especulação financeira com crescimento mínimo, coisa capaz de evitar o colapso, garantir os lucros de todo tipo – com o apoio dos tesouros nacionais e dos bancos centrais – e arrebanhar com a maior parte das “periferias” sociais, mesmo nos países centrais, e geográficas. É este o estigma da financeirização global – nem colapso, nem desenvolvimento – que, como tal, denuncia um padrão de riqueza econômica, social e historicamente limitado (Braga, 1997, p. 239).

Nesse contexto, para Fiori (1998, p.90), caracterizados a natureza e os atores fundamentais desse processo de globalização financeira¹², não é difícil encontrar os elementos econômicos e políticos responsáveis pela sua expansão nos últimos trinta anos. O autor destaca então quatro momentos nos quais essa dinâmica se apoiou para se expandir e se tornar dominante no processo de acumulação. O primeiro deles ocorreu nos anos sessenta, quando o governo inglês decidiu autorizar um mercado interbancário, paralelo e autônomo em relação aos sistemas financeiros nacionais (o “euromercado de dólares”), para onde foram canalizados os capitais norte-americanos em fuga das baixas taxas de lucros e das regulações internas de seu país de origem. Desse casamento nasceu então o “espaço financeiro mundial”, acelerado a partir da suspensão do padrão dólar e da introdução do sistema de ‘taxas flexíveis de câmbio’, transformado, desde 1973, segundo Fiori (1997), numa verdadeira bomba de propulsão alimentada, naquele momento, pelos recursos da reciclagem dos petrodólares e da dívida pública americana.

¹² Para Chesnais (1998) o termo *globalização* traduz a capacidade estratégica do grande grupo oligopolista em adotar abordagem e conduta “globais”, relativas, simultaneamente, aos mercados de demanda solvível, às fontes de aprisionamento, à localização da produção industrial e às estratégias dos principais concorrentes. Da mesma forma vale, na esfera financeira, para as operações que os investidores financeiros efetuam e para a composição de suas carteiras de ativos (divisas, bônus, ações e derivativos), bem como para as decisões que tomam em matéria de “arbitragem” entre diversos instrumentos financeiros ou compartimentos de mercados, seja na escolha dos países cuja moeda compram ou cujos títulos detêm (Chesnais, 1998, p.13).

O segundo momento, nos anos oitenta, o “salto de qualidade responsável pela transformação da globalização financeira no carro chefe das transformações capitalistas” (Fiori, 1997, p.91), se caracteriza pelas decisões de revalorização do dólar ao final de 1979, o fim do controle do movimento de capitais, decidido pelos governos inglês e norte-americano, próximo à liberação das taxas de juros, dando início a um amplo mecanismo de desregulamentação monetária e financeira de dimensão internacional, onde os governos passam a financiar seus déficits colocando títulos da dívida pública nos mercados financeiros globais, tornando-se, desde então, reféns da “ditadura dos credores” (Fiori, 1997, p.91). O terceiro momento se dá com a liberação do mercado de ações (o “big bang”), decidida pelo governo inglês em 1986, seguida pelos demais países industrializados. Por fim, nesse movimento de internacionalização, após 1990, como observado mais intensamente no Brasil com Collor e FHC, os mercados emergentes do antigo mundo socialista e dos países da América Latina são definitivamente incorporados ao mundo das finanças desreguladas e globalizadas, universalizando-se a revolução neoliberal, que faz avançar em todas as direções a abertura das economias nacionais e a desregulação, permitindo que a globalização financeira alcance uma dimensão territorial sem precedentes. Os estados menos industrializados são, também, capturados e, depois de duas décadas de internacionalização financeira, os mais frágeis e as elites mais submissas, sob a lógica da “TINA” (*There is no alternative*), foram se resignando a compor com esta nova realidade competindo pelos novos investimentos mediante agressivas políticas de desregulação econômica e desoneração fiscal, tão mais predatórias quanto mais embaixo estiverem na escala de risco dos “mercados emergentes” (Fiori, 1997, p.92). Na prática, como destacado por Costa (2008),

a globalização financeira representou [e segue representando] para os povos em geral e para as nações periféricas em particular enorme transferência de recursos do setor público para o capital financeiro especulativo, a privatização de grandes empresas públicas e sua venda a preços irrisórios para o setor privado, ampliando assim a desnacionalização nos países da periferia, e o aprisionamento das empresas produtivas [como visto antes] na lógica da especulação. O domínio do capital especulativo provocou também a desaceleração do ritmo do crescimento da economia mundial, resultando na queda dos salários e no empobrecimento geral da população [...]. Um dos aspectos mais evidentes da globalização financeira é o fato de que, quanto mais aumentam os negócios especulativos, mais cresce a criatividade e a agressividade dos mercados no sentido do auto-acrescentamento do seu capital [...]. Enquanto a atividade produtiva leva um tempo maior para a maturação e retorno do investimento, um especulador hábil pode ganhar em um dia o mesmo que ganharia em um ano o setor produtivo (Costa, 2008, p.177).

Neste sentido, investigamos as conexões estabelecidas entre a mundialização financeira, sua dominância como padrão sistêmico de riqueza e a ação do Estado na gestão das finanças públicas. Constatamos que as políticas macroeconômicas adotadas a partir

daquela dominância têm imposto, à serviço de seus interesses, continuadas reformas constitucionais e infraconstitucionais, gerando-se severas restrições às formas como o Estado atua no tocante ao financiamento das políticas sociais amplamente debatidas e inseridas no texto constitucional de 1988 em nosso país. A natureza e as doutrinas que orientam essas políticas é o que vamos debater a seguir.

2.1 ARMADILHAS DA MACROECONOMIA E DO TRIPÉ MACROECONÔMICO

Economia é macroeconomia. Microeconomia é brincar de lego
(Entrevistado num departamento europeu de economia).
(Francisco Antonio Dória, 2011, p. 71)

A pesquisa partiu da compreensão de que as decisões macroeconômicas adotadas pelos governantes sob regime de dominância financeira da acumulação do capital incidem prejudicialmente na disposição dos recursos destinados ao financiamento da educação pública, básica e superior, interferindo especificamente na elaboração e execução dos orçamentos públicos, aos quais se vinculam percentuais de receitas federais, estaduais e municipais voltados à promoção das ações de manutenção e desenvolvimento do ensino e para a valorização dos profissionais da educação. Essas constatações estão amparadas em ampla literatura acerca das questões abordadas pela macroeconomia. Neste sentido, ao se debruçar acerca do que os macroeconomistas estudam, Mankiw (2016) nos traz questões como

por que alguns países apresentaram rápido crescimento da renda ao longo do século passado, enquanto outros permaneceram estagnados na pobreza? Por que alguns países têm altas taxas de inflação, enquanto outros conseguem manter preços estáveis? Por que todos os países passam por recessões e depressões – períodos recorrentes de queda na renda e aumento do desemprego – e de que modo as políticas governamentais podem reduzir a frequência e a gravidade desses episódios? A macroeconomia, o estudo da economia como um conjunto, tenta responder a essas perguntas e a muitas outras perguntas afins (Mankiw, 2016, p. 3).

Para Dornbusch; Ficher (1982),

a macroeconomia trata do comportamento da economia como um todo – com períodos de rápida prosperidade e recessão, a produção de bens e serviços da economia e o crescimento do produto, as taxas de inflação e desemprego, a balança de pagamentos e a taxa de câmbio [...] [e] focaliza as políticas econômicas e as variáveis de política que afetam aquele desempenho – nas políticas monetária e fiscal, o estoque de moeda e a taxa de juros, **a dívida pública e o orçamento do governo federal**. Em resumo a macroeconomia trata das questões econômicas mais importantes da atualidade (Dornbusch; Fischer, 1982, p.19. grifos nossos).

Blanchard (2001), entende que

a política macroeconômica tem um papel importante a desempenhar. A combinação certa das políticas fiscal e monetária [...] pode ajudar um país a sair da recessão, aumentar sua participação no comércio sem aumentar a atividade e elevar a inflação; desacelerar uma economia superaquecida; estimular o investimento e a acumulação de capital e assim por diante (Blanchard, 2001, p.531).

Entretanto, o autor ressalta que há argumentos a favor do controle da atuação dos formuladores de política econômica, enquadrando-os em duas categorias: Em primeiro plano, os gestores e formuladores das políticas podem até ter boas intenções, mas acabam por fazer mais mal do que bem. Em segundo plano, eles fazem o que mais lhes convém, o que não é necessariamente o melhor para o país (Blanchard, 2001, p.531). Tais argumentos relacionam-se com o fato de que,

há, com efeito, uma incerteza substancial sobre os efeitos das políticas macroeconômicas [o que] deve levar os formuladores a serem mais cautelosos, a usar políticas menos ativas. As políticas devem ter como objetivo principal evitar recessões prolongadas, desacelerar os crescimentos explosivos e evitar a pressão inflacionária. Quanto mais altos forem os níveis de desemprego e inflação, mais ativas devem ser as políticas. Mas devem ficar fazendo **sintonia fina** [...] (Blanchard, 2001, p.536, grifo do autor).

Ainda para o autor, a incerteza que ronda os efeitos da política macroeconômica está relacionada às interações possíveis entre a política econômica (como ela afeta as variáveis correntes) e as expectativas em relação ao futuro, entrando em cena, até lá, sob a ótica da teoria dos jogos, inúmeros agentes envolvidos em interações estratégicas, como formuladores de políticas, ao lado de pessoas e empresas, consolidando-se uma relação recíproca: o que pessoas/famílias e empresas fazem depende do que esperam seja feito pelos formuladores de políticas econômicas. Para estes, tem papel relevante na formulação daquelas políticas o que acontece na economia. Neste sentido, para Moura; Andrade (2003), referindo-se aos ganhadores e perdedores no jogo da macroeconomia,

o objetivo último da macroeconomia é criar condições para aumentar o bem-estar dos indivíduos de uma sociedade [...]. [em síntese] 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 às necessidades básicas de sobrevivência. Em outras palavras, há ganhadores e perdedores nesse processo (Moura;Andrade, 2003, pp.81-103).

Por isso,

uma vez que a economia afeta todas as pessoas, as questões macroeconômicas desempenham um papel fundamental nos debates políticos nacionais [...]. A popularidade do presidente em exercício geralmente aumenta quando a economia apresenta um bom desempenho e diminui quando este é precário. Questões macroeconômicas também são fundamentais para a política mundial; e os noticiários internacionais estão repletos de questões macroeconômicas (Mankiw, 2016, p. 3).

Por essa razão, Moura; Andrade (2003,p.61) entendem que “o conhecimento de

macroeconomia nos dá condições de opinar sobre os grandes debates atuais”, ainda que os mesmos sejam cada vez mais afastados dos espaços democráticos de discussão e decisão coletiva no parlamento e na sociedade. As decisões de política econômica adotadas pelos governos dependem, portanto, da doutrina macroeconômica em que se amparam, as decisões de política econômica adotadas pelos governos podem causar repercussões negativas na capacidade de crescimento da economia, para o pleno emprego, na arrecadação do Estado e suas condições de financiar políticas voltadas à promoção do desenvolvimento econômico e dos direitos sociais, gerando-se, entretanto, elevados ganhos para os agentes do capital portador de juros. Como exemplo podemos destacar a adoção de uma política monetária¹³ considerada “responsável” pelo “mercado” no combate à inflação, com a manutenção pelo Banco Central, por longos períodos, de elevadas taxas de juros, prejudiciais ao investimento público, à oferta do crédito e à expansão da demanda. Com esse caminho, as reduções do investimento, da produção, da renda e do consumo se mostram cada vez mais evidentes. No entanto, aos proprietários do capital aplicado visando a renda dos juros pagos pelos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional, usados como parte da política monetária, esse é o cenário ideal para sua acumulação descolada da produção, o que o caracteriza como capital fictício, como vimos antes na relação entre investimento e despesas correntes e de capital com a dívida pública, entre 2013 e 2023. Por isso, a escassez de fundos para financiamento da educação pública não está relacionada à ausência de riqueza a ser tributada, à reduzida carga tributária como proporção do PIB, ou à insuficiência de receitas previstas nas leis orçamentárias anuais, como demonstrado nos anos de referência a seguir recuperados dessas leis. Os orçamentos públicos da União têm sido aprovados há anos com valores dezenas de vezes superiores aos recursos destinados à função educação¹⁴. Nesse contexto, as condições de financiamento da educação pública, coerentes com os princípios constitucionais correspondentes, com os

¹³ De acordo com Montes e Feijó (2009) “[...] no regime de metas de inflação, a autoridade monetária busca manter o controle da inflação por meio, basicamente, de manipulações da taxa básica de juros, não importando muito a **origem da pressão inflacionária**. A decisão de fixar a taxa de juros em determinado nível é fortemente influenciada pelas expectativas formadas para a inflação. [...] [assim] a autoridade monetária [...] manipula a taxa básica de juros [...] também em resposta às oscilações no hiato do produto (que se traduzem em pressões inflacionárias) com o intuito de fazer tanto a inflação efetiva quanto as expectativas de inflação convergirem novamente para a meta (Montes, Feijó, 2009, p. 77, grifo nosso).

¹⁴ À título de ilustração, ao final de 2006, na metade do período de vigência do Plano Nacional de Educação aprovado em 2001, a função Educação teve executada com recursos dos orçamentos fiscal e da seguridade social no orçamento federal, em valores correntes (corrigidos pelo IPCA até 31 de dezembro de 2023), a quantia de R\$ 42.129.134.092,92. Entretanto, para a execução total, consideradas todas as funções, haviam sido realizados valores correntes correspondentes a R\$ 2.615.716.583.868,52, também corrigidos pelo IPCA no mesmo período. Para 2019, na metade da vigência do PNE aprovado em 2014, os valores correntes para as respectivas funções, corrigidos pelo IPCA até dezembro de 2023, foram os seguintes: Função Educação: R\$ 126.779.411.460,63. Para execução total os valores atingiram R\$ 2.950.913.879.234,05.

objetivos, estratégias e metas definidas nos planos nacionais de educação tornam-se, portanto, intensamente dependentes daquelas decisões.

Por isso, considerada a dívida pública, um dos temas dos quais trata a macroeconomia, conforme demonstrado antes por Dornbusch; Fischer (1982), para termos uma noção da disparidade existente entre as grandezas encontradas nos distintos blocos de receitas para o orçamento fiscal, o orçamento da seguridade social e o orçamento para o refinanciamento da dívida pública, do ponto de vista das estimativas de receitas anuais declaradas nas Leis Orçamentárias, selecionamos na Tabela 01 os anos de 2001, 2014, 2017, 2020 e 2023, segundo as razões que exporemos na sequência.

Tabela 01 : Leis Orçamentárias selecionadas
Previsão de Dotações. Orçamentos Fiscal, Seguridade Social e Refinanciamento da Dívida Pública R\$ 1,00

Ano	Fiscal	Seguridade Social	Refinanciamento da Dívida Pública
2001	272.989.945.741	136.951.530.857	540.260.883.794
2014	1.084.451.246.999	643.979.803.242	654.746.947.069
2017	1.800.923.807.399	668.099.666.174	946.407.726.665
2020	1.743.370.313.173	905.014.734.432	917.135.052.463
2023	2.039.069.631.663	1.152.568.257.238	2.010.264.256.580

Fonte: Ministério da Fazenda. Legislação Orçamentária Anual.

Anos selecionados. Elaboração do Autor.

A seguir destacamos, a partir da Tabela acima, em quanto representaram, como proporção dos orçamentos fiscais, os valores previstos para o refinanciamento da dívida pública. Contidos na Lei 10.171, no orçamento aprovado para o ano de 2001, ano da sanção do Plano Nacional de Educação (Lei 10.172/2001), bem como primeiro ano após a sanção da Lei Complementar 101/2000, que estabeleceu a formação das metas fiscais para o superávit primário, os recursos destinados ao refinanciamento estiveram 97,90% acima das receitas estimadas para o orçamento fiscal daquele ano. Em 2014, ano de sanção do segundo Plano Nacional de Educação aprovado no século XXI, contido na Lei 13.005, o orçamento definido na Lei 12.952, de 20 de janeiro de 2014, para o refinanciamento da dívida pública, correspondeu a 60,37 % do previsto para o orçamento fiscal do mesmo ano. Em 2017, na Lei 13.414, de 10 de janeiro do mesmo ano, a primeira Lei Orçamentária Anual após o golpe que promoveu o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, o orçamento para o refinanciamento da dívida correspondeu a 52,55 % do orçamento fiscal. Em 2020, por meio da Lei 13.978, de 17 de janeiro do mesmo ano, o primeiro orçamento anual produzido pelo governo eleito em

2018, o orçamento para o refinanciamento da dívida pública foi equivalente a 52,60% do orçamento fiscal previsto na mesma Lei. Por fim, em **2023**, penúltimo ano de vigência da Lei 13.005/2014, do Plano Nacional de Educação, na Lei Orçamentária Anual, Lei 14.535, de 17 de janeiro de 2023, proposta pelo governo cujo mandato terminou em 2022, o orçamento para o refinanciamento da dívida pública federal representou 98,58 % da receita prevista para o orçamento fiscal. Cabe destacar que, além do orçamento destinado ao refinanciamento da dívida, as leis orçamentárias anuais também comportam, no orçamento fiscal e da seguridade social, as receitas necessárias às despesas com o pagamento de juros (despesas correntes) e amortizações da dívida pública (despesas de capital), que completam a expressão dos interesses na apropriação dos fundos públicos pelo endividamento do Estado. Portanto, a produção de diagnósticos acerca da economia e as soluções encaminhadas em função disso, podem se constituir em autênticas armadilhas para a maioria das sociedades onde opera o modo de produção e acumulação capitalista. De acordo com Bresser-Pereira (2007), guiando-se por um padrão comum a um grande número de países em desenvolvimento, desde os anos de 1990,

as autoridades econômicas brasileiras adotaram as reformas recomendadas pela ortodoxia convencional e a respectiva política monetária – uma política baseada em juros altos e câmbio apreciado [...]. O Brasil, como quase todos os países latino-americanos, subordinou-se a ela e aos interesses locais do capital improdutivo ou rentista [...]. [assim] no plano das reformas, enquanto os países latino-americanos aceitaram indiscriminadamente todas as reformas liberalizantes, interromperam suas revoluções nacionais, viram suas nações se desorganizarem e perderam coesão e autonomia (Bresser-Pereira, 2007, pp.28-29).

Seguindo, portanto, tal receituário pretensamente científico e neutro, sobretudo devido à alta das taxas de juros e à taxa de câmbio apreciado delas decorrentes, essa política, imposta em nome do interesse público no combate à inflação, vem mantendo o país em permanente semi-estagnação, além de sujeitá-lo a recorrentes crises de balanço de pagamentos, como, de fato, aconteceu em 1998 e 2002 (Bresser-Pereira, 2007, p.32). Neste sentido, em artigo intitulado “As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira”, Nassif (2015) afirma que

desde 1999, após o severo ataque especulativo de que foi vítima a economia brasileira, a política macroeconômica tem sido guiada pelo chamado tripé **regime de metas para a inflação, câmbio flutuante e superávits fiscais primários**. Embora não haja um arcabouço teórico articulado para justificá-lo, é lícito sugerir que ele está amparado no chamado consenso macroeconômico que preponderou até a crise global de 2008. Por este consenso, as autoridades governamentais deveriam guiar suas políticas econômicas com base no princípio de que, para cada objetivo a ser almejado, deveria ser implementado apenas um único instrumento de política (Nassif, 2015, p.428, grifos nossos)

De forma correlata, em “Armadilha macroeconômica e impactos sobre a dívida pública

brasileira no período pós-1994”, dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal de Uberlândia, em 2011, Ana Carla Santos traz ao debate estudo da relação causal entre um conjunto de variáveis financeiras e a dívida pública, representada pela dívida líquida do setor público (DLSP).

A autora buscou

[...] analisar hipóteses apresentadas por Corrêa; Biagi (2009) que tratam do **crescimento da dívida pública articulada aos fatores financeiros, ligados à política macroeconômica que interrelaciona [como variáveis] a abertura financeira, os capitais voláteis, os juros altos e à política de combate à inflação.** O período analisado compreende do pós 1994 a 2010. (Santos, 2011, p.11, grifos nossos).

Compreende ainda Santos (2011) que

[...] o pensamento econômico contemporâneo debate acerca da necessidade de ajustes fiscais rígidos, assegurados pela manutenção de superávits primários para a sustentação da estabilidade econômica em economias financeiramente abertas. Todavia, a aplicação de tal referencial [...] trouxe consigo desafios ao gerenciamento da política fiscal. [com isso] [...] a ascensão das teorias de cunho ortodoxo, fundamentadas pelos defensores da livre mobilidade de capitais e dos monetaristas, configuradas em um consenso, que se mostrou assaz ingerente, tornou-se regra em diversos centros de estudos econômicos. Isto configurou-se como a única possibilidade aos países endividados da América Latina de participarem das vantagens de liberalização econômica, ocorrida no início da década de 1990. (Santos, 2011, p. 13).

Porém, ancorado na condição de um capitalismo periférico dependente, a implantação da agenda ortodoxa no Brasil (equilíbrio orçamentário sem discernimento dos fatores geradores do descompasso entre receitas e despesas e busca de superávits fiscais agudos) não se deu de imediato. Foi somente após

[...] as crises do México, da Ásia e da Rússia, e da verificação da insustentabilidade do regime de câmbio administrado, que, com a mudança para o regime de câmbio flexível mudou-se também a administração da política fiscal no Brasil. Essa passou a seguir regras de obtenção de superávits fiscais, com o auxílio institucional da fixação das despesas e com a estimação e o aumento das receitas, ou seja, por meio da elaboração e do acompanhamento das Leis de Diretrizes Orçamentárias, Leis Orçamentárias anuais, da Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e com o aumento das receitas tributárias. (Santos, 2011, p. 14).

Por esses caminhos, as contradições da ortodoxia com os princípios da Constituição Federal de 1988 não tardariam a surgir pois

[...] com tais mudanças na política macroeconômica, impôs-se a mudança no modelo de se fazer política econômica, definindo-se a política externa e a determinação da taxa básica de juros (SELIC), enquanto a política fiscal passou de fundamental à alavancagem do crescimento econômico para garantidora das metas fiscais. (Santos, 2011, p. 14).

Isso implica, portanto, em não separarmos a concepção de administração da política macroeconômica da administração da política monetária e de seus fatores financeiros, muito

menos da elaboração e da execução orçamentárias. A autora, desse modo, propôs-se o estudo da política fiscal brasileira, seus laços com o comportamento da dívida pública no período posterior a 1994, identificando suas articulações com **a abertura financeira, os capitais voláteis, os juros altos e a política de combate à inflação** (Santos, 2011, p. 15, grifo nosso). O que queremos destacar em seu processo de análise foi a constatação de que, em tempos de abertura financeira e liquidez internacional, simultâneos à elevação das taxas de juros no combate à inflação, gerou-se forte ingresso de capitais especulativos apreciando-se o câmbio, com gigantescos impactos financeiros sobre a dívida pública.

Esse processo foi intensificado também

[...] devido aos choques exógenos, gerado pela influência de fatores como a redução das taxas de juros internacionais e a melhoria nos balanços de pagamentos nos Estados Unidos e Japão [que] permitiram a ascensão dos fluxos de capitais e seus diversos efeitos sobre as economias emergentes. Além desses fatores que estiveram presentes para que houvesse esse aumento, o processo de liberalização financeira, que se estendeu, nos anos de 1990, com o auxílio de facilidades legais, estimularam os movimentos de capitais, através da eliminação do imposto de renda suplementar sobre remessa de lucros e dividendos, das maiores facilidades administrativas para remessas, a revogação da proibição de pagamento de *royalties* entre matriz e filial e de estímulo à captação de recursos externos por parte de bancos e empresas brasileiras, que resultaram no aumento expressivo do movimento de capitais. (Santos, 2011, p.56).

Tais relações só arrefeceriam com a redução da dívida atrelada ao câmbio, a partir de 2004, reduzindo-se a armadilha “juros-câmbio-divida”. Contudo, dada a permanência dos altos juros, a armadilha continuará a influenciar a composição da dívida, exigindo-se do tesouro nacional mais e mais recursos para o pagamento de seus juros e encargos, com os consequentes cortes e congelamento de gastos sociais, como aprovado na Emenda Constitucional 95/2016, para a instauração de um “novo regime fiscal voltado à sustentabilidade da dívida pública”, como veremos no capítulo dois, na análise da dívida e das emendas constitucionais especiais.

Ao mesmo tempo, dada a abertura comercial e a liberalização financeira, “o Banco Central atuou no sentido de retirar o excesso de dólares no mercado, utilizando a política de esterelização, evitando a apreciação do câmbio, mas, por outro lado, aumentando a emissão de títulos de dívida”. (Corrêa; Biagi, 2009, *apud* Santos, 2011, p.57).

Tais condições de gestão da dívida passam portanto a exigir medidas que assegurem sua sustentabilidade como proporção do produto interno bruto, referência ou categoria de m, análise para a inserção do país na economia internacional, sob a severa vigilância das agências internacionais de classificação de risco, que no quesito “política macroeconômica”, destacam, entre outros, os seguintes indicadores:

[...] objetivos da política monetária, comprometimento para a manutenção da estabilidade de preços, grau de independência do Banco Central, descrição de recentes pressões sobre o câmbio, objetivos da política cambial [...], taxas de juros praticadas no curto e longo prazos, a taxa de juros real, a política fiscal e seus objetivos no curto e longo prazos, necessidade de financiamento do setor público sobre o PIB, dívida pública sobre o PIB, relação de encargos da seguridade social sobre o PIB e incidência por grupos sociais, tendências de gasto público, incluindo pagamentos de juros sobre a dívida pública, fontes de financiamento (externo e interno) dos gastos públicos e distribuição dos gastos públicos, estoque e por tomador (governo federal, estadual, municipal, e empresas públicas) em termos nominais e percentual do PIB (Iwata, 2012, pp. 132-133).

Contudo, a volatilidade e o caráter especulativo, característicos do movimento de capitais internacionais em direção à economia brasileira, geram uma instabilidade permanente. Atraídos pelos juros altos, que impactam a dívida pública, em situações de crise esses capitais podem se evadir a qualquer momento

[...] ocasionando déficits consideráveis na conta Transações Correntes. [...] Ademais, nessa situação, muda o mix da dívida mobiliária [em títulos públicos], ou seja, aumenta a demanda por títulos cambiais e indexados a SELIC, que geram impactos importantes sobre as NFSP [necessidades de financiamento do setor público] (via juros e câmbio) e sobre a dívida, pois as NFSP [...] piorarão a cada reversão de recursos” (Santos, 2011, p.62) .

A situação acima descrita exigirá, como atrativo para a permanência ou retorno dos capitais voláteis, nova elevação das taxas de juros, gerando-se assim uma espiral de constante elevação da dívida e de favorecimento à acumulação do capital.

Evidenciam-se assim para a adequada garantia dos direitos sociais as diversas armadilhas por trás das decisões macroeconômicas. A “cadeia produtiva” dessas armadilhas começa pela busca da estabilidade monetária (tratada como interesse de todos), mas com a opção dominante por [1] um diagnóstico absoluto e exclusivo de inflação de demanda, o que exige [2] a elevação da taxa de juros para combatê-la, independente de suas causas no país. Tal medida, [3] além de aumentar a dívida pública atrelada à taxa básica (SELIC), [4] atrai capitais especulativos, [5] apreciando o câmbio, [6] ocasionado mais importações que exportações, com [7] consequências desfavoráveis no balanço de pagamentos. Na sequência, como visto antes, o Banco Central, por meio de leilão de títulos públicos, [8] estereliza o que considerada excesso de moeda e de demanda, e com os recursos obtidos com aqueles leilões, amplia as reservas em moeda estrangeira, principalmente constituída por dólares. A posse de dólares “ representa um título universal sobre o país mais rico e mais poderoso do capitalismo internacional” (Brunhoff, 2010, p. 63). A conjugação dos fatores [1], [2], [3] e [8] forja a elevação da dívida e das pressões sobre o tesouro nacional para assegurar a sua sustentabilidade, o que implica redução de despesas primárias, teto de gastos **não-financeiros** (por meio da Emenda Constitucional 95/2016) e, sobretudo, para o funcionalismo público, o

estabelecimento dos limites às despesas de pessoal como proporcional da receita corrente líquida, nos termos da Lei Complementar 101/2000 (artigo 18, incisos I, II e III) e a tentativa de uma “reforma administrativa”, por meio da Proposta de Emenda Constitucional 32/2020. Com todas essas engrenagens e armadilhas em funcionamento, como opera a legitimação daquelas políticas junto à população, na busca pelo consenso? É montado um amplo noticiário econômico que a população consome diariamente, versando, entre outros assuntos, acerca dos fatos descritos nos tópicos [1] a [8] da página anterior. Para Lacerda (2013),

[então] os bancos, as corretoras, os fundos, montaram equipes inteiramente dispostas a atender a mídia, provocando a mídia até com relatórios diários. Ficou cômodo para a mídia receber essas informações. A meu ver, essas informações são fortemente carregadas do discurso financeiro. Dessa forma, a decisão econômica é totalmente distorcida, desproporcional. Então você abre os jornais, vê televisão, ouve rádio, falou de economia, está associado a finanças. Naturalmente, na defesa de interesses muito próprios. Mas isso é óbvio, é uma tendência natural. Quem está no setor produtivo vai ter um viés para a produção, quem está no sindicato, vai ter um viés para o trabalhador. O problema que aponto é o predomínio fantástico. Esse poder para o mercado financeiro junto com a corrente mainstream da análise econômica, que é muito pró-mercado, criou o pensamento único. (Lacerda, *apud* Puliti, 2013, p. 184).

No mesmo universo de discussão acerca das escolhas governamentais que envolvem as políticas monetária e cambial e suas influências no endividamento do Estado, Modenesi (2005) destaca que:

[...] omite-se um dos mais antigos debates do pensamento econômico: a discussão acerca das causas do processo inflacionário. Ou seja, a tradição monetarista, ao enfatizar a existência de inflação de demanda, reduz a natureza do fenômeno inflacionário – que possui múltiplas causas – a uma só. (Modenesi, 2005, p. 200).

Com essa leitura do processo inflacionário,

[...] o enfoque monetarista limita as alternativas de combate inflacionário à utilização da política monetária. Consequentemente, dependendo da origem do fenômeno, isto é, da natureza do impulso inflacionário, o regime de metas de inflação pode comprometer o desempenho econômico gerando uma elevação excessiva, melhor, *desnecessária* do desemprego e do hiato do produto (Modenesi, 2005, p. 203).

As políticas monetárias e cambiais, a administração tributária e o exercício da política fiscal, numa sociedade capitalista, integram-se e articulam-se com o fato de que

[...] toda sociedade capitalista está marcada basicamente pelo *processo de acumulação* do capital, que é caracterizado por uma forma determinada de produção de sobreproduto – dependente da técnica de produção, da organização do trabalho e das empresas, das relações de classe e mercantis etc. - pela distribuição dos valores produzidos entre grupos e classes sociais, pelos modos de vida e padrões de consumo, por uma articulação correlata entre ramos e setores (por exemplo, a relação entre indústria de bens de consumo e indústria de meios de produção), bem como por uma específica ligação entre os modos de produção “capitalista” e “não capitalistas” (pequena produção artesanal ou agrícola, trabalho doméstico) (Hirsch, 2014, p. 105).

Desse modo, essa construção imposta ao país vem causando graves consequências seja do ponto de vista do crescimento econômico, seja, em especial, do desenvolvimento social até

os dias de hoje, após 24 anos da fixação do regime de metas de inflação, por meio do Decreto 3088, de 21 de junho de 1999. A primeira delas, como apontado no tópico [1] da cadeia produtiva das armadilhas macroeconômicas, está atrelada à associação do combate à inflação, na política monetária, ao diagnóstico da inflação de demanda. Como essa dominância analítica, a elevação da taxa de juros reina absoluta como estratégia de controle de preços. Assim, quanto mais alta for a taxa básica de juros, a SELIC, que remunera as Letras Financeiras do Tesouro Nacional, ou quanto maior for o tempo de sua permanência nesse patamar, mais recursos públicos o Estado terá que acumular e desviar do investimento e do financiamento de políticas sociais para o pagamento da conta dos juros atrelados à emissão de títulos públicos. Ao mesmo tempo, a aplicação de capital privado em projetos de investimento “deve ter alto retorno, porque concorre com a opção de investir em aplicações financeiras que pagam taxa de juro elevada” (Moura;Andrade, 2003, p.47). Outro aspecto, destacado por Modenesi (2005, p.390) é que “uma elevação das taxas de juros, ao desestimular o investimento privado e o consumo (notadamente de bens duráveis), determina uma contração da demanda agregada que, por sua vez, reduz o nível geral de preços”, reduzindo também, entretanto, as receitas como consequência da queda no consumo das famílias. Por isso, considerando a manutenção da taxa SELIC em patamares elevados como uma anomalia tipicamente brasileira, “há um consenso entre os macroeconomistas de que a política monetária no Brasil é ineficaz, ou seja, demanda uma dosagem extremamente elevada de juros para conseguir manter a taxa de inflação *razoavelmente* dentro das metas definidas pelo Conselho Monetário Nacional” (Oreiro; Paula,2021, p.81). Há também outro consenso, de que parte expressiva da inflação no Brasil é pouco sensível às variações das taxas de juros. Como exemplo, destaca-se a insensibilidade à essa elevação da alta dos preços provocada pelo reajuste dos chamados preços administrados¹⁵, que contemplam as tarifas de aluguéis, mensalidades escolares, IPTU, IPVA, de água e esgoto, transporte público, gasolina, diesel, gás de botijão, de energia, telefonia, internet, passagens de avião, planos e seguros de saúde, jogos lotéricos, etc. Muitos desses contratos têm a correção do preço de seus bens e serviços indexados à inflação passada e/ou com índices próprios de correção, e não pela facilidade de acesso dos consumidores à renda e ao crédito para pagarem tais tarifas. Também considera-se pouco sensível à alta das taxas de juros a elevação dos preços de produtos comercializáveis no mercado externo e sujeitos a outros choques de oferta. A ampliação das exportações, por

¹⁵ A definição do Banco Central para esse tipo de preço é bastante clara: os preços administrados são aqueles que: “de alguma forma[são]determinado[s] ou influenciado[s] por um órgão público; variam independentemente das condições de oferta e demanda “(BCB,1999b:102) (Modenesi, 2005, p.389).

exemplo, de açúcar, soja, minério de ferro, petróleo e proteína animal, ao reduzir a oferta interna desses produtos, produz choques de oferta, elevando seus preços no próprio país, o que não se reverterá com a alta das taxas de juros. Certamente os navios que levam tais mercadorias ao exterior não engatarão marcha à ré, para trazê-las de volta ao consumo interno, quando houver a alta da SELIC para combater a inflação no preço desses produtos. Ao mesmo tempo, a elevação de preços de origem agrícola, em virtude da redução de sua oferta provocada por enchentes, secas, pragas ou gargalos de logística, não será sustada com a elevação da taxa SELIC, que se transformou numa autêntica convenção no combate à inflação, ainda que essa não tenha causa única. Assim, os juros elevados são, também, uma armadilha macroeconômica, inócuos às diversas causas da alta de inúmeros preços, forçando a estagnação do investimento e do consumo para que os preços possam cair, convergindo a inflação para o centro da meta definida no regime de metas anuais de inflação. Para Modenesi (2005, p.396), “isso amplia o custo do combate inflacionário, materializado na redução da taxa de crescimento econômico e na elevação do desemprego”, além da geração de mais encargos para o Tesouro Nacional com a dívida pública e a expansão da relação dívida/PIB. Desse modo, percebe-se que o funcionamento da macroeconomia é

resultado de interações entre agentes econômicos – consumidores, empresas, governo – que ofertam e demandam bens e serviços [...] Entretanto, embora na teoria as próprias forças de mercado possam garantir um equilíbrio harmonioso em resultado da livre negociação entre os agentes econômicos, muitas vezes fazem parte de nosso cotidiano graves problemas macroeconômicos, entre os quais se destacam recessão, desemprego, inflação, endividamento excessivo do governo e instabilidade cambial (Moura; Andrade, 2003, p. 33).

Essas consequências são, portanto, fatais para o crescimento da arrecadação e da maior provisão de fundos públicos para o financiamento das políticas sociais, em especial da educação pública.

Entretanto, para Modenesi (2005), a adoção do tripé macroeconômico caracterizado pelo regime de metas de inflação, do câmbio flutuante e das metas fiscais para o superávit primário como proporção anual do PIB não tem nos garantido nem crescimento sustentável, nem estabilidade de preços. Isto se confirma quando observados os anos de existência do regime de metas de inflação, entre 1999 e 2014. Nesse período, o centro da meta de inflação só foi alcançado quatro vezes (em 2000, 2006, 2007 e 2009), sendo que na maior parte dos demais anos, a meta ficou mais próxima do teto máximo de tolerância do que do centro previsto pelo regime de metas de inflação. Além disso, com exceção da África do Sul, que atingiu 3,5 %, a taxa média anual de crescimento do PIB real no Brasil no período 1999-2011 (3,6%) foi significativamente inferior à dos demais países que formam o chamado BRICS,

como observado na Rússia, com 5,2%, na Índia, com 7,2% e na China com 10,2% (Nassif, 2015, p.430). Nassif (2015) relata também que há uma relação prejudicial à economia quando ocorre uma valorização do real frente ao dólar, apontando os “aspectos nefastos associados ao regime de câmbio flutuante no Brasil” (2015, p.430-431), como se demonstrará mais adiante no Quadro 01. Primeiro, a manutenção de elevadas taxas de juros, além de aumentar os custos da dívida pública, favorece o ingresso expressivo de dólares, a valorização do real, queda nas exportações, ampliando-se o déficit em conta corrente. Para Paula; Bruno (2017, p.67),

[...] levantamos aqui a hipótese de que a prevalência de altas taxas de juros reais no Brasil por décadas levou à formação de uma coalização de interesses dos rentista-financistas na manutenção de taxas de juros elevadas, já que estas favorecem a valorização da sua riqueza financeira, a qual depende de parte importante de seus rendimentos. Esta coalização, acrescente-se, não é benéfica somente para os rentistas, mas também para o próprio Banco Central do Brasil (BCB), que tira proveito da reputação de ser um banco central conservador (ERBER, 2011) (Paula; Bruno, 2007, p.67).

Depois, nos períodos em que a moeda brasileira mostrou maior tendência de desvalorização em termos reais (2000-2003), desvalorizando-se em relação ao dólar, o quadro se inverteu. Houve favorecimento às exportações, com redução dos saldos deficitários em conta-corrente observados no período anterior. Contudo, depois de alcançar um déficit em conta-corrente de 4,3% do PIB em 1999, o referido saldo foi reduzido a praticamente zero em 2003. Entre 2004 e 2006, quando a moeda doméstica se manteve subvalorizada em termos reais, o Brasil mostrou superávits em conta-corrente que superavam 1% do PIB. Essa tendência favorável se reverteu a partir de 2007, quando se passou a observar novo ciclo de apreciação da moeda brasileira em termos reais. No final de 2014, de acordo com dados do Banco Central do Brasil, o déficit em conta-corrente já alcançava significativos US\$ 90,9 bilhões (ou 4,2% do PIB), uma cifra não sustentável por muito tempo (Nassif, 2015, p.431). Sem dúvida, a combinação de juros altos e câmbio flutuante é uma fortíssima armadilha macroeconômica.

Ainda para Nassif (2015)

[...] num cenário de incerteza econômica e baixa propensão dos empresários privados a tomar decisões de investimento, caberia ao governo sinalizar com programas de investimentos públicos (sobretudo em obras de infraestrutura física e humana, bem como em programas para aprimorar a mobilidade urbana, além dos gastos na melhoria de capital humano, isto é, em saúde e educação) (Nassif, 2015, p.434).

Além disso, a manutenção da orientação macroeconômica assentada no tripé antes referido, em especial, para atender ao regime de metas de inflação, com a elevação da taxa básica de juros, sua principal ferramenta, impôs, portanto, o corte de gastos não financeiros para que se pudesse arcar com os encargos da dívida na direção de sua sustentabilidade como

proporção do PIB. Tal diretriz tornou a gestão das finanças públicas reféns da concepção da inflação como um fenômeno eminentemente monetário (Modenesi, 2005, p. 54). Oreiro; de Paula (2021), contudo, apontam que, a partir de 2006, o governo Lula passa a flexibilizar a dosagem da ortodoxia herdada de FHC e mantida até a saída de Pallocci do Ministério da Fazenda, substituído por Guido Mantega.

A primeira decisão foi a retirada dos investimentos realizados pela União do cálculo da meta do superávit primário, em particular os investimentos previstos para o PAC-Programa de Aceleração do Crescimento. Assim, a política fiscal passaria a caminhar com duas pernas: a redução da relação dívida/PIB e o aumento do investimento público (Oreiro; Paula, 2021, pp-2-3). Paralelo a isso, com a forte valorização cambial acumulada até 2005, ao final de 2006 e no começo de 2007, o Banco Central se lança numa política “de compra em massa de reservas internacionais com o objetivo implícito de reduzir a velocidade de apreciação da taxa nominal de câmbio” (Oreiro; Paula, 2021, p.3). O objetivo foi, como observado antes, a preservação da competitividade da indústria brasileira nos mercados internacionais. Para os autores,

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 [...]. [assim] as políticas macroeconômicas serão orientadas, a partir desse momento, para a geração de uma elevada taxa de crescimento da demanda agregada doméstica (Oreiro; Paula, 2021, p. 4).

Porém, acompanhando a expansão da demanda agregada, instalou-se uma forte valorização da taxa real de câmbio, com estímulo às importações, provocando o ressurgimento de déficits em conta corrente a partir de 2007. A valorização cambial trouxe também o déficit comercial crescente da indústria de transformação, fazendo avançar nova e grave onda de desindustrialização. Novamente entra em cena as armadilhas macroeconômicas. As demais relações não tardariam a chegar.

A perda de competitividade e dinamismo do setor industrial em conjunto com o tamanho ainda reduzido do investimento público no PIB levou à interrupção do crescimento da taxa de investimento na economia brasileira, que vinha aumentando de forma contínua desde o início do governo Lula. A perda de dinamismo das exportações de manufaturados e da formação bruta do capital fixo constituía-se numa ameaça à sustentabilidade da trajetória de crescimento da economia brasileira [...] (Oreiro; Paula, 2021, p.4).

Para os autores, uma das consequências desse processo de desindustrialização, frente ao recorrente dinamismo do setor exportador de commodities, é o processo de reprimarização da pauta de exportações brasileiras. A partir de 2007 registra-se uma forte expansão da exportação dos produtos básicos, com queda de produtos manufaturados e a estabilidade dos

semimanufaturados, destacando-se segundo Oreiro; Paula (2021) para essa reprimarização a forte concorrência de produtos manufaturados chineses, cuja exportação para o Brasil e muitos países do mundo é favorecida por uma taxa de câmbio depreciada naquele país e com controle de fluxos de capitais pelo governo chinês, o que não fazemos. O fenômeno da desindustrialização veio acompanhado ainda do aumento do coeficiente de importações da indústria de transformações, saltando de 15,3% em 2009 para 22,4% em 2018, posição a que se chegou em função dos anos de valorização cambial, quando as indústrias passaram a substituir o conteúdo local por importados.

No contexto desse cenário, o governo Dilma Rousseff busca implantar uma “nova matriz macroeconômica”, em substituição ao tripé macroeconômico oriundo da era FHC e mantido com diferenciações, nos anos de governo de Lula. Inicia-se então um período marcado por juros em queda, câmbio “competitivo” e política fiscal “amigável” ao investimento público (Oreiro; Paula, 2019, p.5). Os autores afirmam, contudo, que nesse contexto, a política econômica do governo Dilma comportou-se como uma espécie de “biruta de aeroporto”,

ora adotando medidas no sentido de acelerar a desvalorização do câmbio nominal de maneira a recuperar a competitividade externa da economia brasileira; ora desistindo dessas medidas com o intuito de reduzir a pressão inflacionária decorrente do crescimento dos salários num ritmo superior ao da produtividade do trabalho. O resultado desse comportamento errático da política macroeconômica foi a manutenção da sobrevalorização cambial e do patamar elevado da taxa real de juros, ou seja, a perpetuação da armadilha câmbio-juros” (Oreiro; Paula, 2021, p. 5).

As oscilações nas áreas monetária, cambial e fiscal pode ser resumida no Quadro 01 a seguir.

Quadro 01 : Relações entre as variáveis macroeconômicas e suas alterações.

Política Monetária	Elevação	Redução
Instrumento: Taxa de Juros	Aumento dos encargos da Dívida Pública. <s Investimentos. Corte de gastos não-financeiros. + Ingresso de Moeda Estrangeira c/ apreciação cambial e + Importações. Risco de déficit em conta corrente (CC). Risco de desindustrialização. < Inflação.	Redução de Encargos Liberação p/Investimentos > Financiamento de Pol.Sociais - moeda estrangeira c/ Desvalorização cambial. Equilíbrio / Superávit em CC > Inflação (?).

Continua

Cont.Quadro 01.

Política Cambial Câmbio flutuante (*):	
Os interesses do capital determinam ingresso de moeda estrangeira.	
	
<u>Apreciação cambial /Crescimento das importações</u> Déficit em contra corrente ➡ Empréstimos c/ exigências (FMI,1998) Risco de ataque especulativo ➡ Elevação preventiva dos juros (1999). <u>Banco Central intervém no mercado de câmbio.</u> <u>Compra de moeda estrangeira / Formação de reservas</u> Emissão de títulos públicos /Aumento da Dívida Pública Custo da emissão de títulos > que rendimento da aplicação das reservas.	
Política Fiscal : Expansionista Mais investimentos / mais empregos > Consumo, maior PIB > Arrecadação/ melhor financiamento pol.sociais > Inflação (?)	Austeridade Fiscal contracionista. < Investimento < Crescimento < Emprego e consumo c/ < Arrecadação > Despesas com encargos da dívida pública. < Inflação

Fontes: Dowbor (2007), Modenesi (2005), Nassif (2015), Oreiro; Paula (2021), Santos (2011).

(*) No regime de câmbio flutuante com flutuação administrada ou suja, usado no Brasil desde 1999, o Banco Central pode entrar como comprador ou vendedor de moeda externa no mercado, a fim de influenciar a taxa de câmbio (Moura, Andrade, 2033, p.57). Elaboração do autor.

A observação dessas relações entre a definição das políticas monetária, cambial e fiscal não esconde que no regime de metas de inflação vigente no Brasil a tese dominante é a da inflação de demanda, elevação dos preços como um fenômeno eminentemente monetário, como visto antes, descartando-se na sua análise os impactos de custos, choques de oferta por razões internas e externas e elevação de preços administrados. Ao mesmo tempo, quanto à operacionalização do regime de metas de inflação no país, conforme apontado por Nassif (2015)¹⁶,

nota-se que o Brasil é um dos poucos “bobos da corte”, posto que utiliza apenas 1 ano calendário para o alcance do centro da meta, ao passo que a maioria dos países utiliza um intervalo de tempo maior (por exemplo, Canadá: 5 anos; Coréia do Sul: 3 anos; Chile: médio prazo) (Nassif, 2015, p.436).

Nesses países, o tempo de aferição para o retorno da inflação ao centro da meta é mais

¹⁶ Segundo Nassif (2015), “Num estudo do Fundo Monetário Internacional sobre o manejo do regime de metas de inflação em diversos países Heenan et al (2006, p. 19) mostram que, num grupo de **24 países** que adotam regimes de metas de inflação, somente o Brasil e o Reino Unido operam com um horizonte temporal de 1 ano calendário para o alcance da meta. Todos os demais operam com horizonte temporal maior ou nem sequer definem um prazo para alcançar o centro da meta de inflação (Nassif, 2015, p.436, grifo nosso).

longo, o que faculta à autoridade monetária, por exemplo, o uso de taxas de juros menores no combate à inflação, com a consequente redução de encargos para o Tesouro Nacional em relação aos impactos dos juros sobre o estoque e à maturidade da dívida pública de cada país. Assim, ainda que sob a égide da teoria da inflação de demanda, os efeitos colaterais à economia e ao investimento, são, portanto, menores que no horizonte de 12 meses.

Na verdade, é a maioria da população assalariada, dependente do consumo de bens e serviços e do acesso às políticas públicas financiado pelo Estado, que finda exercendo o papel de bobo da corte pois, na teoria ortodoxa, quanto menor o tempo para trazer a inflação ao centro da meta, definida no regime de metas de inflação ao final do século XX, maior deverá ser a taxa de juros, o que provocará a elevação dos encargos sobre a dívida pública, exigindo corte de gastos sociais não financeiros para o seu pagamento, seja como despesas correntes (com juros), seja como despesas de capital (amortizações e refinanciamento da dívida).

Por que, portanto, com tantas contra-indicações, tais decisões macroeconômicas continuam se impondo de forma tão desigual para a maioria da sociedade ? Porque, com a elevação dos encargos sobre a dívida pública e da própria dívida como proporção do PIB,

[...] há uma forma do capital que permite a acumulação sem limites: a forma dinheiro. Isso acontece apenas porque a forma-dinheiro não se prende a nenhuma limitação física, como aquelas impostas pela mercadoria-dinheiro (o dinheiro metálico, como ouro e prata, que originalmente deu representação física à imaterialidade do trabalho social e cuja oferta global é amplamente fixa). Hoje, a expansão da oferta monetária se realiza numa mistura de atividade privada e ação estatal (via o nexo Estado-finanças constituído por ministério da Fazenda e bancos centrais) (Harvey, 2016, pp. 216-217).

Ao mesmo tempo, para Dowbor (2012), elementos como os juros, a inflação, o câmbio, a carga tributária e o estoque da dívida são tratados separadamente, quando deveriam ser abordados de forma articulada, pois dessa forma resultarão a renda, o consumo, o investimento e a produção. A política macroeconômica trata, no essencial, em última instância, de mecanismos de distribuição do produto social. Por isso seu estudo abstrato pode interessar aos que constroem modelos que raramente favorecem a compreensão da realidade, muito menos sua transformação. Usam-se modelos, em geral, para dar aparência de racionalidade onde há, de fato, favorecimento de agentes econômicos eleitos para tal, enquanto tais interesses ficam na penumbra, o que, na verdade, contribui muito pouco para a democracia (Dowbor, 2012, p. 83).

Por isso,

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 essencialmente 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. Como essa esfera de decisões é essencial, a própria democracia perde boa parte do seu sentido (Dowbor, 2012, p.84).

Prova desse favorecimento nos é trazida pelo autor ao se referir ao período de explosão dos juros, entre 1994 e 2002, coincidindo com uma fase “curiosamente qualificada como estável”, em termos de elevação de preços. O primeiro ano da série ostentava uma dívida pública da ordem de R\$ 150 bilhões. O último ano revelou a sua expansão para R\$ 800 bilhões, uma radical expansão de R\$ 650 bilhões, que recai sobre a maioria dos cidadãos brasileiros. Para onde foi esse dinheiro, pergunta Dowbor (2012, p.84) ? No período, não foi verificado aumento de investimento público, tendo essa taxa estagnado. Isso aponta que a parte dominante do endividamento serviu para um enriquecimento sem contrapartida na esfera produtiva, na oferta de bens e serviços à economia real e à população, ou seja, a expansão gigantesca do endividamento serviu ao conjunto das elites, aos intermediários financeiros e rentistas, cujo poder econômico saiu fortalecido nesse processo.

Portanto, a partir das questões trazidas pelos autores que nos antecederam, constata-se que o cerne da disputa pelo financiamento da educação pública nos termos requeridos pelos profissionais da educação, movimentos sociais em defesa da escola pública, gratuita, de qualidade, sob controle social e mediante a investigação de pesquisadores do tema, não está nos embates orçamentários em si, nem no disputado acesso ao governo por meio de eleições democráticas, mas, para além dessa condição importante, se fixa na direção macroeconômica que se estabelecerá no país. A consolidação de novos agentes econômicos e financeiros nas últimas décadas, tem feito com que, em muitos Estados-Nações, a democracia se restrinja a uma formalidade civil, renovada a cada disputa eleitoral, com o funcionamento regular de suas instituições durante os governos eleitos, com múltiplos partidos e programas eleitorais difundidos nos meios de comunicação, com liberdade de expressão, mas, sob a ditadura dos interesses financeiros de uma elite nacional e estrangeira. A democracia, refém desses interesses, torna-se incapaz de enfrentar e vencer a desigualdade histórica e fazer valer a vontade das majorias eleitoralmente vitoriosas diante de três aspectos a serem considerados:

o primeiro se refere à criação de uma extensa e poderosa rede de movimentos do capital financeiro e especulativo internacional que superaria a capacidade de controle dos Estados nacionais. O segundo aponta para a presença de um número pequeno, porém espalhado, de grandes conglomerados multinacionais, com filiais espalhadas pelo mundo, que estariam tomando as decisões fundamentais sobre os rumos da economia internacional. Por último, destaca-se a enorme ingerência por parte dos organismos financeiros internacionais, particularmente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, com capacidade de ditar as políticas que os Estados devem seguir ao pé da letra e, se não o fizerem, sofrem sérias sanções em termos de recebimentos de empréstimos ou na qualificação de risco para receber investimentos externos (Osório, 2019, p.180).

Neste sentido, em se tratando de receitas e despesas públicas, cada vez mais almeçadas, seja pelo capital seja portador de juros (um empréstimo do Banco Mundial para a construção de usinas hidroelétricas estatais, por exemplo), seja pelo capital fictício (quando seu proprietários adquirem títulos do tesouro nacional remunerados tanto com taxas flutuantes, índices de preços ou pré-fixadas, negociáveis num mercado secundário), os números dos orçamentos públicos e suas grandezas não são informações meramente contábeis, mas expressam as consequências das escolhas de políticas governamentais na área macroeconômica e das restrições que estas impõem à execução das demais políticas públicas, dentre as quais se destacam as políticas educacionais, seja na direção da manutenção e do desenvolvimento do ensino, seja na perspectiva da valorização dos profissionais da educação em ambos os níveis da educação pública brasileira. A seguir vamos demonstrar como tais conflitos e situações se instauram na prática cotidiana das políticas econômicas, por meio de seu braço fiscal e suas execuções orçamentárias.

2.2 POLÍTICA ECONÔMICA, ORÇAMENTOS PÚBLICOS E POLÍTICA FISCAL

2.2.1 **Ministérios da Fazenda e Planejamento: Formulações e ações na economia e acerca dos orçamentos públicos**

Sob regime presidencialista, na República Federativa do Brasil, as políticas econômicas são formuladas e desenvolvidas na esfera do Ministério da Fazenda, associando-se às suas ações o Ministério do Planejamento. Como se poderá constatar a partir da análise da atuação dos órgãos e funções pertinentes à sua atuação, encontradas no seu endereço eletrônico no portal Gov.br e inseridas abaixo¹⁷, as decisões emanadas da pasta da Fazenda exercem intensa influência no nível das atividades econômicas públicas e nas motivações privadas tanto para o investimento produtivo quanto para o rentismo¹⁸, na tributação e arrecadação de impostos e contribuições, na oferta do crédito pelos bancos públicos, na

¹⁷ As informações acerca da estrutura, órgãos e funções, do Ministério da Fazenda estão disponíveis em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/composicao/orgaos>. Acesso em 10 fev. 2024.

¹⁸ Rentismo: Vocábulo em língua portuguesa derivado do termo francês “rentier”, “muito utilizado na linguagem financeira internacional para designar a pessoa que vive de rendimentos provenientes dos juros de títulos governamentais. Por extensão, rentier é também qualquer pessoa cuja renda (juros, dividendos etc.) advenha exclusivamente da posse de capital” (Sandroni, 1999, p. 526). Didática explicação acerca do rentismo pode ser encontrada no artigo intitulado “Quem produz e quem se apropria: O poder do rentismo”, de autoria do economista e professor da PUC-SP, Ladislau Dowbor, publicado em 25 de fevereiro de 2021. Disponível em Quem produz e quem se apropria: o poder do rentismo (diplomatie.org.br). Acesso em: 16 fev.2024.

acumulação ou democratização da riqueza que o país produz. Temos como um exemplo em destaque junto às atividades públicas o reiterado anúncio de obras do PAC, Programa de Aceleração do Crescimento, estratégia de ação nos governos de Lula, a qual age como um estimulante também para os investimentos privados. Ao mesmo tempo, a invenção e oferta à sociedade, pelo Tesouro Nacional, de programas assentados na emissão de títulos públicos, como se demonstrará, age na direção do rentismo. Isoladamente ou em conjunto, formuladas e implementadas também pelo Tesouro Nacional, o Banco Central e o Ministério do Planejamento, essas variáveis incidem na formação e destinação dos fundos públicos, a partir de leis de diretrizes orçamentárias, bem como nas leis orçamentárias anuais voltadas ao financiamento de planos e programas nacionais e regionais, interferindo também no endividamento estatal. Dentre aquelas decisões destacamos especialmente as relativas à moeda, ao crédito, às instituições financeiras, à política, administração, fiscalização e arrecadação tributária e aduaneira; à administração financeira e contabilidade públicas; à administração das dívidas públicas interna e externa; às negociações econômicas e financeiras com governos, organismos multilaterais e agências governamentais e à realização de estudos e pesquisas para acompanhamento da conjuntura econômica.

No Ministério da Fazenda, as Secretarias e órgãos mais diretamente relacionados à produção da arrecadação, à gestão dos fundos públicos e à moeda são a Secretaria de Política Econômica, o Conselho Monetário Nacional¹⁹, a Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, a Procuradoria Geral da Fazenda Nacional, o Conselho Administrativo de Recursos Fiscais (COAF), a Secretaria do Tesouro Nacional e a Secretaria de Assuntos Internacionais.

Assim, dados os relevantes temas e valores em disputa junto a esses órgãos e as funções relativas a cada um deles na administração do Ministério, após a proclamação dos resultados das eleições para Presidente da República pelo Tribunal Superior Eleitoral iniciam-se as pressões, oriundas dos setores produtivo e financeiro, com especial engajamento do jornalismo econômico, em torno das indicações de nomes para o preenchimento dos cargos seja de Ministro da Fazenda, seja do Planejamento, da Secretaria do Tesouro Nacional e da Presidência do Banco Central, nesse caso, sobretudo, a partir da sanção da Lei Complementar 179/2021, que sacramentou sua autonomia e mecanismos de nomeação de seu Presidente,

¹⁹ O Conselho Monetário Nacional (CMN) “é o órgão superior do Sistema Financeiro Nacional e tem a responsabilidade de formular a **política** da moeda e do crédito, objetivando a estabilidade da moeda e o desenvolvimento econômico e social do País” (Brasil, 2023, grifo nosso). Composto pelos representantes dos Ministério da Fazenda, Planejamento e do Banco Central, é o Conselho que define a meta de inflação, prevista no regime de metas de inflação. Foi criado pela Lei 4.595, de 31 de dezembro de 1964, estando previsto em seu artigo 1º, inciso I. Disponível em <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/cmn>. Acesso em 23 out.2023.

descasados da posse do Presidente da República. De forma aguda, representantes das frações financeiras do capitalismo, convencionalmente tratados como “mercado”, dispararam suas baterias a favor da indicação de nomes para a ocupação daqueles cargos. Neste aspecto, dados os seus perfis programáticos e ideológicos aparentemente antagônicos aos dos candidatos eleitos, causou grande repercussão à época de suas indicações, tanto a nomeação de Henrique Meirelles, ex-presidente mundial do *Bank of Boston*, então Deputado Federal eleito no mesmo ano pelo PSDB (GO), para Presidente do Banco Central após a eleição de Luís Inácio Lula da Silva em 2002, quanto a indicação de Joaquim Levy, vinculado ao Bradesco, para Ministro da Fazenda, no segundo mandato obtido pela Presidente Dilma Rousseff em 2014. Entretanto, não é difícil compreender essas escolhas, aparentemente contraditórias, e as disputas que lhes cercam. Para Osorio (2019),

[...] dentro do Estado, as decisões fundamentais sobre o curso das sociedades tendem a ser tomadas em espaços muito restritos do poder executivo, particularmente os ministérios e as instituições ligadas à direção econômica (Fazenda, Economia, Comércio, Banco Central) e algumas ligadas ao ramo político, com a participação de poucas figuras e organismos do poder legislativo. **Nesses espaços estão concentrados os centros reais de poder**, em conjunto com as instituições que monopolizam o uso da violência legítima. Assim, a política do bloco dominante [...] tem se concentrado em espaços cada vez mais reduzidos (Osorio, 2019, p.104, grifo nosso).

Ao mesmo tempo, de acordo com o autor,

[...] as estatísticas mostram uma elevada concentração da riqueza e o fortalecimento de poucos grupos econômicos que recebem as maiores vantagens das políticas de austeridade, de ajuste e de reinserção das economias no mercado mundial. Para esses poucos grupos e setores dominantes, a passagem por diversas formas de governos -de formas autoritárias, civis ou militares, a formas com consultas eleitorais mais ou menos diretas- ou mesmo a alternância de forças políticas de diferentes correntes ideológicas [como nos casos citados acima] não representou um arrefecimento de suas posições (Osorio, 2019, p.104).

Com tamanha amplitude e tentáculos espalhados em todas as áreas atingidas pelas decisões macroeconômicas, como afirma Poulantzas (1985),

certamente, esse aparelho econômico de Estado é atualmente um dos focos privilegiados da fração monopolista detentora da hegemonia no seio do bloco no poder, e isso não é obra do acaso. O impacto deste aparelho não se refere apenas a seu lugar na configuração do poder de Estado: esse aparelho detém um papel orgânico na reprodução do ciclo do conjunto do capital, sob todos seus aspectos e em todos os domínios em que esse ciclo se estende. As outras frações do capital são igualmente representadas em seu seio (Poulantzas, 1985, p.197).

Neste sentido, a compreensão das políticas econômicas desenvolvidas pelo Ministério da Fazenda, por meio, entre outras, da Secretaria de Política Econômica e demais órgãos próximos, é contemplada na análise das políticas econômicas, de suas dimensões fiscais e da realização (elaboração e execução) dos orçamentos públicos a seguir desenvolvidas.

Por isso, para Brettas (2013),

[...] o orçamento constitui um instrumento imprescindível para avaliarmos as prioridades de um governo e as disputas existentes entre as diferentes classes sociais no que diz respeito a apropriação dos recursos do fundo público. Neste sentido, uma aproximação cuidadosa acerca das particularidades que vêm assumindo a dinâmica de acumulação capitalista, bem como das contradições que envolvem o processo de luta e implementação das políticas sociais, parecem elementos que contribuem para nos ajudar a entender de que forma esta disputa vem acontecendo. (Brettas, 2013, p. 18).

Ao lado do Ministério da Fazenda, o Ministério do Planejamento²⁰, destaca-se como órgão da administração pública federal direta, relacionado principalmente à elaboração e execução dos orçamentos públicos.

Principal Secretaria vinculada ao Ministério do Planejamento, a Secretaria do Orçamento Federal tem sob sua responsabilidade a coordenação, consolidação e supervisão da elaboração do Plano Plurianual, da Lei anual de Diretrizes Orçamentárias e da Lei para a proposta orçamentária da União, sancionada na Lei do Orçamento Anual. De acordo com o Portal do Ministério do Planejamento, a Lei das Diretrizes Orçamentárias (LDO),

[...] tem o papel de orientar a elaboração da Lei Orçamentária Anual. Inclui metas e prioridades para a administração pública no ano, **estabelece diretrizes e metas de política fiscal**, entre outros assuntos. A partir do que está estabelecido na Lei de Responsabilidade Fiscal, ela também aborda outros temas como, por exemplo, **metas e riscos fiscais**, equilíbrio de receitas e despesas (Brasil, 2023, grifos nossos).

O Orçamento Federal, de acordo com o Portal do Ministério do Planejamento, é um instrumento de planejamento e tem como documento de apoio à sua elaboração e execução o Manual Técnico do Orçamento²¹. O Orçamento estabelece de forma detalhada a previsão dos recursos que serão arrecadados (impostos e outras receitas estimadas), informando ainda a destinação desses recursos, identificando em quais despesas deverão ser utilizados anualmente. Ao reunir as previsões de receitas e despesas, o orçamento se constitui numa peça fundamental para o equilíbrio das contas públicas, “**indicando as prioridades do Governo para a sociedade**” (Brasil, 2023, grifo nosso). A afirmação acima, portanto, permite-nos constatar que quanto maiores forem os valores destinados a despesas de determinadas naturezas, estas representarão as prioridades da administração federal do ponto de vista da realização dos gastos públicos, dando identidade à sua política fiscal. Dessa forma, a Lei do Orçamento Anual, LOA, é um documento único, constituído por três partes: o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais. A Lei Orçamentária, onde está vinculado o percentual mínimo dedicado ao

²⁰ A estrutura dos órgãos do Ministério do Planejamento e suas atribuições estão disponíveis em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/acesso-a-informacao/institucional/competencias>. Acesso em 10 fev. 2024.

²¹ “Manual Técnico de Orçamento-MTO”. Disponível em [mtos \[Manual Técnico do Orçamento - MTO\]](https://mtos.planejamento.gov.br) (planejamento.gov.br). Acesso em: 17 out. 2023.

financiamento da manutenção e do desenvolvimento do ensino, nos termos do artigo 212 da Constituição Federal, traz também, anualmente, a previsão de receitas destinadas ao refinanciamento da dívida pública, a partir da realização de operações de crédito via emissão de títulos públicos pelo Tesouro Nacional. O Projeto de Lei Orçamentária Anual é elaborado pelo Poder Executivo e proposto até 31 de agosto do ano anterior ao de sua vigência. Após a análise e votação, o Congresso Nacional tem até o dia 22 de dezembro para devolvê-lo ao Poder Executivo para sanção. Assim, o processo orçamentário é demonstrativo não só da previsão de receitas e da partilha dos recursos arrecadados, mas, também, das diretrizes que os antecedem, com as metas fiscais para a contenção de gastos não-financeiros, definidas no Ministério da Fazenda, desde a Secretaria de Política Econômica, nas áreas macroeconômica e fiscal, estando da mesma forma articulado com as competências da Secretaria do Tesouro Nacional que, entre outras atribuições, deve gerir as contas públicas e as condições de sua sustentabilidade. Neste sentido, importante análise da questão fiscal nos é oferecida por Lopreato (2013) em sua obra intitulada “Os caminhos da política fiscal no Brasil”, quando aborda desde o modelo implantado em 1964 até a construção de novo regime fiscal entre 1999 e 2002,

procurando analisar como sua trajetória foi influenciada, ao longo do tempo, pelas alterações no campo da teoria macroeconômica [...]. [neste sentido], a existência de um corpo dominante de ideias orienta os debates, e, geralmente, as decisões de política econômica estão referenciadas a paradigmas teóricos já estabelecidos” (Lopreato, 2013, p.IX).

Tais aspectos incidem diretamente no financiamento da educação pois, por meio dos orçamentos, “a grande maioria das políticas públicas [...] precisa estar ancorada no fundo público, que é, em grande medida, uma resultante do que ocorre no âmbito da economia do Brasil [...]. [assim] existe um grau de ligação entre as políticas e o comportamento da economia (Castro, 2014, p. 179).

Nesse sentido, apesar de destacado no inciso XV do Decreto 11.298 de 2023 como uma das competências da Secretaria do Orçamento Federal “acompanhar e propor as normas reguladoras e disciplinadoras sobre a participação social na elaboração do orçamento federal”, tais procedimentos jamais tiveram uma expressão ampla e duradoura perante o ciclo orçamentário desde 1988.

Para Sicsú (2007),

as informações sobre a conformação do orçamento público e sobre os gastos governamentais no Brasil se transformaram em algo incompreensível para o cidadão comum. Sobre esse tema as pessoas também respondem o que ouvem, não o que sentem ou constata. Parte significativa dos meios de comunicação **repete dezenas,**

centenas, milhares de vezes informações literalmente falsas sobre o assunto. Falsas informações repetidas e forma orquestrada transformam-se em “verdades” quase absolutas (Sicsú, 2007, p. 14, grifos nossos).

Assim, ao se combinarem as atribuições do Ministério do Planejamento, concentradas na Secretaria do Orçamento Federal e na Secretaria Nacional de Planejamento, com aquelas que, no âmbito do Ministério da Fazenda, estão relacionadas à Secretaria de Política Econômica, ao Conselho Monetário Nacional, à Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil, à Procuradoria Geral da Fazenda Nacional e ao Tesouro Nacional conforma-se então, demarcado, o campo de diagnóstico, formulação, implementação e avaliação de políticas governamentais nas áreas econômicas, tributárias, orçamentárias e fiscais. Esse campo, de amplo alcance, transforma-se então na principal arena da disputa de interesses na esfera pública, pela implementação de políticas que podem incidir tanto nas condições de produção social da riqueza quanto na sua apropriação majoritariamente pública ou privada.

Por essa razão, de modo diametralmente oposto ao discurso neoliberal do “Estado-Mínimo”, ou do enfraquecimento do Estado-Nação, o capitalismo busca se articular de modo cada vez mais intenso e profundo com o sistema estatal e interestatal para se reproduzir e acumular cada vez mais, seja na esfera produtiva, seja na órbita financeira. A mundialização econômica necessita do Estado-Nação, via transações econômicas e financeiras, para operar “tanto no centro quanto na periferia do sistema mundial capitalista, fazendo dele ator fundamental das transformações econômicas e políticas” (Osorio, 2019, pp.9-10). A investigação das inúmeras atribuições de Secretarias e órgãos colegiados, seja no Ministério da Fazenda, seja no Ministério do Planejamento, em especial no primeiro, evidencia um conjunto de temas ligados à reprodução das relações econômicas de produção, de incentivo às transações financeiras e à acumulação de riquezas no sistema capitalista. Desse modo,

a política fiscal se vale da calibragem do gasto público e [...] da tributação como forma de administrar a demanda agregada da economia, objetivando influenciar os níveis de atividade econômica, emprego e inflação. O aumento do gasto público e a redução da tributação, caracterizadores de uma “expansão fiscal”, têm por consequência, tudo o mais constante, a expansão da demanda agregada, ainda que no curto prazo, pela ampliação da demanda do setor público e maior disponibilidade de renda para os particulares [...]. [...] seus efeitos são distribuídos entre o aumento da atividade econômica (e consequentemente do emprego) e a elevação de preços (inflação), a depender da conjuntura: quanto mais distante a produção estiver da plena utilização da capacidade produtiva instalada – ou, em outros termos, quanto maior for a “capacidade ociosa” –, maior o impulso sobre o produto e menor sobre a inflação. Em outros termos, a expansão fiscal tende a mostrar melhores resultados em cenário de oscilação descendente do ciclo econômico, em que haja capacidade produtiva ociosa, hipótese em que atua de forma anticíclica. O impacto fiscal, consistente em uma esperada elevação inicial do déficit público (e da dívida), poderá ser, em maior ou menor medida, compensado pelo estímulo à atividade econômica e seu reflexo sobre a arrecadação tributária. (Lima, 2021, p.80).

Trata-se, portanto, de uma disputa que, contudo, não se apresenta às claras, mas de forma velada, pois,

[...] o Estado é a única instituição que tem a capacidade de fazer com que interesses sociais particulares possam aparecer como interesses de toda a sociedade [...]. [com isso] o Estado sintetiza costumes e valores compartilhados e projeta rumos e metas comuns para os membros da sociedade. O Estado se apresenta como comunidade [...] (Osorio, 2019, p. 18).

Ainda para o autor,

quando falamos de Estado, fazemos referência a elementos diversos, tais como: um conjunto de instituições [como visto antes]; corpo de funcionários que administra e trabalha em tais instituições; **leis, normas e regulamentos**; uma particular condensação da rede de relações de poder, dominação e força e laços comunitários que atravessam a sociedade (Osorio, 2019, p. 19, grifo nosso).

Assim, a ocupação daquelas funções por representantes de grupo de interesses lhes possibilita agir, em especial, pela não incidência da tributação sobre suas atividades econômicas, renda e patrimônio, transferindo-se seu ônus para a renda média dos assalariados e o consumo de bens e serviços (tributação indireta) das famílias, bem como pela obtenção de fartos benefícios fiscais e financeiros. Ao mesmo tempo, visa a apropriação dos fundos públicos, submetendo a ação fiscal do Estado às necessidades da acumulação do capital, a partir da produção das normas de gestão das finanças públicas por meio das diretrizes orçamentárias. Por isso, “a consolidação das finanças públicas tornou-se o ponto fundamental da agenda dos anos de 1990 e cresceu a cobrança por *superávits estruturais* capazes de atender às expectativas dos investidores” (Lopreato, 2013, p.58).

Desse modo, contando ainda com expressivas bancadas no parlamento e apoio na cúpula do jornalismo econômico, os interesses econômicos e financeiros privados se encontrarão num patamar invejável de influência e condução das políticas macroeconômicas a seu favor. Por isso, de acordo com Osório (2019),

[...] para os grandes capitais do mundo central e para os setores sociais dominantes dos Estados dependentes é de vital importância não enfraquecer a capacidade política estatal, mas, ao contrário, é fundamental fortalecê-la (no centro e na periferia), propiciando inclusive um renovado interesse de setores empresariais para tomar diretamente em suas mãos a direção estatal (Osorio, 2019, p. 196).

Ainda assim, para as classes proprietárias, *até certo ponto*, não é um problema maior a procedência social dos governantes. A questão central está **nas orientações políticas do Estado** – como os projetos que encarnam as forças sociais que os impulsionam – e, em especial, para as conjunturas políticas de convulsão social, nas quais o tema de quem ocupa o aparato estatal assume, agora sim, uma condição problemática (Osorio, 2019, p. 267, grifo nosso).

Consolidada entretanto essa tomada da direção estatal em suas próprias mãos, seja legitimada pelos processos eleitorais diretos ou indiretos, seja por golpes político-militares, estaria configurada, segundo o autor, a neo-oligarquização dos Estados, por meio da qual frações, setores e pequenos grupos sociais, ligados aos bancos e às grandes corporações industriais e de serviço assumiram o poder político [...] de acordo com seus interesses (Osorio, 2019, p. 196), com o capital privado avançando em seguida sobre o patrimônio público, como vimos em Reis (2015), conseguindo dessa forma com que na transição do século XX para o século XXI grandes programas de privatizações fossem operados não apenas no Brasil, mas em diversos países da América Latina. Dessa forma, nunca a política serviu tanto à concentração dos interesses econômicos e materiais (Osorio, 2019, p.258). Para Osório (2019),

[...] os processos de privatização [...] fizeram parte de um agressivo movimento de expropriação de ativos sociais da população trabalhadora. Isso foi possível devido a uma radical mudança da correlação de forças na sociedade e ao predomínio assumido nesses processos, **dentro do Estado**, pelo grande capital local e transnacional (Osorio, 2019, p. 253, grifo nosso).

Entre nós essa “privataria”, exemplo da ação conjunta regida pelos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, variante expressiva da política econômica do período em questão, foi magistralmente dissecada pelo jornalista Aloysio Biondi, nas edições de sua obra intitulada “Brasil Privatizado” (I e II). Da mesma forma se expressou Gonçalves (1999), destacando que entre 1994 e 1997, das 535 operações realizadas sob a égide das fusões e aquisições, 283, ou 52,9%, envolveram operações entre empresa estrangeira e empresa nacional. De acordo com o autor,

no governo FHC constata-se, pela primeira vez na história econômica recente do país, **uma forte e incontestável tendência à desnacionalização**, cuja maior peculiaridade reside na perda de posição relativa tanto de empresas estatais quanto de empresas privadas nacionais. Esse tipo de processo de desnacionalização é inusitado na história da economia brasileira, pois envolve o enfraquecimento generalizado dos blocos de capitais nacionais. Ademais, a economia brasileira sofre um movimento de concentração de capital, em que é crescente a importância relativa dos grupos estrangeiros (Gonçalves, 1999, p. 137, grifo nosso).

Nesse processo em que o Estado, por meio das pastas da Fazenda e do Planejamento, patrocinou as fusões e aquisições, a partir de suas empresas públicas e da ocupação de posições estratégicas na administração federal, as nuvens carregadas com os ventos das privatizações e da desnacionalização desenhavam um cenário cinzento, ante o qual até mesmo grandes empresários nacionais alertavam para suas consequências, como se observa no depoimento de Emílio Odebrecht, Presidente do Conselho de Administração da Odebrecht

S.A., empresa holding do sistema Odebrecht, publicado na Revista Brasileira de Comércio Exterior, no. 57, ou-dez. de 1998. Para o empresário,

[...] entendo a desnacionalização dos sistemas produtivos dos países em desenvolvimento mais como uma questão política do que como uma questão econômica. Sua principal consequência de curto prazo é a mudança dos centros decisórios para pontos do planeta onde não estão em pauta nossos problemas específicos. Entretanto, o maior problema de uma ampla desnacionalização do setor produtivo está no longo prazo [...]. [...] e os grandes grupos internacionais têm raízes, têm origens e têm suas bases político-estratégicas onde estão seus principais acionistas e onde se encontra sua principal força política-estratégica. Como aves migratórias, saberão voltar ao local de abrigo de seus interesses principais, de seus compromissos históricos – tão logo as condições de permanência lhes pareçam desvantajosas (Odebrecht, 1998, *apud* Gonçalves, 1999, p. 208).

Assim, na estrutura da administração federal, os Ministérios da Fazenda e do Planejamento se destacam como as instâncias centrais de formulação e condução das políticas de natureza monetária, cambial, tributária e fiscal. Desse modo, tornam-se arenas de disputas que vem provocando graves repercussões no desafio do adequado financiamento do conjunto das políticas sociais e da educação pública em nosso país em particular.

Neste sentido, ainda que os temas relativos às “políticas econômicas” estejam presentes no cotidiano dos noticiários, nos comentários de analistas e consultores financeiros, “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” (Azevedo, 2004, IX). Afinal,

o que é desemprego para os operários, é “lubrificação” do aparelho de produção para os capitalistas. O que é inflação aguda para o poder de compra popular é fonte de superlucros para os patrões que podem impor preços de venda mais elevados. O que é a crise do balanço de pagamentos para o país cujos capitais fogem para o estrangeiro, é enriquecimento para a especulação sobre as taxas de câmbio para as empresas multinacionais que arbitram entre diversas fontes de divisas (Brunhoff, 1977, p.122).

Recorrendo a uma síntese, podemos afirmar que “a política econômica realiza-se por uma intervenção do governo na economia que causa deslocamentos da **oferta ou da demanda agregadas**” (Lima, 2008, p.221, grifos nossos). Para Sandroni (1999, p.477), considera-se política econômica

como o conjunto de medidas tomadas pelo governo de um país com o objetivo de atuar e influir sobre os mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços. Embora dirigidas ao campo da economia, essas medidas obedecem também a critérios de ordem política e social — na medida em que determinam, por exemplo, **quais segmentos da sociedade se beneficiarão com as diretrizes econômicas emanadas do Estado**. O alcance e o conteúdo de uma política econômica variam de um país para outro, dependendo do grau de diversificação de sua economia, da natureza do regime social, do nível de atuação dos grupos de pressão (partidos, sindicatos, associações de classe e movimentos de opinião

pública). Finalmente, a política econômica depende da própria visão que os governantes têm do papel do Estado no conjunto da sociedade” (Sandroni, 1999, p.477, grifo nosso).

Entretanto,

durante um longo período na história do capitalismo os gastos realizados pelo governo, embora considerados para a reprodução da sociedade capitalista, eram vistos como improdutivos, incapazes, por isso, de gerar efeitos multiplicadores para a economia. Essa visão, que nasce com o pensamento liberal e segue dominante na teoria econômica até as primeiras décadas do século XX, é que dá suporte às posições que recomendam que, sendo o Estado fonte de desperdício da riqueza produzida, e, portanto, de redução do bem-estar social, devem ser reduzidas suas atribuições para evitar maiores prejuízos para a economia e a sociedade (Oliveira, 2009, p.117).

Contudo, à classe trabalhadora interessada no pleno emprego, na produção de bens e serviços a custos mais baixos para sua sobrevivência e no acesso às políticas sociais universais e de qualidade, cabe pressionar o governo pela adoção de uma política econômica que favoreça tanto a expansão da oferta quanto da demanda agregada, que assegure financiamento adequado àquelas políticas, sendo para isso estratégico o investimento financiado com receitas públicas. Já para “a classe materializada pela posse de títulos, ações e créditos [...] uma burguesia financeira [o que] contribui assim para a justificativa de ser chamada de : a finança” (Duményl; Lévy, 2010, p.189), interessada em extrair receitas do orçamento para garantir a acumulação improdutiva do capital, trata-se primeiramente de comandar os órgãos que cuidam da moeda, do câmbio e dos gastos públicos, direcionando desse modo, segundo seus interesses, as orientações macroeconômicas que geram a formação e a gestão do endividamento público e o controle dos gastos sociais.

Neste sentido, ao discorrer acerca das funções econômicas do Estado, Poulantzas (1985) afirma que

o espaço, o objeto e, logo, o conteúdo respectivos do político e da economia se modificam em função dos diversos modos de produção. É também o caso para os diversos estágios e fases do capitalismo, exatamente na medida em que ele constitui um modo de produção apresentando uma reprodução ampliada. Essa modificação atual dos espaços do econômico e do político constitui a “forma transformada” de sua separação sob o capitalismo [sendo] na modificação mesma dos espaços respectivos do Estado e da economia que se insere o atual papel do Estado na acumulação e reprodução do capital (Poulantzas, 1985, pp.190-191).

Numa economia regida pela propriedade privada dos meios de produção e pela lógica de mercado para a produção, circulação e apropriação das riquezas, recursos escassos são privadamente apropriados. Para Przeworsky (1995)

[...] em decorrência disso, existem dois mecanismos mediante os quais os recursos são alocados para usos diversos e distribuídos para os consumidores: o mercado e o Estado. No mercado, recursos produtivos (capital, terra e capacidade de trabalho) são alocados por seus proprietários e a distribuição do consumo resulta de relações descentralizadas. O Estado, porém, também pode alocar e distribuir, agindo sobre

aqueles mesmos recursos que constituem a propriedade privada. Estados podem não somente taxar e transferir, mas também regular os custos e benefícios relativos, associados a decisões privadas. Portanto, há no capitalismo uma tensão permanente entre o mercado e o Estado. A democracia na esfera política exacerba essa questão (Przeworsky, 1995, p.7).

Contudo, a tensão a que se refere o autor não deve ser interpretada como antagonismo ou a confrontação de papéis excludentes, como veremos posteriormente. Assim, enquanto nas relações de mercado os proprietários alocam sua riqueza em função dos objetivos que respondam à reprodução e à acumulação do capital, na democracia os cidadãos devem ter a oportunidade de propor demandas e destinos aos recursos que não possuem, mas que foram arrecadados pelo Estado pela via da tributação como norma legal. Porém, conforme registra Przeworsky,

só por mágica os dois mecanismos podem levar a um mesmo resultado.[...] O problema permanente da teoria política, e da prática política, diz respeito à competência desses dois mecanismos um em relação ao outro. É possível aos governos controlar uma economia capitalista? Em particular, é possível conduzir a economia contra interesses e preferências dos que controlam a riqueza privada? (Przeworsky, 1995 pp. 7-8).

Tais tensões certamente existem e são permanentes, mas não serão antagônicas, demonstrando-se, especificamente no caso das nações periféricas, sobretudo aquelas saídas de vários séculos de colonização que buscaram sua industrialização, uma ação convergente das políticas econômicas estatais a favor da consolidação dos interesses empresariais e de mercado. Com fortes vínculos ao que Sandroni (1999) define como política econômica, os temas referentes ao desempenho do Estado frente à economia do país adquirem destaque, de tempos em tempos, sobretudo desde a retomada das eleições para a Presidência da República em 1989. O que cabe ou não ao Estado fazer, o que deve seguir sob sua gestão e o que deve ser privatizado? Como devem ser conduzidos a política monetária e os gastos públicos? As vinculações orçamentárias em educação e saúde devem ou não permanecer na constituição? Como enfrentar os custos da previdência social e alcançar a eficiência em suas ações são questionamentos presentes em todas as disputas presidenciais desde as primeiras eleições diretas naquele ano após 21 anos de ditadura militar, em especial na discussão das inúmeras reformas constitucionais encaminhadas ao Congresso Nacional pela chefia do poder executivo no país desde então. Como temas e questões pautadas e reverberadas no parlamento, na mídia econômica e nos demais espaços da sociedade, as relações entre Estado e economia, contudo, não se apresentam de forma isolada ou desvinculadas de um conjunto de determinações presente tanto no espaço interno quanto na economia internacional. Por isso, para Oliveira (2009),

[...] as transformações recentes conhecidas pelo capitalismo, marcadas pelo processo

de globalização e pelo predomínio do capital financeiro sobre o capital produtivo, **mudaram a realidade e a dinâmica do Estado, da política fiscal e das finanças públicas de modo geral.** A globalização dos mercados financeiros, de produtos e de investimentos, derrubou as fronteiras que protegiam as economias dos países que integram o sistema capitalista mundial e tornou a *questão da competitividade* vital para sua sobrevivência nessa nova ordem e uma *conditio sine qua non* para torná-lo apto a participar desse processo (Oliveira, 2009, p. 11, grifos nossos).

Como o pensamento convencional presente na economia considera de público o Estado fonte de ineficiência, embora dele se sirva em inúmeras, e muitas vezes, tenebrosas transações, as diretrizes derivadas daquelas transformações apontaram-lhe novos caminhos, pautando-o, através do controle do gasto público não-financeiro e de sua política fiscal, rumo à redução de suas atividades em certos campos econômicos e sociais e às reformas de suas instituições, com privatizações e concessões, embora as funções econômicas do Estado mantenham sua especificidade,

a tal ponto que determinadas contradições internas maiores do Estado situam-se atualmente entre seu papel econômico e seu papel na preservação da ordem e organização do consentimento. Essas funções seguem, numa certa medida, sua lógica própria. Elas não podem mais estar submetidas à organização do consentimento; elas colocam em causa a imagem do Estado garantia do bem-estar social e do interesse geral, pois denunciam a subordinação do Estado aos interesses do capital (Poulantzas, 1985, p. 193).

Por essa razão, o Tesouro Nacional, como afirma acima Poulantzas, pondo “em causa a imagem do Estado garantia do bem-estar social e do interesse geral”, ao expressar sua compreensão acerca da política fiscal, afirma que esta

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 (Brasil, 2023).

Entretanto, incorporando a “malandragem” (Kliass, 2023) dos conceitos de resultado primário (com superávit ou déficit) e nominal²²,

²² De acordo com O Tribunal de Contas da União, “o resultado nominal representa a diferença entre receitas e despesas totais no exercício. O resultado primário surge do confronto de receitas e despesas primárias no exercício, excluída a parcela referente aos juros nominais incidentes sobre a dívida líquida. Sua apuração fornece uma avaliação do impacto da política fiscal nas contas públicas. Os superávits primários contribuem para a redução do estoque total da dívida líquida. Em contrapartida, os déficits primários indicam a parcela do aumento da dívida líquida, resultante do financiamento de gastos primários (despesas não financeiras) que ultrapassam as

segundo a ortodoxia neoliberal atual, a ação orçamentária deve estar totalmente subordinada ao objetivo de redução dos déficits públicos, de maneira a tranquilizar os tremores dos mercados. **Pouco importa a natureza do déficit e a maneira como é reduzido.** Toda forma de desengajamento do Estado é favorável. Uma concepção desse tipo é, evidentemente, ineficaz e perigosa [...] (Plihon, 1998, p.138, grifos nossos).

Nessa subordinação, portanto, recomendou-se à política fiscal evitar desequilíbrios orçamentários, devendo cuidar, em primeiro plano, da valorização do capital por meio da dívida pública, garantindo sua sustentabilidade e a preservação da riqueza financeira, para com isso adquirir credibilidade junto aos investidores internos e externos. Constataram ainda desse rol de diretrizes inúmeras alterações das normas tributárias, por bases de menor mobilidade espacial, daí a ênfase na tributação sobre o consumo de bens e serviços [adquiridos localmente], para assim se evitar o deslocamento de fatores de produção, dos “investidores” afugentados por regras tributárias de maior custo, buscando-se ainda a supressão ou a redução de encargos tributários diretos sobre o capital. A meta máxima tem sido a desoneração da produção, dos investimentos e das exportações [...]. Para mais clara compreensão do processo, recorreremos novamente a Lopreato (2013) que, ao analisar entre 1964 e 1979 a política fiscal a favor do desenvolvimentismo, aponta que “o sistema de incentivos fiscais privilegiou a acumulação interna das empresas, reduziu o risco do capital e promoveu o mercado de capitais e as aplicações financeiras [...] “. Assim, do ponto de vista da multiplicidade de suas funções e decisões na direção desses fins, a

[...] toda medida econômica do Estado tem portanto um conteúdo político, não apenas no sentido geral de uma contribuição para a acumulação do capital e para a exploração, mas também no sentido de uma necessária adaptação à estratégia política da fração hegemônica. Não apenas as funções político-ideológicas do Estado são doravante subordinadas a seu papel econômico, como também as funções econômicas estão doravante diretamente encarregadas da reprodução da ideologia dominante [...] (Poulantzas, 1985, p.194, grifo nosso).

O Estado “deve continuar a tomar resoluções absolutamente essenciais então para a reprodução do capital, mesmo quando isso cria graves problemas para sua hegemonia” (Poulantzas, 1985, p.195). Na prática, por esses caminhos, como que cortando seus braços e pernas para determinados fins, retira-se do Estado e da política fiscal a maior parte dos meios pelos quais seriam capazes de implementar as ações vinculadas à proteção e à promoção das atividades econômicas produtivas e sociais através de seus instrumentos orçamentários, distanciando-o dos compromissos com a equidade e com políticas de caráter redistributivista, embora estas permaneçam formalmente em suas normas constitucionais e em seu repertório

de atuação. Neste sentido, destaca Oliveira (2009) que

[...] a limitação de seu papel como agente de legitimação para acomodar nos orçamentos os interesses do capital financeiro e para assegurar supostos ganhos de eficiência para o sistema colocam, contudo, não poucos riscos para sua reprodução a longo prazo, já que inevitavelmente acompanhada do aumento da pobreza e da exclusão social de crescente parcela da população mundial [...]. Ao desconsiderar o papel que o Estado deve desempenhar como agente político, para garantir o equilíbrio e a reprodução do sistema e o triunfo do capital, mesmo tendo de sacrificar alguns graus de “eficiência”, a teoria convencional nunca abriu espaço, em seu arcabouço, nem para abrigar sua participação na vida econômica e social, nem para estruturas de tributação e gastos com objetivos redistributivos (Oliveira, 2009, pp.12-13).

Apesar dessas diretrizes, as contradições do sistema capitalista findaram por abalar o próprio capital e, para sua sobrevivência, provocaram a reversão da ortodoxia anterior. Desse modo, se impôs ao Estado, a partir da construção teórica de Keynes, como se observará em Lopreato (2013), uma política fiscal apropriada para salvar o capitalismo e garantir as condições adequadas de sua reprodução. Nesse novo roteiro, após o baque provocado pela crise de 1929-1930 e os estragos produzidos pela Segunda Guerra Mundial, o Estado distanciou-se do antigo desenho para ele estabelecido até as primeiras décadas do século XX pelo pensamento liberal, adotando novas estruturas de impostos e gastos voltados à recuperação econômica, dos empregos e para a distribuição de renda. Daí por diante, por cerca de trinta anos, com a rápida e regular evolução dos salários, políticas de estabilização macroeconômica e sistemas financeiros administrados (Plihon, 1998, p.98), o Estado e suas políticas fiscais não foram confrontados pelos proprietários do capital, o que só viria a ocorrer após os anos 1970. Comprometidas suas margens de lucro e acumulação e diante de uma inflação que passara a ocupar a cena econômica mundial, sobretudo nos Estados Unidos, o capital assume então a oposição ao modelo em curso da intervenção estatal, “com implicações para as finanças públicas e consequências nefastas para os tecidos econômico e social” (Oliveira, 2009, p. 14). Uma oposição revista posteriormente, em escala mundial por exemplo, quando na primeira grande barreira à continuidade da acumulação a partir de bases financeiras, o capital se viu em pânico, durante a crise das hipotecas *subprime* iniciada nos Estados Unidos em 2007. Assim, a teoria convencional das finanças públicas, assentada em manuais recheados de normas e princípios abstratos recomendando uma “melhor” ação do Estado ao lado do “poder regenerador do mercado” (Oliveira, 2009, p.14), deu meia volta em suas “convicções”, socorrendo-se diante do caos anunciado a partir da ação fiscal do Estado, o que há décadas vinha negando veementemente como possibilidade de intervenção na economia. Com tais atitudes, desnuda-se então o saber convencional, “identificando-se as forças econômicas, políticas, sociais que influenciam as decisões do Estado em cada momento histórico” (Oliveira, 2009, p.15), o que nos permite, portanto, esclarecer os determinantes de

suas estruturas de receitas e gastos, traduzidas em ônus e bônus, a partir daquelas decisões.

Neste sentido, importa ressaltar que, na maioria das publicações que apresentam construções acerca das funções do Estado na economia e nas finanças públicas, ressaltam-se as funções alocativas, distributivas e estabilizadoras, tendo como referencial teórico o trabalho de Musgrave; Musgrave (1974). Contudo, não se evidenciam nessa base as relações entre tais funções e os processos de legitimação e acumulação determinadas ao Estado pela lógica do modo de produção capitalista e suas estratégias de acumulação consolidadas entre os séculos XX e XXI. Desse modo, efetiva-se o bloqueio da compreensão de que as três funções concorrem, ora isoladas, ora em conjunto, para a estabilização do sistema capitalista e para a sua reprodução em bases de acumulação crescentes.

A partir dessas definições, as múltiplas relações que se verificam entre as políticas econômicas, a construção e a execução dos orçamentos públicos e o seu papel fiscal produzem marcante impacto nas duas principais funções que o Estado capitalista tem a desempenhar a partir da gestão das finanças públicas: A acumulação e a legitimação, muitas vezes contraditórias. Como esclarece O'Connor (1977),

[...] o Estado deve manter, ou criar, as condições em que se faça possível uma lucrativa acumulação de capital. Entretanto, o Estado também deve manter ou criar condições de harmonia social. Um Estado capitalista que empregue abertamente sua força de coação para ajudar uma classe a acumular à custa de outras classes perde sua legitimidade e, portanto, abala a base de suas lealdades e apoios. Porém, um Estado que ignore a necessidade de assistir o processo de acumulação do capital arrisca-se a secar a fonte de seu próprio poder, a capacidade de produção de excedentes econômicos e os impostos arrecadados desse excedente (e de outras formas de capital) (O'Connor, 1977, p.19).

No binômio acumulação e legitimação, “a preocupação principal [da análise] da política fiscal é a descoberta dos princípios que governam o volume e a alocação das finanças públicas, e da distribuição do peso fiscal pelas diversas classes econômicas” (O'Connor, 1977, p. 16). Para Sandroni (1999), em termos institucionais, consideram-se finanças públicas o

[...] setor que controla a massa de dinheiro e de crédito que o governo federal e os órgãos a ele subordinados movimentam em um país. Abrange não só as operações relacionadas com o processo de obtenção, distribuição e utilização dos recursos financeiros do Estado, como também a atuação dos organismos públicos em setores da vida econômica [...] . Sob a influência das doutrinas de economistas clássicos, como Adam Smith, David Ricardo e J.B. Say, o estudo das finanças públicas tornou-se bastante normativo, fixando regras para a seleção dos gastos públicos e para a criação de tributos, os quais deveriam perfazer a quantia estritamente necessária para o atendimento dos compromissos governamentais (Sandroni, 1999, pp.240-241).

Por essa razão, “as finanças públicas são um dos melhores pontos de partida para uma pesquisa da sociedade, especialmente, embora não exclusivamente de sua vida política” (Schumpeter, 1954, *apud* O'Connor, 1977, p.16), o que se alinha com a definição oferecida

pelo “Glossário do Tesouro Nacional”²³, ao ter a política fiscal como “coordenação da tributação, dívida pública e despesas governamentais, com o objetivo de promover o desenvolvimento e a estabilização da economia [...] através de três esquemas: via tributo sobre a renda e produção, via incentivos e abatimentos fiscais” (Brasil, 2023). No entanto, para Oliveira (2009),

assim como ocorre com os gastos que podem impactar positiva ou negativamente o crescimento e a distribuição, também a tributação afeta a economia e a posição dos agentes econômicos nessa estrutura. Ao extrair recursos do setor privado para financiar seus gastos, o Estado pode modificar a equação da distribuição de renda, que poderá melhorar, caso seu maior ônus seja lançado sobre as rendas mais altas, ou piorar, caso ocorra o contrário. São várias as combinações possíveis relativas ao *mix* de impostos que podem ser feitas e diversos os impactos que delas podem resultar para essas questões, assim como são vários os argumentos teóricos utilizados para justificar a opção feita por uma delas (Oliveira, 2009, p.165).

Desse modo, ao observarmos um orçamento público percebemos que sua execução se apresenta como a principal ferramenta de ação de um governo, seja na esfera federal, estadual ou municipal e, por isso, estamos diante de um tema que deveria ser objeto de estudo, ensino e construção de conhecimento, de forma transversal, pelo menos, desde o ensino fundamental II, na educação básica em nosso país para a formação da cidadania, nos termos do artigo 205 da Constituição da República Federativa do Brasil. Nos orçamentos públicos vamos nos deparar com determinantes históricos²⁴, com valores de diferentes magnitudes, correspondentes a receitas e despesas de origens e naturezas diversas, muitas vezes ocultas, representativas tanto de objetivos governamentais, quanto de interesses e ações consolidadas por meio da força política de distintas classes e frações de classes sociais existentes na sociedade. Por isso, para muitos, a compreensão do orçamento público se coloca como um tema espinhoso, densamente contábil, considerando-se dever de casa dos gestores públicos, segundo o pensamento convencional, manter a atenção e o cuidado para com um equilíbrio ortodoxo entre receitas e despesas, evitando-se assim a ocorrência do “déficit público”, expressão de presença constante no noticiário econômico acerca da situação das contas públicas, o qual, em tese, forçaria o Estado ao aumento da carga tributária, à emissão de moeda, com risco inflacionário, ou ao endividamento, para o financiamento daquele déficit. Ao mesmo tempo, a execução dos orçamentos públicos, pelo menos desde o ano de 2000, está

²³ Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/sobre/glossario-do-tesouro-nacional>. Acesso em: 15 set. 2023.

²⁴ As Leis Orçamentárias para o Orçamento Geral da União, aprovadas para os exercícios fiscais de 2020, 2021 e 2022 trouxeram, ao lado das reformas constitucionais ocorridas nos mesmos anos, inúmeros exemplos desses determinantes históricos. Inicialmente associadas à emergência provocada pela pandemia do Coronavírus, as referidas leis e reformas constitucionais incorporaram também interesses de grupos financeiros vinculados ao endividamento do Estado, como se demonstrará no último capítulo.

submetida a severas regras e vigilância no Brasil, sob o prisma da “responsabilidade fiscal”, expressão que será analisada também no quarto capítulo.

Pensando as políticas econômicas executadas diretamente a partir da gestão dos fundos públicos arrecadados pelo Estado, para Brettas (2013),

[...] o orçamento constitui um instrumento imprescindível para avaliarmos as prioridades de um governo e as disputas existentes entre as diferentes classes sociais no que diz respeito a apropriação dos recursos do fundo público. Neste sentido, uma aproximação cuidadosa acerca das particularidades que vêm assumindo a dinâmica de acumulação capitalista, bem como das contradições que envolvem o processo de luta e implementação das políticas sociais, parecem elementos que contribuem para nos ajudar a entender de que forma esta disputa vem acontecendo (Brettas, 2013, p. 18).

Neste sentido, para Oliveira (2009),

[...] apesar das pressões que se seguiram [a partir da década de 1970] para a redução do papel do Estado, continuou significativa sua participação na apropriação da riqueza gerada, por meio da cobrança de tributos, e elevados os seus gastos no conjunto da economia. Ou seja, pelo orçamento continuou – e continua – transitando um volume expressivo dessa riqueza, garantindo-lhe a condição de um poderoso instrumento que pode alterar a distribuição de renda no país e uma arena, na qual, por essa razão, travam-se embates entre as classes sociais e suas frações visando melhorar suas posições (Oliveira, 2009, p. 121).

Por essas razões, ao se expressarem nos orçamentos públicos, a arrecadação efetivamente auferida pelo Estado e sua execução dependem, em permanente disputa, pela ordem, i) das teorias macroeconômicas dominantes no pensamento privado e para a ação estatal; ii) das decisões de política econômica disso derivadas, ii) das normas tributárias aprovadas em lei, iii) de sua execução direta ou indireta (desonerações tributárias), iv) dos caminhos fiscais adotados para os gastos públicos e v) de sua repercussão no nível das atividades econômicas em curso no país, num dado período para arrecadar. Neste contexto, como se verá em Goularti (2020) ainda neste capítulo, o financiamento de políticas públicas sociais, seja frente ao prisma da acumulação, seja ante o desafio da legitimação, é uma das faces mais expressivas da atuação do Estado no país, sobretudo desde a carta constitucional de 1988. É uma das dimensões da política fiscal pensada e executada pelo Estado, tanto nos contextos de superávit quanto de déficit público. Por isso, embora não se insira no objeto de estudo traçado por esse trabalho, sendo o Brasil uma república federativa, assume também dimensão significativa para a educação pública a questão do federalismo fiscal (Affonso, 2003), observado da arrecadação à distribuição dos frutos da carga tributária entre os entes, dadas as distintas responsabilidades estabelecidas no texto constitucional para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios no tocante à oferta de matrículas e a permanência dos educandos nos sistemas públicos de ensino, desde as creches, nas distintas etapas e modalidades da educação básica e no ensino superior público. Em termos gerais, contudo,

qual o sentido de fazer política fiscal? Seria para estimular a demanda efetiva? Fomentar a oferta/demanda agregada? Para garantir a sustentabilidade da dívida pública? De forma geral, **a orientação da política fiscal depende da vertente ideológica que governa a política macroeconômica de um país** (Goularti, 2020, p.23, grifo nosso).

A partir dessas considerações, consideramos importante abordar de que forma, amparada em determinadas concepções teóricas, a combinação do quinteto constituído pelas teorias macroeconômicas, as políticas econômicas que lhes correspondem, a tributação, a elaboração dos orçamentos públicos e as políticas fiscais derivadas pode ou não comprometer a garantia do financiamento necessário à concretização das políticas sociais, das quais, como objeto de estudo, destacam-se as políticas educacionais, a partir de metas e estratégias estabelecidas nos Planos Nacionais de Educação e seus congêneres nos demais entes da federação. Considerados então os componentes daquele quinteto e suas relações em curso na sociedade, ao se expressar acerca das tarefas do capital e da administração estatal, O'Connor (1977) assinala que

[...] o capital organiza a produção para o mercado e emprega a força de trabalho só quando há razoável expectativa de lucro. A administração estatal organiza a produção em função de uma série de decisões políticas [...] tomadas no âmbito de um esquema de relacionamentos sociais definido e em consequência de conflitos econômicos, sociais e políticos. [assim] têm de ser considerados dois sistemas de relações sociais: 1) aquelas entre (e dentro das) classes econômicas e, 2) aquelas entre as classes econômicas e o poder estatal (inclusive os ramos Executivo, Legislativo do governo). Devemos [portanto] analisar o relacionamento geral do capital com o trabalho e, também, do capital com o Estado. Não há conexão necessária e direta entre o poder econômico e as necessidades do capital monopolista e as prioridades orçamentárias do Estado (O'Connor, 1977, p.73).

Desse modo, as despesas governamentais, observadas quanto ao seu volume e composição, destacadas sobretudo as despesas correntes e de capital, embora reflitam a supremacia dos interesses hegemônicos das forças vinculadas aos mercados financeiros, como a natureza das despesas orçamentárias nos revelou antes, não são por estas determinadas mecanicamente, unilateralmente, refletindo preliminarmente e sendo determinadas, estrutural e historicamente, no plano local e sob pressão do exterior, por inúmeros conflitos entre classes, frações de classes e distintos grupos sociais atuantes nas relações entre o Estado e a sociedade (O'Connor, 1977, p. 15). Quanto a isso, nos alerta Kliass (2023)²⁵ que

[...] a dinâmica do debate a respeito da questão fiscal se assemelha às séries que pipocam por todas as telinhas, sempre apresentadas ao público com várias temporadas e muitos episódios. Se **considerarmos que os principais roteiristas do tema sempre estiveram pagos e contratados pelos interesses do financismo**, não é difícil perceber quais os desenhos e os paradigmas que estiveram presentes nas propostas oficiais desde o início da década de 1990. (Kliass, 2023, grifo nosso).

²⁵ Artigo intitulado “Arcabouço, chantagem e possíveis saídas”. Disponível em <https://outraspalavras.net/mercadosdemocracia/arcabouco-chantagem-e-possiveis-saidas/>. Acesso em: 12 set 2023.

Neste sentido, destacando do quinteto antes assinalado, invertendo a ordem em que expressamos os seus componentes, trazemos à análise a partir de agora a questão do orçamento numa outra perspectiva, a de suas concepções segundo as escolas de pensamento, o que se abordará também, na sequência, em relação às políticas econômicas e suas vertentes na teoria macroeconômica, na perspectiva de melhor entendermos as restrições à expansão e ao adequado financiamento da educação pública no país, considerados um risco ao equilíbrio das contas públicas, como apontado em 2012 pelo então Ministro da Fazenda Guido Mantega.

Instrumento de controle das contas governamentais visando conter suas ações e seus gastos, na perspectiva ortodoxa de um orçamento equilibrado, essa concepção do orçamento público foi a bandeira central das escolas clássica²⁶ e neoclássica²⁷, compreendendo-a como

²⁶“ Linha de pensamento econômico que vai da publicação do livro *A Riqueza das Nações*, de Adam Smith, em 1776, aos *Princípios de Economia Política*, de John Stuart Mill, de 1848 [...]. Com os representantes da escola clássica, a economia adquiriu caráter científico integral quando passou a centralizar a abordagem teórica na questão do valor, cuja única fonte original era identificada no trabalho em geral [...]. Além da teoria do valor-trabalho, do uso do método dedutivo, do materialismo e da preocupação em simplificar e generalizar as proposições econômicas e de uma visão de conjunto da evolução econômica, a escola clássica baseou-se nos preceitos filosóficos do liberalismo e do individualismo e firmou os princípios da livre-concorrência, que exerceram decisiva influência no pensamento revolucionário burguês [...]. Para Adam Smith, o objeto da economia está indicado no título completo de sua obra: é uma investigação sobre a natureza e as causas da riqueza das nações, entendendo-se por riqueza os bens que possuem valor de troca [...]. Baseando-se na teoria do valor-trabalho, Smith mostra que o crescimento da riqueza de uma nação depende essencialmente da produtividade do trabalho, que, por sua vez, é função do grau de especialização, ou da extensão, obtida pela divisão do trabalho, determinado pela expansão do mercado e do comércio [...]. Smith conclui, então, pela remoção de todas as barreiras ao comércio interno e externo. A política livre-cambista deveria ser posta em prática, uma vez que só ela conduziria ao desenvolvimento das forças produtivas. O padrão mercantilista de regulamentação estatal e controle passa também a ser claramente contestado. [Portanto] contra a intervenção estatal, a escola clássica apóia-se no liberalismo e no individualismo. Os clássicos ingleses propõem um sistema de liberdade econômica pois seria mediante o mecanismo impessoal do mercado que se conseguiria harmonizar os interesses individuais [...]. Entretanto, as revoluções que ocorreram na Europa no período de 1830 a 1848 mostraram que a harmonia de uma “ordem natural” e do não-intervencionismo preconizado pela escola clássica era remota. Assim, contra o liberalismo da escola clássica desenvolvem-se, a partir de 1830, reações doutrinárias que apresentam diferentes concepções de mundo. Surgem a doutrina intervencionista de Sismondi, o industrialismo de Saint-Simon, o nacionalismo de List, o liberalismo otimista de Bastiat e o socialismo utópico de Fourier e Proudhon. Marx é o primeiro autor a contestar verdadeiramente a análise realizada pelos clássicos, tanto nas suas premissas e objetivos como em suas conclusões, ao desenvolver a análise do processo capitalista baseado na concepção materialista da História e na luta de classes, embora conservasse dos clássicos parte do instrumental analítico e alguns conceitos, como a teoria do valor-trabalho, que utilizou para desenvolver o conceito de mais-valia”. (Sandroni, 1999, p.213).

²⁷ “Escola de pensamento econômico predominante entre 1870 e a Primeira Guerra Mundial, também conhecida como escola marginalista, por fundamentar-se na teoria subjetiva do valor da utilidade marginal para reelaborar a teoria econômica clássica. Seus precursores foram Thünen, Gossen e Cournot. São considerados seus fundadores os economistas Carl Menger, na Áustria — iniciador do grupo da chamada escola austríaca —, William Jevons, na Inglaterra, e Léon Walras — criador do grupo de Lausanne, na França. E, como representantes da segunda geração neoclássica, destacam-se Alfred Marshall, em Cambridge, Eugen von Böhm-Bawerk, em Viena, Vilfredo Pareto, em Lausanne, e John Bates Clark e Irving Fisher, nos Estados Unidos. [...] Os economistas neoclássicos negaram a teoria do valor-trabalho da escola clássica, substituindo-a por um fator subjetivo — a utilidade de cada bem e sua capacidade de satisfazer as necessidades humanas —, acreditando que o mecanismo da concorrência (ou a interação da oferta e da demanda), explicado a partir de um critério psicológico (maximização do lucro pelos produtores e da utilidade pelos consumidores), é a força reguladora da atividade econômica, capaz de estabelecer o equilíbrio entre a produção e o consumo [...]. A análise da escola

mecanismo cuja aplicação deveria ser estabelecida pelos parlamentos, como representantes da sociedade (Oliveira, 2009, p. 88). Assim, o equilíbrio do sistema econômico requeria que os gastos não superassem as receitas, independente do momento histórico em questão. De forma diversa, para a escola de pensamento amparada em John Maynard Keynes e nos pressupostos da “Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda”, sua obra maior publicada em 1936, não se tinha o Estado como agente passivo, improdutivo, mas como instituição que, a partir de suas ações, poderia influenciar o nível e a trajetória das atividades econômicas em busca da demanda agregada. Por meio do orçamento, dessa forma, poderia assim “coordenar e planejar suas atividades, em busca de resultados e objetivos nos campos econômico e social” (Oliveira, 2009, p. 89). Ainda que isso significasse um orçamento desequilibrado, constatando-se o déficit público a cada ano fiscal, se justificaria como meio temporário de correção dos problemas do sistema econômico, permitindo seu retorno a uma situação de equilíbrio, favorecendo a retomada das atividades econômicas e das receitas, que reduziriam o déficit até seu retorno à condição de equilíbrio. Entretanto, tal concepção que norteou no Brasil a política de Estado contida na Constituição de 1988, foi sendo abandonada, desde o começo dos anos 1990 e, em especial a partir de 1999-2000, com a implantação dos princípios do tripé macroeconômico e a adesão governamental às diretrizes macroeconômicas neoliberais.

Na visão marxista, com a maior fatia da riqueza do país sob seu controle, a classe dominante, amparada nas diversas frações do capital nacional e internacional, coloca uma elite no poder, como observado nas múltiplas disputas junto aos Ministérios da Fazenda, Planejamento e Banco Central, suas Secretarias e órgãos colegiados, para ter a garantia da defesa de seus interesses, fazendo com que os governos ajam em sintonia com os objetivos da acumulação capitalista, dada a captura das instituições estatais para tais fins. É, portanto “essa elite – políticos eleitos, funcionários nomeados (a burocracia), juízes, etc. – que vai tomar decisões e garantir as condições de reprodução do sistema e de valorização do capital sendo, portanto, altamente funcional para sua existência” (Oliveira, 2009, p.89).

A definição dos programas governamentais e dos gastos correspondentes que passam pelo orçamento público envolve negociações com inúmeros agentes públicos, partidos políticos com bancadas parlamentares e grupos privados de interesses, aos quais, embora com

neoclássica caracteriza-se fundamentalmente por ser microeconômica, baseada no comportamento dos indivíduos e nas condições de um equilíbrio estático, estudando os grandes agregados econômicos a partir desse ponto de vista e com uso da matemática. Tem como postulados a concorrência perfeita e a inexistência de crises econômicas, admitidas apenas como acidentes ou conseqüências de erros. Após a Grande Depressão de 1929-1933, os princípios da teoria neoclássica foram contestados por Keynes, que desenvolveu uma análise macroeconômica e introduziu o conceito de equilíbrio de subemprego” (Sandroni, 1999, p.217).

siglas e programas distintos, se associa parte expressiva daqueles partidos e suas bancadas, ocorrendo que os interesses do capital estão sempre muito mais bem representados, pautando, sobretudo, o jornalismo econômico (Puliti, 2013), assim como pela pressão das federações e confederações empresariais que também se fazem representar naquelas bancadas.

Para os representantes da escola neoliberal, na perspectiva da “escolha pública”, os atores que participam desses debates e conflitos diferem da visão marxista, sendo também distinta a forma como se articulam os resultados alcançados, antecipam-se às disputas já desde a definição do ônus tributário, das diretrizes para a realização dos gastos públicos e da gestão das finanças. Para esse campo conceitual, a dimensão política propriamente dita se veste de outro *status*, com parlamentares representando indivíduos, que os pressionam para o atendimento de suas demandas por determinados bens e direitos na esfera pública, o que concorre, caso atendidos, para conferir fidelidade eleitoral aos interesses daqueles parlamentares, levando assim a política fiscal à expansão de gastos, gerando distorções na alocação de recursos, com a correspondente promoção de expressivos déficits orçamentários, exigindo-se financiamento para a sua correção e refinanciamento da dívida gerada daquela forma. Assim, para enfrentar o déficit, “a essência nas mudanças na política de Estado buscava transformar orçamento público num espaço de valorização do valor dos capitais financeiros especulativos” (Goularti, 2020, p.112). Nesses casos, a esperteza dos donos do capital é cristalina, pois condena-se a emissão de moeda e a elevação da carga tributária, mas não se condena a emissão de títulos públicos para o financiamento do déficit junto ao setor privado com expansão da dívida pública, cujos encargos irão remunerá-lo sem que tenham que se submeter aos atropelos da aplicação industrial própria ou mesmo financeira clássica.

A escola neoliberal, contudo, não erige qualquer crítica ao Estado quando os parlamentares, também expressando “escolhas públicas”, defendem, além desses interesses, a implantação e execução de emendas parlamentares por meio do “orçamento secreto”, além do patrocínio e defesa dos interesses de grupos privados junto ao Estado, nas esferas tributária, fiscal e financeira, ainda que tais conquistas representem, para o Estado, menor arrecadação, enfraquecimento de sua função regulatória das atividades privadas e menor capacidade de planejamento e ação na esfera econômica pública, dada a pulverização de recursos por indicação parlamentar.

Em síntese, tratando-se da elaboração e execução do orçamento público, dadas as concepções apresentadas acima de modo abreviado, fica evidente que não estamos nos referindo a uma peça apenas de caráter técnico, sobretudo contábil, à disposição do Estado. Para se ter clareza acerca dos conflitos de interesses que lhes acompanham, do montante dos

fundos públicos dos quais se apropriam, seu significado no tocante à acumulação de capital e aos problemas que poderão surgir na sociedade a partir desses caminhos, é de suma importância conhecer as etapas e os respectivos contextos em que se dão a elaboração do orçamento público e sua execução. Nessa disputa, as atenções dos grupos de interesses e suas respectivas estratégias se fixam, sobretudo, nas Leis de Diretrizes e nas Leis Orçamentárias Anuais. As primeiras, desde 2000, trazem as metas fiscais para a execução dos gastos públicos. As segundas expressam as estimativas de receitas e despesas para o Orçamento Fiscal, o Orçamento da Seguridade Social (saúde, assistência social e previdência social) e o Orçamento de Investimento das Empresas Estatais, conforme estabelecido no artigo 165 da Constituição Federal de 1988, demonstrando-se ainda a previsão de receitas pela realização de operações de crédito relacionadas ao refinanciamento da dívida pública, como , por exemplo, nos valores referentes aos anos de 2001, 2014, 2017, 2020 e 2023, vistos anteriormente na Tabela 04.

Tais questões haviam sido destacadas por Biasoto Jr.(1995) em sua tese de doutoramento, desenvolvida no Instituto de Economia da Unicamp, sob orientação do Professor Doutor Fabrício Antônio de Oliveira. De acordo com o autor da pesquisa

[...] a presença do Estado na economia brasileira é um elemento constitutivo do desenvolvimento capitalista em nosso País, não se colocando uma dicotomia entre Estado e dinâmica econômica do setor privado. Este ponto é fundamental, dado que as relações das várias instâncias do aparelho de Estado com o mundo privado ganham concretude dentro da própria formação dos mercados, da estrutura produtiva e das relações de classe. O movimento das estruturas públicas, e das contas fiscais, somente pode ser entendido dentro deste contexto. (Biasoto Jr., 1995, p.6).

Da mesma forma, ao abordar as relações históricas entre a política econômica, a política fiscal, a elaboração e a execução dos orçamentos públicos, ao publicar em 2001 “A Teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo”, trabalho originado em sua tese de doutoramento apresentada em dezembro de 1991 ao Instituto de Economia da Unicamp, sob a orientação do Professor Doutor José Carlos de Souza Braga, Santos (2001) destaca que

a crise do capitalismo mundial, que transparece, parcialmente, a partir do final da década de 60 e, de forma generalizada, a partir da segunda metade dos anos 70, põe em evidência a discussão não só da teoria econômica como, também, **a própria história econômica**, notadamente nos seus movimentos mais recentes, como os determinantes da depressão do período 1929-1933 e do período de expansão imediato pós-Segunda Grande Guerra (Santos, 2001, p. 19, grifo nosso).

O autor aponta que as “causas dessa crise são múltiplas e o grau de importância de cada uma delas, na sua determinação e explicação, depende, em grande medida, **do corte analítico adotado**” (Santos, 2011, p.19, grifo nosso). Nesse contexto, na realização das receitas e das despesas, o déficit público (expressão como vimos antes costumeiramente

presente nas “análises” dos interlocutores cadeiras cativas do noticiário econômico) tem sido uma variável analítica que, a depender da linha teórica adotada, produzirá resultados diametralmente opostos. Para Santos (2001)

[...] o pensamento ortodoxo (neoclássico) considera que a instabilidade do sistema econômico está sendo determinada por uma política orçamentária desequilibrada, na qual as despesas estão crescendo sempre adiante das receitas; para fazer face a esse desequilíbrio o governo é obrigado a recorrer permanentemente à emissão de moeda. Esta expansão da base monetária produz “necessariamente” instabilidade no sistema de preços, com efeitos negativos sobre o mundo econômico real. Esta é, sem dúvida, uma visão equivocada. (Santos, 2001, p.19).

Em seguida o autor expõe as duas razões do equívoco. A primeira delas aponta que a instabilidade orçamentária, presente com seus déficits públicos gigantescos na quase totalidade dos países capitalistas, e as crescentes dificuldades da administração financeira da dívida, decorrem, antes de tudo, da obrigação imposta ao Estado capitalista, ao escolher e executar políticas econômicas para, por meio da política fiscal, avançar gastos a favor da acumulação do capital, como em setores da infraestrutura econômica, projetos na indústria de base, pesquisa e desenvolvimento, gastos militares e nas áreas sociais, que sustentam para o capital as condições de reprodução da força de trabalho e, também, para a acumulação. A segunda razão do equívoco se revela quando, para Santos (2001),

a base analítica fica subordinada às armadilhas ideológicas da ortodoxia do liberalismo. Dessa forma, a análise econômica perde significado, pois todo instrumental teórico utilizado é arranjado para apontar resultados consentâneos com as postulações ideológicas. Isto é o mesmo que fazer a história econômica pelo ponto de chegada, em cujo processo o referencial “teórico” tem apenas o papel de **ornamento analítico** -pois dele se pode prescindir facilmente – já que os resultados são conhecidos *a priori*. Segundo esta linha de pensamento, a crise (isto é, o déficit público) tem como causa primária e única o excessivo intervencionismo do Estado [...] (Santos, 2001, p. 20, grifo nosso).

Assim, na análise da situação fiscal do Estado, o pensamento burguês considera o déficit público o vilão da crise, quando despesas superam receitas, segundo o diagnóstico anterior carregado de narrativas interpretativas ideológicas. Com a pretensão de formar um senso comum em torno de si, aquela consideração passa a determinar como deve ser a execução da política fiscal na gestão do orçamento público, sem que se esclareça, contudo, com transparência, que parcelas da conta de somar das despesas públicas, em origem, natureza e valores, pesam mais para o desequilíbrio e para a formação do déficit.

Porém, a partir da observação da necessidade de financiamento do setor público²⁸,

²⁸ “Necessidade de financiamento” e “Necessidade de financiamento do setor público (NFSP)” são termos complementares. O primeiro, “ [é] também conhecido como resultado fiscal do Governo e representa o montante de recursos que o Setor Público não-financeiro necessita captar junto ao setor financeiro interno e/ou externo, além de suas receitas fiscais, para fazer face aos seus dispêndios”. O segundo, corresponde ao aumento líquido da dívida em um determinado período de tempo, descontando-se os empréstimos concedidos ao setor privado.

expressa regularmente pelo Tesouro Nacional, é possível constatar que, no caso brasileiro, os encargos referentes à dívida pública, expressos na função “ Encargos Especiais” na execução orçamentária por função, remunerada com elevadas taxas reais de juros e com amortização em prazos cada vez mais curtos, como se analisará no próximo capítulo, representam a parcela de maior expressão no conjunto das despesas públicas e na formação do déficit, disputando com outros ativos a preferência dos “investidores”, oferecendo-lhes maior rentabilidade, nada porém que o jornalismo econômico esclareça e difunda como ação do Estado a favor da acumulação capitalista. Com isso, “as taxas dos títulos públicos se tornam o balizador das demais taxas e [que] certamente irá provocar um efeito bumerangue altista dos juros e nos preços” (Biasoto Jr. 1995, p.21). Esse cenário põe em relevo nas teorias e em posição de destaque no debate econômico a intervenção do Estado, nem sempre tratada com transparência, a partir da escolha das políticas econômicas e fiscais que adota, na execução dos orçamentos públicos, “como se a intervenção direta ou indireta deste não fosse uma condição historicamente determinada pelo processo de acumulação verificado nas economias capitalistas” (Biasoto Jr.,1995, p.23), posição evidenciada pelo fato do Estado “ter aumentado significativamente o seu papel na regulação das crises do capitalismo” (Biasoto Jr., 1995,p.23), com a edição de novas leis e regulamentos, pelas políticas econômicas, a elevação de gastos, a produção de bens e serviços públicos, bem como pela atuação dos bancos centrais por meio de políticas monetárias e cambiais.

Nessa direção, ainda de acordo com Biasoto Jr. (1995),

a compreensão da amplitude do **espaço fiscal** no capitalismo é muito mais complexa do que a simples dicotomia entre o setor público e o privado, entre a economia de mercado e a dirigida pelo Estado. Em casos como o brasileiro, a inserção estatal no pacto desenvolvimentista implica uma forma de constituição deste **espaço fiscal** ainda mais complexa, onde a distinção entre público e privado é mais difícil de ser feita. Em verdade, a ação pública aparece de uma forma tão abrangente e em setores tão distintos que a própria dinâmica econômica aparece como um movimento único, **onde os próprios agentes privados entendem a dinâmica do setor público como integrante do modelo de acumulação**. Certamente, a participação do Estado brasileiro frente aos processos sociais e econômicos foi, na grande maioria das vezes, a de agente estruturante do ambiente capitalista. A própria noção de ser o Estado o condutor de um pacto desenvolvimentista para o País, impede que o mesmo seja tomado como agente exógeno ao processo. Ao contrário, o Estado foi partícipe, arquiteto e beneficiário do processo de expansão econômica (Biasoto Jr., 1995, p.14, grifos nossos).

Surge então, de acordo com Santos (2001), um dilema para a teoria econômica ortodoxa: “como o Estado poderá financiar esse elevado grau de intervenção, sem afetar o

ritmo de acumulação do setor privado e o nível de bem-estar dos cidadãos, já que sua ação alocativa é considerada ineficiente?” (Santos, 2001, p. 23). Cabe aqui acrescentarmos outra pergunta: Que papel caberá às decisões de política econômica e fiscal frente às diretrizes constitucionais para um Estado de Bem-Estar social, num contexto em que o capitalismo depende do Estado, seja pelo abrandamento da tributação sobre suas rendas, patrimônio e ganhos de capital, seja pela transformação da ação fiscal do Estado em âncora de seu processo de acumulação na esfera improdutiva?

A investigação aponta que, nos termos da Constituição Federal de 1988, para que se possa assegurar à população o acesso aos serviços públicos e um Estado de Bem-Estar social, o papel estatal começa com a instituição dos impostos e contribuições sociais para a formação dos fundos públicos. Sua efetivação como arrecadação, contudo, como visto anteriormente, não depende apenas da tributação instituída em lei, com diferentes impostos, taxas, contribuições sociais específicas e respectivas alíquotas, regressivas ou progressivas, mas do nível das atividades econômicas, portanto, de uma dada sintonia entre as orientações macroeconômicas hegemônicas no Estado e aquelas oriundas do setor privado. Fundos públicos, por fim, são delineados nas leis orçamentárias anuais, para cada ente republicano, elaboradas segundo diretrizes antes também constituídas em leis que expressam as orientações e escolhas de políticas econômicas e suas respectivas metas fiscais.

Nesse sentido, segundo Oliveira (2009), costuma ser de

indiferença, de maneira geral, a atitude que os cidadãos adotam em relação à elaboração e ao processo de negociação da peça orçamentária entre os poderes Executivo e Legislativo [...] envolto em números aparentemente frios e contendo tecnicidades muitas vezes indecifráveis para o cidadão comum [...]. **É nessa arena, entretanto, que são tomadas decisões sobre os objetivos de gasto do Estado e dos recursos necessários para seu financiamento, que afetarão, para melhor ou pior, a vida dos cidadãos.** Nas finanças públicas, o Orçamento constitui *strictu sensu*, a peça mediante a qual se administram as receitas, as despesas e a dívida dos poderes públicos. Como todo instrumento, é ele também determinado historicamente, tendo assumido em diferentes períodos, papéis e feições distintas (Oliveira, 2009, p. 83, grifos nossos).

Os gastos, portanto, refletindo vencedores e vencidos no interior do orçamento, podem estar dirigidos tanto à ampliação do financiamento de políticas sociais pelo Estado, ao aumento da atividade econômica, da infraestrutura e do Produto Interno Bruto, com a promoção de investimentos diretos ou por delegação, via desonerações tributárias, quanto ao financiamento da acumulação do capital a partir da dívida pública, sob a égide do rentismo.

Por essas razões, segundo Salvador (2014), inserida no âmbito da política fiscal, a análise do financiamento tributário do Estado pode ser desenvolvida em duas faces: Numa delas, trata-se da captação dos recursos, os impostos e contribuições sociais que lhe dão

sustentação, sua natureza e suas alíquotas. Na outra, instaura-se a disputa pela destinação dos recursos arrecadados, quando se revelam as prioridades dos governantes e a supremacia dos grupos de interesses na apropriação dos fundos públicos. Desse modo, a decisão acerca da destinação desses recursos é um aspecto essencial que revela a razão ou não das imensas desigualdades e seus efeitos sobre os cidadãos na base da pirâmide social e econômica do país. Assim, além das desigualdades, “a política fiscal é relevante para a compreensão [...] da injusta concentração de renda e riqueza em um país (Salvador, 2014, p.6).

Compreende-se, entretanto, que as políticas fiscais sempre foram influenciadas, ao longo do tempo, por alterações e mudanças de paradigmas no campo da teoria macroeconômica, concordando-se porém com o que expressa Lopreato (2013), ao afirmar que

não se pode definir uma relação direta entre o plano teórico e as medidas práticas de política econômica. Os movimentos concretos estão sempre subordinados ao arranjo particular das condições políticas e econômicas, de modo que as conformações assumidas por tais contextos e a obrigação de enfrentar problemas particulares provocam ora aproximações, ora afastamentos das propostas teóricas. Porém, a existência de um corpo dominante de ideias orienta os debates e, geralmente, as decisões de política econômica estão referenciadas a paradigmas teóricos já estabelecidos (Lopreato, 2013, IX).

Por isso é necessário reafirmar, como visto antes em Osório (2019), que a existência de uma constituição e de um Estado oriundo de um processo democrático, fruto de eleições livres, por si só, não são suficientes para a implementação de políticas voltadas ao desenvolvimento econômico e à garantia do acesso aos direitos sociais com qualidade no país, sobretudo quanto mais distantes dos processos democráticos forem as decisões macroeconômicas, sob a tutela dos proprietários da riqueza. É possível, neste sentido, ganhar uma eleição e não implementar o programa econômico anunciado pelos eleitos ou esperado pelos eleitores que os escolheram. Lenin (2017) já havia nos alertado para essa contradição, ao afirmar que

a sociedade capitalista, considerada em suas mais favoráveis condições de desenvolvimento, oferece-nos uma democracia mais ou menos completa na república democrática. Mas essa democracia é sempre comprimida no quadro estreito da exploração capitalista e, por isso, sempre permanecerá, no fundo, a democracia de uma minoria, apenas para as classes possuidoras, apenas para os ricos. A liberdade na sociedade capitalista continua sempre a ser, mais ou menos, o que foi nas repúblicas da Grécia antiga: uma liberdade de senhores de escravos. Os escravos assalariados de hoje, em consequência da exploração capitalista, vivem de tal maneira acabrunhados pela necessidades e pela miséria que nem têm tempo para se ocupar de “democracia” ou de “política”; no curso normal e pacífico das coisas, a maioria da população encontra-se afastada da vida político-social (Lenin, 2017, pp.112-113).

Por isso, no mínimo, para se realizarem políticas voltadas à garantia do acesso aos direitos sociais com qualidade no país, “a capacidade das pessoas privadas de se apropriarem da riqueza comum tem de ser controlada e a base monetária para o poder de classe tem de ser destruída”(Harvey, 2016, p.90).

2.2.2 Tributação, desonerações, sonegação e paraísos fiscais

A principal fonte de financiamento das ações dos governos tem origem nos tributos e contribuições instituídos em seu arcabouço legal tributário²⁹, podendo recorrer ainda à alienação de ativos, recebimento de dividendos com origem em empresas estatais nas quais tenha participação acionária, em operações contratuais de crédito internas e externas, e mediante emissão de moeda. Contudo, é na esfera tributária que reside seu pilar central para a garantia do provimento de bens públicos e serviços essenciais à sociedade. Entretanto,

uma das marcas da elevada concentração de renda e das desigualdades sociais no Brasil é seu caráter regressivo da carga tributária. O sistema tributário brasileiro tem sido um instrumento a favor da concentração de renda, agravando o ônus fiscal dos mais pobres e aliviando o das classes ricas (Salvador, 2012, p.123).

A realidade do sistema tributário brasileiro e de sua política fiscal correspondente revela, porém, que, em se tratando de oportunidades e condições de arrecadação de fundos públicos, literalmente, como se constatará adiante, somos um país com práticas que geram fortes impactos negativos ao fortalecimento das receitas a serem destinadas ao financiamento das políticas sociais universais, em especial da educação pública. Em função disso,

o primeiro passo para se elaborar um sistema tributário de caráter distributivo e socialmente justo é reconhecer que a economia capitalista de mercado não é capaz de promover, por intermédio da concorrência, uma distribuição de renda e riqueza aceitável, assim como não é capaz de alcançar ou manter uma situação de pleno emprego (Sicsú, 2007, p.332).

Essa questão está diretamente relacionada com o financiamento da educação pública, pois considerando-se as regras constitucionais de vinculação e subvinculação de percentuais das receitas orçamentárias que lhe são referentes, o financiamento efetivo depende significativamente não só das políticas econômicas capazes de gerar investimentos e o crescimento do Produto Interno Bruto, mas da elaboração e da execução das normas tributárias vigentes que permitam a arrecadação de impostos, taxas e contribuições sociais em montantes expressivos, com a tributação das maiores rendas e riquezas e controle de capitais (Sicsú, 2007, p. 345). Além disso, como visto em Salvador (2014), importa a destinação desses recursos, o que para nós educadores, significa priorizar, através do adequado financiamento, o fortalecimento do papel da educação pública no projeto de desenvolvimento da nação, de

²⁹ Importante contribuição ao debate das questões tributárias no país pode ser encontrada no documento “Reforma Tributária Solidária, diagnóstico e premissas” (2017), produzido pela ANFIP-Associação Nacional dos Auditores da Receita Federal do Brasil, www.anfip.org.br, FENAFISCO-Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital-<https://fenafisco.org.br/>, e pelo Portal Plataforma Política Social, <https://plataformapoliticasocial.com.br/>. O documento está disponível em <https://plataformapoliticasocial.com.br/a-reforma-tributaria-necessaria/>. Acesso em: 16 nov. 2023.

forma a termos assegurados de modo adequado os fundos públicos necessários à concretização dos objetivos e metas das políticas educacionais. Por isso é importante observarmos que. De acordo com as informações fornecidas pelo Tesouro Nacional, relativas ao Anexo de Riscos Fiscais³⁰ contido na Lei das Diretrizes Orçamentárias, LDO, para 2024,

além dos riscos relacionados a parâmetros macroeconômicos, existem riscos potenciais no médio e no longo prazo que podem afetar a relação receita/PIB, os quais não são plenamente quantificáveis: a) Mudanças na composição do PIB podem fazer com que bases tributárias específicas cresçam mais ou menos rapidamente do que a economia como um todo; b) Alterações na alíquota de imposto efetivamente paga em cada base de imposto devido a políticas públicas, gastos tributários ou outros fatores; c) Perda de receita proveniente de mudanças comportamentais e tecnológicas, como o aumento da eficiência de combustível, a substituição dos carros a combustão por carros elétricos, a tendência de queda do consumo de tabaco, entre outros; d) Queda das taxas de imposto efetivas decorrente de mudanças nos padrões de emprego, em particular da mudança do status de emprego formal para trabalho autônomo, ou desse para emprego informal (Brasil, 2023, p.19).

Aqui, duas questões merecem destaque em relação à avaliação dos riscos fiscais. A primeira está relacionada com o fato de que

o monitoramento dos riscos fiscais no exercício de 2023 se realizará ao longo da execução financeira do orçamento, **em alinhamento** ao disposto no Art. 9º da Lei Complementar nº 101, de 2000, **que disciplina** o processo de revisões bimestrais de receitas e despesas e estabelece que os Poderes e o Ministério Público devem promover, por ato próprio, **limitação de empenho e movimentação financeira no montante necessário compatível com o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal** estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais (Brasil, 2023, p.14, grifos nossos).

Tal disposição contida na referida Lei Complementar implica que não basta arrecadar mais e melhor para se garantir a expansão do financiamento da educação pública além dos mínimos constitucionais, dada a vinculação orçamentária com as metas de resultado primário ou nominal contidas no referido anexo. A segunda questão nos alerta que os parâmetros macroeconômicos aos quais se refere o texto acima envolvem variáveis relativas às receitas, despesas e à dívida pública, com destaque para as oscilações no PIB, na inflação (IPCA e INPC), câmbio, juros, massa salarial (salário mínimo) e preços de *commodities*. Neste sentido, quando o Poder Executivo define com o parlamento e grupos de interesse na sociedade a tributação a ser implementada, sem, contudo, submeter a esse espaço a política fiscal a ser executada em seguida, as condições do financiamento apontado no parágrafo anterior podem ser gravemente alteradas. Em síntese, para 2024, de acordo com o Tesouro Nacional,

em termos nominais, o PIB é a variável que produz o maior impacto nas receitas primárias. Uma elevação de 1 p.p. do PIB provoca, *ceteris paribus*, um aumento de R\$ 11,6 bilhões na arrecadação, sendo a maior parte concentrada nas receitas

³⁰ Disponível em <https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/anexo-de-riscos-fiscais-da-ldo/2024/20> . Acesso em: 16 nov. 2023.

administradas pela RFB (aproximadamente R\$ 10,6 bilhões). Da mesma forma, uma alta na inflação, com tudo o mais constante, resulta em uma elevação de R\$ 11,0 bilhões na receita total. No agregado, considerando-se uma elevação conjunta de todos as variáveis em 1 p.p., ter-se-ia um aumento da receita de R\$ 30,7 bilhões (Brasil, 2023, p.18).

Entretanto, os aumentos da carga tributária, como verificado entre 1999 e 2002, com um salto de 27,9 % para 32,1% do PIB, nem sempre correspondem a um aumento prioritário de investimentos para as políticas sociais. Além disso, “os recursos para o financiamento das áreas sociais têm sido consideravelmente reduzidos, dados os compromissos assumidos de responsabilidade fiscal pelo governo, no ambiente atual de recessão/estagnação da economia. (Oliveira, 2017, p.68), para sustentar a geração do superávit primário instaurado a partir de 1999.

Por isso, seja como pauta sujeita à deliberações cotidianas, seja como iniciativa no campo das reformas, a “questão tributária” sempre acompanhou as ações de governo em suas permanentes intervenções junto ao legislativo nacional, tendo presença constante também no dia a dia do jornalismo econômico, a partir dos interesses dos grandes grupos privados. Nesse meio, entretanto, de acordo com Sicsú (2006),

[...] afirma-se que a carga tributária é muito alta no Brasil. Mas, embora possa ser verdadeira, essa não é a questão fundamental. O mais importante é saber quem paga os impostos, taxas e contribuições que financiam os gastos do governo. O Estado brasileiro é basicamente financiado pelos trabalhadores assalariados, em particular por aqueles de menor poder aquisitivo. O sistema financeiro, apesar de seus elevadíssimos lucros, paga aproximadamente um quinto dos impostos que pagam os trabalhadores brasileiros (Sicsú, 2006, p. 14).

Na mesma direção apontada por Sicsú (2006), destaca Behring (2010) que

a exploração do trabalho na produção é complementada pela exploração tributária crescente nesses tempos de intensa crise e metabolismo do capital, formando o fundo público, especialmente nos espaços geopolíticos nos quais as lutas de classe não conseguiram historicamente impor barreiras a sistemas tributários regressivos (Behring, 2010, p.21).

Porém, por meio de uma construção discursiva ideológica, criminaliza-se a cobrança de impostos, critica-se intensamente a carga tributária existente no país, almejando certamente a busca de um senso comum em torno dessa crítica, para impedir quaisquer movimentos na direção da progressividade e da justiça fiscal. Contudo, ao analisar a evolução da estrutura tributária, da constituição e organização do fisco brasileiro ao longo do período que vai de 1889 a 2014, Oliveira (2020) expõe que

[...] no tocante às estruturas tributárias, a hipótese que permeia a análise é que estas só podem ser compreendidas numa perspectiva histórica que contemple os seus principais determinantes aqui considerados: **o padrão de acumulação** e o estágio de desenvolvimento atingido por um determinado país; **o papel que o Estado desempenha em sua vida econômica e social**; e **a correlação de forças sociais e**

políticas atuantes no sistema. Em países federativos, inclui-se, ainda, o que se manifesta nas inevitáveis disputas por recursos travadas entre os entes que compõem a federação (Oliveira, 2020, p. 17, grifos nossos).

Por isso, o tema da tributação, a partir da análise de seus condicionantes e da disputa por seu caráter progressivo e direto tem importância estratégica para o debate e a construção de um novo modelo de geração de fundos públicos para o financiamento das políticas públicas sociais em geral e da educação pública básica e superior em particular. Como se poderá constatar na Tabela 02, referente aos números da arrecadação tributária, relataremos adiante os valores referentes às desonerações tributárias, por seus evidentes impactos na formação dos fundos públicos que sustentam as bases de arrecadação da União a serem compartilhadas com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, com dados extraídos da Receita Federal do Brasil.

Ao discorrer acerca da questão tributária no país, Salvador (2014) afirma que

a Constituição Federal de 1988 estabeleceu um conjunto de princípios tributários que constitui referência importante para a edificação de um sistema de tributos baseado na justiça fiscal e social. Contudo, tais princípios constitucionais, que permitiriam um novo desenho para o sistema tributário, não foram postos em prática por nenhum dos governos que assumiram a Presidência da República após a promulgação da referida Constituição. Tal sistema sofreu profundas alterações após 1995. Com efeito, a legislação infra-constitucional foi alterada, tornando praticamente nulos muitos dos princípios básicos da reforma tributária realizada na Constituição de 1988, o que agravou sobremaneira as distorções, aprofundando a regressividade do sistema tributário brasileiro. **As modificações ocorridas nas leis ordinárias e nos regulamentos tributários transferiram para a renda do trabalho e para a população mais pobre o ônus tributário, alterando o perfil da arrecadação.** Tais mudanças alteraram o perfil da tributação no país e contribuíram para a concentração de renda, ferindo a construção de uma sociedade justa e garantidora dos direitos humanos. Ademais, a política tributária deveria ser primordial para financiar o Estado de maneira justa e, preferencialmente, cobrar impostos sobre aqueles que têm maior capacidade contributiva e, portanto, maior renda e patrimônio (Salvador, 2014, p. 7, grifos nossos).

Entretanto, se há o lado “A” das normas tributárias constitucionais e estabelecidas em lei complementar, orientando de onde partir e como arrecadar, há também o lado “B”, de natureza distinta, o lado das normas que orientam gastos tributários, uma espécie de não-tributação, produzidas regularmente, dentre as quais destacamos às desonerações ou renúncias fiscais, caracterizadas pela adoção de uma “macroestrutura fiscal de financiamento”, como apontou Goularti (2020) em sua tese de doutoramento defendida no Instituto de Economia da Unicamp em 2019. Intitulada “A trajetória da política fiscal de desoneração no Brasil: da reforma tributária de 1966 à crise econômica de 2018”, seu objetivo foi analisar a política fiscal de desoneração tributária no Brasil, em particular, do governo federal. Para o autor, a macroestrutura fiscal de financiamento caracteriza-se pela criação de um conjunto de

programas e ações fiscais, e também financeiras, para estimular o gasto [privado] na formação da demanda efetiva (Goularti, 2020, p. 23), constituindo-se em instrumento usado pelo capitalista para reduzir custos de produção, garantir seu financiamento, elevar a taxa de lucro e a valorização do capital, pois “os incentivos fiscais carregam o lucro operacional das empresas, seja ela pequena, média ou de grande porte” (Goularti, 2020, p.23). Na disputa, os fundos públicos originam-se desigualmente tanto de fontes tributáveis apontadas como renda, lucros e salários, como por outras fontes estabelecidas na matriz tributária vigente no país. Nessa dinâmica, há os contribuintes que não são, lícita ou ilicitamente, atingidos pela máquina de arrecadação, nos três níveis da federação brasileira, conforme indicado por Goularti (2020), havendo também, porém, os que são, em sua quase totalidade, os sem-desoneração, constituindo-se assim uma disparidade tributária, que tem duas faces. A primeira delas se expressa pela importância da arrecadação sobre Bens e Serviços, de forma indireta, frente às receitas outras, observada a origem da arrecadação vigente no país, que alcançou 33,71 % do Produto Interno Bruto em 2022, conforme disponibilizado em maio de 2023 pelo Boletim “Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral”, representado na Tabela 02 abaixo.

Tabela 02: Estimativa da Carga Tributária 2022

Em R\$ Milhares

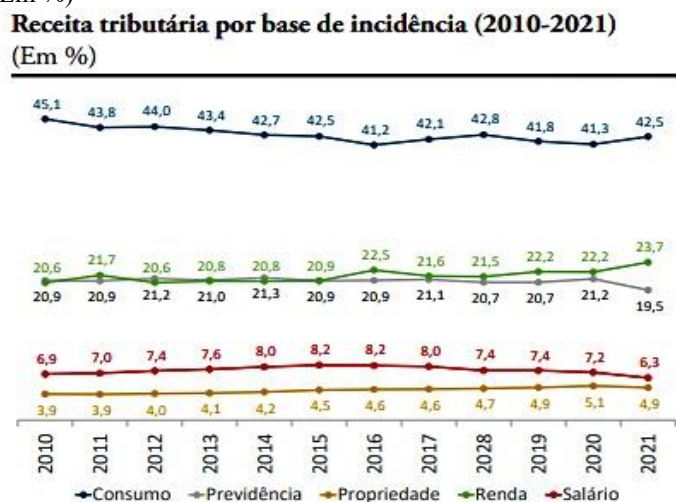
Origem da Arrecadação	Valor	Percentual do PIB
Bens e serviços	1.332.124.000	13,44
Sobre propriedade	165.374.000	1,67
Renda, lucros e ganhos de capital	910.263.000	9,18
Contribuições Sociais*	818.236.000	8,65

Fonte: Estimativa da Carga Tributária 2022- Tesouro Nacional.

(*) Para regime geral de previdência social, a previdência pública dos servidores, o FGTS e o FAT. Elaboração do Autor.

As três maiores bases de incidência correspondem, respectivamente, pela ordem, aos Estados e Distrito Federal (receitas a partir do consumo, com 52,9 %), cabendo ao governo federal a previdência (receitas equivalentes a 90,5% frente aos demais entes da federação) e os governos municipais, a supremacia do imposto sobre a propriedade, liderando com 52,3% dessa arrecadação entre os entes da federação. Além disso, proporcionalmente, no ano de 2021, a receita tributária por base de incidência ocorreu nas proporções abaixo assinaladas no Gráfico 01 a seguir.

Gráfico 01: Receita de Tributação por Base de Incidência
(Em %)



Fonte: Oliveira (2023, p.4), Gráfico 01. Brasil (2023)
Adaptação do Autor.

Também em 2021, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico, OCDE, por meio da *Global Revenue Statistics Database*³¹, publicou dados comparando a carga tributária no Brasil e outros países selecionados em função dos maiores e menores percentuais relativos a tributos cobrados em seus respectivos sistemas, a partir da base de incidência. Segundo o estudo, cujos dados podem ser acompanhados na Tabela 03, o Brasil, que na Tabela anterior apresentara uma carga tributária líder de 13,4 % sobre o consumo de bens e serviços, só se assemelhava à Hungria, com 15,6 % de seu PIB, possuindo a maior base de incidência sobre esse consumo, entre os países da OCDE.

Tabela 03: Carga Tributária no Brasil e na OCDE (% do PIB) (2021).

Incidência	Brasil	Média OCDE	Maior OCDE	Quem?	Menor OCDE	Quem?
CT Total	33,9	34,1	46,9	Dinamarca	16,7	México
Renda, lucros e ganhos de capital	8,2	11,6	30,7	Dinamarca	7,3	México
Salários e Seguridade	8,9	9,8	16,4	Rep.Tcheca	0,1	Dinamarca

Continua

³¹ Disponível em <https://www.oecd.org/tax/tax-policy/global-revenue-statistics-database.htm>. Tradução disponível para a língua portuguesa. Segundo o portal, “as estatísticas sobre as receitas fiscais constituem a base para a análise das políticas fiscais e aduaneiras. Estatísticas comparáveis e fiáveis são fundamentais para realizar essa análise e desenvolver melhores políticas fiscais. A **Base de Dados de Estatísticas de Receitas Globais** representa um grande passo em frente no fornecimento de dados **comparáveis e fiáveis sobre receitas fiscais** para um grande número de países de todas as regiões do mundo. Fornece dados detalhados e comparáveis sobre receitas fiscais para 127 economias a partir de 1990. Os dados são comunicados ao nível geral do governo e também aos níveis subnacional e do fundo de segurança social”. Acesso em: 12 dez.2023.

Cont.Tab.03

Propriedade	1,7	1,9	4,5	Coreia	0,2	Rep.Tcheca
Consumo de Bens e Serviços	15,1	10,8	15,6	Hungria	4,4	Estados Unidos

Fonte: Global Revenue Statistics Database/OCDE, 2022. Disponível em:

<https://www.compareyourcountry.org/tax-revenues-global/en/0/655+656+657+658+659+660+661/default>.

Adaptado de Oliveira (2023, p.3).

Além disso, deve-se registrar a ausência da tributação sobre grandes fortunas, ainda em aberto (artigo 153, VII, da Constituição Federal) e a elevação da tributação sobre o patrimônio e a herança, como na Inglaterra, Alemanha, Suíça ou França, muito acima dos 8% cobrados no Brasil, no Estado do Ceará, ainda acima da média nacional estimada em 3,6 % (Santiago, 2017). Neste sentido, segundo matéria publicada em 12 de maio de 2021 pelo Instituto Justiça Fiscal³², intitulada “Taxar herança ‘é imposto certo no momento certo’, diz a OCDE”, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico aponta que a

medida pode reduzir desigualdade com menos custos e distorções que imposto sobre fortunas [...]. A entidade divulgou nesta terça (11) um relatório em que analisa esse tributo em 24 de seus 37 membros e faz recomendação para melhorar seus desenhos e elevar sua arrecadação. É “o imposto certo” [...] porque trabalhos empíricos mostram que ele tem custos menores de implantação e provoca menos distorções que os tributos sobre fortunas — que já foi abandonado na maioria dos países que o implantaram, mas voltou à discussão com a necessidade de financiar a retomada pós-Covid-19. Além disso, se for calibrado para reduzir a quantidade de riqueza que é herdada pelos que estão no topo da pirâmide, age sobre um dos principais motores da desigualdade de renda e de oportunidades, afirmou o diretor do Centro de Políticas Tributárias da OCDE, Pascal Saint-Amans. “Os números mostram que são os mais ricos os que mais se beneficiam de patrimônio herdado e que a concentração de riqueza tem crescido nas mãos do 1% e dos 10% mais ricos, criando um círculo vicioso”, afirmou. E viria “no momento certo” não só porque governos vão precisar de mais recursos, mas também porque a desigualdade cresceu por causa da pandemia — mais pobres, mulheres e não brancos foram os mais afetados pela perda de emprego e de renda. O relatório divulgado nesta terça mostra que há espaço para elevar sua arrecadação, diz Saint-Amans. De cada US\$ 100 que países como EUA e Alemanha arrecadam, só 50 centavos vêm desse tipo de tributo [...]. Dos 24 membros analisados, apenas a Coreia do Sul recolhe mais que 1,5% das receitas com ele. Isso ocorre porque, embora as alíquotas nominais do tributo cheguem a 40% nos EUA e 55% no Japão, há tantas deduções e isenções que a base tributária se reduz enormemente (IJF, 2021).

Ainda segundo a matéria do Instituto Justiça Fiscal em 12 de maio de 2021, as alíquotas nominais em países selecionados entre os 37 membros da OCDE apresentaram-se nos seguintes patamares: Itália, 4%, Alemanha, 30%, Estados Unidos e Reino Unido, 40%, França, 45%, Coreia do Sul, 50% e Japão, 55%.

A segunda face da disparidade revela-se por meio dos gastos tributários, que são

³² Disponível em Taxar herança é 'imposto certo no momento certo', afirma OCDE - Instituto Justiça Fiscal (ijf.org.br). Acesso em: 10 nov 2023.

“gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e que se constituem em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência” (Brasil, 2022). Seus números são expressivos e estão disponíveis na publicação intitulada “ Estimativa de Gastos Tributários PLOA 2023”, de 2022, do Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal, relativos ao Projeto de Lei Orçamentária para o exercício fiscal de 2023. De acordo com o documento, o gasto tributário para o ano de 2023 foi estimado em R\$ 456,09 bilhões, representando 4,29% do Produto Interno Bruto e 21,72% das receitas administradas pela Receita Federal do Brasil.³³ Em 2021, dois anos antes da vigência da Proposta de Lei Orçamentária para 2023, as renúncias sobre as receitas das mais importantes contribuições sociais atingiram os seguintes valores: Contribuição para a Previdência Social, R\$ 53,337 bilhões, Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social-COFINS, R\$ 91,527 bilhões, Contribuição Social sobre o Lucro Líquido, R\$ 16,105 bilhões e Contribuição Social para o PIS-PASEP, R\$ 18,726 bilhões³⁴.

Neste “portfólio” de desonerações, duas modalidades tem ocupado espaço privilegiado nos debates tributários, em especial nos períodos que antecedem as campanhas eleitorais para a Presidência da República. A primeira delas refere-se à renúncia implantada a partir de 1996, por meio da Lei 9.249³⁵, sancionada em 1995, já no primeiro ano do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso (PSDB), por meio da qual é permitido às pessoas jurídicas tributadas pelo lucro real que remunerarem pessoas físicas ou jurídicas a título de juros sobre o capital próprio, considerarem tais valores como despesas para fins de apuração do Imposto de Renda Pessoa Jurídica (IRPJ) e da Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL). Segundo Maria; Luchiezi Jr. (2010),

[...] o pagamento de juros sobre o capital próprio vem sendo mecanismo de redução na arrecadação do IRPJ e da CSLL. Enquanto o resultado, antes do imposto de renda, de 216 empresas de capital aberto saltou de R\$ 3,99 bilhões, em 2002, para R\$ 49,72 bilhões em 2004, - ou seja, um crescimento de 12 vezes – as provisões de IR e CSLL aumentaram apenas seis vezes, de R\$ 2,19 bilhões para R\$ 12,28 bilhões. A razão para esse comportamento foram os juros sobre o capital próprio, alternativa adotada pelas empresas para a distribuição de lucros (Watanabe, 2015, *apud* Maria e Luchiezi, 2010, p. 176).

Ainda de acordo com os autores,

[...] no período de 2004 a 2009, estima-se que a distribuição de juros sobre capital

³³ Disponível em <https://www.gov.br/receitafederal/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/relatorios/renuncia/gastos-tributarios-ploa/dgt-2023.pdf>. Acesso em: 31 ago. 2023.

³⁴ Análise da Seguridade Social 2021. Disponível em <https://www.anfip.org.br/wp-content/uploads/2022/07/ANALISE-SEGURIDADE-SOCIAL-2021-1.pdf>, página 33. Acesso em 31 ago. 2023.

³⁵ Art. 9º A pessoa jurídica poderá deduzir, para efeitos da apuração do lucro real, os juros pagos ou creditados individualizadamente a titular, sócios ou acionistas, a título de remuneração do capital próprio, calculados sobre as contas do patrimônio líquido e limitados à variação, *pro rata* dia, da Taxa de Juros de Longo Prazo - TJLP. Disponível em <https://legis.senado.leg.br/norma/551125/publicacao/15763749>. Acesso em: 17 set. 2023.

próprio feita pelas empresas aos seus acionistas totalizou R\$ 116, 867 bilhões. Esse mecanismo permitiu uma redução nas despesas dos encargos tributários das empresas, no tocante ao recolhimento de IRPJ e CSLL, de R\$ 39, 7 bilhões [...]. Cerca de 27% desse valor seriam destinados à seguridade social, por meio da CSLL. O recolhimento de 15% do Imposto de Renda Retido na Fonte (IRRF) pelo credor do recursos significou uma renúncia tributária do estado brasileiro a favor do grande capital, especialmente os bancos, de R\$ 26,6 bilhões, em valores atualizados pelo IGP-DI [2010] (Maria; Luchiezi, 2009, p.176).

A segunda modalidade de renúncia fiscal com amplo espaço nos debates, mas ainda sem sinal de alteração na linha do horizonte, refere-se a isenção de imposto de renda sobre a remessa de lucros e dividendos ao exterior, com expressivo impacto no balanço de pagamentos. Recorrendo mais uma vez aos autores acima,

[...] embora seja uma medida de atração de capital estrangeiro ao país – pois a tributação favorecida, aliada à taxa de câmbio valorizada, favorece a remessa de renda para o exterior – esta medida requer uma reflexão acerca de seu impacto sobre o saldo de transações correntes do Brasil. Neste caso, deveria prevalecer o princípio da reciprocidade [...] ou seja, seria concedida a isenção tributária de lucros e dividendos somente aos países que adotassem esse critério para as empresas brasileiras. Os dados do Banco Central do Brasil revelam que a remessa de lucros e dividendos ao exterior alcançou, somente em 2009, o montante de US\$ 26,5 bilhões. Como as remessas de lucros e dividendos estão isentas de imposto de renda, **o Brasil vem abrindo mão de receitas tributárias em favor da renda do capital estrangeiro.** Houve época em que a taxa sobre essas transferências internacionais chegou a 25%. Na época da edição da Lei 9249/1995, a alíquota era de 15%. Convertendo o valor de US\$ 26,5 bilhões à taxa de câmbio média de 2009, chega-se ao montante de R\$ 46,1 bilhões, que se fossem tributados com uma alíquota de 15% possibilitaria uma arrecadação tributária de R\$ 6,9 bilhões, somente em 2009. (Maria; Luchiezi, 2009, p. 177, grifo nosso).

Com isso, entre 1996 e 2009, o Estado brasileiro deixou de arrecadar R\$ 52,7 bilhões, o equivalente a um orçamento anual com saúde no último ano da série. O tema acima, da tributação sobre a remessa de lucros e dividendos ao exterior, chegou a ser objeto de iniciativa através de Projeto de Lei do Senado, de autoria do Senador Jader Barbalho (MDB-PA), em 2018, tendo sido arquivado sem aprovação em 22 de dezembro de 2022.

Conforme exposto, com a macroestrutura fiscal de financiamento o Estado deixa de arrecadar, apostando na retomada dos investimentos privados, demonstrando o compromisso com o estímulo à acumulação do capital. Ao conceder tais benefícios, via renúncia de impostos e contribuições sobretudo para um sem-número de pessoas jurídicas de diversos segmentos, bem como de forma crescente para pessoas físicas na área das despesas privadas em saúde, o Estado serve ao capital apostando na expansão da taxa de investimento na formação brutal do capital físico, o que proporcionaria desse modo a recuperação das taxas de lucro.

Assim, no âmbito interno, aposta-se que

as desonerações tributárias estimulam a formação da demanda efetiva, o crescimento do produto e auxiliam na busca pelo pleno emprego. Todavia, na frente macroeconômica, necessariamente o capitalista **tem que direcionar o não**

recolhimento do imposto ou da contribuição social para investir em capital físico. Do contrário, o uso modificado do tributo, distinto daquele para investir, não resulta em multiplicador econômico. [assim] nas condições do capitalismo brasileiro a macroestrutura fiscal é, ao mesmo tempo, uma demanda do capital industrial e uma consequência da incapacidade financeira do sistema bancário privado nacional. Sendo o incentivo fiscal um mecanismo pelo qual se cria poder adicional, ele é estratégico para os empreendimentos capitalistas para o objetivo da valorização do capital (Goularti, 2020,, p.26, 27, grifo nosso).

De acordo com o autor, traduzidas em números,

as desonerações da União que constituem a macroestrutura fiscal resultaram numa renúncia de R\$ 283,4 bilhões em 2018, e , no acumulado 2003-2018, R\$ 2,1 trilhões. Destarte a isso, por meio da Medida Provisória 795/2017, o governo de Michel Temer concedeu R\$ 1 trilhão para os próximos 25 anos, em renúncia de receita para as empresas petrolíferas que atuaram em blocos das camadas pré-sal e pós-sal. Em síntese, prevalece o *lobby* político de grupos empresariais dentro das estruturas estatais de poder em favor da macroestrutura fiscal (Goularti, 2020, pp.32-33).

As desonerações foram também comentadas por Renato Janine Ribeiro, ex-Ministro da Educação no começo do segundo governo de Dilma Roussef, em trecho de sua obra intitulada “A Pátria Educadora em Colapso”: “ resumindo secamente, é preciso verba e verbo para governar a União” (Ribeiro, 2018, p. 142). Em seguida, comentando as dificuldades enfrentadas pelo governo em seu segundo mandato, afirmou o ex- Ministro que

o erro maior foi a desoneração das empresas. A falta de verba foi mais decisiva que a falta de verbo [...]. No primeiro mandato, reduziu impostos para várias empresas, para que estas investissem o dinheiro assim poupado na modernização, ampliação e contratações. Isso mal aconteceu. [...] (Ribeiro, 2018, p.144).

Por fim, no tocante às desonerações (renúncias fiscais), merece também atenção o estudo desenvolvido por Amaury José Rezende, Professor da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da USP de Ribeirão Preto. De acordo com Machado (2015), em notícia veiculada em 18 de maio de 2015, no Portal Tributário³⁶,

[...] o número elevado de empresas beneficiadas por algum incentivo fiscal e com acesso ao Refis sugere que as companhias brasileiras acabam se financiando, de certa forma, com recursos do governo. É o que mostra o pesquisador Amaury José Rezende, que analisou o balanço de 653 companhias 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”, afirma. Os dados sugerem ainda que o uso desses recursos não resultou em melhora dos indicadores de desempenho das empresas no longo prazo, **mas sim em aumento de distribuição de lucros e dividendos**. “Os incentivos fiscais deveriam ser concedidos com o propósito de corrigir as deficiências de mercado, mas não é isso o que se pode afirmar categoricamente, porque as evidências indicam que eles não alteram o modelo de gestão das empresas”, afirma (Machado, 2015, grifo nosso).

Ainda segundo o autor da matéria publicada no Portal Tributário,

³⁶ Empresas se financiam com renúncias fiscais, diz estudo da USP. Disponível em <https://tributario.com.br/a/empresas-se-financiam-com-renuncias-fiscais-diz-pesquisa-da-usp/> . Fonte: Valor Econômico. Acesso em: 31 ago. 2023.

[...] a importância crescente do Refis para as empresas, afirma Rezende, é surpreendente. “Parece que há um ciclo no Brasil, a empresa deixa de pagar determinados tributos esperando o parcelamento”. Desde a crise financeira de 2008, o governo federal tem usado o parcelamento de débitos para elevar a arrecadação. Como têm custos inferiores aos de um empréstimo, além de alongar prazos e perdoar multas, por exemplo, **as empresas preferem em alguns momentos deixar de pagar impostos para depois aproveitar o parcelamento de débitos proposto pelo governo**. Em 2013, o governo arrecadou R\$ 21,8 bilhões com o Refis. Em 2014, a reabertura do programa de parcelamento de débitos levou a uma arrecadação de R\$ 19,9 bilhões. Além do parcelamento de tributos, uma parte expressiva 38% das companhias avaliadas teve acesso a algum outro benefício tributário nesse período. A prateleira é extensa: são 88 tipos de incentivos, seja na esfera municipal, estadual ou federal (Machado, 2015, grifo nosso).

Neste sentido, em sua tese apresentada ao concurso de Livre Docente no Departamento de Contabilidade da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto da USP, intitulada “Avaliação dos impactos dos incentivos fiscais sobre os retornos e as políticas de investimento e financiamento das empresas”, do ano de 2014, Rezende (2014) pode expressar que

[...] os determinantes da estrutura de capital já foram amplamente debatidos no meio acadêmico, todavia poucas conclusões podem ser extraídas a respeito dos impactos dos tributos, em especial os incentivos fiscais sobre as políticas corporativas de investimentos, financiamentos e remuneração do capital próprio das empresas. Tendo em vista que o ambiente tributário brasileiro apresenta características favoráveis como, por exemplo, concessão de crédito subsidiado às empresas, programas cíclicos de parcelamento de débitos fiscais, em condições financeiras mais favoráveis que os custos de oportunidades, inúmeros programas de incentivos fiscais (subvenções governamentais) disponíveis estaduais e federais e um volume de provisão de passivos fiscais contingentes e reportados nas notas explicativas das empresas, pode-se inferir que isso tudo reflete o cenário econômico e tributário das empresas. Diante disso, essa pesquisa buscou analisar se há relação entre incentivos fiscais e as políticas de geração e destinação de valor das empresas brasileiras [...]. A partir das 653 empresas selecionadas, considerando o período de 2011 a 2013 [...] os resultados demonstram que os incentivos fiscais têm relação positiva com a geração de margens e o valor adicionado das empresas [...]. Outro achado que merece atenção é o fato de que as empresas que mais remuneram seus acionistas são as que mais usufruem de incentivos fiscais. (Rezende, 2014, p.iii).

Pertinente ao tema objeto da tese de livre-docência de Rezende (2014), em 2017 o Tribunal de Contas da União, por meio de Fiscalização de Orientação Centralizada (FOC), realizada sob a supervisão e coordenação da Secretaria de Macroavaliação Governamental (Semag), verificou a regularidade do processo de concessão de renúncias tributárias relacionadas às áreas social e de desenvolvimento, manifestando-se por meio do ACÓRDÃO 1270/2018, referente ao Processo TC 015.940/2017-9.

De antemão, cabe esclarecer que, adotado pelo Tribunal de Contas da União no referido Processo, conceito formulado pela Receita Federal do Brasil estabelece o que são os

gastos tributários³⁷. De acordo com o item de número 05 do referido processo, a auditoria do TCU está relacionada a três questões: Ao risco (impactos tributários na gestão fiscal), à oportunidade (ante a queda de arrecadação e rigidez orçamentária), à materialidade (alcance de R\$ 43,7 bilhões) e relevância (o que exige análise acerca da regularidade desses benefícios a fim de se produzirem informações úteis à avaliação dos referidos incentivos (TCU,2018).

Segundo o item de número 08 do processo, as renúncias tributárias da União foram estimadas em cerca de R\$ 283 bilhões para o exercício de 2018, segundo informações do Demonstrativo de Gasto Tributário (DGT) publicadas (em agosto de 2017) junto ao PLOA 2018. Esse valor corresponde a 3,97% do PIB e a 20,7% da estimativa de arrecadação total de receitas federais (TCU,2018). Em complemento ao que fora anunciado antes, no item 09,

o Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário, Ministro-Relator Raimundo Carreiro, identificou fragilidades na estrutura de governança das políticas públicas financiadas por meio de renúncias tributárias, tais como: (i) ausência de normatização do processo de instituição de renúncias tributárias; (ii) ausência de acompanhamento e de avaliação das renúncias; (iii) deficiências de comunicação sobre os benefícios tributários entre Receitas Federal e órgãos gestores; e (iv) ausência de regulamentação sobre a gestão dos gastos tributários. Com isso, o TCU determinou à Segecex a realização de fiscalizações nas políticas públicas baseadas em renúncias tributárias, utilizando como insumos as informações relacionadas pela Semag no processo que originou o referido acórdão e a metodologia de análise de riscos por macroprocessos. [no item] 10. As deficiências encontradas no processo de instituição de benefícios tributários, como a ausência de definição dos atores que devem participar do processo decisório, afetam a transparência dessas renúncias fiscais, inclusive acerca dos critérios para seleção dos beneficiários das políticas (TCU,2018).

De acordo com o mesmo Processo, no item 26, constatou-se ainda que, praticadas as renúncias, não se encontra avaliação periódica de seus resultados, tornando-se, então, desconhecidos seus resultados sociais e econômicos derivados de cada benefício instituído, embora estes sejam mantidos e renovados ano após ano sem a crítica do legislativo ou no âmbito do próprio poder concedente de tais benefícios, o poder executivo, acerca das contrapartidas inerentes a cada incentivo (TCU,2018).

No item de número 40 destaca-se a dificuldade na obtenção de informações sobre as desonerações e regimes especiais em vigor, o que compromete à gestão das renúncias tributárias, objeto do Acórdão 1.205/2014-TCU-Plenário. Aponta o TCU que as respostas apresentadas pela RFB não contemplaram todos os questionamentos efetuados, tendo sido

³⁷ Gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao sistema tributário de referência, reduzindo a arrecadação potencial e, conseqüentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Nos termos do Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (DGT) anualmente divulgado pelo Governo Federal, os gastos tributários podem ter caráter compensatório, quando o governo não atende adequadamente a população quanto aos serviços de sua responsabilidade, ou caráter incentivador, quando o governo tem a intenção de desenvolver determinado setor ou região (TCU,2018).

fornecidos apenas dados das renúncias que configuram gastos tributários, inseridas no Demonstrativo de Gastos Tributários (DGT) (TCU,2018).

Em síntese, o que pode caracterizar a prática das desonerações tributárias como uma autêntica farra fiscal às custas da sociedade, de acordo com os itens 10 a 14 do Processo, o TCU destaca que, provavelmente, o melhor exemplo de todas as lacunas verificadas no processo seja que 44% dos gastos tributários constantes do DGT/2018 se referem a políticas públicas para as quais não existe a definição de um órgão gestor responsável pela avaliação dos resultados pretendidos. Com isso, o Governo Federal deixa de arrecadar mais de R\$ 125 bilhões pois, embora pretenda alavancar políticas, sequer consegue responsabilizar a um órgão previamente designado para mensurar sua repercussão. Pior do que isso, nem mesmo os gastos tributários associados a órgãos gestores previamente definidos são, no geral, objeto de qualquer avaliação de resultados. As renúncias de receitas, portanto, mantidas essas inconseqüências, permanecem como uma face obscura da política fiscal, regada a poderosos lobbies junto aos Ministérios das respectivas áreas e sobre o parlamento brasileiro, revelando-se práticas anacrônicas em prol de segmentos específicos, não necessariamente associadas ao interesse público. Para concluir o raio X do desmonte tributário, o TCU revela que 85% dos gastos tributários constantes do DGT se referem a renúncias tributárias instituídas sem prazo de vigência. Esse percentual é significativamente maior quando são observados apenas os gastos tributários não associados a um órgão gestor responsável: 98%. Ou seja, inexplicavelmente, existem R\$ 122 bilhões em renúncias de receita concedidas sem prazo de vigência e que não se encontram afetas à gestão de qualquer órgão específico. Esse retrato é agudamente contraditório quando, em tempos de crises, se cogita com frequência, com ampla defesa midiática e empresarial, onde se localiza boa parte dos beneficiados por tais desonerações concedidas nas condições questionadas pelo TCU, o aprofundamento da austeridade fiscal, dos cortes de gastos públicos, com a imposição de novos sacrifícios à população. Não há quanto a isso um debate sério acerca da persistência dos gastos tributários, que, se mais bem delimitados, teriam o potencial de reduzir significativamente ou até mesmo eliminar o déficit fiscal projetado (TCU,2018)

Além disso, os ataques à formação plena dos fundos públicos, por meio da realização efetiva da arrecadação tributária, não se encerram, contudo, na tributação indireta e regressiva, nem tampouco, nas desonerações tributárias. Uma terceira modalidade de intervenção privada, que enseja a recorrente edição do Programa REFIS, visto antes, notadamente oriunda da ação de pessoas jurídicas, impede que se atinja a maior arrecadação possível, nos termos estabelecidos na matriz tributária vigente no país. Refiro-me, nesse aspecto, aos números da

sonegação fiscal, alertando, desde já que “quem quiser entender a tributação e a sonegação terá uma tarefa árdua pela frente” (Pellizzari, 1990, p.15). Para o autor,

[...] só sonega impostos quem tem chances para isso, isto é, quem manipula esses valores e tem a responsabilidade de recolhê-los aos cofres públicos. O sistema tributário brasileiro está estruturado de tal forma que existem dois tipos de contribuintes; O de fato e o de direito. O primeiro é aquele que realmente paga, que sofre o ônus do imposto. Já o segundo é o que tem a responsabilidade de cobrar do contribuinte de fato (consumidor) e recolher aos cofres públicos. Esse sistema é utilizado em quase todos os tributos existentes. [...] Isso quer dizer que a empresa (contribuinte de direito) fica com os recursos até o prazo previsto em Lei para o seu recolhimento aos cofres públicos. Evidentemente, o consumidor, ao fazer compras num supermercado ou numa loja, não tem a opção de pagar e ou não pagar impostos, pois estes já estão incluídos no próprio preço dos produtos. No entanto, a empresa, que já cobrou impostos do consumidor e é depositária de seu valor, pode cumprir a lei e recolhê-los aos cofres públicos ou pode se apropriar deste dinheiro, fraudando o fisco. Nos impostos indiretos somente quem é intermediário, depositário, é que poderá sonegar (Pellizzari, 1990, p. 49).

De acordo com o Boletim Contábil do Tesouro Nacional, que faz uma análise dos ativos, passivos e fluxos financeiros da União, no documento relativo ao ano de 2022, publicado em 20 de junho de 2023, o estoque total de créditos tributários e da dívida ativa, administrado à época pelo Ministério da Economia, havia registrado um salto entre 2018 e 2022, passando de R\$ 4,045 trilhões para R\$ 5,057 trilhões, uma elevação superior a R\$ 1 trilhão no período, equivalente a 25,14 %. Em 31/12/2022, o estoque de R\$ 5,057 trilhões (em valores brutos) estava composto de acordo com o Quadro 02 apresentado a seguir, ressaltando-se que os créditos com exigibilidade suspensa, por decisão administrativa ou judicial, não atendem aos critérios para reconhecimento de ativo, por não haver garantias de geração de fluxos de caixa para a União.

Quadro 02: Composição dos Créditos Tributários (Competências da RFB e PGFN).

- | |
|---|
| <p>a) <u>Créditos tributários a receber de competência da RFB</u>, reconhecidos contabilmente no montante bruto de R\$ 386 bilhões (descontados R\$ 141 bilhões de ajustes para perdas, o que resulta em um saldo líquido de R\$ 246 bilhões);</p> |
| <p>b) <u>Créditos inscritos em dívida ativa administrados pela PGFN</u>, reconhecidos contabilmente no montante bruto de R\$ 1,02 trilhão (descontados R\$ 453 bilhões de ajustes para perdas, o que resulta em um saldo líquido de R\$ 567 bilhões);</p> |

continua

Cont.Quadro 02

c) Créditos tributários administrados pela RFB , mas não reconhecidos contabilmente, por terem sua exigibilidade suspensa, no montante de R\$ 1,956 trilhão .; e
d) Créditos inscritos em dívida ativa administrados pela PGFN , mas não reconhecidos contabilmente, por serem considerados de difícil recuperação, não atendendo aos critérios para reconhecimento de ativo, no montante de R\$ 1,694 trilhão .

Fonte: Boletim Contábil do Tesouro Nacional (2023, grifos nossos).

Elaboração própria.

De acordo com o Boletim Contábil, apenas 16,06% do estoque total de créditos tributários foram considerados recuperáveis em 2022 (15,82% em 2021). Em artigo publicado em 18 de janeiro de 2024 no Portal Outras Palavras.Net³⁸, intitulado “Os sonegadores no coração do Estado brasileiro”, para Neves (2024),

quando um contribuinte deixa de pagar os tributos que o Estado entende devido, seja porque implementou um planejamento tributário, interpretou a legislação de forma diversa ao entendimento das autoridades fiscais ou simplesmente por inadimplência, o Estado cobra o tributo e ao contribuinte é dada a oportunidade de se defender por meio de um processo administrativo. No Brasil, o litígio administrativo termina no Conselho Administrativo de Recursos Fiscais – CARF. O papel do CARF, um conselho que pode impedir a cobrança de tributos, é extremamente relevante para a sociedade. A sua composição paritária, com membros da iniciativa privada e do Estado, faz com que seja um excelente laboratório para se determinar os efeitos do relacionamento entre o Estado e os agentes que representam o mercado (Neves, 2024).

Ainda segundo o autor,

Em 31 de março de 2023 a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico – OCDE, por meio de sua diretora Sra. Grace Perez-Navarro, enviou carta ao Ministro da Fazenda Fernando Haddad **condenando as regras de funcionamento do CARF**. Ao examinar as mudanças legislativas relacionadas ao Voto de Qualidade [...] a OCDE expressamente afirmou ser inadequado que o empate no julgamento resultasse em êxito do contribuinte devedor. A OCDE também alegou que a presença de conselheiros indicados por entidades privadas, “que antes ou depois de sua nomeação atuam como advogados e juristas do setor privado” gera conflitos de interesses. O risco do conflito, segundo a OCDE difícil de mitigar, seria ainda potencializado pelos mandatos curtos, a remuneração mais baixa do que no setor privado e a facilidade para os conselheiros conseguirem benefícios diretos e indiretos com suas decisões no processo administrativo de cobrança. A carta citou ainda **o ineditismo da instituição para solucionar cobranças tributárias existentes no Brasil, uma vez que tamanha influência do setor privado na cobrança de tributos não existe em qualquer país desenvolvido** (Neves, 2024).

De acordo com a Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira da Câmara dos Deputados, em documento intitulado “Raio X do Orçamento 2023 (Pós-Vetos) – Lei 14.535/2023”³⁹, o estoque da dívida ativa estava representado por 5,2 milhões de devedores, sendo que 25.415 eram considerados “grandes devedores” (equivalentes a apenas 0,48 % do

³⁸ Disponível em Os sonegadores no coração do Estado brasileiro - Outras Palavras , Acesso em 19 jan. 2024.

³⁹ Disponível em <https://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/raio-x-do-orcamento/2023/raio-x-do-orcamento-2023-pos-vetos-v3> . Acesso em: 31 ago. 2023.

total), devendo juntos cerca de R\$ 1,8 trilhão, restando aos demais 5.174.859 devedores a dívida total de R\$ 0,9 trilhão. Os números indicam, portanto, que 66% do estoque da dívida era devido por apenas 0,48% do total de devedores registrados no fisco federal (Brasil, 2023).

Quanto às finanças estaduais e do Distrito Federal, a sonegação fiscal demonstra também impactos gigantescos. De acordo com o Atlas da Dívida Ativa, publicado pela Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital⁴⁰, empresas devem até R\$ 1 trilhão aos cofres dessas unidades da federação. De acordo com o estudo, coordenado por Juliano Goularti (Unicamp) e Talita Messias (UFRJ), “ [...] de 2015 a 2021, a dívida ativa no Balanço Patrimonial dos estados brasileiros teve um expressivo crescimento, passando de R\$ 682,2 bilhões para R\$ 987,75 bilhões em 2021” (FENAFISCO,2022). Ainda de acordo com a entidade nacional do fisco,

[...] o Atlas também traz os cem maiores devedores de cada estado. Os dez maiores devedores são: Refinaria de Petróleo de Manguinhos (R\$ 7,7 bilhões), Ambev (R\$ 6,3 bilhões), Telefônica – Vivo (4,9 bilhões), Sagra Produtos Farmacêuticos (R\$ 4,1 bilhões), Drogavida Comercial de Drogas (R\$ 3,9 bilhões), Tim Celular (3,5 bilhões), Cerpasa Cervejaria Paraense (R\$ 3,3 bilhões), Companhia Brasileira de Distribuição (R\$3,1 bilhões), Vale (R\$ 2,7 bilhões) e Athos Farma Sudeste S.A (R\$ 2,9 bilhões). O estudo também aponta que os maiores devedores, via de regra, recebem benefícios e incentivos fiscais em suas áreas de atuação (FENAFISCO,2022).

A Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital disponibiliza ainda, no portal intitulado “Os Barões da Dívida”⁴¹, os valores dos maiores devedores por unidade da federação. Trata-se de recursos sonegados com evidente impacto nas receitas estaduais e nos montantes a serem vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino e à valorização dos profissionais da educação.

Outra cunha inserida pelos grandes proprietários no processo de arrecadação de impostos e contribuições refere-se ao recurso recorrente à transferência de fundos, lícitos e ilícitos, para depósito em paraísos fiscais, que são

pequenos Estados nos quais as empresas multinacionais estabelecem sucursais, ou pessoas físicas depositam seus recursos aproveitando-se de impostos muito baixos ou inexistentes praticados pelos respectivos governos. Exemplo: Bahamas, Hong-Kong, Libéria, Liechtenstein, Luxemburgo, Suíça e outros (Sandroni, 1999, p. 446).

Os paraísos fiscais, segundo Dowbor (2017,p.83), não se tratam de ilhas, no sentido econômico, mas de uma poderosa rede sistêmica de territórios que escapam das regras tributárias nacionais, acolhendo gigantescos fluxos financeiros oriundos de todas as partes do

⁴⁰ Disponível em [⁴¹ Disponível em <https://www.baroesdavidiva.org.br/home> . Acesso em: 15 jan. 2024.](https://fenafisco.org.br/09/11/2022/19-conafisco-atlas-da-divida-ativa-revela-empresas-que-devem-quase-r-1-trilhao-aos-cofres-publicos/#:~:text=Os%20dez%20maiores%20devedores%20s%C3%A3o,3%2C3%20bilh%C3%B5es)%2C%20Companhia. Acesso em: 16 jan.2023.</p>
</div>
<div data-bbox=)

planeta, com origem em diversas atividades econômicas não declaradas, como ponto de chegada e ponto de partida para outros negócios, muitas vezes associados a outras pessoas jurídicas também sediadas nos paraísos fiscais. Ainda para Dowbor (2017),

não é que tudo se torne secreto, mas com a fragmentação do fluxo financeiro, que ressurgem em outros lugares e com outros nomes, é o conjunto do sistema que se torna opaco, incluindo-se inúmeras empresas formalmente pertencentes a nações concretas [...]. O volume de recursos em paraísos fiscais passou a ser mais conhecido desde a crise de 2008⁴² (Dowbor, 2017, p. 84).

Em 22 de novembro de 2023, a Comissão de Assuntos Econômicos do Senado Federal aprovou o Parecer do Senador Alessandro Vieira (MDB-SE) ao Projeto de Lei 4.173/2023⁴³, que muda o Imposto de Renda sobre fundos de investimentos e sobre a renda obtida no exterior por meio de *offshores*, a chamada taxação dos “super ricos”.

A propriedade e a disponibilidade de acesso às diversas formas de riqueza alimentados, sobretudo, pelas alternativas acima descritas, faz com que, de acordo com Amaral (2003)

o processo de produção capitalista seja capaz de mobilizar recursos financeiros suficientes para implantar um negócio lucrativo [...]. [Porém] o processo que ocorre na vida do trabalhador não lhe dá oportunidade de acúmulo de riqueza. [...] Tanto os capitalistas quanto os trabalhadores pagam impostos, contribuições e taxas estabelecidas pelas leis do país. Do resultado desses pagamentos é constituído o chamado Fundo Público. Os recursos financeiros constituintes do Fundo Público, além de financiar todas as atividades da burocracia do Estado, podem dirigir-se a duas vertentes: social e econômica-essa segunda, mais vinculada ao mundo dos capitalistas; a primeira, mais associada ao mundo dos trabalhadores. É claro que a separação não é disjunta, existindo uma superposição nas suas destinações. O Fundo Público se aplica na vertente social, quando os recursos se dirigem ao financiamento de programas relacionados a educação, saúde, saneamento, habitação, assistência social, salário-desemprego etc. e, na vertente econômica, ao voltarem-se para os subsídios a agricultura e instalação de fábricas, juros subsidiados em empréstimos com grande tempo de carência, recursos para salvamento de bancos, renúncia fiscal etc (Amaral, 2003, p. 59).

Neste sentido, tributação, arrecadação, desonerações e perspectivas de recuperação da dívida ativa tributária entrelaçam os poderes executivo e legislativo, que se articulam reciprocamente, com o primeiro tendo a iniciativa de formular políticas econômicas e sociais, a prerrogativa de propor leis tributárias e referentes ao processo orçamentário, restando ao segundo ser caixa de ressonância, espaço para defesa ou mesmo enfrentamento, seja dos interesses sociais da maioria da população, seja de interesses econômicos do capital e suas

⁴² Segundo Dowbor “com a pressão das sucessivas reuniões do G-20, e os trabalhos técnicos do TJN (Tax Justice Network), do GFI (Global Finance Integrity), do ICIJ (International Consortium of Investigative Journalists) e do próprio *The Economist*, além de vazamentos mais recentes sobre o Panamá, passamos a ter ordens de grandeza: são cifras da ordem de 21 trilhões a 32 trilhões de dólares em paraísos fiscais, para um PIB mundial de 73,5 trilhões (2013). O Brasil participa com algo como 520 bilhões de dólares, equivalente a 27% do PIB (estoque acumulado, não fluxo anual) (Dowbor, 2007, p. 84).

⁴³ Disponível em <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/11/22/comissao-aprova-nova-tributacao-para-fundos-de-investimentos-e-offshores>. Acesso em: 26 dez. 2023.

diversas frações, quando recebe os projetos de lei, os analisa, os altera mediante a proposição de emendas ao texto, chegando, ao final da tramitação dessas matérias, ao processo de votação para a sua aprovação. Nesse caso, deve-se ressaltar um detalhe importante: Propostas de Emendas Constitucionais são promulgadas pelo Congresso Nacional e ao seu texto final o Presidente da República não pode apresentar veto, o que só acontece nos casos de Projetos de Lei, que são sancionados pelo chefe do Poder Executivo.

Outra questão emblemática acerca da tributação refere-se ao aumento da carga tributária como decorrência da relação estabelecida entre o sistema tributário e a lógica do ajuste fiscal nos anos 1990. No início desta década, de acordo com Oliveira (2006),

um renitente processo inflacionário continuou mantendo permanentemente a inflação brasileira sob a ameaça da instauração do caos hiperinflacionário. Para combatê-lo, novos planos foram sendo adotados, como os Planos Collor I e II, nos quais a promoção de um ajuste fiscal, confiável e duradouro, foi adquirindo crescente importância para reverter a escalada de preços, até a edição do Plano Real, em julho de 1994 [...]. Em sua concepção original, embora a construção de uma âncora fiscal tenha sido considerada *condition sine qua non* para seu sucesso, os resultados iniciais nesse *front*, com a combinação suicida de uma taxa de câmbio sobrevalorizada e uma política monetária altamente restritiva, assentada em taxas de juros estratosféricas, adiaram, mas sem abrir mão, o ajuste requerido. Somente após o ataque especulativo contra o real no segundo semestre de 1988, antecedido das três crises financeiras internacionais (México, países do sudeste asiático e Rússia), quando o país foi relançado nos braços do Fundo Monetário Internacional (FMI), a questão do ajuste fiscal tornou-se efetivamente central no processo, exigindo grandes esforços e sacrifícios da população com o objetivo de reverter a trajetória de crescimento descontrolado e preocupante do estoque da dívida pública brasileira com o pagamento de juros aos credores do Estado (Oliveira, 2006, pp.34-35).

Nesse contexto, a geração de superávits primários elevados e crescentes, até 1998 tida como uma meta *desejável* da política econômica, “necessária frente ao crescimento comprometedor do estoque da dívida, transformou-se, a parti daí, em *compromisso sagrado* do governo, sobretudo por força do acordo assinado com o FMI” (Oliveira, 2006, p.34). Com isso, a meta do superávit primário passou a figurar no orçamento público, qual despesa obrigatória, assegurando-se-lhe recursos anualmente, para o que se passaria a requerer norma constitucional ou infraconstitucional. Tendo então “o pagamento de juros como um *compromisso sagrado, inescapável*, o orçamento público teve que ser ajustado para garanti-lo” (Oliveira, 2006, p.35). Com isso, as consequências foram e tem sido evidentes, com o sacrifício – para economia e a sociedade – da redução dos investimentos públicos e das políticas sociais e da elevação contínua da carga tributária bruta, que saltou de 28% do PIB, em 1997, para 36,5% do PIB em 2002. Contudo, para Oliveira (2006),

não deixa de ser irônico que essa brutal elevação da carga tributária, a partir dos anos 1990, tenha ocorrido em governos que, tendo aderido ao pensamento e fórmulas mágicas contidas no ideário do “Consenso de Washington” indicadas para corrigir os desequilíbrios da economia, tenham se comprometido em ‘retirar’ de cena o Estado, reduzindo sua intervenção e participação na vida econômica, por meio do processo de

privatização de empresas estatais, diminuição da carga tributária, desregulamentação etc. O caso brasileiro, na qual essas recomendações foram seguidas à risca, mostra, por outro lado, que não se tratava apenas de “retirar” o Estado da órbita econômica, mas de *transformá-lo em instrumento de valorização do capital financeiro, para ele garantindo a destinação de parcela substancial e crescente da riqueza produzida*, e que, *inter alia*, o sistema tributário desempenharia papel fundamental nesse processo, ainda que com a ampliação dos prejuízos para o crescimento econômico, as exportações e a distribuição de renda (Oliveira, 2006, p.35).

Essa transformação do Estado em instrumento de valorização do capital financeiro, atropelando os direitos sociais fundamentais e o combate estrutural às desigualdades revela a forma aguda em que se estruturam os nexos Estado-finanças, ainda que a elite proprietária que o comanda o apresente como neutro, acima das classes e conflitos sociais distributivos, aproveitando-se de que

na estrutura da sociedade capitalista estão inscritos modelos de legitimação que apoiam a preservação social, como a representação do Estado como corporificação do “bem comum”, a igualdade dos cidadãos enquanto proprietários de mercadorias, ou o nacionalismo e o racismo como ideologias integradoras que atravessam fronteiras classistas (Hirsch, 2014, pp.99-100).

Por isso, é consistente afirmarmos que as finanças que se expressam na arrecadação derivada das normas tributárias carregam em suas entranhas formas de exploração econômica, seja a partir da condição assalariada da maioria dos contribuintes seja a partir da fixação daquelas normas, de parte do próprio Estado, demanda que requer, para sua compreensão e esclarecimento, análise do ponto de vista dos interesses das distintas classes e frações de classes atuantes na sociedade. Por isso, é tão verdadeiro hoje quanto no passado, que “ a proteção e o poder externos e o enriquecimento de algumas classes às expensas de outras [são] o propósito dos sistemas tributários”⁴⁴ e que “ a luta tributária é a mais velha forma de luta de classes - como escreveu Marx há mais de um século” (Kliass, 2023).

Portanto, para não expor suas entranhas e laços de classe, o Estado precisa esconder o conteúdo não equitativo da estrutura dos tributos e a natureza de sua estrutura classista. A história tem mostrado que quando o Estado não pode mais dissimular a exploração tributária, ou justificá-la ideologicamente, corre o risco de uma insubordinação tributária (e portanto, de uma revolta classista) e de uma intensificação dos problemas fiscais que já tem e dos consequentes problemas políticos (O’Connor, 1977, p. 203).

É clara, portanto, estabelecida pela análise de O’Connor, a relação entre mudanças no equilíbrio das forças políticas e classistas e as correspondentes alterações na estrutura

⁴⁴ O autor se refere com o texto em destaque à obra do autor marxista Rudolf Goldscheid, “A Sociological Approach to the Problem of Public Finance”, in Richard Musgrave e Alan Peacock, editores, *Classics in The Theory of Public Finance* (New York:1958), p.203. O’Connor considera o autor o fundador da ciência contemporânea da política fiscal (O’Connor,1977, p. 16).

tributária. Para o autor, “sistemas tributários são apenas formas particulares dos sistemas de classes” (O’Connor, 1977, p. 203). Para O’Connor, “quando o capitalismo se desenvolvia na Europa, no seio da sociedade feudal, a burguesia usava o sistema tributário para forçar a nobreza a adaptar o Estado aos requisitos da acumulação privada” (O’Connor, 1977, p. 203). Em outra abordagem afirma o autor que “o uso da renda – e não o da riqueza – como medida da capacidade de pagar é gritantemente discriminatório contra os trabalhadores e a favor do capital [...]” (O’Connor, 1977, p. 205). Observemos a seguir como se estruturam os nexos Estado-finanças, seus impactos na disponibilidade dos fundos públicos e que interesses são beneficiados com essa relação.

3 NEXOS ESTADO-FINANÇAS

Não existe nem nunca existiu Estado a-histórico. A historicidade do Estado é evidenciada quando, ao analisar sua evolução no capitalismo e o papel do pensamento dominante nessa trajetória, Oliveira (2009, p.23) destaca que, desde a sua origem, o Estado cumpre determinados papéis na sociedade, que se alteram em função da concretude da realidade histórica em que se insere, não havendo, portanto, Estado a-histórico. Para desempenhar esses papéis o Estado requer um montante de recursos que deverão financiar o funcionamento da máquina pública, a atuação das forças armadas, o pagamento dos servidores públicos e a consolidação de demandas como políticas sociais, obras e investimentos, requeridas pela sociedade. Neste sentido, o *quantum* dos recursos que necessitará está relacionado à dimensão e a amplitude do papel que desempenhará nessa realidade. Papel que se amplia ou se estreita, à medida que se alteram as condições e modalidades de reprodução e acumulação do capital e de sua relação com as finanças, as quais, por sua vez, se associam à sua natureza e forma de atuação. Nos tempos que nos cercam, sobretudo ao se encaminhar a transição entre as três últimas décadas do século XX e o século XXI, para Chesnais, o termo <<finança>>

[...] designa, 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 [...] e os mercados financeiros onde se efetua a compra e venda de títulos que proporcionam juros, dividendos ou mais-valias resultantes de especulações bem-sucedidas. A finança distingui-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 de sua expansão (Chesnais, 2012, p.38).

Assim, observando-se as estruturas criadas nas sociedades contemporâneas para se assegurar o desempenho dos papéis do Estado, é possível afirmar que o nexo Estado-Finanças se consolidou por meio da tributação, do financiamento das políticas públicas voltadas à reprodução cotidiana da força-de-trabalho, essencial à acumulação do capital, bem como por meio do endividamento, com a consolidação da dívida pública como mecanismo de transferência do fundo público para o capital, drenando parcelas cada vez maiores dos orçamentos públicos e do PIB dos Estados, sobretudo periféricos, para o atendimento desses fins.

Entretanto, para Oliveira (2009),

com a instalação da República em 1889 e a promulgação da Constituição de 1891 é que se pode demarcar, mais claramente, o início da construção do Estado no país. Trata-se de um Estado, contudo, no início de sua formação, presa das oligarquias e dos interesses regionais, destituído de ossatura material, institucional, econômica e social, incapaz, portanto, de implementar políticas de âmbito nacional e de funcionar como um Estado moderno, capitalista [...] (Oliveira, 2009, pp.71-72).

Com o passar dos anos, especialmente como visto a partir da revolução de 1930, quando o Estado assume a liderança na defesa do processo de industrialização, mobilizando estruturas institucionais e capitais na constituição de empresas públicas, começa a se consolidar a figura de um Estado com os meios próprios de atuação, não mais refletindo apenas os interesses das oligarquias latifundiárias, agroexportadoras e que comandavam o país a partir de sua força política regional.

Nesse sentido, com o avanço da capacidade de arrecadação do Estado, para Behring (2010),

ao se constituir como um elemento cada vez mais estrutural e central na reprodução do processo global, o fundo público mostra também que chegamos a uma espécie de ponto sem volta, no qual a contradição entre o desenvolvimento das forças produtivas e as relações sociais de produção apresenta-se de forma mais dramática, constituindo a sua alocação perversa para o capital em vez de uma destinação para a proteção das maiorias trabalhadoras, a expressão mais contundente desse drama [...] (Behring, 2010, p.33).

A discussão e a disputa histórica pelas frações orçamentárias do fundo público a serem dedicadas ao financiamento da educação pública, como visto anteriormente, confirmam sua função estratégica na reprodução da força de trabalho e nos gastos sociais, sobretudo quando associados ao papel da educação, conforme apontado no Manifesto dos Pioneiros de 1932, frente ao desafio da transformação da base econômica herdada da colonização, primária e agroexportadora, para dar sustentação ao processo de industrialização, como ocorrido no Brasil, sobretudo entre os anos 1930 e 1960. Nesse sentido, para Salvador (2010,p.35), “a formação do capitalismo seria impensável sem a utilização de recursos públicos no país” e, por conseguinte, do papel do Estado para tais fins. Além das operações de endividamento que nos acompanham desde os primeiros anos do Império, a história da industrialização brasileira no século XX nos fornece um rico e denso material didático para compreendermos a formação do nexo Estado-Finanças, com a estruturação das condições de planejamento e operação das políticas econômicas, de bancos e agências, como o BNDE, atual BNDES, e a SUDENE, de modo a melhor orientar a ação fiscal e indutora do Estado para o desenvolvimento da nação a partir da industrialização como resposta ao atraso e a herança do passado colonial (Bielschowsky, 2000). Para uma compreensão mais ampla, que antecede esses elementos próprios da formação histórica do Estado no Brasil, recorremos a Harvey (2011), quando o autor relata como a burguesia em ascensão

usou progressivamente seu poder do dinheiro para influenciar e reconstituir as formas do Estado [...] assumindo uma influência dominante sobre as instituições militares e administrativas, além dos sistemas jurídicos. [...] Fê-lo tanto dentro do Estado – ao lotear, por exemplo, terras comuns e monetizar aluguéis na Grã-Bretanha – quanto no exterior, por meio de práticas coloniais e imperialistas (a imposição de impostos sobre

a terra na Índia). Um relação estreita, em seguida, surgiu entre as finanças e o Estado, em especial por meio do aumento da dívida pública (geralmente para financiar guerras). No coração do sistema de crédito está um conjunto de acordos que constitui o que chamo de “nexo Estado-finanças”. Isso descreve **a confluência do poder estatal e das finanças que rejeita a tendência analítica de ver o Estado e o capital como claramente separáveis um do outro**. Isso não significa que o Estado e o capital tenham constituído no passado ou agora uma identidade, mas que existem estruturas de governança (como o poder sobre a confecção da moeda real no passado e os bancos centrais e ministérios do Tesouro hoje) nas quais a gestão do Estado para a criação do capital e dos fluxos monetários torna-se parte integrante, e não separável, da circulação do capital. A relação inversa também se sustenta na medida em que impostos ou empréstimos fluem para os cofres do Estado e na medida em que as funções do Estado também se monetarizam, mercantilizam e, finalmente, privatizam (Harvey, 2011, pp.47-48, grifos nossos).

Ainda para o autor, seguindo a lógica da acumulação crescente e veloz do capital, “um processo em que o dinheiro é perpetuamente enviado em busca de mais dinheiro” (Harvey, 2011, p.41), coloca-se uma pressão intensa sobre o nexo Estado-finanças. Trata-se de encontrar formas inovadoras de reunir e distribuir quantidades de capital-dinheiro, além da diversidade de maneiras e territórios onde seja possível operar para garantir a exploração de atividades lucrativas. Sob a direção dessa dinâmica, impõe-se a competição em todos os planos e horizontes como necessidade de capitalização. Como consequência, “muitas das inovações financeiras recentes foram projetadas para superar as barreiras impostas pelos arranjos institucionais e regulatórios pré-existentes. [assim] a pressão para desregulamentar tornou-se aparentemente irresistível” (Harvey, 2011, p.52). O autor considera ainda o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, criados a partir dos acordos de Bretton Woods (1944), como instituições com caráter de Estado, geradas para facilitar e regulamentar os fluxos internacionais de capital ao lado de outras organizações, como o Banco de Compensações Internacionais (BIS)⁴⁵, na Basileia, Suíça, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), o G-7, depois o G-8, agora expandido para G-20. Para Harvey (2011), estes também desempenham

um papel importante, na medida em que os bancos centrais do mundo e os departamentos do Tesouro procuram coordenar suas ações para constituir uma arquitetura financeira mundial em evolução para uma versão internacional do nexo Estado-Finanças” (Harvey, 2011, pp.49-50).

⁴⁵ O Banco de Compensações Internacionais (BIS) coordena diversos comitês dos quais o Banco Central (BC) é representante ativo, como o Comitê da Basileia de Supervisão Bancária, o Comitê do Sistema Financeiro Global, o Comitê de Pagamentos e Infraestruturas de Mercado e o Comitê de Mercados. O BIS é a mais antiga instituição financeira internacional, fundada em 1930. Suas missões são atuar como um banco para bancos centrais, auxiliar os bancos centrais e demais autoridades financeiras dos países na manutenção da estabilidade monetária e financeira e fomentar a cooperação internacional nessas áreas de interesse. O Banco Central do Brasil é acionista do BIS desde 1997. Informação disponível em Banco de Compensações Internacionais (BIS) (bcb.gov.br). Acesso em: 26 dez.2023.

Para o autor, o nexó Estado-finanças funciona há muito tempo como o “sistema nervoso central” da acumulação do capital. Contudo, “cada Estado tem uma forma particular do nexó Estado-finanças [e] amplas lutas políticas acontecem, no entanto, sobre e em torno do nexó Estado-finanças” (Harvey, 2011, pp.52-53). O autor destaca como exemplo a aliança entre montadoras e trabalhadores para salvar a indústria automobilística dos EUA em 2008 e 2009, havendo uma vasta gama de interesses, além do trabalho, na luta contra o poder da alta finança, mas

quando os financistas se tornam dominantes em todos os outros setores, como aconteceu nos Estados Unidos a partir de meados dos anos 1980, e quando os que deveriam ser regulamentados **capturam o aparelho regulador do Estado**, o nexó Estado-finanças tende a favorecer interesses particulares em vez do corpo político em geral (Harvey, 2011, p. 54, grifo nosso).

A captura a que se refere Harvey (2011) não nos é estranha, especialmente quando se analisa a relação entre o Tesouro Nacional e o Banco Central na execução da política monetária e na promoção do endividamento estatal improdutivo, em especial observando-se a origem de inúmeros presidentes da autoridade monetária (o Banco Central) e o destino que tomam após deixarem a presidência do banco, passando a integrar a elite dirigente dos grandes bancos privados no país ou de consultorias financeiras.

Nesse contexto, entretanto, “até mesmo o Estado pode atuar como um capitalista, por exemplo, quando usa as receitas fiscais para investir em infraestruturas que estimulem o crescimento e gerem mais receitas em impostos” (Harvey, 2011, p.41). Não foi outra senão essa a opção adotada com o projeto da SUDENE, Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste⁴⁶, idealizado ao final dos anos de 1950, e iniciado por Celso Furtado no começo de 1960 no Nordeste. Ao mesmo tempo o Estado também tem atuado para desarticular a força e o poder dos trabalhadores, quando os capitalistas passam a comandar e a influenciar o próprio aparelho estatal, em assessorias e ministérios, para que este atenda aos seus interesses, como aconteceu com Pinochet, no Chile, Margareth Thatcher, na Inglaterra, Reagan, nos Estados Unidos e Kohl, na Alemanha. Entre nós os exemplos mais conhecidos são Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), Palocci no Ministério da Fazenda e Henrique Meirelles (2003) no

⁴⁶ “Projetada pelo economista Celso Furtado, foi criada em 1959, durante o governo do presidente Juscelino Kubitschek. Seu objetivo era impulsionar o desenvolvimento mediante o planejamento e a coordenação das atividades dos órgãos federais na região. Em 1960, foi formulado o I Plano Diretor para o Desenvolvimento do Nordeste, composto por projetos nas mais diversas áreas, destacando-se os de rodovias, energia elétrica, abastecimento de água, esgotos, habitação popular, treinamento de pessoal, recursos naturais, agricultura e industrialização. Outros planos se seguiram desde então, todos com o objeto de fortalecer a infra-estrutura econômica e social do Nordeste e as estruturas operacionais do setor público. Além da execução desses planos, **foi concebido um sistema pioneiro de incentivos fiscais e financeiros**, visando a incrementar as atividades produtivas desenvolvidas pelo setor privado” (Sandroni, 1999, p. 582, grifo nosso).

Banco Central, Joaquim Levy (2011) no Ministério da Fazenda, Michel Temer na Presidência e Henrique Meirelles novamente, dessa vez no Ministério da Fazenda, após o golpe de 2016, quando enviaram ao Congresso Nacional e aprovaram a lei geral da terceirização na contratação da mão-de-obra, a reforma das leis trabalhistas e a Emenda Constitucional 95, do teto de gastos não-financeiros. As duas primeiras visavam reduzir o custo do trabalho para o capital e a última para reduzir as despesas do Estado na área social, liberando e ampliando dessa forma a reserva de fundos públicos para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública, exemplos cristalinos do nexo Estado-finanças à serviço da recuperação da taxa de acumulação do capital.

Além disso, deixando de lado, a cada dia mais, a falsa polarização entre planejamento estatal e mercado, a continuidade do fluxo do capital não pode prosperar sem os necessários arranjos institucionais, jurídicos, tributários e fiscais, de origem estatal, gerados para facilitar a permanência da acumulação no tempo e no espaço. Nas situações de impasse ou ausência desses arranjos, tem cabido ao FMI e ao Banco Mundial, primordialmente, a articulação de missões que induzam os “Estados fracassados” a retomarem a construção daquela institucionalidade posta à serviço dos fluxos e da acumulação crescente do capital (Harvey, 2011, pp. 63-64). Por isso, “o processo ilimitado de acúmulo de capital necessita de uma estrutura política de ‘poder tão ilimitado’ que possa proteger a propriedade crescente, tornando-a cada vez mais poderosa” (Arendt, 2012, p.212).

Considerando sete “esferas de atividade” onde atua o capital, tais como as tecnologias e formas de organização, as relações sociais, os arranjos institucionais e administrativos, os processos de produção e de trabalho, as relações com a natureza, reprodução da vida cotidiana e da espécie e “concepções mentais do mundo”, Harvey (2011), considera que

o capital não pode circular ou acumular-se sem tocar em cada uma e em todas essas esferas de atividade de alguma forma. Quando o capital encontra barreiras ou limites dentro de uma esfera, ou entre as esferas, tem de achar meios para contornar ou superar a dificuldade. Se as dificuldades são graves, então aí está uma fonte de crises (Harvey 2011, p.104).

Acentua-se pois o nexo Estado-finanças, com múltiplas facetas e a produção, como assinalado antes, de novos arranjos tributários e fiscais (como para a indústria automobilística em Pernambuco e nos demais estados), novas definições de política monetária, como a elevação da taxa de juros em maio de 1999 visando atrair dólares destinados à recomposição das reservas cambiais, liberação de depósitos compulsórios pelo Banco Central⁴⁷, como

⁴⁷ “Banco Central estende redução do compulsório a prazo até abril”. Disponível em Banco Central estende redução do compulsório a prazo até abril (ebc.com.br). Acesso em: 20 nov. 2023.

aconteceu em 2020, injetando R\$ 62 bilhões na economia, oferta de crédito com juros mais baixos pelo BNDES⁴⁸ e por meio da extinção do Fundo Soberano do Brasil⁴⁹, mediante proposição de Medida Provisória, assinada em 21 de maio de 2018 pelo então Presidente Michel Temer, destinando ao pagamento da dívida pública os R\$ 26 bilhões mantidos no caixa do Fundo até o final de 2017.

Ainda para Harvey (2013), nos processos de acumulação do capital que trata como moleculares é possível criarem-se

[...] redes próprias e estruturas de operação de inúmeras maneiras, incluindo parentesco, as diásporas, os vínculos religiosos e étnicos e os códigos linguísticos, como formas de produzir intrincadas redes espaciais de atividades capitalistas independentes das estruturas de poder do Estado. Não obstante, a condição preferida para a atividade capitalista é um Estado burguês em que instituições de mercado e regras contratuais (incluindo as de contrato de trabalho) sejam legalmente garantidas e em que se criem estruturas de regulação para conter conflitos de classes e arbitrar reivindicações de diferentes frações do capital (por exemplo, entre interesses mercantis, financeiros, manufatureiros, agrários e rentistas) (Harvey, 2013, p.80).

Entretanto, nem todos os Estados agem de maneira apropriada, podendo exibir arranjos institucionais distintos, com resultados diferentes entre si, dependendo portanto da maneira como o Estado venha a se formar e dos agentes dessa formação, daquilo que o Estado foi, é, ou está preparado para fazer em apoio ou em oposição a processos de acumulação de capital (Harvey, 2013, p. 80).

O nexos Estado-finanças, portanto, está sustentado na propagação de doutrinas e concepções econômicas que produzem interpretações, narrativas e propostas acerca dos fatos econômicos em curso, seguidas da aprovação dos pilares jurídicos que lhes dão sustentação. É daí que partem reformas administrativas, emendas constitucionais, revisão de leis complementares e ordinárias, com diretrizes e restrições fiscais, para que se estabeleçam então as mudanças institucionais, como a autonomia do Banco Central, as alterações tributárias, os estímulos creditícios, monetários, cambiais e fiscais à serviço das finanças voltadas à acumulação do capital. Como um dos exemplos mais expressivos dessa engrenagem acima descrita, a relação entre o fenômeno inflacionário e a estabilidade da moeda se transforma, então, numa oportunidade estratégica para a implementação de políticas de controle de preços, da oferta de moeda, de crédito e do controle de gastos públicos, ancoradas em teorias que

⁴⁸ Disponível em Programa BNDES Crédito vai cobrar juro menor de empresa que reduzir emissões ou aumentar iniciativas sociais (www.gov.br) . Acesso em 20 nov. 2023.

⁴⁹ “Temer extingue Fundo Soberano por meio de medida provisória”. Disponível em Temer extingue fundo soberano por meio de medida provisória | Agência Brasil (ebc.com.br) . Segundo matéria da Agência Brasil, de autoria do jornalista Marcelo Brandão, “ O Fundo Soberano [...] tinha como objetivo usar os lucros do pré-sal para desenvolver projetos de interesse do Brasil no exterior. O Tesouro nacional já trabalhava nas vendas das ações em poder do fundo para embolsar os recursos e encerrá-lo.” Acesso em: 22 nov. 2023.

favorecem os ganhos do capital que se beneficia daquelas políticas. Para a consolidação desses objetivos são necessárias alianças e articulações com partidos políticos, instituições empresariais interessadas nos resultados a serem obtidos a partir do nexo Estado-financeiras, e veículos de comunicação alinhados com esses interesses, de modo a consolidar o bloco no poder, sob a hegemonia das classes proprietárias e de frações de classes, como o capital financeiro, preferencialmente com o consentimento da maioria da sociedade, mas podendo haver também, como estratégia, o recurso à força, à coerção, visando desestruturar toda e qualquer resistência às mudanças propostas pelo Estado à serviço do capital. No Brasil, as frequentes tentativas, inclusive mediante a proposição de projetos de lei, de se criminalizar os movimentos sociais e suas manifestações como “atos terroristas” são exemplos daquela estratégia de força, jurídico-política-policial, à serviço da acumulação do capital.

Neste sentido, ao analisar a ascensão do capital, Arrighi (2012) afirma que

os governos são organizações voltadas para o poder, que utilizam a guerra, a força policial e os procedimentos jurídicos, suplementados por apelos aos sentimentos morais [como a austeridade fiscal], como meios característicos para atingir seus objetivos; elas geram sistemas de direito e fidelidade [...]. No princípio, as redes de acumulação de capital estavam inteiramente inseridas em redes de poder e lhes eram subordinadas. Nessas condições, para terem sucesso na busca de lucro, era necessário que as organizações fossem Estados poderosos, como foi atestado pela experiência das oligarquias capitalistas do norte da Itália, líderes não apenas nos processos de acumulação de capital, mas também nos processos de gestão do Estado e da guerra. Entretanto, à medida em que as redes de acumulação se expandiram de modo a abranger todo o globo, elas se tornaram cada vez mais autônomas e dominantes em relação às redes de poder. Como resultado, surgiu uma situação em que, para ter êxito na busca do poder, os governos têm que ser líderes não apenas nos processos de gestão do Estado e da guerras, mas também nos de acumulação de capital. A transformação da economia capitalista mundial - passando de um sistema em que as redes de acumulação estavam inteiramente inseridas nas redes de poder e subordinadas a elas para um sistema em que as redes de poder estão inseridas nas redes de acumulação e subordinadas a estas [...] avançou por uma série de ciclos sistêmicos de acumulação, cada um consistindo numa fase de expansão material (DM) seguida por uma fase de expansão financeira (MD') (Arrighi, 2012, pp.87-88).

Por outro lado, as expansões financeiras, como amplamente visto durante o século XX, foram se entrelaçando, sob direção ou dependência, cada vez mais, das instituições do Estado, em particular desde as regulações implementadas a partir de 1944, na Conferência Internacional ocorrida em Bretton Woods, área da cidade de Carroll, no estado norte-americano de New Hampshire. Em seguida, passam por sua negação de 1970 em diante, retornando porém, nos momentos de crise, à dependência direta da transferência de fundos públicos em socorro à solvência das principais instituições que comandaram aquela expansão financeira, como já descrito em relação ao período 2007-2008 e nos anos seguintes, inclusive mais recentemente no Brasil, como abordado a partir de 2015 (Ribeiro, 2018). Entretanto, mascarando tais contradições “os economistas exprimem as relações da produção burguesa, a

divisão do trabalho, o crédito, a moeda, etc., como categorias fixas, imutáveis, eternas (Marx, 2019, p.96). Contudo,

as categorias econômicas são apenas as expressões teóricas, as abstrações das relações sociais de produção [...]. As relações sociais estão intimamente ligadas às forças produtivas. Adquirindo novas forças produtivas, os homens mudam seu modo de produção e, mudando o modo de produção, a maneira de ganhar a vida, mudam todas suas relações sociais [...]. Os mesmos homens que estabelecem as relações sociais em conformidade com sua produtividade material produzem também os princípios, as ideias, as categorias, em conformidade com as relações sociais [...]. Assim, essas ideias, essas categorias são tão pouco eternas quanto as relações que exprimem. São produtos *históricos e transitórios* (Marx, 2019, p. 100).

Uma das faces do nexo Estado-finanças, a da relação déficit público-dívida pública, é aquela que, à serviço da gestão das finanças voltada à acumulação do capital, busca explicar a dívida pública como decorrência do déficit público, pondo o Estado no banco dos réus, desde a década de 1970, por seu suposto excesso de gastos públicos. Por isso, de acordo com Wray (2003),

muitos economistas e gestores públicos (nos Estados Unidos e em outros lugares) foram convencidos de que os déficits governamentais devem ser reduzidos [...]. Muitos têm aplaudido quando o orçamento dos Estados Unidos tende ao equilíbrio e discutem “o que fazer com o o superávit”. Nossa análise, entretanto, mostra que um orçamento equilibrado é uma possibilidade teórica mínima sustentável; o limite prático mais baixo é um déficit contínuo, e qualquer superávit deve ter duração curta, porque desencadeará poderosas forças deflacionárias. Além disso, não há um valor “ótimo” ou mesmo “Normal” para o déficit interno ou para a relação entre a dívida e o PIB, consistente com a prudência fiscal [...] (Wray, 2003, p.19).

Entretanto, sob a lógica que, como visto acima, busca explicar a dívida pública como decorrência do déficit público, nesse contexto, resta ao Estado recorrer ao endividamento para financiar o déficit. Contudo, como sua capacidade de arrecadação para assumir os encargos do endividamento depende da combinação de um conjunto de variáveis, quando as mesmas não se associam, alcançando os valores necessários ao pagamento daqueles encargos, estes findam por serem refinanciados, gerando-se uma bola de neve.

Desse modo, déficit e dívida pública “são acusados, pelo pensamento econômico ortodoxo, de serem os responsáveis pelas ondas de instabilidade que têm marcado a economia mundial desde essa época” (Oliveira,2009,p.243). Não é de se estranhar que essas ideias se mantenham em alta, décadas depois, ainda que o déficit verificado nas contas do Estado tenha sido construído à serviço da própria expansão do capital em suas diversas direções, o que nos demonstra que “permanentes déficits governamentais consolidados são a norma teórica e prática numa economia moderna” (Wray, 2003, p. 94). A elevação unilateral das taxas de juros praticadas nos empréstimos internacionais foi uma das correntes que arrastaram quase à insolvência principalmente os países da América Latina durante a crise do endividamento externo dos anos de 1970, num contexto de reorganização e reestruturação das bases do capital

que visam sustentar a nova etapa de acumulação (Benakouche, 2019, p. 120). Neste sentido, a captura dos países do então considerado “terceiro mundo” pelo endividamento externo foi uma das dimensões importantes da primeira etapa de internacionalização do capital financeiro (Belluzzo;Galípolo,2019, p.144). Paradoxalmente, para quem critica o Estado, é o Estado o agente principal, com o endividamento público, direcionado à serviço do fortalecimento dessa nova etapa (Oliveira, 2009, p.243). Trata-se enfim, de

um Estado que cumpra a sua sina de fazer o capitalismo triunfar e não a de se opor aos seus designios. É isso – e somente isso – que essas ideias antiEstado, velhas em sua forma, preconizam. Porque somente os ingênuos – os que se guiam pela aparência do mercado – acreditam que o capitalismo viva sem o Estado, quando este faz parte de sua constituição orgânica (Oliveira, 2009, p.244).

O que a análise do processo de endividamento e da formação do déficit público nos tem mostrado, nas últimas décadas, é que ambos não são apenas instrumentos de política econômica e meios de financiamento do Estado, sendo, na sua origem, “as bases que tem sustentado e garantido a lucratividade e reprodução, em escala ampliada, do sistema capitalista, principalmente quando esse não consegue mais materializar, na esfera produtiva, seu objetivo de geração de lucros” (Oliveira,2009.p.244). Como afirma Benakouche (2013, p.51), “*dívida é negócio. É um meio de ganhar dinheiro*”. Assim, com a financeirização, a órbita real da economia é substituída pela combinação das políticas monetária e cambial, mais uma vez envolvendo o Tesouro Nacional e o Banco Central no incremento do endividamento, assegurando-se lucros exorbitantes aos grandes proprietários do capital, com o Estado se distanciando da promoção do bem-estar e se desestruturando quase por completo para atingir tais fins, como demonstra a execução das sucessivas leis orçamentárias anuais desde 2001, em relação às funções esperadas de fomento ao desenvolvimento econômico, à expansão e universalização do acesso com qualidade aos direitos sociais previstos no texto constitucional.

A partir, portanto, da consolidação dos nexos Estado-financeiras, dadas a mundialização do capital e a dominância financeira como estratégica de acumulação da riqueza, amplia-se na cena capitalista, com a máxima força, a dívida pública, que analisamos ainda neste capítulo, com destaque para o nexo Estado-Dívida Pública (Marx, 1985,1988). Que consequências fiscais e sociais essa estratégia tem produzido em nosso país, e como passa a conduzir o nexo Estado-financeiras a partir do aprofundamento da apropriação dos fundos públicos, é o que veremos a seguir na análise da financeirização da economia e o movimento do capital fictício.

No processo de financeirização, vimos de que maneira as transações relacionadas com a expansão do capital industrial consolidaram um modelo de financiamento onde os bancos e demais instituições financeiras lideraram o aporte de fundos para a dinamização do processo

produtivo. Denominando-se capital financeiro, o segmento do capital empregado sob a forma industrial na esfera da produção ou sob a forma mercantil na da circulação, paulatinamente, como capital portador de juros (Marx, 1985, p.391), foi se entrelaçando com a produção e a indústria, tornando a cada mais próximos o capital constante e as finanças. Estas passaram ao comando da produção e da acumulação do capital, como visto antes, com seu valor-de-uso consistindo agora justamente no lucro que produz, uma vez transformado em capital. Lenin (1979) já apontara em 1916 que “o que caracterizava o antigo capitalismo, onde reinava a livre concorrência, era a exportação de mercadorias. O que caracteriza o capitalismo atual, onde reinam os monopólios, é a exportação de capitais” (Lenin, 1979, p.60).

Em síntese, busca-se um processo de valorização do capital, de ampliação de seu valor inicial por meio de sua transformação, pelo processo de cessão como crédito, em capital portador de juros, transformado em capital que produz mais-valia por meio de empréstimo. Por esse processo,

o dono do dinheiro, para valorizar seu dinheiro como capital, cede-o a terceiro, lança-o na circulação, faz dele mercadoria *capital*; capital não só para si, mas também para os outros; é capital para quem cede e *a priori* para o cessionário, é valor que possui valor-de-uso de obter mais-valia, lucro; valor que se conserva no processo e volta, concluído seu papel, para quem o desembolsou primeiro, no caso, o proprietário do dinheiro. O dinheiro portanto se afasta 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 sob a condição de voltar, após determinado prazo, ao ponto de partida, e ainda retornar como capital realizado, positivando seu valor de uso de produzir mais-valia (Marx, 1985, p.397).

Dessa forma, para Marx (1985.p.403), no movimento real do capital, o retorno é um componente do processo de circulação. O dinheiro que se transforma inicialmente em crédito é convertido em seguida em meios de produção, para ressurgir como mercadoria; com a venda da mercadoria reconverte-se em dinheiro, retornando às mãos do capitalista, como uma fração do lucro. Como capital produtor de juros, a cessão e o retorno resultam exclusivamente de uma transação jurídica entre o proprietário do capital e outra pessoa, mediante cessão e restituição. Nessa transação, portanto, “o mesmo capital aparece sob duplo aspecto, como capital de empréstimo nas mãos do prestamista e como capital industrial ou comercial nas mãos do capitalista empresário” (Marx,1985, p.420).

A mercadoria capital, tem a peculiaridade de, pelo consumo do valor-de-uso, não só conservar o valor e o valor-de-uso, mas também acrescê-los, diferentemente das demais mercadorias cujo valor-de-uso se exaure ao serem consumidas. Portanto, “é esse valor-de-uso do dinheiro como capital – a propriedade de produzir o lucro médio, - que o capitalista financeiro aliena ao capital industrial pelo prazo em que põe à disposição dele o capital emprestado” (Marx,1985, p.406). Desse modo, “a parte do lucro [obtido pelo capitalista

produtor] que cabe ao prestamista chama-se juro” (Marx,1985, p.408), pois, “o produto do capital é o lucro” (Marx,1985, p.410). Nessa dinâmica, já não mais como dinheiro transformado, por empréstimo, em capital, para incremento à esfera produtiva pelo tomador do crédito, mas na condição de capital aplicado em título público, quanto maior a taxa de juros, menor o preço dos títulos que permitem aos seus proprietários essa remuneração, dada a maior procura pelos títulos. Por isso

a taxa de juros atinge seu nível mais alto nas crises, quando, para pagar, se tem de tomar emprestado a qualquer preço. Acarretando a alta dos juros queda no preço dos títulos, têm então as pessoas que dispõem de capital-dinheiro excelente oportunidade para se apropriarem, a preços vis, desses papéis rentáveis, que necessariamente recuperarão pelo menos o preço médio, quando a situação se normalize e o juro de novo caia (Marx,1985, p. 416).

Ao abordar a relação capitalista reificada na forma do capital portador de juros, aponta Marx que

no capital produtor de juros, a relação capitalista atinge a forma mais reificada, mais fetichista. Temos nessa forma D-D', dinheiro que gera mais dinheiro, valor que se valoriza a si mesmo sem o processo intermediário que liga os dois extremos. No capital mercantil, D-M-D', temos pelo menos a forma geral do movimento capitalista, embora se mantenha apenas na esfera da circulação e o lucro pareça por isso ser mera decorrência da venda; todavia, configura-se em produto uma *relação* social e não em produto de simples coisa. A forma do capital mercantil representa de qualquer modo um processo – unidade de duas fases opostas, movimento que se decompõe em duas ocorrências contrárias, a compra e venda de mercadorias. Isso desaparece em D-D', a forma do capital produtor de juros [...]. Torna-se assim propriedade do dinheiro gerar valor, proporcionar juros, do mesmo modo que dar peras é uma propriedade de uma pereira. E como tal coisa que dá juros, o prestamista vende seu dinheiro. E mais. [...] o capital que efetivamente funciona apresenta-se rendendo juros, não como capital operante, mas como capital em si, capital-dinheiro (Marx, 1985, pp.451-452).

Assim, alçado da inércia do puro entesouramento abstrato, na condição de capital-dinheiro tornou-se o capital a mercadoria cuja qualidade de valorizar-se tem um preço fixo, expresso pela taxa corrente de juro. Portanto,

no capital produtor de juros está perfeita e acabada a representação fetichista do capital, a ideia que atribui ao produto acumulado do trabalho e por cima configurado em dinheiro, a força de produzir automaticamente mais-valia em progressão geométrica em virtude de qualidade inata e oculta (Marx, 1985, p.459).

A dinâmica instalada nessa relação entre o capitalista proprietário do capital portador de juros e o tomador do crédito a fim de aplicá-lo à produção industrial, favorece não apenas a ampliação do comércio do dinheiro, mas a administração do capital produtor de juros ou do capital-dinheiro como função particular dos banqueiros. “Tomar dinheiro emprestado e emprestá-lo torna-se negócio especial deles. São os intermediários entre o verdadeiro emprestador e o prestatário do capital-dinheiro [...]. Tornam-se os administradores gerais do capital-dinheiro” (Marx, 1985, p.463).

Com essas observações, Marx se dedica então a observar de perto a composição do

capital bancário. Divergindo dos que compreendiam o dinheiro dividindo-o entre meio de circulação e capital, bem como dos liberais que afirmavam que dinheiro não é capital, Marx considera o capital-dinheiro sempre uma forma transitória do capital, distinta do capital-mercadoria e do capital-produtivo, destacando que

o capital bancário abrange 1) dinheiro de contado, ouro ou bilhetes, e 2) **títulos**, que podem ser classificados em dois grupos: papéis comerciais, letras que se vencem a prazos diversos, constituindo o desconto delas o negócio propriamente dito dos banqueiros; e papéis lançados ao público, como apólices, **obrigações do tesouro**, ações de toda espécie, enfim, **papéis que rendem juros** e se distinguem essencialmente das letras comerciais,. As hipotecas podem ser incluídas no segundo grupo (Marx, 1985, pp.533-534, grifos nossos).

É claro, porém, que essa composição do capital bancário (dinheiro, títulos, ações, letras) em nada se altera com sua divisão entre capital próprio ou depósitos, como capital de terceiros. Na prática, a forma de capital portador de juros faz com que toda a renda monetária determinada e regular apareça como juro de um capital (Marx, 1985, p.534).

Em seguida Marx seleciona dois exemplos para desenvolver o raciocínio acerca do papel do capital portador de juros: A dívida pública e os salários. Aqui no deteremos no primeiro caso. Para Marx,

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 que o credor possui é 1) um título de dívida contra o Estado, digamos de 100 libras esterlinas; 2) esse título lhe dá o direito a participar das receitas anuais do Estado, isto é, do produto anual dos impostos, em determinada importância, digamos de 5 libras esterlinas ou 5%; 3) pode vender esse título de 100 libras a quem quiser. Se a taxa de juros é de 5%, supondo-se a garantia do Estado, pode A, o proprietário do título, vendê-lo em regra por 100 libras esterlinas a B, pois para este tanto faz emprestar anualmente 100 libras esterlinas a 5% quanto assegurar-se mediante o pagamento de 100 libras esterlinas um tributo anual pago pelo Estado, no montante de 5 libras esterlinas. Mas em todos esses casos, o capital -considera-se rebento (juro) dele o pagamento feito pelo Estado -permanece ilusório, fictício. A soma emprestada ao Estado não existe mais. Demais, ela não se destinava a ser despendida, empregada como capital, e só investida como tal teria podido transformar-se em valor que se mantém [...]. A possibilidade de vender o crédito que tem contra o Estado representa para A o poder de reembolsar o principal. Quanto a B, do ponto de vista particular dele, empregou capital como capital produtor de juros. Obviamente apenas substituiu A, ao comprar-lhe o crédito contra o Estado. Por mais numerosas que sejam essas transações, o capital da dívida pública permanece meramente fictício, e a partir do momento em que os títulos de crédito se tornam invendáveis, desfaz-se essa aparência de capital. Não obstante, conforme logo veremos, esse capital fictício possui movimento próprio (Marx, 1985, pp.534-535).

Por isso Marx afirma que constituir capital fictício chama-se capitalizar. Capitaliza-se toda receita periódica, considerando-a, na base da taxa média de juro, rendimento que proporcionaria um capital emprestado a essa taxa. Por exemplo, para a receita anual de 100 libras e para a taxa de juros de 5%, as 100 libras seriam o juro anual de 2.000 libras, consideradas então o valor-capital do título de propriedade sobre as 100 libras anuais. Para

quem comprou esse título, a receita anual de 100 libras representa na realidade o juro do capital que colocou a 5%. Assim desaparece o último vestígio de conexão com o processo efetivo de valorização do capital e reforça-se a ideia de ser o capital autômato que se valoriza por si mesmo.

Desse modo se estabelece uma clara diferença entre a dinâmica acima referida e aquela outra em que as ações, como títulos de propriedade, representam as companhias ferroviárias, de mineração, de navegação, etc, que representam capital efetivo, capital empregado e operante nessas empresas ou soma de dinheiro adiantado pelos acionistas para nelas ser desembolsado como capital. A ação, nada mais é que título de propriedade sobre parte do lucro e da mais-valia a ser realizada por intermédio desse capital. Desse modo, o movimento autônomo do valor desses títulos de propriedade, sejam títulos da dívida pública ou ações, reforça a aparência de constituírem capital efetivo ao lado do capital ou do direito que possam configurar. Assim, o valor de mercado desses títulos é em parte especulativo, pois não é determinado apenas pelo rendimento efetivo, mas pelo esperado, pelo que previamente se calcula. Admitindo que seja constante a mais-valia produzida pelo capital efetivo ou, não existindo capital como no caso da dívida pública, que o rendimento anual seja legalmente fixado e que além disso haja segurança bastante, o preço desses títulos varia na razão inversa da taxa de juros (Marx, 1985, p.538).

Para Marx, na verdade,

todos esses papéis constituem apenas direitos acumulados, títulos jurídicos sobre produção futura, e o valor-dinheiro ou o valor-capital ora não representa capital algum, como é o caso das apólices da dívida pública, ora é regulado de maneira independente do valor do capital efetivo que esses papéis configuram (Marx, 1985, p. 539).

Nesse contexto, em todos os países, massas gigantescas do capital portador de juros, ou *moneyed capital* (Marx, 1985, p.539), encontram-se em trânsito, inseridas como capital em operações que visam sua acumulação, partindo primeiramente da conformação e acumulação de direitos sobre a produção, acumulação segundo o preço de mercado, o valor-capital ilusório deles. Parte do capital bancário, fração do capital entesourado, é empregada nesses papéis que rendem juros. Desse modo, em se tratando da aplicação em títulos públicos, a acumulação do capital da dívida pública, como veremos no capítulo correspondente, nada mais é que aumento de uma classe de proprietários do capital transformados em credores do Estado, pelo que passam a ter o direito a tomar para si certas quantias tiradas do montante dos tributos, impostos e contribuições arrecadados (Marx, 1985, p.548). No Brasil, nas últimas décadas, portanto, tomando para si parte dos tributos arrecadados e de dividendos recebidos pelo Estado das

empresas estatais, são esses interesses e essas engrenagens que têm conspirado e atuado contra a plenitude do financiamento pelo Estado das políticas e direitos sociais previstos na Constituição Federal e respectivos planos nacionais. Esses títulos, que integram o estoque da dívida pública mobiliária, servem de capital a seus possuidores, posto que são mercadorias vendáveis, em mercados secundários, impulsionados pelo próprio Tesouro Nacional, podendo, dessa forma, serem reconvertidos em capital. No caso das ações, títulos de propriedade sobre sociedades mercantis, ferrovias, minas, etc. são direitos sobre capital real. Contudo, esse capital não está disponível, não pode ser extraído de onde está, dando direitos, apenas, a parte da mais-valia a ser obtida a partir das operações junto aos setores produtivos que representam. Por isso, “ganhar e perder por meio das oscilações desses títulos [...] são cada vez mais o resultado da especulação, do jogo” (Marx, 1985, p.549). Além disso, a acumulação de capital pode ser entendida também por acumulação da riqueza nas mãos dos banqueiros, como intermediários entre capitalistas financeiros particulares, de um lado, e, do outro, o Estado, as comunidades e os tomadores de empréstimos da esfera produtiva, pois “fundos públicos, ações e quaisquer outros títulos são campos de investimentos de capital que se pode emprestar, de capital que se destina a ser portador de juros” (Marx, 1985, pp.549-550).

Ao destacar aspectos pré-capitalistas da movimentação do capital, de acordo com Marx (1985),

o capital portador de juros, ou como podemos chamar em sua forma antiga, o capital usurário, pertence, como o irmão gêmeo, o capital mercantil, às formas antediluvianas de capital que por longo tempo precedem o modo capitalista de produção e se encontram nas mais diversas formações econômicas da sociedade (Marx, 1985, p.680).

Marx por isso destaca que “a usura centraliza as fortunas em dinheiro, onde estão dispersos os meios de produção” (Marx, 1985, p. 684). Para o autor,

enquanto rege a escravidão, ou enquanto o produto excedente é consumido pelo senhor feudal e seu séquito, e o dono de escravos ou senhor feudal ficam sob o domínio da usura, não se altera o modo de produção; este apenas se torna mais duro para o trabalhador. O dono de escravos ou o senhor feudal sugam mais, porque são fortemente sugados pela usura” (Marx, 1985, p.684).

É possível caracterizar-se ainda que “a usura atua revolucionária em todos os modos pré-capitalistas de produção somente quando destrói e dissolve as formas de propriedade que, pela solidez e pela constante reprodução uniforme, servem de base à organização política” (Marx, 1985, p.684). Marx destaca também que na Idade Média em nenhum país existia taxa geral de juros. A igreja, por princípio, proibia o juro. Contudo, o capital usurário possui o método de explorar do capital sem o correspondente modo de produção (Marx, 1985, pp.684-

685).

O desenvolvimento do capital usurário, portanto, liga-se ao do capital mercantil e particularmente ao do capital financeiro. Entretanto, para o autor,

a usura, que arruína os ricos proprietários de terras e esgota os pequenos produtores, faz que se formem e se concentrem grandes capitais em dinheiro. Depende por inteiro do nível de desenvolvimento histórico e das circunstâncias dele decorrentes, a extensão em que esse processo extingue o antigo modo de produção, como aconteceu na Europa moderna, e a possibilidade que ele tem de substituir o modo de produção antigo pelo capitalista [...] (Marx, 1985, p.681).

Nessas condições, contudo, o juro retirado dos produtores tem lastro distinto do juro extraído de parte do lucro, da mais-valia, já no modo de produção capitalista, sendo também distinta a fonte que lhe paga quando se trata da dívida pública, do Estado, que veremos a seguir.

3.1 DÍVIDA PÚBLICA E AS FINANÇAS NACIONAIS

Como poderá ser observado a partir de Reis (2015), as transferências regulares de fundos públicos do tesouro nacional, prioritárias e crescentes enquanto gasto público, para o pagamento de juros e amortizações relativos à dívida pública têm comandado a gestão das finanças públicas no país nas últimas décadas, permanecendo como a principal despesa do orçamento federal brasileiro (Ávila, 2007, p.45), devendo constituir-se, por isso, num debate estratégico junto aos movimentos sociais do campo e da cidade no país. Acompanhadas também por operações de crédito em valores crescentes, contraídas pelo Tesouro Nacional via emissão de novos títulos públicos, destinados ao refinanciamento da dívida pública a partir de 1997⁵⁰, revelam ainda uma dinâmica que antecede e acompanha sua execução, caracterizada pela alteração frequente do ordenamento jurídico, como se demonstrará a seguir, a partir da Constituição de 1988, de leis complementares e das leis ordinárias relativas ao orçamento público, articuladas sempre que os interesses representados pelos proprietários da dívida são postos em risco. Nos anos de 2004, 2005 e 2007, conforme aponta o portal referido abaixo na nota de rodapé, os valores destinados ao refinanciamento da dívida pública foram superiores àqueles destinados tanto ao orçamento fiscal quanto ao orçamento da seguridade social, demonstrando a gravidade da intervenção da dívida sobre os fundos públicos.

⁵⁰ Disponível em <https://www.congressonacional.leg.br/materias/materias-orcamentarias/-/matorc/resumo>, o Congresso Nacional garante o acesso ao histórico das leis orçamentárias sancionadas desde a Constituição Federal de 1988. No referido portal, onde constam as leis dos planos plurianuais, das diretrizes orçamentárias e das leis orçamentárias anuais desde então, é possível constatar que, a partir de 1997, além das estimativas de receitas e despesas para a execução dos orçamentos fiscal, da seguridade social e de investimentos, as leis orçamentárias anuais passam a colocar também as estimativas para o refinanciamento da dívida pública, por meio da realização de operações de crédito, o que representa um novo patamar de intervenção e apropriação da dívida pública sobre a execução orçamentária da União.

Para Fattorelli (2013, pp.3-4),

historicamente, os povos nunca foram devidamente informados sobre as dívidas públicas que pagam através de seus orçamentos governamentais [...]. Em geral, todos entendem que se existem dívidas é porque, previamente, houve ingresso de recursos oriundos da contratação de operações de crédito e/ou de emissão de títulos públicos. No entanto, a partir de investigações realizadas por cidadãos em diversos países restou demonstrado que grande parte das chamadas dívidas públicas - internas e externas - não respondem exatamente a esse critério, pois foram geradas sem qualquer contrapartida em bens, serviços ou benefícios para a coletividade. Ademais, tais dívidas crescem sob o efeito de custos financeiros abusivos, condições viciadas, sucessivos refinanciamentos, entre outras estratégias que provocam a auto geração contínua de novas dívidas; um esquema que exige constante entrega de recursos para o pagamento de elevados juros, comissões e outros gastos, enquanto o saldo da dívida segue aumentando [...]. Ao final, o custo da dívida pública é transferido diretamente para a sociedade, em particular para os mais pobres, tanto por meio do pagamento de elevados tributos incidentes sobre tudo o que consomem, quanto pela ausência ou insuficiência de serviços públicos a que têm direito - saúde, educação, assistência social, previdência - e, ainda, entregando patrimônio público mediante as privatizações e a exploração ilimitada de riquezas naturais, com irreparáveis danos ambientais, ecológicos e sociais (Fattorelli, 2013, pp.3-4).

Nesse período, não foram poucas as vezes em que, de um lado, profissionais da educação e movimentos sociais estiveram envolvidos nas disputas pelo financiamento das ações para a manutenção e desenvolvimento do ensino, demandando a ampliação de recursos e/ou vinculações constitucionais para tais desafios, como na Assembleia Nacional Constituinte, em 1987 e 1988. Nessa jornada, pautas e bandeiras de luta renovam-se ano após ano, nas sucessivas conferências nacionais de educação, como em 2010, 2014, 2022 e agora em 2024, bem como nos objetivos e metas dos planos nacionais de educação, ainda que não atendidos entre uma e outra das conferências e dos planos. Enquanto isso, do outro lado, Presidentes da República, Ministros de Estado e governadores, ao lado de parlamentares e, sobretudo, de parcela da imprensa econômica atrelada aos interesses financeiros, com seus costumeiros editoriais conservadores do ponto de vista fiscal⁵¹, permanentemente se lançam na mesma arena, argumentando que tais demandas, como o crescimento dos gastos primários como proporção do PIB, eram inviáveis para o equilíbrio das contas nacionais, pois “não cabiam no orçamento”.⁵² Nessa autêntica luta de classes, contudo, o pagamento anual de juros

⁵¹ Logo após a realização da Conferência Nacional de Educação encerrada em 30 de janeiro de 2024, o Jornal “Folha de São Paulo” lançou Editorial, no dia 02 de fevereiro de 2024, intitulado “Educação à sério”, e subtítulo “Conferência sobre educação desperdiça tempo com bandeiras demagógicas”, em que, entre outros argumentos, expressa que “O documento da Conae mantém, ainda, uma meta farsesca que já faz parte do PNE hoje em vigor, de 2014 —a elevação do gasto público em educação a 10% do Produto Interno Bruto, algo como o dobro do patamar atual.” Disponível como anexo no site da Fineduca, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, em Notas e manifestações apoiadas pela Fineduca – FINEDUCA. Acesso em: 04 de fev. de 2024.

⁵² Em matéria publicada no dia 19 de setembro de 2016, o Portal InfoMoney informava que “O ministro da Fazenda, Henrique Meirelles, reforçou a importância da aprovação da PEC (Proposta de Emenda à Constituição) 241/2016, do teto dos gastos, e da reforma da previdência para o Brasil enfrentar o aumento do endividamento do governo. Segundo ele, todos os governos elevaram o percentual da despesa primária em relação ao PIB (Produto Interno Bruto) porque a Constituição brasileira prevê uma rigidez muito grande no Orçamento. “Se não alterarmos a Constituição não vamos combater o aumento

sobre a dívida pública, gigantesco em valores e proporções do PIB não é sequer discutido, enquanto as despesas com as funções saúde e educação, com vinculações orçamentárias constitucionais, são responsabilizadas pela falta de margem de manobra para o exercício da política fiscal, leia-se, do aprofundamento do ajuste fiscal. Por essa razão, para Reis (2015), ao estudar o financiamento da educação superior pública,

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 [...] (Reis, 2015, 29).

Os números publicados pelo Portal da Auditoria Cidadã da Dívida⁵³, relativos a 2022, confirmam a disparidade entre os dispêndios com a dívida pública, dominantes na função dos “Encargos Especiais”, e as demais funções, como se observa na Figura 01 a seguir.

Figura 01: Orçamento Federal executado (Pago) em 2022.



Fonte: Auditoria Cidadã da Dívida Pública. 2024. www.auditoriacidadadadividapublica.org.br. Adaptação do autor.

De acordo com o Portal da Auditoria,

das despesas”, afirmou em almoço-debate do Lide (Grupo de Líderes Empresariais). Disponível em <https://www.infomoney.com.br/mercados/se-nao-alterarmos-a-constituicao-nao-vamos-combater-o-aumento-das-despesas-diz-meirelles/>. Acesso em: 12 dez.2023.

⁵³ Disponíveis em Gastos com a dívida consumiram 46,3% do orçamento federal em 2022 - Auditoria Cidadã da Dívida (auditoriacidadadadividapublica.org.br). Acesso em: 24 jan.2024.

Em 2022 o valor total gasto com pagamento de juros e amortizações da dívida pública federal somou R\$1,879 trilhão e a origem dos recursos mostra o privilégio da dívida, em detrimento dos investimentos sociais:

. **R\$ 1,651 trilhão** – tiveram como origem a emissão de títulos públicos, que em vez de servirem para financiar investimentos sociais e garantir o desenvolvimento socioeconômico do país, têm sido consumidos integralmente nos gastos da própria dívida que, apesar desse vultoso pagamento, não para de crescer!

. **R\$ 228,5 bilhões** – referem-se a valores provenientes de outras receitas que não têm relação com a emissão de títulos públicos e que poderiam ter sido destinadas às áreas sociais, mas foram destinadas para o pagamento de juros e amortizações da dívida.

Assim, além de consumir praticamente toda a emissão de títulos públicos (apenas R\$28,5 bilhões de títulos públicos foram destinados às áreas sociais em 2022), os gastos com a dívida pública ainda avançaram sobre as receitas provenientes de outras fontes, retirando R\$ 200 bilhões das áreas sociais em 2022. Alguns exemplos de fontes de recursos utilizadas para o pagamento da dívida pública federal em 2022 são **lucros do Banco Central** (R\$ 98 bilhões), **lucros das Empresas Estatais** (R\$ 50,1 bilhões), **recebimento de dívidas de estados e municípios** (R\$ 20 bilhões) e **Royalties do Petróleo** (R\$ 11,5 bilhões). Os dados evidenciam como as empresas estatais têm sido usadas para privilegiar o setor financeiro, à custa do sacrifício do povo que paga caro pelo alto preço de tarifas de ônibus, botijão de gás, gasolina e diesel (que é repassado para o frete em todos os produtos transportados), além de onerosas tarifas bancárias e juros altos: a Petrobras distribuiu R\$ 56 bilhões de dividendos para o governo em 2022, enquanto o Banco do Brasil distribuiu R\$ 6 bilhões, e, como vimos praticamente todo esse lucro se destinou para gastos com a dívida nunca auditada. Conforme prevê a Lei 9.530/1997, todos os dividendos das estatais distribuídos ao governo federal devem ser destinados para a amortização da dívida pública federal (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA PÚBLICA,2024).

A construção e trajetória da dívida pública respondem a uma complexa interação entre as diversas políticas macroeconômicas: cambial, creditícia, monetária, tributária e fiscal. Neste sentido, para assegurar a transferência dos fundos públicos que a dívida proporciona à acumulação do capital, um conjunto de normas e práticas vêm sendo regularmente aprovadas e implementadas, desde 1988, por meio de reformas constitucionais, aprovação e revisão de leis complementares e de leis ordinárias. Além das normas legais acima referidas, destaca-se ainda a exigência a partir de 2000, conforme apontar-se-á no capítulo 4º, como anexo da Lei das Diretrizes Orçamentárias, LDO, a fixação de metas fiscais anuais como proporção do Produto Interno Bruto, através das quais recursos orçamentários devem ser reservados para garantir o pagamento dos juros, bem como de amortização dos valores referentes ao resgate anual dos títulos públicos emitidos, nas respectivas datas de vencimento. As Leis Orçamentárias Anuais devem prever também, como já havia sido destacado a partir de 1997, os valores a serem destinados ao refinanciamento da dívida, quando da impossibilidade da amortização de todo o estoque vincendo até o final de cada ano correspondente.

A partir das fontes oficiais, a constituição da dívida pública é apresentada regularmente como uma estratégia que visa complementar as receitas estatais, quando a arrecadação tributária se demonstra insuficiente para financiar os gastos relativos aos seus objetivos institucionais, financiando assim o “déficit público”. Para disseminar a crítica a essa

insuficiência de receitas como fruto do “excesso de gastos”, recorre-se regularmente à célebre comparação entre as finanças do Estado e as finanças de uma família, ou de uma “dona de casa” que, “responsavelmente”, sabe que “não pode gastar mais do que recebe”. Entretanto, para Rossi et al. (2019, p.07)

[...] essa comparação entre o orçamento público e o familiar não é apenas parcial e simplificadora, mas essencialmente equivocada. Isso porque desconsidera três fatores fundamentais. O primeiro é que o governo, diferentemente das famílias, tem a capacidade de definir o seu orçamento. A arrecadação de impostos decorre de uma decisão política e está ao alcance do governo, por exemplo, tributar pessoas ricas ou importações de bens de luxo, para não fechar hospitais. Ou seja, enquanto uma família não pode definir o quanto ganha, o orçamento público decorre de uma decisão coletiva sobre quem paga e quem recebe, quanto paga e quanto recebe. O segundo fator que diferencia o governo das famílias é que, quando o governo gasta, parte dessa renda retorna sob a forma de impostos. Ou seja, ao acelerar o crescimento econômico com políticas de estímulo, o governo está aumentando também a sua receita. Como visto, o gasto público em momentos de crise econômica, principalmente com alto desemprego e alta capacidade produtiva ociosa, incentiva/promove a ocupação da capacidade, reduz o desemprego e gera crescimento. Por fim, o terceiro fator não é menos importante: as famílias não emitem moeda, não têm capacidade de emitir títulos em sua própria moeda nem definem a taxa de juros das dívidas que pagam. Já o governo faz tudo isso (Rossi et al., 2019, p.07).

Ao lado desse “argumento” que equipara os gastos do estado aos das famílias, sem fundamento empírico algum, circula outro, com forte apelo moral, com o qual se prega a “responsabilidade fiscal” na gestão das finanças, devendo, por isso, se recorrer à “austeridade fiscal”, ao “corte de gastos públicos”, como se demonstrará ainda nesse capítulo, sempre que as despesas excederem às receitas. Caracterizado então o déficit público, como receitas menores que despesas, condena-se tanto o recurso à emissão de moeda para financiá-lo, considerada uma medida inflacionária, como o aumento da carga tributária como proporção do Produto Interno Bruto, recurso tido como inadequado frente às necessidades de investimento privado e aos desafios do crescimento econômico. Além disso, por meio do artigo 34 da Lei Complementar 101, sancionada em 04 de maio de 2000, vedou-se ao Banco Central, a partir de dois anos da sanção da referida Lei, a emissão de títulos públicos, sendo proibida ainda, nos termos do artigo 35,

a realização de operação de crédito entre um ente da Federação, diretamente ou por intermédio de fundo, autarquia, fundação ou empresa estatal dependente, e outro, inclusive suas entidades da administração indireta, ainda que sob a forma de novação, refinanciamento ou postergação de dívida contraída anteriormente (Brasil, 2000).

Contudo, está liberado o financiamento estatal junto ao setor privado por meio da emissão de títulos públicos pelo Tesouro Nacional, com o pagamento de seus encargos posto em primeiro lugar na fila e em ordem de grandeza na execução dos gastos públicos, desde 04 de maio de 2000.

Autores como Brettas (2012) e Cano (2014) entendem, porém, que algumas questões

merecem ser avaliadas no caso brasileiro em relação a outros países, no tocante à destinação do fundo público para o pagamento da dívida e seus encargos. Destacaria, entre elas, em primeiro lugar, os prazos de vencimento do estoque da dívida. No Brasil, uma elevada proporção desse estoque tem sido mantida em prazos muito curtos⁵⁴ (0 a 12 meses e 12 a 24 meses) ou médios (24 a 36 meses) em relação a outros países. Em segundo lugar destacam-se as taxas de juros que remuneram os diferentes títulos e/ou contratos de endividamento componentes do estoque da dívida. Em terceiro lugar a natureza da dívida, se contratual, vinculada a substituição de importações, investimentos produtivos e de infraestrutura (para financiar, por exemplo, a construção de rodovias, ferrovias, aeroportos, portos, usinas hidroelétricas, obras de saneamento ambiental integrado, etc.) ou mobiliária (em títulos públicos). No primeiro caso o endividamento é associado à promoção do crescimento e do desenvolvimento econômico. No segundo caso, expressa forte relação com as políticas monetária, cambial e seu próprio refinanciamento puro e simples, quando o elevado pagamento de juros e amortizações da dívida descapitalizam fortemente o Estado, privando-o da capacidade de promover o financiamento produtivo e de políticas sociais de caráter universal. Partindo dessas categorias de análise, para Brettas (2012, p.116), enquanto o Japão possuía uma dívida pública de 209,20% de seu PIB em 2011, gastou menos de 1% de seu orçamento com pagamento de juros. No terceiro caso, para Teles (2016),

[...] o princípio da equidade das gerações é central para o enfrentamento do endividamento no Brasil. Ele consiste na impossibilidade de políticas realizadas no presente que comprometam o desenvolvimento das gerações futuras. Em se tratando de débito público não se podem contrair empréstimos num valor que possa prejudicar as gerações futuras. Verifica-se o prejuízo social quando a geração futura não pode mais escolher como realizará seus gastos por ter significativo comprometimento do orçamento com o pagamento da dívida pública (Teles, 2016, p.257).

Entretanto, sem permitirem o debate e as deliberações democráticas acerca da gênese da dívida pública, dos interesses privilegiados na sua constituição e gestão, para a identificação da natureza das despesas que desequilibram as contas públicas, as fontes oficiais que fazem circular conceitos e informações acerca da dívida pública mantém-se atreladas a uma visão estritamente contábil acerca de sua existência, considerando-a, como visto, consequência de gastos superiores às receitas, relacionando-a, portanto, exclusivamente, ao financiamento do déficit público, com distintas modalidades de remuneração e prazos de resgate desse financiamento. Na verdade, porém, “o emaranhado de explicações contraditórias

⁵⁴ De acordo com os números da Dívida Pública Federal computados até março de 2024, os vencimentos em até 12 meses estavam registrados em R\$ 1,255 trilhão de reais. Entre 12 e 24 meses a quantia era de R\$ 1,222 trilhão de reais. Acima de cinco anos, R\$ 1,506 trilhão de reais. Disponível em https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:49474. Acesso em 08 mai.2024.

que encontramos na economia resulta mais da diversidade de interesses do que da complexidade dos próprios fenômenos” (Dowbor, 2008, p.180). Neste sentido, nessa primeira parte em que vamos discorrer acerca do tema, compartilhamos informações com origem nos portais oficiais da administração federal, como o Tesouro Nacional, o Ministério da Fazenda e o Banco Central para, em seguida, trazer à análise o contraditório, mostrando a dívida pública, desde a gênese de seu perfil atual, seu papel e o custo de seus encargos como um amplo mecanismo de transferência dos fundos públicos para o capital, correspondendo tais operações, a partir da arrecadação oriunda da tributação vigente no país, à apropriação privada do valor correspondente à riqueza socialmente constituída pelo trabalho.

3.1.1 A dívida pública na perspectiva do Tesouro Nacional

Na página eletrônica do Tesouro Nacional encontram-se as informações gerais acerca da dívida pública, compartilhando-se conceitos e relatórios de seu Plano Anual de Financiamento, sua divisão nos componentes interno e externo, o que significam a dívida contratual e a dívida mobiliária, as características dos títulos que a compõem com respectivos indexadores de correção, os estoques, prazos de resgate (maturidade) e a identificação em termos gerais dos proprietários dos respectivos títulos. Não há, entretanto, desde 1988, em nenhum dos governos eleitos, como base para a adoção de atitude relativa à auditoria constitucional da dívida, quaisquer referências críticas à sua formação, sua gênese, seu impacto na utilização dos fundos públicos, na distribuição ou concentração de riqueza no país. A dívida pública tem sido escandalosamente aceita e legitimada como ela é, atitude governamental diametralmente oposta ao tratamento que os capitalistas dão ao endividamento das outras empresas quando as pretendem adquirir ou incorporar em processos de fusão, ou mesmo à forma como administram suas próprias dívidas, tributárias, creditícias e previdenciárias, perante a Receita Federal do Brasil e aos bancos públicos. Aprofundando o endividamento interno e externo, a página do Tesouro Nacional ressalta ainda as opções pelas quais os proprietários podem, inclusive, realizar investimentos por meio da aquisição de títulos públicos, como nos programas “Tesouro Direto”, Tesouro Direto Coletivo, com o “Título Educação +”⁵⁵ e também com a primeira emissão em dólares de “Títulos sustentáveis”, por meio da ação intitulada “GLOBAL 2031 ESG”⁵⁶.

Na oferta dos Títulos da opção “Tesouro Direto Coletivo”, trata-se de

⁵⁵ Disponível em Tesouro Direto lança investimento coletivo e cadastro rápido para o Tesouro Educa+ — Tesouro Nacional (www.gov.br) . Acesso em: 23 nov. 2023.

⁵⁶ Disponível em BRASIL ANUNCIA RESULTADO DE SUA PRIMEIRA EMISSÃO DE TÍTULO SUSTENTÁVEL EM DÓLARES — Tesouro Nacional (www.gov.br) . Acesso em: 23 nov. 2023.

funcionalidade que permite que familiares e amigos também possam investir em nome de crianças e adolescentes no Tesouro Educa+, título destinado à formação de renda complementar para custear estudos, e auxiliar no planejamento de ações educacionais desses beneficiários. Com o Tesouro Direto Coletivo, os pais e responsáveis podem criar, a partir de um objetivo definido, uma campanha colaborativa no site do Tesouro Direto. A campanha deve ter um nome e uma descrição, que ficarão visíveis para os apoiadores. Após essa etapa, será gerado um link a ser divulgado a amigos e familiares, que poderão escolher um valor de contribuição, a ser pago via Pix, e auxiliar a financiar coletivamente o futuro educacional da criança cadastrada. Os pais poderão acompanhar na plataforma do Tesouro Direto Coletivo todo o andamento da campanha e conferir os apoios já recebidos e quanto falta para alcançar o objetivo estabelecido. O passo a passo para a criação da campanha de financiamento está disponível no **Blog do Tesouro Direto** (Brasil,2023).

Já a oferta dos “títulos sustentáveis”, o “*GLOBAL 2031 ESG*”,

tem vencimento em 18 de março de 2031 e foi emitido no montante de US\$ 2,0 bilhões, uma taxa de retorno para o investidor de 6,50% a.a., que corresponde a um *spread* de 181,9 pontos-base acima da Treasury de referência (título do tesouro norte-americano), menor nível em novas emissões em quase uma década. O título sustentável tem cupom de juros de 6,25% a.a., cujo pagamento será realizado em 18 de março e 18 de setembro de cada ano. A emissão foi realizada ao preço de 98,572% do seu valor de face. A emissão representa **um novo marco na gestão da Dívida Pública Federal ao reafirmar o compromisso da República com políticas sustentáveis**, convergindo com o crescente interesse de investidores não residentes, e com a expansão do mercado de títulos temáticos no mundo (Brasil, 2023, grifo nosso).

Nessa operação, o Tesouro Nacional assumiu o compromisso de aplicar o montante equivalente aos recursos captados em ações que impulsionem a sustentabilidade e contribuam para a mitigação de mudanças climáticas, para a conservação de recursos naturais e para o desenvolvimento social, devendo destinar, como limite inferior, 50% para a área ambiental e 40% para a área social, projetando um limite superior, porém, de 60% e 50% para as mesmas áreas. Entretanto, a composição formulada aponta que no mínimo 75% sejam dedicados ao financiamento de novas despesas e no máximo 25% sejam dedicados ao refinanciamento de despesas já executadas, ou em curso, ou seja, um endividamento que irá, ainda que em parte, substituir outro endividamento anterior não liquidado. Além disso, a subserviência aos interesses do capital rentista se demonstra nítida com afirmações do tipo “a emissão representa **um novo marco na gestão da Dívida Pública Federal ao reafirmar o compromisso da República com políticas sustentáveis**, convergindo com o crescente interesse de investidores não residentes, e com a expansão do mercado de títulos temáticos no mundo”. Em que doutrina econômica ou ambiental se ampara a proposição do desenvolvimento de “políticas sustentáveis” através do endividamento público? Na prática, o endividamento público é o meio para garantir a remuneração e acumulação do capital, e seu atrelamento “à realização de políticas sustentáveis” o álibi para subtrair receitas arrecadadas pelo tesouro, com restrições aos gastos sociais.

Dada a incoerência que carregam, algumas questões centrais merecem, brevemente, ser destacadas nas novas ofertas de títulos, ao lado do já conhecido programa “Tesouro Direto”. Em primeiro lugar, ao utilizar a emissão de títulos públicos não apenas como ferramenta de política monetária, mas também para estimular o investimento de pessoas físicas e jurídicas, o Tesouro Nacional segue a linha antes apontada da transformação do país, via aumento da dívida pública, em plataforma de valorização financeira (Lopreato, 2006). No caso do programa “Tesouro Direto”, uma espécie de Robin Hood às avessas, permite-se que pessoas físicas apliquem seus excedentes de renda e patrimônio nesses títulos, sendo remunerados mediante restrições aos gastos não-financeiros, essenciais à expansão dos direitos sociais e à proteção dos mais vulneráveis. No Programa “Tesouro Educação +” constitui-se dívida pública para “auxiliar a financiar coletivamente o futuro educacional da criança cadastrada”, no país onde a educação básica pública e gratuita é garantida constitucionalmente, as matrículas dos 04 aos 17 são obrigatórias e a União complementa, por disposição constitucional, os recursos estaduais e municipais destinados ao Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e Valorização dos Profissionais da Educação, o FUNDEB, além de manter expressivo contingente de universidades e institutos federais de educação públicos. Já em relação aos “Títulos Sustentáveis” se repete o processo de endividamento, dessa vez no âmbito externo, com a emissão atingindo US\$ 2 bilhões, equivalentes a R\$ 9,780 bilhões, ao câmbio de 23 de novembro de 2023, valendo o dólar R\$ 4,89 nesta data. A quantia apurada com a emissão acima revela-se irrisória se computarmos, até novembro de 2023, os valores já pagos pelo Tesouro Nacional referentes aos juros da dívida pública, que nesse mês consumiram R\$ 30,733 bilhões, 3,14 vezes mais que o apurado com a emissão dos “Títulos Sustentáveis”. No ano de 2023, até novembro, já foram pagos R\$ 238,95 bilhões de juros, 24,43 vezes mais que o apurado com a emissão daqueles US\$ 2 bilhões. A hipótese que se lança, nessa situação, é que o Tesouro Nacional, exercendo uma certa “autonomia”, na verdade foi capturado pelo processo de endividamento como plataforma de valorização financeira, lançando-se, aqui e acolá, ao rotineiro processo de invenções/ inovações financeiras à serviço do capital. No caso dos títulos emitidos no programa GLOBAL 2013 ESG, autodenominados “títulos sustentáveis”, a operação foi liderada pelos bancos *Itaú, J.P. Morgan e Santander*. Além das novas emissões, as operações de refinanciamento são também intermediadas pelos bancos e quanto maiores os seus valores maiores os ganhos dessas instituições financeiras.

Retomando os aspectos conceituais acerca da dívida pública, de acordo com as informações oficiais, disponibilizadas pelo Tesouro Nacional em sua página na internet,

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. Ela pode ser classificada [...] i) quanto à forma utilizada para o endividamento, e ii) quanto à moeda na qual ocorrem os fluxos de recebimento e pagamento da dívida. [Assim] [...] o endividamento pode 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, como o Japan Bank For International Cooperation e o KfW, e com bancos privados. Em relação à moeda [...] 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). (Brasil, 2023, grifos nossos).⁵⁷

Ao acessar o referido livro indicado na nota de rodapé abaixo, chamam a atenção as informações disponibilizadas acerca da publicação, tais como quando o portal assinala que

[...] é importante reforçar **o valor** desse livro para a sociedade brasileira, seja pela busca da **desmistificação do tema, pelo aumento da transparência**, ou pelo fato **de o assunto ser tratado sob critérios técnicos e bem definidos**. Ao tempo em que coroa uma etapa importante da evolução institucional do Ministério da Fazenda e, em particular, da Secretaria do Tesouro Nacional, o livro sinaliza alguns dos desafios que ainda nos aguardam, relacionados tanto à consolidação de algumas etapas institucionais quanto ao desenvolvimento do **mercado secundário da dívida e ao aumento e diversificação da base de investidores [sic]**. A superação de tais desafios nos permitirá continuar o avanço em direção a uma estrutura de dívida com custos e riscos ainda menores (Brasil, 2023, grifos nossos).

Embora a pesquisa que conduzimos não tenha tido como objeto de estudo a formação e gestão da dívida pública em si, a destacamos como referência para a atuação do Ministério da Fazenda, seus órgãos vinculados, e do Ministério do Planejamento, que comanda a execução do orçamento público pois, desde 1988, associada à dívida, a supremacia dos interesses financeiros na condução das políticas econômica e fiscal, em especial a partir de 2000, tem imposto severos e renovados constrangimentos à expansão da aplicação de fundos públicos a favor do investimento produtivo, ao financiamento robusto e emancipatório das

⁵⁷ Para mais informações sobre conceitos e formas de classificação da Dívida Pública Federal, o Tesouro Nacional sugere consultar o Capítulo 4 da Parte 1 do livro **Dívida Pública - A Experiência Brasileira**. O Tesouro indica ainda também como disponíveis diversos vídeos explicativos sobre a Dívida Pública Federal ([link](#)).

políticas sociais universais, nesse universo destacado o financiamento da educação pública. Desse modo, para Teles (2016),

tal a relação entre Estado e capital financeiro que verificamos majoritariamente a sucumbência da soberania política dos Estados em face das estratégias do mercado internacional dominadas pelos bancos. **O mercado financeiro de títulos da dívida tem no Estado papel decisivo**, já que é dirigido pelas políticas de Estado, [...] aquele que nos momentos de crise econômica e crises do capital financeiro é reiteradamente chamado a resolver os conflitos econômicos decorrentes da desregulamentação dos mercados, na linguagem dos movimentos sociais “**coletivizando os prejuízos**” (Teles, 2016, p.250. grifos nossos).

Alinhando-nos a Santo; Mendes (2016, p.37), o que se pretende demonstrar nessa relação entre dívida pública e política econômica é, por um lado,

o papel preponderante que a dívida pública assumiu como salvação para o capital portador de juros aumentar seu espaço de valorização e, ao mesmo tempo preservar seu valor. Por outro lado, evidenciam-se como as reformas neoliberais garantiram relativa segurança aos rentistas para se protegerem das turbulências do capitalismo em uma crise que se arrasta há décadas (Santo; Mendes, 2016, p.37).

Há um sentido na associação das reformas neoliberais e da dívida pública como estratégia que visa garantir segurança à valorização do capital. “O dinheiro, enquanto dinheiro, não rende nada, ele não se multiplica e nem se reproduz” (Nakatani, 2007, p.15). Portanto, entendemos que, dos números que lhe dão dimensão aos interesses que representa, a dívida pública pode ser interpretada a partir da figura geométrica do poliedro. Ao procedermos dessa forma, analisando suas várias faces, trazemos inúmeras informações muitas vezes não reveladas pelos meios oficiais e, portanto, não compartilhadas pela visão ortodoxa que a associa, apenas, a um complemento extraordinário de receitas para financiar os gastos do Estado, quando estes excedem sua arrecadação de impostos e contribuições sociais. Apresentada com essa identidade, retira-se da dívida pública sua característica principal, que é apropriação que promove de fundos públicos arrecadados para financiar a expansão e a acumulação improdutiva do capital por uma minoria de proprietários, de pessoas jurídicas nacionais e estrangeiras, com elevada concentração de seu estoque nas contas de bancos, fundos financeiros e de previdência, seguradoras, do próprio governo, de não-residentes e pessoas físicas. Ainda que se argumente, nos círculos oficiais, que os fundos de pensão (como entidades de previdência fechada), credores do Estado, representam as expectativas de vida e aposentadoria de milhares de trabalhadores de empresas públicas, a representação que exercem não muda a natureza das operações que realizam como capital. Certamente por isso, sob a ótica oficial, não se evidenciam as contradições e o conflito de interesses inerentes ao componente histórico da formação do endividamento público recente do país, sobretudo após 1988. Além disso, reforçado pela combinação de diversas políticas

econômicas, o endividamento público tem gerado um amplo processo de apropriação privada do Estado, envolvendo tanto suas decisões econômicas quanto o arcabouço jurídico que propõe para dar-lhes sustentação, após aprovado no parlamento. Veremos ainda neste capítulo a estratégia ideológica e de pressão política do capital para que se concretize tal apropriação, quando entram em ação diversos atores, nacionais e estrangeiros, públicos e privados, para assegurar legitimidade e consenso em torno de um padrão de execução dos gastos públicos voltado à promoção da acumulação improdutiva do capital.

Como uma das faces, sob o ponto de vista de sua gestão, de acordo com o Tesouro Nacional,

o **objetivo** da gestão da Dívida Pública Federal é **suprir de forma eficiente as necessidades de financiamento do governo federal**, ao menor custo no longo prazo, respeitando-se a manutenção de níveis prudentes de risco e, adicionalmente, **buscando contribuir para o bom funcionamento do mercado brasileiro de títulos públicos**.

Para o alcance desse objetivo, as seguintes **diretrizes** qualitativas norteiam a elaboração das estratégias de financiamento da DPF:

- Substituição gradual dos títulos remunerados por taxas de juros flutuantes por títulos com rentabilidade prefixada e títulos remunerados por índice de preços;
- Suavização da estrutura de vencimentos, com especial atenção para a dívida que vence no curto prazo;
- Aumento do prazo médio do estoque;
- Desenvolvimento da estrutura a termo de taxas de juros;
- **Aumento da liquidez dos títulos públicos federais no mercado secundário;**
- **Ampliação da base de investidores** (Brasil, 2023, grifos nossos).

Observa-se dessa forma, com a combinação dos itens grifados, que (i) a necessidade de financiamento do governo federal passa a ser sinônimo de endividamento, especialmente via emissão de títulos públicos, descartando-se a tributação progressiva e direta, a emissão de moeda, a alienação de ativos e o redirecionamento de dividendos recebidos das estatais; (ii) o tesouro nacional se assume como a base para a formação de um mercado de títulos públicos, transformando-os, mais do que num mecanismo de financiamento do governo federal, ou como instrumento de política monetária, em títulos-mercadorias; (iii) instaura-se a oferta de formas múltiplas de financiamento dos títulos-mercadorias; (iv) o tesouro se transforma em garantidor de liquidez para os títulos-mercadorias no mercado secundário, fortemente especulativo; (v) consolida-se a transformação da emissão de títulos-mercadorias e do endividamento do Estado num negócio, para o qual se busca a ampliação da base de “investidores”. Com isso, se fortalece intensamente “a lógica dominante nessa fase do capitalismo, calcada na valorização dos *estoques* de riqueza financeira [...], [cobrando-se] dos gestores da política macroeconômica estabilidade e comprometimento [...] com a defesa dos interesses dos investidores no retorno das aplicações financeiras (Lopreato, 2006, p.207).

Ao abordar as diretrizes para a gestão da dívida pública, informa o Tesouro Nacional, no quesito denominado “Transparência”, que

a divulgação dos objetivos, diretrizes, estratégias e metas da administração da Dívida Pública Federal é essencial para garantir credibilidade às ações do governo e reduzir assimetria de informações, permitindo redução dos custos e riscos desta dívida ao longo do tempo. Dentre as vantagens da adoção de uma política de transparência, pode-se destacar **a redução das incertezas do mercado** acerca dos objetivos da política de administração de dívida e da consistência das decisões relacionadas a esses objetivos. Dentre os instrumentos divulgados pelo Tesouro Nacional com objetivo de dar transparência e previsibilidade à gestão da Dívida Pública Federal destacam-se o **Plano Anual de Financiamento**, o Relatório Anual e o Relatório Mensal da Dívida. O **Plano Anual de Financiamento** informa à sociedade e aos agentes econômicos os rumos a serem seguidos pela gestão da Dívida Pública Federal. O documento proporciona análise detalhada do programa de ações do Tesouro Nacional, expondo o conjunto de objetivos, diretrizes e metas que serão observados na gestão da Dívida Pública Federal em um determinado ano (Brasil, 2023, grifos nossos).

A realidade, entretanto, aponta noutra direção nada transparente. Segundo texto de Fattorelli (2019), da Auditoria Cidadã da Dívida Pública, publicada em 2016, a partir dos trabalhos da Comissão Parlamentar de Inquérito da Dívida Pública, da qual tomamos parte como membro titular, realizada na Câmara dos Deputados entre 2009 e 2010, constatou-se que no pagamento dos encargos da dívida,

grande parte dos juros nominais está sendo contabilizada como se fosse amortização [...]. [...] esse procedimento, que constitui uma “mega pedalada fiscal” [...] vem sendo adotado desde o Plano Real, quando a atualização monetária automática foi, em tese, abolida. Esse procedimento é ilegal e tem permitido tratamento privilegiado aos gastos com juros, ao mesmo tempo em que promove o crescimento exponencial do estoque da dívida interna, além de significar uma afronta direta à Constituição Federal especificamente o art. 167, III, conhecido como “regra de ouro” (Fattorelli, 2016).⁵⁸

Por esses procedimentos, ao se submeter todo o estoque da dívida à atualização monetária, também os juros correspondentes são corrigidos, mas passam a ser pagos como amortizações, que são consideradas despesas de capital. Para tal, amplia-se então, via operações de crédito, a possibilidade de emissão de novos títulos públicos para fazer frente ao refinanciamento dessas despesas de capital. Não há nenhuma norma legal que autorize corrigir todo o estoque da dívida pela atualização monetária. Para Fattorelli (2016), “esse procedimento é ilegal e tem permitido tratamento privilegiado aos gastos com juros, ao mesmo tempo em que promove o crescimento exponencial do estoque da dívida interna” (Fattorelli, 2016).

Além disso, os números disponibilizados na página do Tesouro Nacional confirmam a natureza da emissão dos títulos-mercadorias, quando se aponta que, para R\$ 1,433 trilhão em

⁵⁸ A publicação da Auditoria que explica essa ilegalidade está disponível em EXPLICAÇÃO SOBRE O GRÁFICO DO ORÇAMENTO ELABORADO PELA AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA - Auditoria Cidadã da Dívida (auditoriacidadada.org.br) . Acesso em 16 jan.2024.

vencimentos da dívida pública federal em 2023, cerca de R\$ 1,338 trilhão corresponde à dívida interna de mercado⁵⁹. Sob outra face, as metas estabelecidas no Plano Anual de Financiamento, quando combinadas com os itens grifados nos objetivos da gestão da dívida pública, criam um sistema autoalimentado. Isto porque se de um lado se busca o aumento da liquidez dos títulos públicos federais no mercado secundário e a ampliação da “base de investidores”, do outro o Plano Anual acima referido está sempre marcado por valores cada vez maiores da dívida pública, comprometendo a disponibilidade de fundos para a realização de investimentos visando o bem-estar das futuras gerações. A meta para 2022 do PAF esteve em R\$ 5,951 trilhões, sendo estimada para 2023 um mínimo de R\$ 6,4 trilhões e um máximo de R\$ 6,8 trilhões⁶⁰, havendo nesse caso a admissão de uma expansão de estoque de cerca de R\$ 849 bilhões em apenas um ano, 7,44 vezes maior que as despesas liquidadas com a função Educação de janeiro a novembro de 2023, o que trará, além da necessidade de aumento da amortização, mais encargos de juros como remuneração desse estoque. A evolução do estoque com vencimento em 12 meses, de 2022 para 2023, passa de 22,1% para 23%, aumentando também a pressão sobre o Tesouro Nacional em relação ao pagamento anual de seus encargos e para sua amortização. A composição que estrutura o estoque da dívida pública federal mobiliária interna, uma outra face da dívida pública, em termos de seus proprietários, não tem sido alterada substancialmente ao longo dos anos. De acordo com o Tesouro Nacional⁶¹ é constituída por seis grupos principais, com as respectivas participações no estoque em 2022, nos termos do Quadro 03 a seguir.

Quadro 03: Composição dos proprietários do estoque da dívida pública federal mobiliária interna (2022).

Instituições financeiras [29,1%]: Inclui a carteira própria de bancos comerciais nacionais e estrangeiros, bancos de investimento nacionais e estrangeiros e corretoras e distribuidoras. Também inclui os bancos estatais e o BNDES. As aplicações das instituições financeiras em fundos de investimento também estão vinculadas a esta categoria;
Fundos [24,0%]: Inclui fundos de investimento regidos pela Instrução CVM 555, de 17/12/2014, e outros fundos. Excetuam-se as aplicações de bancos, entidades de previdência, investidores não-residentes, governo e seguradoras que estão alocadas nas suas respectivas categorias;
Previdência [22,8%]: Inclui os fundos de investimento e carteira própria de previdência aberta e fechada e Regime Próprio de Previdência Social;

continua

⁵⁹ “Necessidade de financiamento em 2023”. Disponível em Necessidade de Financiamento e Metas — Tesouro Nacional (www.gov.br) . Acesso em: 21 dez. 2023.

⁶⁰ Metas para a dívida pública federal em 2023. Disponível em Necessidade de Financiamento e Metas — Tesouro Nacional (www.gov.br). Acesso em: 21 dez.2023.

⁶¹ Relatório Anual da Dívida Pública Federal 2022, divulgado em 26 de janeiro de 2023. Disponível em sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:46036 . Acesso em: 21 dez.2023.

Cont. Quadro 03

Não-residentes [9,4%]: Inclui das contas de cliente não-residente criadas por meio da Carta-Circular nº 3.278, de 18.6.2007. São considerados investidores não-residentes as pessoas físicas ou jurídicas e os fundos ou outras entidades de investimento coletivo com residência, sede ou domicílio no exterior. Estão incluídos os títulos detidos por não-residentes por meio de fundos de investimento;
Governo [4,3%]: Inclui fundos e recursos administrados pela União tais como FAT, FGTS, fundos extramercado, fundo soberano, fundos garantidores;
Seguradoras [4%]: Além das próprias empresas de seguro, inclui também resseguradoras;
Outros [6,4%]: Inclui contas de cliente pessoa-física residente, inclusive as do Tesouro Direto, carteira própria de distribuidora ou corretora estrangeira e nacional, sociedade de capitalização, dentre outros.

Fonte: Tesouro Nacional. (Link) Relatório Anual da Dívida (RAD) – 2022 - Tesouro Transparente.
Elaboração do Autor.

Conforme se observa acima, a hegemonia da propriedade dos títulos está concentrada em bancos, fundos financeiros e fundos de previdência, sendo que não-residentes, governo, seguradoras e outros, tem participação isolada inferior a 10% cada um destes que, mesmo quando reunidos, alcançam cerca de 20% do estoque. É essa propriedade do estoque e os interesses que ele representa, que têm comandado a execução da política econômica nesse quase ¼ de século que nos separa desde o ano 2000, quando se deu a sanção da Lei Complementar 101, que será analisada no quarto capítulo.

A pressão dos encargos referentes ao endividamento sobre o Tesouro Nacional, observados os valores atualizados para o ano de 2022 e as despesas liquidadas, ainda deixou saldos de R\$ 105,112 bilhões (relativos ao pagamento de juros), de R\$ 74,118 bilhões (relativos ao pagamento de amortizações) e de R\$ 412,9345 bilhões (relativos ao refinanciamento da dívida pública), o que transferiu para o orçamento de 2023 uma pressão ainda maior, exigindo a extração na execução orçamentária federal de mais e mais fundos públicos para alimentar os ganhos dos proprietários do capital aplicado em títulos do tesouro nacional, provocando-se a compressão radical dos recursos orçamentários a serem destinados às políticas sociais e ao investimento produtivo. Neste sentido, a concepção do Tesouro Nacional acerca do papel que representa a emissão de títulos públicos, impõe ao país uma submissão total que transforma o endividamento improdutivo do Estado em negócio para aqueles que são tratados como “investidores” e no próprio Estado em avalista da acumulação. Prova disso é que, na página do Tesouro Nacional, no link denominado “Relacionamento com o investidor”, uma outra face da dívida pública, há um box intitulado “Apresentação para investidores”, material que,

disponível para download em português e inglês, oferece informações **sobre as condições macroeconômicas do país e eventos recentes** relativos à gestão da Dívida Pública Federal brasileira. A publicação, atualizada regularmente, utiliza diversas fonte de dados, entre elas o Relatório Mensal da Dívida Pública Federal, as séries

temporais do Tesouro Nacional e as séries temporais do Banco Central (Brasil, 2023, grifo nosso).

Aberto o arquivo com a apresentação para investidores, há um bloco de informações intitulado “*Reformas Estruturais ajudando a estabilizar Dívida/PIB*”, com o subtítulo “*Apesar da pandemia de Covid-19, Brasil manteve trajetória de aprovações de reformas*”, onde se observa que, já em 2023, pasmem, em pleno governo eleito em 2022, o Tesouro Nacional confere legitimidade e *status* positivo às reformas neoliberais realizadas nos governos de Temer e Bolsonaro, apontando-as aos “investidores” como virtudes que respondem aos seus interesses, como se observa no Quadro 04 a página seguir.

Quadro 04: Reformas estruturais ajudando a estabilizar Dívida/PIB (2023) ¹.

2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Aprovação do Teto de Gastos.	Reforma Trabalhista.	Proposta nova reforma da previdência.	Novo Marco Legal para água e saneamento.	Autonomia do Banco Central.	Privatização da Eletrobras.	Novo regime Fiscal.
Principal âncora Fiscal atual	Maior flexibilidade para o Mercado de Trabalho	A mais ampla em 30 anos. Pagamento antecipado do BNDES ao tesouro. Extinção do Fundo Soberano por MP.	Nova Lei de Falências. Finanças Subnacionais: Contrapartida de controle de despesas de pessoal	Mandato fixo para Presidente e Diretores. EC 106/2020: Orçamento de Guerra.	Novo marco para navegação de cabotagem.	Déficit zero até 2024. Reforma Tributária Passo 1. (2/3) Medidas Fiscais para 2023. (4)

Fonte: Apresentação para investidores — Tesouro Nacional (www.gov.br).

(1) Apesar da Pandemia de COVID 19 Brasil manteve trajetória de aprovação de reformas (Texto original).

(2) Simplificação, remover distorções, receita neutra.

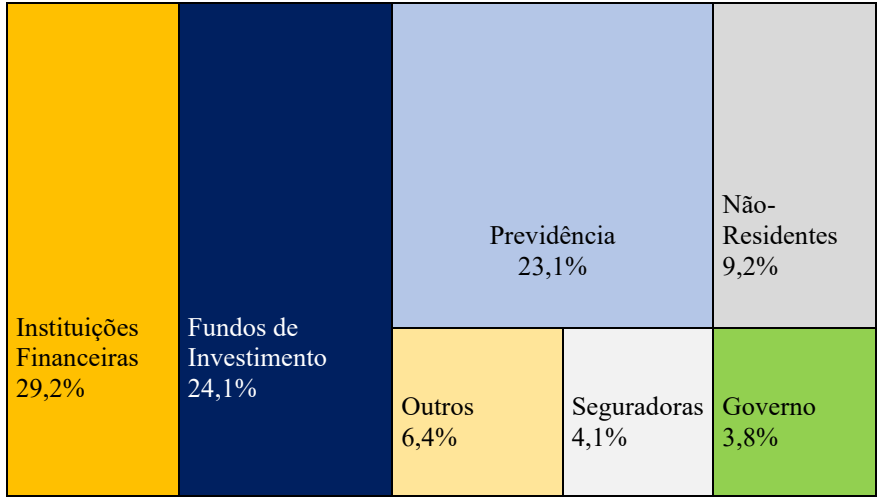
(3) Maior eficiência na arrecadação de receitas, revisão de despesas, impacto permanente de 1,6% do PIB no saldo fiscal.

(4) PEC 32: PEC da Transição, que gerou a EC 126/2022.

Adaptação do Autor.

No mesmo documento, informa-se ter o Brasil “uma base diversificada de investidores”, reforçando a compreensão vista antes de que a emissão de títulos públicos-mercadorias transformou o Tesouro Nacional em agente da valorização financeira do capital, associando-se a política fiscal (como coordenadora do gasto público) à política monetária (através da manutenção da elevada taxa de juros) na apropriação improdutiva do fundo público pelo capital. Segue no Quadro 05 a seguir a caracterização da identidade da “base de investidores”.

Quadro 05: Base diversificada de investidores (Jul/2023)



Fonte: Apresentação para investidores — Tesouro Nacional (www.gov.br) (2023). Adaptação do Autor.

Além, portanto, dos “investidores”, também se beneficiam do endividamento público os *delears*⁶², “instituições financeiras credenciadas pelo Tesouro Nacional com o objetivo de promover o **desenvolvimento** dos mercados primário e secundário de títulos públicos” (Brasil, 2024, grifo nosso), relacionadas na Imagem 01 na página a seguir.

⁶² De acordo com o Portal do Tesouro Nacional, “os *dealers* atuam tanto nas emissões primárias de títulos públicos federais como na negociação no mercado secundário desses títulos. Atualmente, o Tesouro Nacional possui 12 *dealers*, dos quais nove são bancos e três são corretoras ou distribuidoras. No primeiro semestre de 2015, o sistema de *dealers* do Tesouro Nacional foi separado do sistema de *dealers* do Banco Central, direcionando os incentivos ao fomento dos mercados primário e secundário de títulos públicos, especialmente em plataformas eletrônicas de negociação. Desde 21 de agosto de 2023, as regras e os critérios do sistema de *dealers* são definidos pela Portaria STN nº 901, de 14 de agosto de 2023. O desempenho de cada instituição é avaliado a cada seis meses e aquelas com o pior desempenho são substituídas. A seleção é feita mediante avaliação, baseada, sobretudo, nas participações em ofertas públicas e no mercado secundário de títulos públicos” (Brasil, 2023). Disponível em (Link) *Dealers* — Tesouro Nacional (www.gov.br). Acesso em: 19 jan.2024.

Imagem 01: “Delears”: Instituições credenciadas a operar nos mercados de títulos públicos (2023-2024).

Instituições Financeiras	LTN		NTN-B			NTN-F		LFT
	1/10/2025	1/7/2027	15/8/2028	Grupo de NTN-B 2033 e 2040	Grupo de NTN-B 2050 e 2060	1/1/2029	1/1/2033	Grupo de LFT 1/9/2026 e 1/9/2029
Banco Bradesco S.A.	X	X		X		X	X	
Banco BTG Pactual S.A.	X	X	X	X		X		
Banco do Brasil S.A.	X	X	X		X		X	
Banco J.P. Morgan S.A.			X	X	X	X	X	
Banco Santander (BRASIL) S.A.		X		X	X	X	X	
Bank of America Merrill Lynch Banco Múltiplo S.A.	X		X	X		X	X	
Caixa Econômica Federal	X	X	X		X		X	
Goldman Sachs do Brasil Banco Múltiplo S.A.	X	X	X	X		X		
Itaú Unibanco S.A.	X	X		X		X	X	
Spread Máx. em Sist. Eletrônicos (p.b.)	4	4	4	6	9	6	6	2
Corretoras e Distribuidoras								
BGC Liquidez DTVM LTDA					n/a			
Terra Investimentos DTVM Ltda					n/a			
XP Investimentos CCTVM S/A					n/a			

Vigência: 10/08/2023 a 31/01/2024

Referência Legal: Portaria STN nº 901, de 14 de agosto de 2023.

Plataforma Eletrônica escolhida pelos Dealers: B3.

Plataformas Eletrônicas credenciadas: Bloomberg, B3 e SL Tools.

Fonte: Tesouro Nacional. Relatório da Dívida Pública.
Dealers — Tesouro Nacional (www.gov.br).

Considerando que essas instituições não trabalham de graça, fica assim evidente que quanto maior o estoque da dívida pública, quanto maiores forem as “inovações” do Tesouro Nacional, como visto nas emissões dos “Títulos sustentáveis” ou “Educação +”, e as exigências do refinanciamento da dívida pública, mais os bancos e corretoras ganharão por sua participação nessas operações como “*delears*”.

A dívida pública acompanha nosso país desde a proclamação da Independência, com os créditos obtidos junto ao governo britânico a partir de 1824. Notabilizou-se, porém, já no século XX, por estar associada ao processo de substituição de importações e ao financiamento da infraestrutura, na esteira da industrialização brasileira. Marcada pela componente externa do endividamento, expôs o país à grave crise financeira quando da elevação unilateral das taxas de juros pelo governo norte-americano nos anos de 1970. Não é nosso objetivo, contudo dissecar essa trajetória, mas em função de suas consequências para a gestão das finanças públicas, compreendemos como necessária sua caracterização como processo de transferência de fundos públicos para a acumulação do capital. Assim, o processo de aceleração do endividamento externo foi progressivamente substituído pelo endividamento interno, inicialmente com a assunção pela administração federal da dívida externa privada, transformando-a em dívida pública após a crise provocada pela elevação das taxas de juros antes referida. Posteriormente, com a transferência de dívidas dos entes subnacionais, de estados e municípios, também federalizadas, acentua-se a mudança geral do perfil da dívida pública, procedimentos que acompanharam o processo de redemocratização do país,

sobretudo a partir das eleições para os governos de estado em 1982 e das eleições diretas para Presidente da República a partir de 1989. Entretanto, sua acelerada expansão e consolidação como dívida pública federal mobiliária interna, marcada pela emissão de títulos públicos, ultrapassando o estoque do endividamento externo no total do endividamento, se dá a partir dos anos de 1990, após a ascensão de Fernando Henrique Cardoso ao governo da nação e a condução das políticas macroeconômicas sob a direção do receituário neoliberal desenhado a partir do Consenso de Washington⁶³. Nesse contexto, diferentemente do endividamento externo associado às políticas voltadas à substituição de importações e à industrialização, a dívida pública que temos, a partir dos anos de 1990, mantida a parcela minoritária atrelada àqueles financiamentos, caracterizou-se como um endividamento dissociada da esfera produtiva, alimentada sobretudo por decisões de política monetária e cambial, como a

⁶³ A expressão *Consenso de Washington* surgiu da denominação dada por John Williamson, economista e pesquisador do Institute of International Economics, sediado em Washington, para a convergência de pensamento sobre as políticas públicas dos anos 1980, a partir dos governos de Ronald Reagan e George Bush. Referia-se às ideias das principais autoridades da economia mundial: a alta burocracia das agências econômicas do governo dos Estados Unidos, o Federal Reserve Board, as agências financeiras internacionais, membros do Congresso norte-americano e consultores econômicos de maior poder simbólico internacional. Williamson resumiu as teses que embasaram o Consenso de Washington em dez pontos estratégicos: 1) disciplina fiscal; 2) priorização do gasto público em saúde e educação; 3) realização de uma reforma tributária; 4) estabelecimento de taxas de juros positivas; 5) apreciação e fixação do câmbio, para torná-lo competitivo; 6) desmonte das barreiras tarifárias e paratarifárias, para estabelecer políticas comerciais liberais; 7) liberalização dos fluxos de investimento estrangeiro; 8) privatização das empresas públicas; 9) ampla desregulamentação da economia; e 10) proteção à propriedade privada. Embora estabelecidos durante a década de 1980, os dez princípios norteadores do consenso somente começaram a ser aplicados de forma generalizada na América Latina nos anos 1990, com a formulação do Plano Brady, que promoveu a renegociação da dívida externa da região, concedendo descontos limitados sobre o montante e os juros da dívida, mas exigindo como contrapartida a implementação das políticas do consenso [...].

O Consenso pretendia proporcionar estabilidade macroeconômica, controle da inflação e crescimento sustentado. Entretanto, seus resultados iniciais foram desastrosos, levando à crise, à insolvência econômica e à estagnação econômica dos países da região. O primeiro país afetado pela crise foi o México, em 1995. Entre 1999 e 2003, ela estendeu-se para toda a região, com impactos nacionais mais significativos no Brasil, em 1998, no Equador, em 1999, e na Argentina, em 2001. O Consenso desmontou os superávits comerciais que a região tradicionalmente produziu de 1930 a 1980. Graças a eles, pudera financiar os projetos de substituição de importações e saldaram parte de seu endividamento. Em lugar dos superávits, o Consenso produziu expressivos déficits comerciais e em conta corrente, em grande parte articulados à internacionalização do consumo suculento. A região tornou-se dependente dos ingressos de capital estrangeiro para o equilíbrio da balança de pagamentos. Isso fez com que as dívidas externa e interna aumentassem e facilitou a privatização e desnacionalização de seus ativos. A abertura à competição estrangeira, subsidiada por superestimadas taxas de câmbio e de juros, e a restrição do crédito, tiveram efeitos deletérios sobre os segmentos de maior valor agregado da região – a indústria e, em particular, o segmento de microeletrônica e de bens de capital. Isso ensejou cada vez mais a entrada de capitais especulativos, ao mesmo tempo em que se incrementavam as remessas de lucros, juros e os pagamentos de *royalties*, patentes e assistência técnica. A insolvência financeira dos países da região tornou-se inevitável e eles passaram a pressionar pela obtenção de recursos dos organismos internacionais, sobretudo depois que os egressos de capital voltaram a predominar, a partir de 1998. Isso levou à reformulação da estratégia de conceder volumosos pacotes internacionais de ajuda financeira para manter os padrões das políticas macroeconômicas latino-americanas, iniciando-se a revisão das bases do Consenso de Washington. Esse processo acelerou-se depois da crise brasileira, no governo norte-americano de Bill Clinton, e adquiriu caráter de urgência com a crise argentina, durante o governo de George W. Bush [...] (Martins, 2024). Disponível em <https://sites.usp.br/portallatinoamericano/espanol-consenso-de-washington>. Acesso em: 05 fev. 2024.

elevação das taxas de juros, seus impactos nas contas públicas e na apreciação da moeda nacional, fazendo com que o Estado mantivesse ativo e crescente o processo de emissão de títulos públicos, como ação e reação àquelas políticas. Nesse contexto, é importante resgatarmos a dimensão histórica da constituição da dívida pública como estratégia de acumulação do capital. Para Marx,

o sistema de crédito público, isto é, da dívida pública, cujas origens vamos encontrar na Idade Média, em Gênova e Veneza, apoderou-se de toda a Europa durante o período manufatureiro. Impulsionava-o o sistema colonial com seu comércio marítimo e suas guerras comerciais. O regime da dívida pública implantou-se primeiro na Holanda. A dívida do Estado, a venda deste, seja ele despótico, constitucional ou republicano, imprime sua marca à era capitalista. A única parte da riqueza nacional que é realmente objeto de posse coletiva dos povos modernos é... a dívida pública. Por isso a doutrina moderna revela coerência perfeita ao sustentar que uma nação é tanto mais rica quanto mais está endividada. O crédito público é o credo do capital. E o pecado contra o Espírito Santo, para o qual não há perdão, é substituído pelo de não ter fé na dívida pública (Marx, 1988, p. 872).

Marx associa a dívida ao crédito público, destacando, como visto acima, sua relação com o comércio marítimo e as guerras comerciais coloniais, mas considera também que

a dívida pública converte-se numa das alavancas 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 [...]. 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 (Marx, 1988, p. 874).

Como se pode constatar, ao afirmar que “os credores do Estado nada dão na realidade, pois a soma emprestada converte-se em títulos da dívida pública facilmente transferíveis,” Marx antecipa o mote para o que propõe o Tesouro Nacional, como visto antes, quando a instituição do Ministério da Fazenda aponta, entre os objetivos para a gestão da dívida pública o “aumento da liquidez dos títulos públicos federais no mercado secundário e a ampliação da base de investidores” (Brasil, 2023). Para Silva (2021), “essa alienação dos títulos em mercado secundário dá a forma mais estereotipada do capital fictício [...] a completa desvinculação do dinheiro para com qualquer processo produtivo ou atividade geradora de bens públicos” (Silva, 2021, p. 37). Para Hilferding (1985), “os títulos da dívida pública [...] nada mais são do que o preço pago por uma participação nos impostos anuais que representam o rendimento de um capital inteiramente diferente do que foi gasto na época de alguma forma improdutivo” (Hilferding, 1985, p. 114).

No Livro 3, volume V de “O Capital”, ao desenvolver a primeira parte dos estudos acerca do Capital-Dinheiro e o Capital Real, Marx volta a tratar da acumulação do capital por meio da dívida pública, considerando que isso

nada mais significa [...] que aumento de uma classe de credores do Estado, a qual tem direito a tomar para si certas quantias **tiradas do montante dos tributos**. Até a acumulação de dívida chega a passar por acumulação de capital, e fatos como esse revelam a que extremos vai a deformação das coisas no sistema de crédito. Esses títulos de dívida, emitidos em troca de capital originalmente emprestado e há muito tempo despendido, essas duplicatas em papel capital destruído servem de capital para os respectivos possuidores, na medida em que são mercadorias vendáveis e por isso podem ser reconvertidos em capital [...]. [entretanto], os títulos de propriedade sobre sociedades mercantis, ferrovias, minas etc., são por certo [...] direitos sobre capital real [mas] 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 (Marx, 1985, p.548, grifo nosso).

De 14 de setembro de 1867, quando Marx publicou o Livro I de “O Capital”, ao final do século XX, a mundialização do capital e a globalização financeira lançaram o crédito e a dívida pública numa escala inimaginável à serviço da acumulação do capital. Primeiramente como capital financeiro, associado à produção e à industrialização tanto nas economias centrais europeias quanto nas economias de formação primária e colonial, como foi o caso do Brasil e demais países da América Latina. Posteriormente, com a dominância financeira do modo de acumulação de riquezas pelo capital, a dívida pública assumiu a característica de um sistema onde o capital se valoriza independente da condição produtiva que possa ter viabilizado àqueles países, surgindo daí, portanto, sua caracterização como capital fictício. Assim,

apoiando-se a dívida pública na receita pública, que tem que 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 [...] 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 (Marx, 1985, p.874, grifo nosso).

Partimos, portanto, dessas considerações para afirmar que sem a adoção pelos governantes, das teorias e das práticas que dão sustentação à valorização fictícia do capital, não testemunharíamos a consolidação da dívida pública, nos marcos em que nos encontramos nas últimas três décadas no país. Nesse período, sua composição metamorfoseou-se de uma dívida marcadamente contratual, realizada para investimentos em infraestrutura e substituição de importações, para uma dívida mobiliária, majoritariamente composta por títulos emitidos pelo Tesouro Nacional. Oficialmente tratados como meios de financiamento do déficit público, sua emissão consta também como instrumento de política monetária e negócio para

“investidores”. Por meio dessa última face, consolidam-se a dívida como plataforma de valorização financeira e a oferta indiscriminada de títulos-mercadorias como o lastro dessa plataforma. A supremacia, portanto, dessa forma de valorização do capital, faz da dívida pública a

expressão corrente nas finanças públicas na gestão do Estado moderno. E como é mecanismo definidor de parcelas substancial do orçamento público, há um nítido componente político. No entanto, o que não pode ser ocultado é que as decisões políticas subjacentes são manifestações do modo de produção social do capital que penetra todos os poros sociais, inclusive do Estado como expressão própria do capital (Silva, 2021, p.17).

Desse modo,

o Brasil inaugurou uma nova etapa de subordinação à economia capitalista mundial, **com o Estado tendo um papel fundamental na própria constituição das estruturas de poder internas e na consolidação das estratégias de acumulação de riqueza que privilegiam o capital financeiro, subordinando as demais frações do capital à sua lógica de funcionamento [...]** [sendo] submetido a um processo de reestruturação, que ainda continua em andamento, impondo novas configurações estatais com o objetivo de apoiar o desenvolvimento das forças econômicas que dão impulso à nova etapa de acumulação capitalista. Para tanto, o suporte ideológico que serviu de argumento para a promoção de mudanças estruturais na economia brasileira partiu da ideia, largamente difundida, de que a descontinuidade do crescimento econômico das sociedades latino-americanas, a partir da década de 1980, tinha como fundamento central a própria crise estatal, a partir de seus desequilíbrios orçamentários (Gomes, 2007, p.97, grifo nosso).

Com isso, impõe-se a lógica irracional do acúmulo do capital, cujo objetivo é transformar dinheiro em mais dinheiro, sem que, contudo, o crédito constituído pelo endividamento passe pela produção, onde se gera mais-valia, e circulação de mercadorias, “fases distintas da produção global do capital” (Silva, 2021, p.27) e retorne sobre a forma de dinheiro. Não há, portanto, relação industrial nem comercial como meio de valorização. Se na esfera privada o capital ainda está atrelado ao capital industrial e ao capital comercial, na esfera pública, o capital fictício está desvinculado de investimentos e inversões financeiras. Além disso, o capitalista não se preocupa com que mercadoria será produzida, se sapatos, carros, computadores ou aparelhos de televisão. Interessa-lhe, apenas, o lucro, e o preço pela mercadoria que fornece, o capital monetário, é o juro a ser pago pelo Estado. Dessa forma, constitui-se, portanto, uma contradição na classificação oficial das operações relativas à emissão de títulos para a constituição da dívida pública. Como operações de crédito, são classificadas como receitas de capital. Com isso deveriam ser destinadas às despesas de capital referentes ao incremento de investimentos⁶⁴ e da infraestrutura, necessários à expansão de

⁶⁴ Nos termos do artigo 12, § 4º da Lei Federal 4320/1964, os investimentos são conceituados como “dotações para o planejamento e a execução de obras, inclusive as destinadas à aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, bem como para os programas especiais de trabalho, aquisição e

políticas públicas e serviços públicos. Porém, não é o que ocorre. Títulos emitidos geram despesas correntes, com o pagamento de juros, e despesas de capital, associadas seja ao pagamento de amortizações do estoque vincendo da dívida, seja ao refinanciamento da própria dívida pública, retroalimentando-a. Tal caracterização configurar-se-ia, nos termos da Lei 4.717/1965, artigo 2º ⁶⁵, como desvio de finalidade, devendo ser nulos como atos lesivos.

No sistema da dívida pública,

o capital monetário, que inicialmente resultou do desenvolvimento da produção capitalista e que fora fundamental na expansão da produção e do comércio, com o esgotamento da expansão capitalista produtiva, avança com mais força sobre os recursos públicos. O financiamento do capital produtivo e mercantil possui maiores riscos e as limitações da expansão capitalista interromperam os fluxos elevados de lucro de onde os juros são extraídos. Como consequência, **o orçamento público confere maior segurança ao capital fictício** (Silva, 2021, p. 44, grifo nosso).

Como as receitas públicas têm origem tributária, obrigações compulsórias e normatizadas pelo Estado impostas ao contribuinte, o risco da interrupção de pagamento dos encargos da dívida é mínimo, ainda que a prática do não pagamento tenha sido amplamente comprovada em diversos países, a partir de estudos realizados por diversos autores, reunidos em Teles (2016). Neste sentido, “os credores da dívida interna e externa ganharam cada vez mais poder político e, como resultado, tornaram-se sócios privilegiados dos recursos públicos” (Santo; Mendes, 2016, p.37).

Já observamos antes a magnitude dos recursos comprometidos com o refinanciamento da dívida pública frente àqueles destinados aos orçamentos fiscal e para a Seguridade Social, nos anos de 2001, 2014, 2017, 2020 e 2023. Com isso, as finanças do Estado estão se deteriorando pelo aumento da dívida pública. “A apropriação do orçamento público pelo capital fictício é uma evidência gritante. Todo o processo de controle e avaliação é realizado fora da esfera política e nela enxertada para garantir a fluidez do serviço da dívida” (Silva, 2021, p.43). No entanto, como visto anteriormente, é pela capacidade de pagamento dos Estados-Nações que as agências internacionais estabelecem seus critérios de classificação e emitem suas notas a esses Estados. Em nosso caso, levado o Estado à exaustão, por crescentes parcelas do orçamento destinadas ao pagamento de juros, amortizações e ao refinanciamento

instalações, equipamentos e material permanente” (Silva, 2021, p.39).

⁶⁵ A Lei 4.717, de 29 de junho de 1965, regula a Ação Popular. Seu artigo 2º estabelece como nulos os atos lesivos às entidades assinaladas em seu artigo 1º, tais como “patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados, dos Municípios, de entidades autárquicas, de sociedades de economia mista (Constituição, art. 141, § 38), de sociedades mútuas de seguro nas quais a União represente os segurados ausentes, de empresas públicas, de serviços sociais autônomos, de instituições ou fundações para cuja criação ou custeio o tesouro público haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, de empresas incorporadas ao patrimônio da União, do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios, e de quaisquer pessoas jurídicas ou entidades subvencionadas pelos cofres públicos” (Brasil, 1965).

da dívida pública, como visto até 2023, e diante de tetos cada vez mais elevados para o “déficit primário”, no mesmo ano, só restam duas alternativas ante tal “crise das finanças públicas”: Na primeira, o Estado segue submisso e, “por meio de um novo arcabouço fiscal”, aumenta o esforço fiscal para garantir o retorno das contas nacionais à geração de superávit primário anual, ou a um déficit primário na mesma magnitude, como propõe o governo eleito em 2022 através da Lei das Diretrizes Orçamentárias de 2024, reduzindo ainda mais os gastos sociais para aumentar a amortização e diminuir a parcela de receitas destinadas ao refinanciamento da dívida. Essa combinação produzirá gravíssimas consequências para a retomada do investimento, o crescimento econômico e a efetivação dos direitos sociais. A segunda alternativa se caracteriza pela preparação dos mecanismos jurídicos (Teles, 2016) e das mobilizações sociais necessárias ao enfrentamento dessa autêntica barbárie, com suspensão e auditoria constitucional da dívida pública, reformulação dos fundamentos e práticas das políticas monetária⁶⁶ e cambial que alimentam o endividamento, impedindo assim a capitulação do Estado à acumulação do capital e sua asfixia fiscal frente aos objetivos definidos para a República Federativa do Brasil no artigo 3º da Constituição Federal de 1988, além das demandas da saúde e educação públicas, entre outras.

Os números relativos à dívida pública, antes compartilhados, extraídos da tese de doutoramento de Luiz Fernando Reis, comentada a partir do item 2.4, na análise feita a partir das restrições fiscais ao financiamento da educação pública, apontam que

a forma como o orçamento público [...] vem sendo gerenciado revela que o capital fictício se apropria do espaço político, de modo que seus agentes financeiros se tornam agentes públicos e adotam decisões políticas em seu benefício tal como a execução orçamentária evidencia. Isso não é novidade, destaque-se, uma vez que o traço característico do Estado é expressar a garantia do desenvolvimento do modo de produção social do capital; desta feita, por meio da apropriação dos recursos públicos (Silva, 2021, p.42).

Entretanto, vale destacar, no Quadro 06 na página seguinte, as combinações que favorecem à acumulação improdutiva do capital, embora explicadas como soluções técnicas e neutras, como informado pelo Tesouro Nacional.

⁶⁶ De acordo com Teles (2016, p. 263), “o Comitê de Política Monetária - COPOM, órgão vinculado ao Banco Central, realiza frequentemente reuniões com o intuito de apurar expectativas de inflação e outras variáveis que interfeririam nos juros. Cabe destacar que é o COPOM quem indica os juros aplicados pelo governo. O curioso nesse caso é a composição das reuniões [...], onde por exemplo na 36ª reunião do Banco Central com analistas os representantes dividem-se em 51% de representantes de bancos, 35% de representantes de gestão de ativos, 8% de consultores, 4% do setor produtivo, 1% do setor público e 1% do FMI. É notório o conflito de interesse na definição das taxas de juros, de modo que se torna impossível a prevalência do interesse público quando o Estado tem a participação de 1% nos espaços decisórios, equiparando-se apenas ao Fundo Monetário Internacional.”.

Quadro 06: Macroeconomia, teoria, orientações, instrumentos financeiros e jurídicos.

A	B	C
Macroeconomia	Tripé Macroeconômico	Ordenamento Jurídico
Concepções teóricas	(Diagnóstico da Inflação)	Emendas Constitucionais
Política Monetária	Metas de Inflação	Leis Complementares
Política Cambial	Câmbio flutuante	Leis Ordinárias
Dívida Pública	Metas Fiscais/Austeridade	Leis do Processo Orçamentário
Tributação	Sonegação/Desonerações	O Orçamento Público
Política Fiscal	(Primário x Não Primário)	A execução orçamentária

Elaboração própria (2023).

Desse modo, a partir das análises que desenvolvemos acerca das relações entre o Ministério da Fazenda e o MEC, da mundialização do capital sob a dominância financeira e sua correspondente acumulação, assim como quanto aos nexos Estado-Finanças, o Quadro 06 acima nos permite constatar que as políticas e diretrizes integrantes do campo “B”, não se sustentam apenas nos elementos teóricos e conceituais do campo “A”, mas demandam os pilares do campo “C”, para que possam atingir seus objetivos. Dessa forma, tornam-se claras as relações entre as normas e reformas constitucionais (CF de 1988, EC 95/2016, EC 126/2023, entre outras, que veremos a seguir), a proposição e aprovação de leis complementares como a LC 101/2000 e a LC 200/2023, do “novo arcabouço fiscal”, e a vinculação das leis orçamentárias contidas no campo “C” ao campo “B” (tripé macroeconômico), simultaneamente a seu atrelamento ao campo “A”, das teorias e concepções macroeconômicas. Quando a Lei Orçamentária estabelece, por exemplo, que as dotações atualizadas para os pagamentos de juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública alcancem determinados valores demonstra-se a sua “coerência” com os elementos contidos no campo “B”, bem como sua “fidelidade” aos componentes estabelecidos no campo “A”. No entanto, a materialidade dos interesses representados desde as teorias macroeconômicas hegemônicas no meio acadêmico, midiático e social, passando pela adoção das diretrizes do tripé da mesma natureza e no corpo das leis, se dá por meio da execução orçamentária orientada pela política fiscal. Ainda que no campo “C” leis ordinárias apontem diretrizes, objetivos e metas para outros fins diversos dos interesses maiores associados à acumulação do capital, tais ferramentas se subordinarão aos objetivos maiores da acumulação, representados pelos montantes de fundo público destinados ao capital nos orçamentos públicos. Afinal, como observado na análise das funções dos Ministérios da Fazenda, Planejamento e respectivas Secretarias, é o montante de gastos definidos nos orçamentos que expressa as prioridades governamentais. Por isso, os capitalistas se empenham

simultaneamente pela ocupação dos três campos: Massificam certa “produção teórica”, atuam para hegemonizar a formação de economistas, argumentam em causa própria e/ou por delegação a terceiros a favor das diretrizes macroeconômicas correspondentes, e dedicam-se a formatar o ordenamento jurídico que comanda a execução orçamentária, de preferência ocupando literalmente o Estado (elegendo Presidentes, nomeando Ministros, elegendo ou cooptando parcelas expressivas dos integrantes do Congresso Nacional) numa estratégia articulada aos fins que almejam alcançar junto ao Estado e às finanças públicas.

3.2 EMENDAS CONSTITUCIONAIS ESPECÍFICAS

A lógica da austeridade fiscal posta à serviço da acumulação improdutiva do capital sobre os fundos públicos tem atuado há décadas, de forma estrutural e constante, para submeter a gestão fiscal do Estado àquela acumulação. Neste sentido, antes da execução de quaisquer ações em torno da apropriação dos fundos públicos, a principal providência é alterar as normas jurídicas para alcançar tais objetivos. Para isso, a partir da hierarquia das leis, a alteração da Constituição da República é o “troféu” de maior importância, pois toda a legislação infraconstitucional deverá reproduzir e seguir os ditames previstos em seus artigos, parágrafos, incisos e alíneas, por elas se orientando em seguida a política fiscal. As leis complementares cujas funções visam regulamentar dispositivos constitucionais, como a gestão das finanças públicas, prevista no artigo 163, inciso I da constituição, são dessa forma propostas, aprovadas e sancionadas à imagem e semelhança daquelas normas constitucionais. Da mesma forma as leis ordinárias, relativas à arrecadação e gestão dos fundos públicos, integrantes do ciclo orçamentário, servirão para, anualmente, guiar a execução do gasto público naquela direção antes assinalada, a acumulação improdutiva do capital. Como lastro para que isso aconteça já vimos como se dão a articulação e a operação de Ministérios, Secretarias e órgãos colegiados na Fazenda e no Planejamento, com o reforço especial do Banco Central, sobretudo após a sanção da Lei Complementar 179, de 2021. Veremos então também como opera o jornalismo econômico pautado pelo capital financeiro nessa direção. Nessa empreitada, as dimensões política, jurídica e econômica atuam articuladas, sinergicamente, para que os objetivos sejam alcançados. Os interesses instalados na base da sociedade, na infraestrutura econômica, já sob a dominância da fração financeira rentista, demandam e se alimentam do movimento da superestrutura que, por sua vez, adquire razão de ser em função da supremacia dos interesses da base que reflete, seja em relação à esfera produtiva, seja no âmbito das transações financeiras. Essa dinâmica pode ser comprovada quando, por exemplo, convencido da necessidade de estimular os investimentos produtivos para que se possa alcançar crescimento econômico na expectativa de que sejam gerados mais

empregos, a administração tributária (o governo) decide pela desoneração de parte dos impostos e contribuições sociais devidos pelas pessoas jurídicas atuantes nas esferas que se pretende incentivar. Da mesma forma ocorre quando, para expandir o acesso ao ensino superior para camadas mais vulneráveis entre os estudantes de ensino médio, o governo abre mão da arrecadação de impostos e contribuições devidos por instituições universitárias privadas para alcançar aquele objetivo com a oferta de vagas, como se observa em Reis (2015). Tanto na primeira quanto na segunda situações, a intenção apenas não basta. Será necessário propor e aprovar a alteração da legislação tributária para que os objetivos possam ser alcançados, ainda que, no caso da produção, sem a garantia absoluta e mecânica de sua plena realização. Em ambas as escolhas, as bases econômicas e sociais (com o acesso ao ensino superior privado) só se movem a partir da alteração da superestrutura jurídica.

Neste sentido, a partir de 1988, inúmeras alterações do texto constitucional têm imposto direcionamentos restritivos aos gastos públicos não-financeiros, sob a diretriz da austeridade fiscal. Nessa perspectiva, embora não estejam inseridas no objeto de estudo da pesquisa em curso, a Emenda Constitucional 19, de 04 de junho de 1998, da reforma da administração pública, a Emenda Constitucional 20, de 15 de dezembro de 1998, da reforma da previdência social, a Emenda Constitucional 47, de 05 de julho de 2005, também para a previdência social e, por fim, a Emenda Constitucional 103, de 12 de novembro de 2019, com o mesmo fim, obtiveram ampla repercussão e geraram intensos debates e mobilizações, pois, por seu intermédio, modificaram-se as regras que amparavam o pagamento de pensões, aposentadorias e benefícios. Com tais medidas, alteraram-se também em seguida as bases econômicas do custeio público daqueles benefícios, deslocando-se, em especial a partir da Emenda Constitucional 103/2019, parte dos fundos públicos que o Tesouro Nacional vinha destinando ao financiamento da seguridade social, nos termos do artigo 195 do texto constitucional.⁶⁷ Nesse sentido, o “debate desonesto” da previdência social (Fagnani, 2019) usou como argumento para sua vitória, mais uma vez, a tese do déficit da previdência, já competentemente desmontada antes por Gentil (2006) em sua tese de doutoramento intitulada “A política fiscal e a falsa crise da Seguridade Social brasileira – Análise financeira do período 1990-2015”⁶⁸, defendida em setembro de 2006 no Instituto de Economia (IE), do Centro de

⁶⁷ Artigo 195 da Constituição Federal de 1988: A seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes **dos orçamentos da União**, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais [...]” (Brasil, 2023, grifo nosso).

⁶⁸ Disponível em https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/7830011/mod_resource/content/0/Texto%20tema%203.pdf. Acesso em: 09 out. 2023.

Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE), da UFRJ. O referido déficit, segundo seus críticos, vinha forçando o Tesouro Nacional a assumir responsabilidades para com a sua cobertura e, por isso, aprofundando o déficit do próprio Tesouro Nacional. Reformar, portanto, a previdência social nos termos propostos foi o caminho adequado para, em seguida, se reduzir o ônus de sua manutenção pelo Tesouro Nacional, reduzindo-se dessa forma, também, o próprio déficit do Tesouro, aumentando a partir daí suas condições para atingir as metas fiscais estabelecidas desde 2000 nas Lei de Diretrizes Orçamentárias anuais, vinculadas ao superávit primário ou aos tetos para o déficit primário.

As Emendas Constitucionais que se relacionam diretamente com o objeto de estudo proposto na pesquisa que realizamos são as que versam sobre elaboração e execução dos orçamentos públicos e acerca da fixação de teto de gastos não-financeiros para a administração pública e para a sustentabilidade da dívida pública. Em síntese, com essa identidade, destacam-se as Emendas Constitucionais 95/2016, 106/2020, 109/2021 e 126/2023. Iniciamos portanto nossa investigação das emendas constitucionais especiais com a análise da Emenda Constitucional 95.

A emenda em pauta, do novo regime fiscal estruturado para garantir a sustentabilidade da dívida pública, teve origem na Proposta de Emenda Constitucional 241, aprovada e promulgada no mesmo ano de sua apresentação, em 2016. Para isso, contudo, foi necessário antes o afastamento da então Presidente Dilma Rousseff, por meio de um processo de impeachment. Em seu artigo 1º a EC 95 propôs um novo texto para o artigo 106 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias do texto constitucional de 1988, vazado nos seguintes termos:

Fica instituído, para todos os Poderes da União e os órgãos federais com autonomia administrativa e financeira integrantes dos Orçamento Fiscal e da Seguridade Social, o **Novo Regime Fiscal**, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos art. 107 a art. 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias. (Brasil, 2016, grifo nosso).

Ressalte-se que no ano de 2016 o Plano Nacional de Educação, aprovado dois anos antes, em 2014, apontava em sua meta 1 universalizar a educação infantil na pré-escola para as crianças de 4 (quatro) a 5 (cinco) anos de idade, ampliando a oferta de educação infantil em creches de forma a atender, no mínimo, 50% (cinquenta por cento) das crianças de até 3 (três) anos até o final da vigência deste PNE. A EC 95, do mesmo ano, não estabeleceu em defesa da meta 1 do PNE, qualquer ressalva à vigência do novo regime fiscal por vinte anos, nos termos acima destacados, limitando-se apenas a retirar dessas limitações as transferências constitucionais federais ao FUNDEB, à época correspondentes, no mínimo, a apenas 10% dos

recursos transferidos por estados, Distrito Federal e municípios ao fundo em cada unidade da federação.

Assim, ao encaminharem a mensagem contendo a referida Proposta de Emenda Constitucional, por meio da Exposição de Motivos Interministerial- EMI 00083/2016⁶⁹, os Ministros Henrique de Campos Meirelles e Dyogo Henrique de Oliveira, respectivamente, Ministros da Fazenda e do Planejamento, comunicaram ao então Vice-Presidente da República, Michel Temer, no exercício do cargo de Presidente da República 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**. Corrigir **o desequilíbrio das contas públicas** é condição necessária para retirar a economia brasileira da situação crítica que Vossa Excelência recebeu ao assumir a Presidência da República [...] (Brasil, 2016, grifos nossos).

Como se observa do teor do trecho da Mensagem aqui compartilhado, sem prejuízo da análise de todo o seu conteúdo, bem caberia antecipar a esta Proposta de Emenda Constitucional o mesmo tratamento que daria posteriormente ao debate da reforma da previdência de 2019 o economista Eduardo Fagnani, quando a ele se referiu como “debate desonesto”. As expressões grifadas demonstram a manipulação dos fatos expostos, a ausência de análise adequada das causas dos problemas assinalados bem como também de qualquer relação efetivamente crível entre o que se propõe e o que se almeja alcançar. O texto, porém, é auto-denunciativo, pois o novo regime fiscal proposto visava, essencialmente, a sustentabilidade da dívida pública. É a ela que busca servir a “sustentabilidade do gasto público”. Esta, sem aquela, para seus proponentes, seria causa vazia.

Os proponentes da PEC informariam ainda ao Presidente em exercício que,

no âmbito da União, a **deterioração do resultado primário** nos últimos anos, que culminará com a geração de um déficit de até R\$170 bilhões este ano, somada à assunção de obrigações, determinou aumento sem precedentes da dívida pública federal. De fato, a Dívida Bruta do Governo Geral passou de 51,7% do PIB, em 2013, para 67,5% do PIB em abril de 2016 e as projeções indicam que, se nada for feito para conter essa espiral, o patamar de 80% do PIB será ultrapassado nos próximos anos. (Brasil, 2016, grifo nosso).

Como se observa do trecho da Exposição de Motivos acima, não há qualquer explicação para as causas do déficit primário ou, para isso, do significado da elevação da taxa SELIC ante a magnitude da relação dívida/PIB. Há, sim, uma inversão causal. Para os signatários da EMI, é o déficit que causa a dívida e não a dívida que causa o déficit. A consideração do impacto das políticas monetária e cambial, como apontam González (2004)

⁶⁹ Disponível em [prop_mostrarintegra \(camara.leg.br\)](http://prop_mostrarintegra.camara.leg.br) . Acesso em: 17/10/2023.

e Carvalho (2009), na formação do estoque da dívida pública e na produção regular de seus encargos para Tesouro Nacional passou ao largo das preocupações dos proponentes. O ônus do ajuste das contas, portanto, ao não investigar as causas do endividamento e do déficit primário que aponta, passa a ser debitado, então, na conta dos gastos sociais que, a partir da promulgação da EC 95/2016, deveriam enfrentar forte contenção nos 20 anos subsequentes, admitindo-se sua correção apenas de acordo com a variação do IPCA do ano anterior. As despesas financeiras e suas causas, entretanto, seguiriam livres de quaisquer controles, cortes ou mesmo contingenciamentos provisórios junto ao Tesouro Nacional, acumulando, como se observou na seção correspondente à dívida pública, gigantesco volume de recursos nas rubricas relacionadas tanto ao pagamento de juros quanto de amortizações da dívida pública, sem que a relação dívida/PIB demonstre qualquer redução vigorosa correspondente. Apesar da EC 95/2016, o Projeto de Lei para as Diretrizes Orçamentárias de 2024 (PLDO 2024) proposto em 2023 estima em R\$ 828,2 bilhões (7,3% do PIB) o déficit nominal⁷⁰ previsto para 2024.

A Emenda Constitucional 95/2016, que comprova a tese da alteração da superestrutura jurídica para atender à base econômico-financeira dominante na sociedade, foi acompanhada por outras Emendas Constitucionais em seguida analisadas que, alterando o texto principal de 1988, algumas das quais atendendo também a outros objetivos, reafirmariam a submissão da elaboração e execução dos orçamentos públicos à diretriz da “sustentabilidade da dívida pública”.

Em 2019, no dia 5 de novembro, as Propostas de Emendas Constitucionais de números 186, 187 e 188 iniciaram pelo Senado Federal sua tramitação no Congresso Nacional. Em 06 de abril de 2020 a Proposta de Emenda Constitucional de número 10, de autoria do Deputado Rodrigo Maia (DEM-RJ), que se tornaria conhecida como “PEC do Orçamento de Guerra”, teria também sua tramitação iniciada. A ela voltaremos após a análise das PECs de novembro de 2019.

A primeira das emendas constitucionais apresentadas em 05 de novembro de 2019, a PEC 186, que se tornou conhecida como a “PEC Emergencial”, partiu da iniciativa de um conjunto de Senadores, encabeçados pelo então Líder do Governo Bolsonaro no Senado Federal, Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE). Seu objetivo foi alterar o texto da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, estabelecendo medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de

⁷⁰ O déficit nominal é a diferença entre receitas e despesas públicas, quando consideradas as parcelas referentes aos juros nominais incidentes sobre as dívidas interna e externa (Senado,2024).

reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, dando ainda outras providências, três anos apenas após a promulgação da Emenda Constitucional 95/2016. De acordo com a tramitação legislativa aberta no Senado Federal, a ementa da PEC 186 foi dessa forma explicada:

Institui mecanismos de **ajuste fiscal**, caso, para a União, **as operações de crédito excedam à despesa de capital** ou, para Estados e Municípios, as despesas correntes superem 95% das receitas correntes. Prevê que **lei complementar disporá sobre a sustentabilidade da dívida pública, limites para despesas e medidas de ajuste**. Modifica as medidas para cumprimento dos limites de despesa com pessoal previstos em lei complementar. Veda que lei ou ato autorize pagamento retroativo de despesa com pessoal. Suspende a correção pelo IPCA do limite às emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, aplicável durante o Novo Regime Fiscal, enquanto vigentes as medidas de ajuste. **Determina a reavaliação periódica dos benefícios tributários, creditícios e financeiros**. Veda, a partir de 2026, a ampliação de benefícios tributários, caso estes ultrapassem 2% do PIB. **Determina a restituição ao Tesouro do saldo financeiro de recursos orçamentários transferidos aos Poderes Legislativo e Judiciário**. Condiciona os Poderes Legislativo e Judiciário ao mesmo percentual de limitação de empenho que tenha sido aplicado no Poder Executivo. (Brasil, 2019, grifos originais).

Os fins dos ajustes propostos na PEC e suas indicações para a aprovação de futuras normas legais (lei complementar sobre a sustentabilidade da dívida pública, por exemplo) estavam relacionados com a mesma diretriz que já havia sido objeto da aprovação de um novo regime fiscal três anos antes, com a Emenda Constitucional 95: a sustentabilidade da dívida pública. Derivada da PEC 186, aprovada e promulgada a Emenda Constitucional 109, em 15 de março de 2021, destacamos a seguir suas principais alterações promovidas no texto constitucional de 1988.

Em duas das alterações aprovadas, com a inserção do artigo 164-A e do § 2º ao artigo 165, reafirmou-se a prioridade conferida ao pagamento dos encargos da dívida pública pelo Tesouro Nacional visando atingir sua sustentabilidade como proporção do PIB. Assim, de acordo com o artigo 164-A inserido, a “União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **devem conduzir suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis sustentáveis**, na forma da lei complementar referida no inciso VIII do caput do art. 163 desta Constituição” (Brasil, 2021, grifo nosso). Com a redação de seu parágrafo único ficou estabelecido que “a **elaboração e a execução de planos e orçamentos** devem refletir a compatibilidade dos indicadores fiscais **com a sustentabilidade da dívida**”(grifo nosso). O § 2º do artigo 165 teve aprovada redação determinando que

a lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, **estabelecerá as diretrizes de política fiscal e respectivas metas, em consonância com trajetória sustentável da dívida pública, orientará a elaboração da lei orçamentária anual**, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento (Brasil, 2021, grifo nosso).

O texto acima recupera e eleva ao *status* constitucional norma que anteriormente, em 2000, havia sido definida em patamar inferior, na Lei Complementar 101, de 04 de maio daquele ano, demonstrando desse modo a importância estratégica atribuída à sustentabilidade da dívida pública e à direção dos interesses presentes na base econômica sobre a determinação da superestrutura jurídica da sociedade no plano constitucional.

A Proposta de Emenda Constitucional 187, de 05 de novembro de 2019, que se tornou conhecida como a “PEC da Revisão dos Fundos”, tendo também, assim como a PEC 186, como primeiro signatário o Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE), estabelece que

a instituição de fundos públicos exige lei complementar e, em relação aos já existentes, obriga que sejam ratificados pelos respectivos Poderes Legislativos, por meio de Lei Complementar específica para cada um dos fundos públicos, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional, sob pena de extinção do fundo e transferência do respectivo patrimônio para o Poder ao qual ele se vinculava. (Brasil, 2019).

Três trechos da PEC despertam a atenção. O primeiro refere-se ao caput do artigo 3º :

Os fundos públicos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios existentes na data da promulgação desta Emenda Constitucional **serão extintos, se não forem ratificados pelos respectivos Poderes Legislativos, por meio de Lei Complementar específica para cada um dos fundos públicos, até o final do segundo exercício financeiro subsequente à data da promulgação desta Emenda Constitucional.** (Brasil, 2019, grifo nosso).

O segundo trecho de texto da proposta em questão encontra-se no § 2º do mesmo artigo 3º. Por seu intermédio se determina que “o patrimônio dos fundos públicos extintos em decorrência do disposto neste artigo será transferido para o respectivo Poder de cada ente federado ao qual o fundo se vinculava.” (Brasil, 2019).

O terceiro trecho destacado refere-se ao artigo 5º da proposição, onde fica estabelecido que “durante o período a que se refere o caput do art. 3º, o superávit financeiro das fontes de recursos dos fundos públicos, apurados ao final de cada exercício, **será destinado à amortização da dívida pública** do respectivo ente”(Brasil, 2019, grifo nosso). A norma em questão, portanto, associa os fundamentos da PEC 187 àqueles outros também contidos na PEC 186 e na Emenda Constitucional 95, de 2016. A prioridade, segundo os fins da referida proposta de emenda constitucional, é favorecer os interesses dos credores da dívida pública. Mais uma vez, a superestrutura jurídica se altera na direção dos interesses hegemônicos representados na base econômica da sociedade. O fato da iniciativa das PECs até aqui analisadas ter partido do Senado Federal não anula a participação e responsabilidade do Poder Executivo com a sua proposição, sobretudo dada a condição do primeiro proponente das referidas emendas, Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE) exercer, na ocasião, a função de Líder do governo do presidente Jair Messias Bolsonaro no Senado da República.

A última das Propostas de Emendas Constitucionais apresentadas pelos Senadores da República em 05 de novembro de 2019, a PEC 188, que se tornou conhecida como “PEC do Pacto Federativo”, também encaminhada pelo Senador Fernando Bezerra Coelho (MDB-PE), teve sua tramitação encerrada ao final da legislatura (2022), tendo sido encaminhada ao arquivo. Entretanto, durante sua tramitação, sua ementa estava assim explicada no Portal do Senado Federal:

Estabelece **medidas de ajuste fiscal** aplicáveis ao custeio da máquina pública; modifica a estrutura do orçamento federal; **estende a proibição de vinculação de receitas de impostos a qualquer espécie de receitas públicas**, ressalvadas as hipóteses que estabelece; permite a redução temporária da jornada de trabalho de servidores públicos como medida para reduzir despesas com pessoal; propõe mecanismos de estabilização e ajuste fiscal quando as operações de créditos excederem as despesas de capital, as despesas correntes superarem noventa e cinco por cento das receitas correntes ou a realização de receitas e despesas puder não comportar o cumprimento das metas fiscais do ente; **e cria o Conselho Fiscal da República**. (Brasil, 2019, grifos nossos).

A Proposta de Emenda Constitucional 188, embora encaminhada ao arquivo em 22 de dezembro de 2022, após o resultado do segundo turno das eleições presidenciais ocorridas no mesmo ano, pode ser considerada a mais ousada e conservadora daquelas apresentadas em 05 de novembro de 2019, condição que se pode aferir observando algumas de suas diretrizes para a inserção de novos artigos no texto constitucional de 1988. A primeira alteração que chama a atenção é a inserção que se faria, sob a forma de novo inciso, o VII, ao texto do artigo 163 da Constituição de 1988. O referido artigo estabeleceu em seu inciso I que Lei Complementar deverá dispor sobre finanças públicas. Assim, a PEC 188 sugeria a inserção ao referido artigo 163 do inciso VII abaixo e respectivas alíneas, com os seguintes teores:

VIII - sustentabilidade da dívida, especificando: (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)

- a)** indicadores de sua apuração; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
- b)** níveis de compatibilidade dos resultados fiscais com a trajetória da dívida; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
- c)** trajetória de convergência do montante da dívida com os limites definidos em legislação; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021)
- d)** medidas de ajuste, suspensões e vedações; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021).
- e)** planejamento de alienação de ativos com vistas à redução do montante da dívida. (Incluído pela Emenda Constitucional nº 109, de 2021) (Brasil, 2019).

A segunda alteração que merece atenção parte da combinação do artigo 198, § 7º, com o artigo 212, e seu § 7º, do texto constitucional. Partindo dos respectivos artigos no texto constitucional de 1988 vejamos do que tratam ambas as alterações referidas nos parágrafos sétimos de um e de outro artigo.

O artigo 198 trata do financiamento da saúde no capítulo da Seguridade Social. Seu texto original tem estabelecido que

as ações e serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes: [...] § 2º: A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre: I - no caso da União, a receita corrente líquida do respectivo exercício financeiro, não podendo ser inferior a 15% (quinze por cento); II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000); III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea b e § 3º (Incluído pela Emenda Constitucional nº 29, de 2000) (Brasil, 2023).

O artigo 212 trata do financiamento da educação pública nas três esferas de governo. Seu texto original tem estabelecido que “[...] 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” (Brasil, 2023).

As alterações sugeridas pela PEC 188/2019 traziam a seguinte proposição, de acordo com Artigo 198, novo § 7º: “Para fins de cumprimento do disposto no §2º [antes assinalado], fica autorizada, na elaboração da proposta orçamentária e na respectiva execução, **a dedução do montante aplicado na manutenção e desenvolvimento do ensino que exceder o mínimo aplicável nos termos do art. 212, caput, desta Constituição.**” (Brasil, 2019, grifo nosso). Para o artigo 212, a proposição a ser inserida trazia, com sentido inverso, o seguinte texto no § 7º: Para fins de cumprimento do disposto no caput, fica autorizada, na elaboração da proposta orçamentária e na respectiva execução, a dedução do montante aplicado em ações e serviços públicos de saúde que exceder o mínimo aplicável, nos termos do art. 198, § 2º, desta Constituição. (Brasil, 2019).

O que se evidencia, portanto, é que a partir da aprovação da PEC 188/2019, saúde e educação iriam disputar os mesmos fundos públicos, não mais se servindo de vinculações específicas para cada área. Quando a educação viesse a aplicar acima do mínimo constitucional esse “plus” seria descontado dos recursos destinados à saúde no ano seguinte e vice-versa. Dessa forma estaria quebrada a vinculação originalmente escrita no texto constitucional de 1988 para a educação e para a saúde, objetivo há anos almejado pelo pensamento neoliberal, expresso já em 2015 pelo documento “Uma Ponte para o futuro”⁷¹, elaborado pela Fundação Ulysses

⁷¹ Documento “Uma Ponte para o futuro”. Disponível em <https://fundacaoulysses.org.br/biblioteca/uma-ponte-para-o-futuro/>. Acesso em: 17/10/2023.

Guimarães, órgão de estudos e pesquisas do antigo PMDB, atual MDB, e defendido com vigor nas eleições presidenciais de 2018 por algumas das candidaturas presentes na disputa. Por fim, conforme proposta do artigo 3º da PEC 188/2019, destaca-se outra observação visando promover a “sustentabilidade da dívida pública”. Trata-se da proposta de inserção de novo artigo no texto constitucional, o 164-A, com o seguinte teor

a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios **conduzirão suas políticas fiscais de forma a manter a dívida pública em níveis que assegurem sua sustentabilidade**. Parágrafo Único. A elaboração e a execução de planos e orçamentos devem refletir **a compatibilidade dos indicadores fiscais com a sustentabilidade da dívida**. (Brasil, 2019, grifo nosso).

Ao repetir proposição antes encontrada na Proposta de Emenda Constitucional 186, promulgada na Emenda Constitucional 109/2021, a PEC 188/2019 é a primeira tentativa de supressão da vinculação orçamentária mantida desde 1988. Seu arquivamento em 22 de dezembro de 2022, porém, não significa que a tese esteja abandonada em definitivo, pois ressurgiu novamente em 2023, conforme publicado pela Agência Brasil com o título “Governo quer reavaliar pisos para gastos com saúde e educação” ⁷². Em 06 de abril de 2024 o tema voltaria às pautas dos jornais, conforme publicado pelo portal UOL com o título “Flexibilizar pisos de saúde e educação pode liberar R\$ 131 bi para outros gastos até 2033” ⁷³.

Passamos agora à análise da PEC 10/2020, que se tornou conhecida como “PEC do Orçamento de Guerra”. Como apontando antes, em 06 de abril de 2020, a referida PEC iniciaria sua tramitação informando que “institui regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para enfrentamento da calamidade pública nacional decorrente de pandemia internacional e dá outras providências” (Brasil, 2020). A pandemia do Coronavírus serviu de trampolim para que a PEC avançasse com rapidez no processo de tramitação, vindo a ser promulgada em 07 de maio do mesmo ano como Emenda Constitucional 106.

Entretanto, embora seu artigo 1º tenha estabelecido que,

durante a vigência de estado de calamidade pública nacional reconhecido pelo Congresso Nacional em razão de emergência de saúde pública de importância internacional decorrente de pandemia, a União adotará regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dele decorrentes, somente naquilo em que a urgência for incompatível com o regime regular, nos termos definidos nesta Emenda Constitucional (Brasil, 2020),

⁷² “Governo quer reavaliar pisos para gastos em saúde e educação”. Disponível em <https://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2023-03/governo-quer-reavaliar-pisos-para-gastos-com-saude-e-educacao>. Acesso em 12 nov.2023.

⁷³ “Flexibilizar pisos para saúde e educação pode liberar R\$ 131 bi para outros gastos até 2033”. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/04/flexibilizar-pisos-de-saude-e-educacao-pode-liberar-r-131-bi-para-outros-gastos-ate-2033.shtml>. Acesso em 12 abr.2024.

assim como as propostas de emendas constitucionais 186, 187 e 188, apresentadas em 05 de novembro do ano anterior e já aqui dissecadas, a EC 106 também cuidou em pautar a atuação fiscal do Estado em sintonia com os interesses financeiros e a proposição da “sustentabilidade da dívida pública”, o fazendo de forma acintosa, como se observa a partir da inserção no texto da Emenda dos artigos abaixo colecionados, aos quais serão feitos comentários em seguida, do artigo 6º ao artigo 8º.

No artigo 6º, ficou estabelecido que “durante a vigência da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, os recursos decorrentes de operações de crédito realizadas para o refinanciamento da dívida mobiliária poderão ser utilizados também para o pagamento de seus juros e encargos” (Brasil,2020). No artigo 7º definiu-se que

O Banco Central do Brasil, limitado ao enfrentamento da calamidade pública nacional de que trata o art. 1º desta Emenda Constitucional, e com vigência e efeitos restritos ao período de sua duração, fica autorizado a comprar e a vender:

I - títulos de emissão do Tesouro Nacional, nos mercados secundários local e internacional; e

II - os ativos, em mercados secundários nacionais no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, desde que, no momento da compra, tenham classificação em categoria de risco de crédito no mercado local equivalente a BB- ou superior, conferida por pelo menos 1 (uma) das 3 (três) maiores agências internacionais de classificação de risco, e preço de referência publicado por entidade do mercado financeiro acreditada pelo Banco Central do Brasil (Brasil, 2020).

Por fim, no artigo 8º ficou estabelecido que,

Durante a vigência desta Emenda Constitucional, o Banco Central do Brasil editará regulamentação sobre exigências de contrapartidas ao comprar ativos de instituições financeiras em conformidade com a previsão do inciso II do caput do art. 7º desta Emenda Constitucional, em especial a vedação de:

I - pagar juros sobre o capital próprio e dividendos acima do mínimo obrigatório estabelecido em lei ou no estatuto social vigente na data de entrada em vigor desta Emenda Constitucional;

II - aumentar a remuneração, fixa ou variável, de diretores e membros do conselho de administração, no caso das sociedades anônimas, e dos administradores, no caso de sociedades limitadas (Brasil, 2020).

Partindo para a análise dos três artigos, fica evidente que no artigo 6º observa-se não só a alteração dos limites para a realização das operações de crédito, a partir de então acima das despesas de capital, mas a mudança da natureza da despesa, quando se admite a aplicação dos recursos obtidos com as referidas operações para o pagamento de juros da dívida pública, que são despesas correntes, e não de capital. No artigo 7º, o Banco Central foi autorizado a realizar operações em favor de instituições financeiras portadoras de títulos em suas carteiras, como forma de limpeza dos seus balanços dos papéis que não atendiam mais aos interesses daquelas instituições. No artigo 8º, nominaram-se ressalvas para a realização das operações das aquisições de títulos e ativos

em mercados secundários nacionais no âmbito de mercados financeiros, de capitais e de pagamentos, desde que, no momento da compra, tenham classificação em categoria de risco de crédito no mercado local equivalente a BB- ou superior, conferida por pelo menos 1 (uma) das 3 (três) maiores agências internacionais de classificação de risco” (Brasil, 2020).

A referência “preventiva” às classificações emitidas pelas agências não anula sua relação umbilical com os próprios interesses financeiros dos grupos que se propõem a inspecionar e classificar (Iwata, 2012).

É possível afirmar desse modo, sem exagero, que os proponentes da EC 106, apesar de direcioná-la às necessidades decorrentes da pandemia, para isso se valendo da adoção de “regime extraordinário fiscal, financeiro e de contratações para atender às necessidades dela decorrentes”, não vacilaram em aproveitar a referida proposta de reforma constitucional para darem suporte jurídico à realização de transações em sintonia com interesses financeiros, requerendo-se, para isso, a tutela constitucional do Estado no tocante às suas atribuições fiscais.

No apagar das luzes do mandato encerrado em 2022, eleito o novo Presidente, instaurou-se uma transição, mais uma vez com viés de reforma constitucional. Seu objetivo foi assegurar as condições necessárias para que o Presidente eleito em 2022 pudesse proceder, sobretudo, a partir de 2023, ao pagamento de benefícios sociais às parcelas mais vulneráveis da população. A nova Emenda Constitucional, oriunda da Proposta de Emenda Constitucional 32, a “PEC da Transição”, propôs alterar “o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para permitir a implementação do Programa Bolsa Família e definir regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023” (Brasil, 2022). A PEC 32, com rápida tramitação, foi aprovada e sancionada como Emenda Constitucional 126, em 21 de dezembro de 2022. Assim, a EC 126 estabeleceu em seu artigo 3º que “o limite estabelecido no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias fica acrescido em R\$ 145.000.000.000,00 (cento e quarenta e cinco bilhões de reais) para o exercício financeiro de 2023.”. (Brasil, 2022). Cabe destacar que o inciso I do caput do artigo 107 acima trata de limites individualizados para as despesas primárias, para cada exercício. Antes estabelecidos pela EC 95/2016, esses limites foram alterados, visando assegurar a implementação do Programa Bolsa Família na lei orçamentária de 2023. A partir de seu artigo 2º, com modificações no artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, a EC 126 promoveria para isso as seguintes alterações:

São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2024, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral de 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, 2022).

Prorrogou-se assim, por mais um ano, a Desvinculação das Receitas da União, que seria encerrada em 2023. Além disso, como que pagando um pedágio aos votos favoráveis à sua aprovação, a EC 126 inseriu no seu artigo 5º que,

para o exercício financeiro de 2023, a ampliação de dotações orçamentárias sujeitas ao limite previsto no inciso I do caput do art. 107 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias prevista nesta Emenda **Constitucional poderá ser destinada ao atendimento de solicitações das comissões permanentes do Congresso Nacional ou de suas Casas.**

§ 1º Fica o relator-geral do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 autorizado a apresentar emendas para a ampliação de dotações orçamentárias referida no caput deste artigo.

§ 2º As emendas referidas no § 1º deste artigo:

I - **não se sujeitam aos limites aplicáveis** às emendas ao projeto de lei orçamentária [...] (Brasil, 2022, grifos nossos).

Por fim, no seu artigo 6º, a EC 126/2022 estabeleceu que

[...] o Presidente da República deverá encaminhar ao Congresso Nacional, até 31 de agosto de 2023, **projeto de lei complementar** com o objetivo de instituir regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, inclusive quanto à regra estabelecida no inciso III do caput do art. 167 da Constituição Federal. (Brasil, 2022, grifo nosso).

Com a denominação de “Lei do Novo Arcabouço Fiscal”, a Lei Complementar foi proposta e aprovada, sendo sancionada em 30 de agosto de 2023 como Lei Complementar 200 que,

[...] institui regime fiscal sustentável, para garantir a estabilidade macroeconômica do País, e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no artigo 6º da Emenda Constitucional 126, e no inciso VIII do caput e no parágrafo único do artigo 163 da Constituição Federal, e altera a Lei Complementar no. 101, de 04 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). (Brasil, 2023).

Como se pode constatar, dando continuidade ao processo de acumulação do capital sobre os fundos públicos, as mudanças jurídicas seguiram seu curso sem alterações, ainda que tenha sido empossado em 2023 um candidato de oposição ao presidente cujo mandato fora encerrado em 2022. Para isso, mediante recurso a expressões ideológicas, segue em campo a busca da formação do senso comum posto à serviço daquela acumulação. A análise específica das Leis Complementares 101/2000 e 200/2023 será desenvolvida na seção 4.1, no quarto capítulo.

3.3 DESINFORMAÇÃO E IDEOLOGIA: A FORMAÇÃO DO SENSO COMUM E DA HEGEMONIA DOS INTERESSES DA ACUMULAÇÃO DO CAPITAL

O discurso econômico que nos cerca cotidianamente transmite à maioria da população ares de ciência exata, de verdade absoluta, de pensamento único sem alternativas. Para Said (2007),

o pensamento único é o estopim de processos de desajustes na organização política, social e econômica dos estados nacionais. Desajustes causados por uma política de ajuste estrutural, supostamente para honrar um compromisso com as dívidas financeiras desses estados. O fato é que o domínio do capital se efetiva de modo incontrolável e a cidadania política se queda na frágil expressão dos movimentos sociais, quando se trata de se inscrever no debate [por exemplo] sobre dívida e desenvolvimento [...]. Tudo é liberado na economia, desde que não contrarie o deus mercado (Said, 2007, p.9).

Neste sentido, entre questões que a autora coloca acerca dessa temática, uma merece ser destacada: “É possível alterar o rumo do país na perspectiva de uma sociedade emancipatória, quando o cenário macroeconômico aponta para a mesma subserviência a interesses de mercado’ [...] e a mesma política de enfraquecimento das mais importantes instituições do Estado? (Said, 2007, p.10). Assim, sob a dominância ideológica de um discurso único, ocorrências cotidianas na esfera econômica como a elevação dos preços de mercadorias e serviços, a fixação do salário-mínimo, as regras das aposentadorias, o desequilíbrio entre receitas e despesas públicas, o crescimento ou não do PIB, são tratadas escondendo-se os inúmeros conflitos de interesses e componentes históricos presentes na produção de cada uma delas. Para Mészáros (2008), há um “[...] papel específico da ideologia nesse processo [...] pois a reprodução bem-sucedida das condições de dominação não pode ocorrer sem a intervenção ativa de fatores ideológicos poderosos, do lado da manutenção da ordem vigente” (Mészáros, 2008, p.7). Ainda para o autor,

deve-se enfatizar que o poder da ideologia dominante é indubitavelmente enorme, não só pelo esmagador poder material e por um equivalente arsenal político-cultural à disposição das classes dominantes, mas também porque esse poder ideológico só pode prevalecer graças à preponderância da *mistificação*, por meio da qual os receptores potenciais podem ser induzidos a endossar “consensualmente”, valores e diretrizes práticas que são, na realidade, totalmente adversos a seus interesses vitais. (Mészáros, 2008, p.8).

Neste sentido, ao publicar “Discurso econômico e Modernidade”, originalmente apresentado como tese de livre docência ao Departamento de Economia da Faculdade de Economia e Administração da Universidade de São Paulo, Paulani (2005, p.19)

atravessa a superfície do discurso econômico, para arrancar de suas entranhas as contradições que a história da ciência e seu andamento lógico-formal foram se incumbindo de dissimular e ocultar. Obliquamente cuida-se também de deslindar as relações entre algumas das principais ideias econômicas e seus contextos de origem, visando revelar sua conotação ideológica (Paulani, 2005, p.19)

É, portanto, partindo desse compromisso relatado por Leda Paulani que passamos a analisar a estratégia ideológica do capital no tocante à gestão das finanças públicas. O foco é a análise do discurso econômico-fiscal, das razões atribuídas à determinada “crise fiscal”, a defesa da “Responsabilidade Fiscal”, o papel do jornalismo econômico pautado pelo capital financeiro, a lógica da austeridade fiscal e de proposições apresentadas, como as teses do

ajuste fiscal permanente (vide o Programa “Future-se”, de Weintraub e Bolsonaro, em 2019)⁷⁴, a reforma administrativa, PEC 32/2020 (por iniciativa de Bolsonaro e Paulo Guedes), e o “Novo Arcabouço Fiscal” (iniciado como Projeto de Lei Complementar 93, proposto pelo Presidente Lula e pelos Ministros Fernando Haddad, da Fazenda, e Simone Tebet, do Planejamento), aprovado pelo Congresso e sancionado como Lei Complementar 200/2023.

Destaque-se que a produção de expressões/ideias associadas ao tema fiscal com atrelamento aos interesses financeiros é uma necessidade do capital, já que “o mundo financeiro quer liberdade para fazer seus negócios e perseguir seus lucros: as teorias que apontam os benefícios do livre trânsito de capitais têm grande propagação – o mercado não detém apenas o poder econômico: é poderoso também no campo das ideias” (Patu, 2001, p.74). Antes, porém, de Patú (2001), Paulani (2005) e Mészáros (2008), ao conceber a economia política como disciplina científica e defender sua utilização na política de desenvolvimento do país, Prado Jr. (2020) afirma em sua tese de Livre-Docência escrita em 1968 e lançada pela primeira vez em 1972 que

[...] os economistas ortodoxos- e em particular aqueles que, entre nós têm a responsabilidade da condução de nossa política econômica e que são, a esse respeito, alguns deles, dos mais extremados, tal como verdadeiros cristãos-novos- situam a sua ciência em plano semelhante ao das ciências exatas, como a física, por exemplo, isto é, plano de alta abstração em que se manipulam unicamente umas poucas variáveis de grande generalidade, rigidamente inter-relacionadas em termos monetários. Em outras palavras, **o fenômeno econômico é destacado como algo que se sobrepõe a quaisquer outras contingências da vida e da evolução sociais, independe delas e se propõe, em termos absolutos, como forma universal e uniforme**, no tempo e no espaço, do comportamento humano no que respeita a produção, circulação, distribuição e consumo dos bens econômicos, isto é, objetos de compra e venda. É claro que, numa perspectiva dessas, a história, com a extrema variedade e complexidade dos fatos que formam a sua trama, é posta de lado e essencialmente desprezada. (Prado Jr., 2020, pp. 19-20, grifos nossos).

Iniciando a análise sob o prisma da elaboração, aprovação e implementação das leis que formam o ordenamento jurídico do país (sobretudo acerca das finanças públicas, das políticas econômicas e seus desdobramentos fiscais) associamos às observações trazidas acima por Prado Jr. (2020) as considerações que nos oferece Saviani (2013), ao afirmar que

[...] para se compreender o real significado da legislação não basta ater-se à letra da lei; é preciso captar o seu espírito. Não é suficiente analisar o texto; é preciso examinar o contexto. Não basta ler nas linhas; é necessário ler nas entrelinhas. [...] Quando se indaga a respeito do espírito de uma lei, o que se pretende saber é qual a sua fonte inspiradora, qual a sua **doutrina**, quais os princípios que a enformam; enfim, como se diz correntemente, qual a sua “filosofia”. A maneira imediata de se responder a essa pergunta é verificar o que é que a própria lei indica, literalmente, a respeito. Acredita-

⁷⁴ MEC lança Programa para aumentar autonomia financeira das Universidades e Institutos. Disponível em http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=78211:mec-lanca-programa-para-aumentar-a-autonomia-financeira-de-universidades-e-institutos&catid=212&Itemid=86. Acesso em: 19 ago.2023.

se que é principalmente na explicitação dos seus objetivos que se revela o espírito de uma lei. (Saviani, 2013, p.p.174-175, grifos nossos).

Compreendendo a economia como uma ciência social aplicada, é inegável que ao abordarmos as políticas econômicas, estaremos, como requer Prado Jr. (2020), do lado oposto ao dos economistas ortodoxos, que “situam a sua ciência em plano semelhante ao das ciências exatas, como a física, por exemplo”, posicionando-nos diante da história, a partir da qual descortinaremos os conflitos de interesses e as contradições associadas a esses interesses. Por isso, observar o “espírito das leis” relacionadas aos temas econômicos é delas extrairmos aqueles interesses, as classes e frações de classes que os representam, as transformações históricas que marcam as distintas etapas da vida em sociedade, em especial quando essas leis partem de doutrinas e proposições relativas à matéria fiscal, às atribuições estabelecidas ao Estado, sua arrecadação e ordem de prioridade das despesas que realiza com os fundos públicos. Associadas ao espírito das leis, destacam-se as ideias que lhes deram impulso, evidenciando-se que

a história das ideias não se determina por si mesma; a produção das ideias **determina-se, inescapavelmente pelo lugar histórico de sua germinação**, pelas circunstâncias temporais e pelas contingências locais da vida material onde são geradas, donde sua inevitável transformação ideológica quando deslocadas de seu lugar de origem (Paulani, 2005, p.23, grifo nosso).

Transformadas as ideias em linguagem, esta “se torna veículo de legitimação das práticas, agindo no âmbito de uma semântica monolítica especializada e naturalizada em todas as instâncias pedagógicas do Estado e da sociedade civil” (Galastrí, 2022, p.23).

Neste sentido, a partir de sua tese de doutoramento intitulada “Acumulação de capital via dívida pública: Contribuição para uma crítica à razão da crise fiscal”, defendida em 2007 na Escola de Administração da Universidade Federal da Bahia, para Gomes (2007)

um dos aspectos que descredencia os argumentos da ortodoxia econômica de que a crise econômica, na América Latina, tinha, como razão principal, a crise do Estado e que esta era uma crise apenas fiscal, é o fato da dívida pública ter crescido, justamente, no momento em que as ideias neoliberais tornaram-se hegemônicas nas decisões sobre política econômica e reforma do setor público (Gomes, 2007, p.86).

Portanto, com a hegemonia das ideias neoliberais, as doutrinas e práticas econômicas para a consolidação de um projeto nacional-desenvolvimentista são substituídas por teorias e decisões alinhadas com o movimento do rentismo internacional. O Estado, que exercera até então funções estatais-produtivas-capitalistas comprometidas com o desenvolvimento industrial, transforma-se num Estado-rentista, no qual a hegemonia das classes sociais e dos interesses de grupos ligados às operações especulativas e usurárias mantém influência de poder

sobre as estruturas públicas e sobre o orçamento estatal (Gomes, 2007, p.86-87). Ainda de acordo com o autor

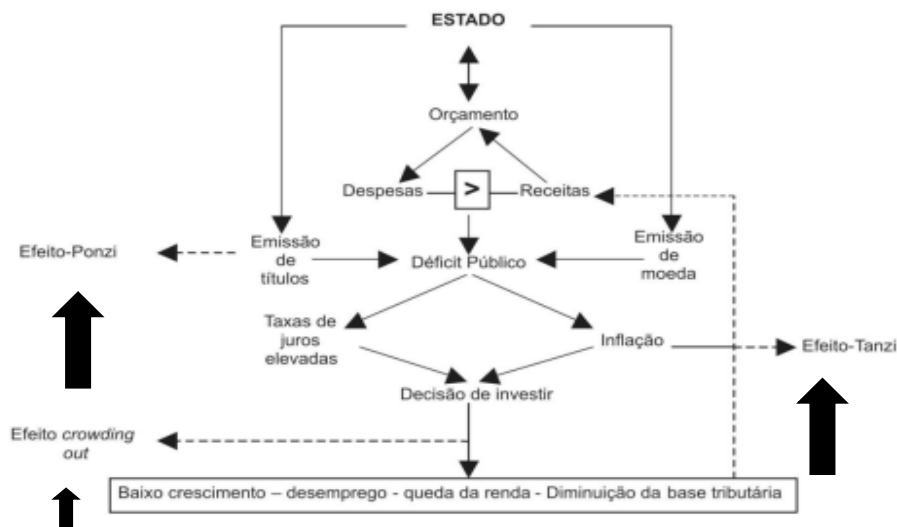
as políticas neoliberais, portanto, representam a ideologia desta etapa do capitalismo financeirizado que exige a abertura econômica indiscriminada das economias nacionais para que os fluxos de capitais possam se reproduzir nos diversos espaços, à custa do endividamento dos respectivos Estados nacionais, famílias e empresas (Gomes, 2007, p.87).

Foi preciso, no entanto, carimbar a crise estatal, a partir de seus desequilíbrios orçamentários, com a tese ideológica da crise fiscal, largamente difundida, a ela atribuindo-se a descontinuidade do crescimento econômico das sociedades latino-americanas a partir da década de 1980. No Brasil, portanto, a responsabilidade pela crise econômica tinha um sinônimo: populismo, atribuído ao compromisso do Estado em atender as demandas sociais inscritas no texto constitucional desde o processo constituinte de 1987-1988.

A figura 02 a seguir sintetiza a “leitura” neoliberal da chamada “crise fiscal” do Estado⁷⁵.

⁷⁵ Na Figura 02, o “Efeito-Ponzi”, assinalado à esquerda, refere-se à “situação de um devedor que, para pagar as dívidas passadas, só pode fazê-lo contraindo mais dívidas no presente. O nome refere-se a Charles Ponzi, um estelionatário ítalo-americano que, durante os anos 20 deste século, prometia pagar taxas de juros extraordinariamente elevadas para quem lhe emprestasse dinheiro, e pagava essas dívidas com novos endividamentos, até quebrar. Ponzi foi preso e sua empresa, fechada. A partir dessa experiência, a mesma situação relacionada com as finanças de um país ou de uma empresa foi batizada com esse nome” (Sandroni, 1999, p.197). Já o “Efeito-Tanzi”, assinalado à direita da figura, refere-se à “relação entre a arrecadação tributária e as taxas de inflação desenvolvida pelo economista italiano Vito Tanzi. Como existe uma defasagem entre o fato gerador de um tributo e o momento de sua efetiva arrecadação, quanto maior for a inflação nesse período, menor será a arrecadação real do governo, provocada pela desvalorização da moeda na qual os impostos são pagos. A partir dos últimos anos da década de 80, o intenso processo inflacionário brasileiro contribuiu para a redução das receitas tributárias reais, de tal forma que foi necessário indexar os tributos (estabelecer correção monetária para o seu pagamento) para reduzir o Efeito-Tanzi” (Sandroni, 1999, p. 197). Por fim, o “*crowding out*” [referido no lado esquerdo, parte de baixo da figura] surge quando o governo planeja um aumento de gastos públicos, na tentativa de criar uma grande política de expansão para a economia do país. Para aumentar os gastos, o governo deve se financiar com mais impostos, ou com a emissão de mais títulos públicos, aumentando as taxas de juros de maneira a atrair novos investidores. O aumento das taxas de juros do governo influencia as demais taxas de juros do país, **encarecendo os investimentos privados, anulando, total ou parcial, a expansão econômica**”. Disponível em O que é o efeito Crowding Out na economia e como acontece? - Dicionário Financeiro (dicionariofinanceiro.com) . Acesso em: 04 fev. 2024.

Figura 02: A leitura neoliberal a crise fiscal do Estado.



Fonte: Acumulação de Capital e Dívida Pública: Contribuição para uma crítica à razão da crise fiscal. Fábio Guedes Gomes, tese de doutoramento. Universidade Federal da Bahia. Escola de Administração, 2007 (p.127). Destaques nas setas cheias por nossa autoria.

Para Gomes (2007, p.127) “as forças políticas dominantes nesses países (principalmente os grupos oligárquicos) não mediam esforços ou não se preocupavam com a questão fiscal, e atendiam os pleitos sociais em troca de favores eleitoreiros ou de apoio na consolidação do poder”. A referida tese, portanto, “tornou-se inquestionável e ponto de partida para uma parcela importante dos estudos acadêmicos, da retórica política e das propostas de mudanças que contribuíram na defesa e adoção de políticas econômicas e de reformas neoliberais” (Gomes, 2007, p.98).

Além disso,

para os neoliberais, o modelo de desenvolvimento por substituição de importações tinha alcançado seus limites, porque as condições internacionais mudaram e as finanças públicas do Estado intervencionista contribuíam muito mais para um quadro recessivo que expansivo da economia, principalmente pela hiperinflação verificada na maioria dos países da região, entre 1980 e 1990. A crítica, portanto, ao grau de intervenção estatal na região já denotava os contornos do que se pretendia: adotar uma filosofia de gestão pública fiscalista na qual os desequilíbrios orçamentários eram apontados como os principais responsáveis pela crise do Estado e ineficiência dos mercados, bem ao estilo clássico da ortodoxia econômica (Gomes, 2007, p.126).

Entretanto, a tese neoliberal-ortodoxa não se sustenta como principal causa da crise econômica contemporânea. O outro lado da moeda se revela cristalinamente: “os déficits públicos [...] e o endividamento público passam a figurar, mais do que em qualquer outra época do capitalismo, **como molas propulsoras da acumulação de capital** e da sustentabilidade das economias ocidentais (Gomes, 2007, p.98, grifo nosso). Estado e finanças públicas complementam-se, favorecendo a dinâmica de acumulação, a partir das esferas

monetária, cambial, fiscal e financeira. Por isso, “o tratamento macroeconômico que dá suporte aos pressupostos da crise fiscal do Estado é insuficiente para desvendar as relações complexas que envolvem o Estado e a economia capitalista (Gomes, 2007, pp.98-99). Para entendê-las, “é preciso superar a falsa dicotomia Estado/mercado, tão difundida nos meios intelectuais e acadêmicos. No modo de produção capitalista, esta exterioridade não é possível (Gomes, 2007, p.100).

Contudo, para se impor a satisfação dos interesses alinhados com a acumulação do capital, a partir da manipulação das análises (Nassif, 2007, p.232), há que se viabilizar uma estratégia para que as leis que regem sua consolidação sejam aprovadas, aceitas, assimiladas, suas denominações amplamente reproduzidas⁷⁶ e apoiadas como leis que visam o bem-estar de toda a sociedade, assim como se almeja, por parte dos formuladores de políticas econômicas, a adesão e aceitação da maioria da sociedade à implementação dessas políticas, também revestidas da lógica da produção do bem-comum. “Por isso os economistas neoliberais, chamados ortodoxos, dominam o pensamento econômico na academia dos países avançados e fornecem os argumentos (os chavões, a ideologia) divulgados pela mídia tradicional no mundo” (Mollo, 2015, p.83). Um exemplo cabal dessa manobra de fazer do interesse privado um espelho do bem-comum nos é trazido por Aglietta (2004) quando aponta que, segundo tal estratégia,

a liberalização financeira melhora a alocação de recursos na economia, o que é bom para o crescimento e para o bem-estar. Portanto, a liberalização financeira tem apenas virtudes. Ela está na vanguarda da nova era da informação e da comunicação globais. Esse *slogan* da vulgata econômica foi difundido pela mídia como uma repetição incansável de um *hit parade*. Ele foi retomado por uma série de ministros e altos funcionários, muito contentes com a forma pela qual desmantelaram as regulamentações que haviam reconstruído o mercado financeiro após o naufrágio dos anos de 1930. Entretanto, a taxa de crescimento foi cada vez menor década após década desde os anos 1960 nos países desenvolvidos [...] (Aglietta, 2004, p.9).

Após a consolidação jurídica da estratégia de submissão da gestão das contas públicas aos ganhos do capital rentista sobre o tesouro nacional, cuidaram os gestores desse modelo de aprofundar a atuação da máquina de produção do pensamento único fiscal, em movimento desde os anos de 1980. Para tal, valeram-se tanto do auxílio de organizações estrangeiras, como as agências internacionais de classificação de risco, quanto da engrenagem dos meios

⁷⁶ Desde sua sanção em 04 de maio de 2000, por dezenas de vezes, quando convidado a debater os temas dos orçamentos e das finanças públicas em seminários, conferências, congressos universitários e sindicais, pergunto aos participantes quem conhece ou ouviu falar da Lei Complementar 101. Quase sempre, entre as centenas de presentes, não mais que três a cinco pessoas levantam a mão. Quando altero a pergunta e me refiro à “Lei de Responsabilidade Fiscal”, a quase totalidade ergue o braço e demonstra ter ouvido falar, desconhecendo que a “Lei de Responsabilidade Fiscal” é o nome de fantasia da Lei Complementar 101, batizada dessa forma pelas razões ideológicas que exporemos adiante.

de comunicação, em especial com o suporte do jornalismo econômico.

No primeiro caso, como apontado por Iwata (2012) em sua tese de doutoramento em Ciências Sociais (Relações Internacionais-PUC-SP), as agências atuam como linha de frente do capital financeiro, submetendo a análise das contas nacionais aos seus interesses, atribuindo-lhes classificações, elevando-as ou rebaixando-as, em função da garantia regular de recursos a serem destinados à remuneração desse capital. Contas nacionais avaliadas em melhor estado para atender àqueles interesses recebem a classificação AAA+, sendo rebaixadas quando colocam em risco sua remuneração, podendo chegar a BBB-.

O documentário “Inside Job”⁷⁷, de 2011, traduzido na língua portuguesa para “Trabalho Interno”, entretanto, aponta as relações nada independentes ou técnicas entre as agências e os interesses financeiros. A primeira abordagem do documentário trata de forma didática os episódios financeiros ocorridos na Islândia, cujas providências ante a crise de 2007-2008 foram na direção oposta àquelas adotadas nos Estados Unidos e outros países com expressão econômica. Lá não houve socorro a bancos privados com dinheiro do orçamento, nem impunidade para os responsáveis pelos negócios associados à origem da crise. Ao longo da película revelam-se ainda as relações de interesses entre os grupos financeiros e conceituados economistas de importantes universidades norte-americanas, responsáveis pela produção de relatórios e pareceres sustentando a estabilidade e a credibilidade de certos negócios, que depois virariam pó com a crise de 2008. Em 2003, Luiz Gonzaga Belluzzo e Ricardo Carneiro questionaram, em artigo intitulado “O Paradoxo da credibilidade”, as opções desenvolvidas pelo governo Lula naquele ano, em atenção às premissas defendidas pelo mercado financeiro internacional, o guia de trabalho das agências de classificação de risco. Segundo os autores,

a melhoria da classificação do país por parte das agências avaliadoras de risco considera não só o aspecto fiscal, vale dizer, a solvência do setor público em moeda doméstica. Leva em conta também a solvência externa do país ou seja a qualidade das suas contas externas. Assim o quadro fiscal, lato senso, pode melhorar sem traduzir-se necessariamente em melhor posição externa. Dado o ponto de partida, tanto da situação patrimonial interna quanto externa, o mínimo que se pode afirmar é que esta melhora será lenta e portanto, a queda do risco país associado à melhoria desses fundamentos. Por fim, cabe considerar que mesmo na mais otimista das hipóteses, a classificação de risco do país pode melhorar mas não se traduzir em taxas de juros menores, em razão de uma eventual ampliação da aversão ao risco nos mercados globais, incluindo uma fuga para a qualidade. Essa tem sido uma ocorrência comum nos últimos dez anos (Belluzzo; Carneiro, 2003, p.08).

Em 25 de março de 2014, em entrevista ao Jornal “O Estado de São Paulo”⁷⁸, quando

⁷⁷ Dublado em português, o documentário está disponível no Youtube em <https://youtu.be/FWrfEFJoUmE?si=z4jCmtp9gd47V3Bg> . Acesso em: 01 dez.2023.

⁷⁸ Disponível para assinantes em <https://www.estadao.com.br/economia/que-significado-isso-tem-isso-e-coisa->

confrontado com o rebaixamento das notas atribuídas ao Brasil, Belluzzo chegou a afirmar que a atuação das agências era “coisa de estelionatários”.

Iwata (2012) situa as agências como pilares dos mecanismos de sustentação da globalização, considerada pelo autor uma estratégia longamente gestada pelos Estados Unidos e pelos países mais ricos da época, ainda, da Guerra Fria. De acordo com o autor,

a origem dessas agências remonta ao final do século XIX nos Estados Unidos e, dentre suas atividades, está a de efetuar a classificação de risco (*rating*) de títulos (de emissores públicos ou privados), empresas (públicas ou privadas) e governos (nacionais ou subnacionais). Um *rating* é uma avaliação da capacidade (vontade) de pagamento de uma empresa ou país nas condições e prazos pactuados. Essa avaliação passa por monitoramento e revisão regulares, de forma que pode alterar-se ao longo do tempo. Para estabelecer um *rating*, as agências de classificação de risco levam em consideração todos os fatores que possam afetar a qualidade do crédito das obrigações (títulos) emitidas por uma empresa ou país (Iwata, 2012, p. 115).

Relata-nos ainda o autor que

as mudanças de *rating* anunciadas simultaneamente (ou quase) por três agências provocam mais impacto sobre os rendimentos das obrigações, sobretudo em títulos de países emergentes, que o anúncio por apenas uma ou duas agências. O anúncio do rebaixamento (*downgrade*) provoca mais impactos, nas semanas subsequentes, que o de promoção (*upgrade*) (Iwata, 2012, p.254).

Ao receberem as notas anunciadas pelas agências, os Estados são classificados como qualquer aluno numa rede de ensino. Com essa “metodologia” as agências influenciam na avaliação dos Estados por parte dos operadores financeiros. A divulgação de notas baixas faz com que os capitais iniciem a evasão do país. No caso oposto, o país se candidata internacionalmente a receber novos “investimentos” estrangeiros, ainda que, em muitos casos, os recursos venham apenas em busca de rendimentos na bolsa de valores e nos papéis públicos. Observando a situação do Brasil, Iwata relata casos em que houve alterações pró-cíclica de *rating*. De acordo com o autor, “a Fitch rebaixou a classificação do país em janeiro de 1999, em junho de 2002 e em outubro de 2002, em meio a turbulências no mercado – em claro reflexo do que se passava no mercado “ (Iwata, 2012, pp.257-258). O autor traz ainda outras situações em que a atuação das agências influencia os operadores de mercado. Para Iwata (2012, p.258),

em relatório de 14-8-2002, a Fitch reconhecia que o candidato Lula tinha mudado, não somente por causa de suas posições mais moderadas, mas também pelo seu apoio ao papel financeiro do FMI ao país [...]. No mesmo relatório, a Fitch tornava a lembrar a necessidade de se elevar a meta do superávit primário. Três anos depois, em relatório de 11-6-2005, a Fitch declarava que o superávit primário ao longo de 2004 havia ultrapassado 4,50%, chegando a 4,58%. Em 10-3-2003, a Fitch atribuiu *Outlook* positivo para o país, alegando compromissos de Lula com reformas: “o presidente Lula comprometeu-se em reformar o **oneroso sistema de seguridade social do Brasil**, em aprovar a **autonomia do banco central** e a reforma tributária” (Relatório Fitch de 10-03-2003)” (Iwata, 2012, p.258-259, grifo nosso).

Relatando como a intervenção das agências também se impõe em países de outros continentes, Chossudovsky (1999) expressa que

o rebaixamento da dívida consolidada da Suécia em 1995 pela Moody's foi instrumental para a decisão do governo social-democrata de minoria a cortar programas de bem-estar social essenciais, entre os quais a pensão das crianças e o seguro-desemprego. Da mesma forma a classificação do crédito da dívida pública do Canadá pela Moody's foi um dos principais fatores na adoção do PAE [Programa de Ajuste Estrutural] desse país em 1995 e 1996, que envolveu grandes cortes nos programas sociais e demissões de funcionários públicos (Chossudovsky, 1999, p.13).

Apesar do poder das agências e de sua imponência mundial frente às economias dos Estados nacionais, em especial das economias consideradas como emergentes, para Iwata (2012,p.263) a atuação das agências também é alvo de questionamentos, os quais floresceram notadamente em períodos pós-crises financeiras, sendo possível falar em duas ondas de críticas. Na primeira onda, Hurson et al.(2006), notam que

existiria um “conflito de interesses” em suas atividades (“a classificação é paga pelo emissor e não pelo investidor, donde o risco de conflito de interesses suscetível de alterar a qualidade”), assim como uma ausência total de sanções (“seus erros de avaliação não são sancionados-por exemplo, os escândalos financeiros de Enron, WorldCom, Tyco, Parmalat...”). Além disso, se agências atrasam o anúncio de fatos que afetam o risco soberano, induzem os operadores ao erro; se atribuem ou anunciam a possibilidade de “notas selvagens”, isto é, sem o consentimento do emissor dos títulos, o qual dá preferência a uma outra agência menos conhecida (como no Egito em 1996 ou um grupo de Caixas Econômicas francesas), essas notas podem adquirir um caráter repressivo quando um emissor escolhe outra agência; se deixam circular rumores de rebaixamento de nota, isso pode provocar quedas nas ações ou instabilidades políticas (Argentina, Israel); se desejam aumentar suas margens, sua abordagem comercial pode se tornar muitas vezes agressiva, ao propor consultorias para melhorar a nota ou aumentando os prazos para revisão de notas (Hurson et al.,2006, pp.37-38, *apud* Iwata, 2012, p.264).

Segundo Iwata (2012, p.265), outros autores apontam inclusive erros no período analisado, as agências parecem perder o foco, o princípio, o *modus operandi*, não sabendo como proceder, se aguardam o fim da moratória ou alteram os *ratings* conforme se deterioram as condições financeiras? (Carneiro,2006,p.265), usam critérios considerados arbitrários, reforçam as desigualdades no sistema mundial e dão origem a efeitos perversos (Santos, 1999, pp.56-57). A segunda onda de crítica está centrada no bojo da crise do *subprime* . Em 2008, o jornal *Financial Times* publicou um editorial com o sugestivo título “Quem controla as agências de *rating*?” . O objetivo era defender uma “maior regulação dessas agências, que atribuíram nota “AAA” aos títulos *subprime* (Folha de São Paulo, 30-05-2008)”(Iwata,2012,p.266). Como as investigações se acumularam após a crise, inúmeros autores apontaram que as agências de regulação falharam, seja por não avaliarem adequadamente o grau de risco representados pelos títulos amparados em hipotecas

imobiliárias seja por aceitarem dois créditos sob a mesma garantia.

Outro aspecto destacado é que a maioria das pessoas que recebe o noticiário econômico relativo à manifestação das agências, quando estas emitem notas referentes à situação das contas públicas de determinados países, certamente desconhece que, como empresas privadas, com ações cotadas em bolsas de valores, as agências buscam aumentar sua credibilidade, agradar os clientes com melhores notas e lhes oferecer consultorias – em 2006, 44% das receitas da Moody's vieram de tais “consultorias”. Além disso, o setor é altamente concentrado, com as três maiores agências respondendo por 95% do mercado mundial de *rating*, o que as expõe a guerras de preços e óbvios conflitos de interesses. Com tantas fissuras e marcas em sua credibilidade, Iwata (2012) destaca que

no Fórum Mundial de Davos de 2008, as agências de *rating* foram acusadas de ser corresponsáveis pela crise financeira global. Primeiro pela demora em perceber a deterioração dos títulos avaliados. Segundo pela ausência de transparência em sua metodologia. O Fórum criticou também o ambiente regulatório norte-americano, marcado por uma “balcanização” (há excessos de reguladores, 53 no total, e o FED tem poderes insuficientes) (“Crise abala credibilidade das agências de risco”, em O Estado de S. Paulo, 28-1-2008, p.B-3) (Iwata, 2012, p.267).

Ainda de acordo com Iwata (2012,p.267) também o Fundo Monetário Internacional, em seu Relatório de Estabilidade Financeira Global, apontou que

as agências de *rating* falharam ao não perceber a velocidade de deterioração da performance do mercado dessas hipotecas e o potencial de perdas; a instituição recomenda, por isso, uma reforma dos sistemas de classificação para os instrumentos financeiros (revisão de qualidade de suas metodologias e uma escala diferenciada de *rating* para os produtos estruturados [...]) (como os papéis deram origem à crise atual), aumentar a transparência de sua metodologia e avaliar melhor as informações fornecidas pelos agentes do mercado (“G-7 pede mais controle sobre o sistema financeiro” em O Estado de S. Paulo, 12-4-2008) (Iwata,2012, pp. 267-268).

Observando-se novamente os relatórios relativos ao desempenho do Brasil, o exercício do poder das agências parece seguir a estratégia do porrete e da cenoura. Nessa linha, em relatórios de promoção do país, houve elogios à administração pública, marcada por “responsabilidade”, “pragmatismo” e “prudência”. As agências prometiam recompensar o país com grau de investimento, “mais cedo que o esperado” (Relatório Fitch de 15-2-2007), caso continuasse no mesmo caminho (Iwata,2012, p. 262). Contudo, no segundo caso, os conflitos e os laços de interesses não se encerram nas fissuras e nas relações acima assinaladas, estendendo-se ainda para o jornalismo econômico, que de forma efusiva traz com frequência em manchetes principais a manifestação das agências em relação aos indicadores das contas públicas em nosso país.

Em sua tese de doutoramento, que teve como título original “A financeirização no noticiário econômico no Brasil (1989-2002)”, defendida em 2009 na Escola de Comunicação

e Artes da USP⁷⁹, publicada em 2013 com o título “O juro da notícia, jornalismo econômico pautado pelo capital financeiro”, Puliti (2013) assevera que “o jornalismo atual, o econômico em particular, parece estar muito distante dos ideais democráticos e do debate de ideias que o legitimaram e lhe deram credibilidade” (Puliti, 2013, pp.30-31). Ao mesmo tempo, para Kucinski (2013), seu orientador na pesquisa do doutorado, Paula Puliti mostrou que

a financeirização do jornalismo brasileiro não foi processo natural, no sentido do inevitável, como a evolução das espécies ou o decaimento das estrelas. Foi um processo construído, para a consecução de objetivos estratégicos definidos. Um processo social. Por isso poderia ter sido diferente [...] (Kucinski, 2013, p.17).

Para Puliti (2013), embora concluída em 2009, a ideia de realizar um trabalho sobre financeirização do noticiário surgiu em 2003, bem antes dos sinais da crise econômica de 2008/2009. O motivo foi a percepção de que os jornais só refletiam uma linha de pensamento econômico, defendida pelos economistas do mercado financeiro. Para a autora, o conceito de financeirização que dá luz a este trabalho é, portanto

o predomínio dos temas do neoliberalismo financeiro e de fontes ligadas a ele no noticiário econômico. Os temas mais óbvios de mercado financeiro são (a) comportamento de mercado e ações, câmbio 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 e cobrança de impostos sobre aplicações financeiras. Mas a dimensão da financeirização do noticiário vai muito além de investimentos no sistema financeiro. A financeirização embute a ideologia do neoliberalismo financeiro, o que se traduz em privatizações, desregulamentações, reformas e rigidez fiscal. No noticiário, esses temas aparecerem como sendo os mais importantes e fundamentais da agenda econômica nacional (Puliti, 2013, p.21).

Segundo Puliti (2013), os representantes do mercado financeiro estão sempre por trás das notícias econômicas, refletindo a ideologia neoliberal presente. Com a crise de 2008-2009, de acordo com a autora, “o jornalismo parece ter mesmo fracassado em seu papel de ir além da superficialidade do discurso, das ideias e dos acontecimentos, deixando de questionar as supostas verdades científicas de um modelo econômico excludente e consumista “ (Puliti, 2013, p.22). Desse modo, influenciada pelos porta-vozes do sistema financeiro, que fundamentam seus argumentos, avaliações e projeções amparados na utilização de métodos estatísticos e funções matemáticas, unindo ciências exatas e economia, traduzindo em números os objetos de estudos econômicos, a imprensa “ao assumir e defender uma única forma de ver o processo econômico minou qualquer possibilidade de debate de ideias, desequilibrando o jogo de interesses entre os diferentes grupos sociais e fugindo dos pilares democráticos que a sustentam como representante da verdade” (Puliti, 2013, p.27).

⁷⁹ A Tese de Paula Puliti está disponível em <https://teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27154/tde-26112009-153158/pt-br.php>. Acesso em 18 set.2023.

O que se observa portanto, já há algumas décadas, é que

o jornalismo tem respaldado como correta unicamente a visão de mundo do capitalismo financeiro que, para ser lucrativo, precisa impor globalmente o seu receituário político-econômico de Estado-mínimo, privatizações e desregulamentação, em que as leis da oferta e procura prevaleceriam como fator único de regulação das sociedades (Puliti,2013, p.27).

Impossível, portanto, desconsiderar a força da influência que se espalha em todo o território nacional com as redes de comunicação concentradas em não mais que cinco grandes emissoras de TV, num meio que, a partir de agora, estará ainda mais concentrado, com a sanção pelo Presidente Lula da Lei 14.812/2024, que altera o Decreto-Lei 236/1967, o qual regulamenta o Código Brasileiro de Telecomunicações. De acordo com o Portal Coletiva.Net “o novo texto amplia os limites de concessões de rádio e TV por grupo econômico ou empresa de seis para 20, no caso das rádios, independente da modalidade de frequência e de dez para 20, no caso das televisões [...]” (COLETIVA.NET,2024)⁸⁰. O que temos hoje, segundo Puliti (2013), são pontas-de-lança de fortes grupos empresariais produzindo um jornalismo econômico pautado pelo capital financeiro, agenda que se reproduz também por meio das agências de notícias desses grupos econômicos junto às emissoras de rádio, jornais ainda impressos e seus portais digitais de livre acesso, como o G1, das Organizações Globo. Contudo, “se o jornalismo encontra nos economistas de mercado uma visão aparentemente neutra e despolitizada dos fenômenos econômicos, a colaboração desses agentes privados com os jornalistas tem um duplo significado: atrair clientes para suas instituições e influenciar na agenda político-econômica nacional” (Puliti,2013, p. 28).

Já vimos nos capítulos anteriores que pilares e teorias têm marcado a formulação das políticas econômicas, a elaboração e a execução dos orçamentos públicos no país. Nada disso, registre-se, se desenvolveu sem o suporte decisivo do jornalismo econômico. Por isso a financeirização do noticiário, presente no cenário nacional e internacional, sobretudo com a presença marcante de informações diárias acerca das oscilações das principais Bolsas de Valores do mundo, se empenha no jornalismo impresso em levar esse pacote (fenômeno econômico, interpretação distorcida e soluções) para longe do leitor comum, quando os cadernos de economia ou de “mercado”, pelo abuso do “economês”, tornam-se os primeiros a serem deixados de lado, dada sua terminologia muito específica. Nestes termos, Puliti (2013, p.29) relata que “pesquisa realizada em 2003 pela Ipsos-Marplan, divisão da Ipsos Brasil, mostrou que entre aqueles que haviam lido *Folha de São Paulo*, *O Estado de S.Paulo* ou *O*

⁸⁰ Disponível em Sancionada lei que amplia limites de concessões de rádio e TV - Coletiva.net - Comunicação que marca. Acesso em: 25 jan.2024.

Globo nos sete dias anteriores à pesquisa, apenas 25% haviam lido o noticiário econômico”. Entretanto, “a legitimidade da qual a imprensa desfruta diante da sociedade acaba também por autenticar aqueles que falam no noticiário” (Puliti,2013,p.31). Por isso, os economistas do mercado financeiro estão sempre tão disponíveis para entrevistas, repetindo-se tanto nas emissoras de rádio quanto nos telejornais, que parecem rodopiar de uma empresa para outra para que esses espaços sejam devidamente ocupados com o pensamento único. Neste sentido,

a conquista da mídia pelos financistas aconteceu a partir da adoção de uma série de estratégias operadas junto aos jornalistas, que vão desde a formatação de um discurso persuasivo com bases supostamente científicas até os inúmeros contatos pessoais, com telefonemas e emails diários, sugestões de pautas exclusivas, além de uma ampla oferta de estudos e levantamentos (Puliti, 2013, pp.33-34).

Além disso, as empresas, bancos e fundos financeiros para os quais trabalham os financistas costumam convidar com frequência os jornalistas para almoços e jantares, além de oferecerem ingressos para eventos culturais e esportivos (Puliti,2013, p. 34).

Em sua pesquisa, a autora analisou os cadernos de economia de dois dos três maiores jornais gerais do Brasil, *a Folha de São Paulo* e *o Estado de S.Paulo*, voltados para públicos não-especializados, procurando “ir além do discurso manifesto nos jornais para mostrar **como estratégias de comunicação foram concebidas e colocadas em prática**, financeirizando o noticiário econômico”(Puliti,2013,p.34, grifo nosso). Foram abordados na pesquisa os períodos de 1989-2002, contemplando desde os governos de José Sarney (1985-1990), Fernando Collor de Mello (1990-1992), Itamar Franco (1992-1995) ao fim da chamada era FHC (Fernando Henrique Cardoso,1995-2002), tendo o estudo como objetivos mostrar o início e a consolidação da financeirização do noticiário econômico, períodos em que as estratégias dos bancos foram colocadas em prática, forjando o tipo de jornalismo econômico que se pratica hoje no país e

revelar as estratégias com as quais os agentes do mercado financeiro construíram seus espaços na imprensa, desde o papel das assessorias de imprensa e dos *media training* até a criação e valorização dos departamentos econômicos nas instituições financeiras passando pela relevante atuação dos informativos em tempo real na tarefa de alçar profissionais do mercado financeiro à categoria de fontes (Puliti, 2013, p. 34).

Nessas estratégias, o que importa é massificar a compreensão de que não há alternativa ao neoliberalismo nem à dominância financeira na gestão das finanças públicas, o que vem sendo acompanhado de previsões e presunções acerca do crescimento econômico e desenvolvimento. Assim, “o que o jornalismo veicula tem impacto direto na forma como o mundo é visto e entendido. Por isso os jornalistas são alvos de estratégias comunicacionais” (Puliti,2013, p.34).

Com o avanço dessa perspectiva de abordagem dos temas econômicos pelo jornalismo

surgem então os economistas de bancos ou a figura do “economista-chefe” das instituições financeiras, antes inexistente, como interlocutores privilegiados das editorias de economia dos principais jornais e meios de comunicação do país com espaço para o jornalismo econômico.

A partir desse momento,

o noticiário concentrou-se em comportamento de bolsa, dólar, juros, enquanto as notícias de negócios passaram de estratégias empresariais para a divulgação dos lucros das empresas de capital aberto negociadas em bolsa, de forma que os novos acionistas dessas empresas pudessem acompanhar seus investimentos (Puliti, 2013, p.91).

A consolidação da relação de autoridades da esfera econômica com o jornalismo seria estabelecida após o lançamento do Plano Real, em 1994, quando os economistas responsáveis por sua montagem e execução passaram a realizar quinzenalmente mesas-redondas de entrevistas com seletos grupos de jornalistas nas sedes do Banco Central no Rio, São Paulo e em Brasília, quando predominavam explicações com forte conteúdo técnico e muitos números, cifras, tabelas e prognósticos, com os jornais investigados pela autora liderando o processo de financeirização do jornalismo econômico. Como os mercados oscilavam intensamente, a velocidade da tomada de decisões passou a ter valor monetário (Kucinski, 2004, p.94, *apud* Puliti, 2013, p.94) frente às informações publicadas, o que permitiu grandes ganhos especulativos. Com as novas tecnologias revolucionando a informática e as comunicações, o meio de comunicação tornou-se o próprio mercado. O jornalismo econômico brasileiro, portanto, não ficaria para trás, passando a produzir “notícias” em tempo real, alimentado por agências internacionais. Segundo Puliti (2013, pp.95-96) o ponto de partida foi dado pela Broadcast, hoje chamada *AE News*, da *Agência Estado Ltda*, empresa do *Grupo Estado*, e que em meados dos anos 1990 teve dois novos braços: o *AE Empresas e Setores*, que acompanha as empresas de capital aberto listadas em Bolsa de Valores, e o *AE Agro*, para os investidores em negócios com commodities agrícolas e grandes produtores rurais. A *Agência Estado* é a única que domina o mercado de notícias em tempo real no país.

A consolidação da presença dos porta-vozes, consultores e economistas chefes de bancos como fontes reservadas ou mesmo entrevistados frequentemente pelo jornalismo econômico coincidiu com o predomínio, na amostragem das matérias de alto de página feita por Puliti (2013), de assuntos como câmbio, juros, bolsas de valores, reformas, privatizações, impostos, gastos públicos, arrecadação, superávits, déficits, enquanto tornaram-se ausentes assuntos que bem poderiam entrar no noticiário econômico, como investimentos em saneamento básico, infraestrutura, transportes públicos, saúde e habitação. Esses temas não aparecem uma única vez na amostragem das matérias de alto de página (Puliti, 2013, p.113).

Seguindo a análise do jornalismo econômico pautado pelo capital financeiro a

amostragem realizada pela jornalista autora abrangeu 34 das 50 maiores instituições entre bancos e consultorias que em 2004 fizeram parte da pesquisa Focus do Banco Central do Brasil. De acordo com Puliti (2013),

a Focus é um dos principais laços entre o Banco Central e o mercado financeiro e é onde se revela mais claramente a influência do mercado no noticiário. Além da pesquisa semanal, diretores do BC se reúnem trimestralmente com economistas das instituições que participam da Focus, geralmente na última semana do mês que antecede o da divulgação do Relatório Trimestral de Inflação (RTI). [...]. O objetivo oficial [das reuniões] é dar elementos para o Banco Central confeccionar o RTI, conhecendo o que os analistas estão pensando sobre a conjuntura. Outro laço mais forte da autoridade monetária com o mercado financeiro é a reunião secreta que os diretores do Banco Central têm com alguns economistas selecionados, para saber o que eles pensam sobre a economia brasileira. Ficou conhecido como grupo de Fátima, em alusão ao terceiro segredo⁸¹ (Puliti, 2013, p.121).

As respostas e os percentuais em que são identificadas são particularmente interessantes para confirmar a estratégia definida pelos interesses financeiros para pautar o jornalismo econômico segundo tais diretrizes. 100% das instituições entrevistadas confirmaram ter departamento econômico. 50% declararam que o têm desde os anos de 1990 e 32,5% desde os anos 1980. 100% das instituições confirmam que esses departamentos tem como função realizar pesquisas e relatórios. 82% confirmam que esse material é enviado para jornalistas. 58,8% das instituições onde trabalham os entrevistados tem assessoria de imprensa. 100% dessas assessorias realizam media training e fazem contatos com jornalistas. 58,8% receberam treinamento para falar com a imprensa. 98,1% dos entrevistados das 34 instituições eram jornalistas.

Concluimos a análise dos conteúdos revelados pela tese de Puliti (2013), dada a contundência e franqueza do entrevistado, destacando algumas das perguntas de sua entrevista com o jornalista Francisco Carlos de Assis⁸². À época da entrevista, jornalista há 17 anos, Assis atuava na Agência Estado, tendo trabalhado na *Folha de São Paulo* e em *O Globo*. É o que veremos a seguir.

P: O senhor acha que os economistas de bancos querem de alguma forma influenciar decisões do governo?

FCA: Sim, um banco não ia criar um departamento econômico porque ele é bonzinho e está mais preocupado com a situação do país do que com a dele própria [...];

P: E o que o departamento econômico faz?

FCA: Ele analisa as variáveis econômicas. Dali eles fazem suas projeções e elas são passadas para as tesourarias, demais departamentos do banco, clientes, e é em cima dessas expectativas que o banco toma algumas decisões de investimento, ou de segurar investimento;

P: O senhor citou que os bancos fazem essas projeções e têm esses estudos porque

⁸¹ Fátima é uma cidade portuguesa onde em 1917 três crianças teriam visto seis aparições da Virgem Maria que havia lhes revelado três segredos, sendo o último ainda desconhecido. Informações disponíveis em <https://www.bbc.com/portuguese/omundohoje/omh00051301.htm>. Acesso em: 02 dez. 2023.

⁸² Disponível em <https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/27/27154/tde-26112009-153158/publico/pulititese.pdf>, pp.191-200. Acesso em: 02 dez.2023.

estão vendo um problema lá na frente.

FCA: É, nem sempre eles acertam.

P: Esses problemas são de fato reais? Os bancos, quando fazem essas projeções, estão de fato vendo que um problema vai acontecer ou eles estão tentando induzir a opinião pública de que há um problema iminente?

FCA: Inventam; o mercado é irracional.

P: O senhor se lembra de algum exemplo de fato criado?

FCA: Sim, às vezes o mercado quer manipular, ele não é santinho, não é mesmo. A regra do mercado é ganhar dinheiro. E aí entra o papel do BC controlar esses ímpetos, esses exageros. Há exageros sim;

P: Como, por exemplo, “a inflação vai subir” ?

FCA: É mais para colocar medo. Você pediu um exemplo de manipulação. Quando se soube que Lula tinha chances de ser presidente e ganhar a eleição de 2002, o mercado operou pesado, à beira do caos [...] que tudo que tinha se conseguido com Fernando Henrique Cardoso -estabilização, lei de responsabilidade fiscal- ia ser jogado fora, jogado na lata do lixo, porque o Lula tinha um discurso que não era verdadeiro, o Lula era inimigo de banqueiro, o Lula era a favor da inflação. Com esse discurso de querer distribuir renda, de querer gerar emprego, gastar muito, que a lei de responsabilidade fiscal não ia ser respeitada, daí você vê o dólar batendo em R\$ 4, era irreal. Aquilo não era racional. O mercado faz esse tipo de coisa. O mercado opera, o mercado quer eleger presidente, o mercado quer tirar presidente, um monte de coisa [...] para bater na televisão, no jornal impresso, para amedrontar aquele consumidor que diz “ Não, não vou votar no Lula. Ele vai acabar com a economia, ele vai detonar a CLT, ele vai acabar com as férias, 13º” (Puliti, 2013, pp.130-135).

Percebe-se, portanto, considerando a dimensão dos fundos públicos arrecadados pelo Estado, a força dos interesses econômicos direcionados à sua extração, através das execuções orçamentárias anuais. Seja pela ação externa, seja pela ação interna dos grupos ligados ao mercado financeiro e ao jornalismo econômico, engrenagens que combinam poder e dinheiro são postas em movimento com dois objetivos: Dirigir as escolhas macroeconômicas do Estado e gerar o consenso na sociedade em torno desses caminhos, considerados neutros e importantes para toda a população. Não sendo esses objetivos atingidos, as engrenagens se voltam para combater aquelas escolhas e o apoio que podem obter junto à sociedade quando contrariam seus interesses. A escala de atuação pode ir de uma manchete alarmista a um golpe de estado, como em 1964, como porta de entrada para uma ditadura militar. Seu objetivo é fazer da política econômica e da ação fiscal os meios adequados à acumulação do capital, especialmente fictício, em detrimento da socialização da riqueza a favor do investimento produtivo, do crescimento econômico e do pleno financiamento das políticas sociais universais, como consideramos devam ser compreendidas as políticas para a educação pública. Neste sentido, para a construção daquele consenso, há o uso reiterado do vocábulo “novo” que, antecedendo-os, agrega-se a alguns dos objetivos e metas que se pretende alcançar com a mudança dos fundamentos da gestão das finanças públicas, como verificado no uso da expressão “novo” regime fiscal, destacado na ementa da Emenda Constitucional 95/2016, bem como, da mesma forma, na proposição do “novo arcabouço fiscal”, assinalado na ementa da Lei Complementar 200/2023.

Por isso, considerando à lógica da acumulação do capital a partir da extração dos fundos públicos arrecadados pelo Estado, confirmam-se as considerações trazidas por Hirsch (2014).

Para o autor,

[...] para a sociedade capitalista vale precisamente a ideia de que tudo deve modificar-se [pelo novo] para que o velho continue. Isso significa também que apesar de todas as rupturas históricas, as estruturas e dinâmicas sociais básicas sigam mantendo o seu efeito [...]. Essa complicada relação de continuidade e ruptura no desenvolvimento capitalista, impossibilita a identificação de crises e transições entre as formações históricas dessa sociedade [...] (Hirsch, 2014, pp.135-136).

Da mesma forma ocorre quando, porém, de forma inversa, atrela-se o vocábulo “fiscal” a outros que o antecedem, criando-se expressões-força para a construção daquele consenso. Assim temos as referências ao “ajuste fiscal”, à “austeridade fiscal” e à “crise fiscal”, associando-se esta ao excesso de gastos, conforme a estratégia antes apontada por Gomes (2007). Para Rossi; Dweck; Arantes (2019, p.14), “a austeridade é uma ideia força, poderosa quando transformada em discurso, perigosa quando aplicada politicamente”. Ainda para os autores,

[...] “Austeridade” não é um termo de origem econômica, a palavra tem origem na filosofia moral e aparece no vocabulário econômico como um neologismo que se apropria da carga moral do termo, especialmente para exaltar o comportamento associado ao rigor, à disciplina, aos sacrifícios, à parcimônia, à prudência, à sobriedade...e reprimir comportamentos dispendiosos, insaciáveis, pródigos, perdulários ... (Rossi et al, 2019, p.15).

Veremos agora como essa estratégia alimenta as barreiras macroeconômicas ao financiamento das políticas sociais e, em especial, para a educação pública.

3.4 BARREIRAS MACROECONÔMICAS AO FINANCIAMENTO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

3.4.1 Barreiras Macroeconômicas ao financiamento da Educação

Em 2015 o Professor Luiz Fernando Reis, da Universidade Estadual do Oeste do Paraná, Unioeste, defendeu sua tese de doutoramento intitulada “Dívida Pública, Política Econômica e financiamento das Universidades Federais nos governos de Lula e Dilma (2003-2014)”, apresentada ao Programa de Políticas Públicas e Promoção Humana na Faculdade de Educação da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. O autor definiu como hipótese central de sua pesquisa “que a política econômica, adotada pelo Ministério da Fazenda, tem papel preponderante na destinação efetiva dos recursos orçamentários da União para o financiamento das universidades federais” (Reis, 2015).

Reis (2015) adota como referência a tradição marxista, o materialismo histórico-dialético, por entender que “tal referência nos oferece um arcabouço teórico que nos permite

compreender os nexos entre Estado, políticas sociais e o financiamento das universidades federais” (Reis, 2015, p. 19), procurando compreender as políticas sociais, ao mesmo tempo, como concessão do Estado burguês e como conquista das lutas da classe trabalhadora para superar a sua situação de pobreza e miséria produzida na dinâmica de acumulação capitalista (Reis, 2015, p.20). Por isso, aqueles e aquelas que se lançam em processos de pesquisa e avaliação da elaboração e execução das políticas sociais, bem como os ativistas dos direitos sociais presentes no movimento sindical e nos movimentos populares, devem levar em consideração as relações entre as políticas econômicas em curso e o financiamento das políticas sociais, sem o que, em muitas situações, se torna incompreensível relacionar, por exemplo, a precarização da execução das políticas sociais com

o contingenciamento (corte) de aproximadamente R\$ 80 bilhões do orçamento da União, anunciado pelo Ministério da Fazenda para o ano de 2015, [que] tem sido implementado sob a justificativa de garantir o superávit primário, ou seja, para garantir os recursos necessários ao pagamento da dívida pública [...] (Reis 2015, p. 21).

A investigação conduzida pelo autor teve como objetivo geral compreender o papel da política econômica implementada pelo Ministério da Fazenda na definição das prioridades para a destinação dos recursos orçamentários da União, bem como a concepção de política social que embasa a definição de tais prioridades, quando foram examinados documentos do Ministério da Fazenda, publicados no início do governo Lula (2003). Para que se atingissem os objetivos acima, foram analisados os Demonstrativos da Execução Orçamentária, do período de 2003 a 2014, disponibilizados pelo Senado Federal, verificando-se se houve convergência entre aquelas prioridades e a destinação efetiva de recursos para o pagamento da dívida pública e para as áreas sociais, particularmente para o financiamento das universidades federais. Após a análise da execução orçamentária da União foi possível concluir que houve uma sintonia entre as recomendações do Ministério da Fazenda e as despesas realizadas pelo governo federal. O pagamento dos juros e encargos da dívida pública foi considerado prioritário, ainda que tenha havido crescimento dos recursos destinados para a Assistência Social e para a Educação Básica, considerados, pelo Ministério da Fazenda, gastos mais apropriados para o combate à pobreza. Segundo Reis (2015),

os recursos destinados ao financiamento das universidades federais apresentaram crescimento no período de 2003 a 2014, entretanto, quando comparados ao orçamento total, sob supervisão do Ministério da Educação (MEC), observa-se que tais recursos têm perdido espaço na disputa pela partilha dos recursos da União com os recursos destinados à Educação Básica e à expansão da educação superior privada, por meio do Programa de Financiamento Estudantil (FIES) e do Programa Universidade para Todos (Prouni) (Reis, 2015, p.9).

O autor organizou seu trabalho de pesquisa em três partes. Na primeira, discute as

transformações mais recentes do capitalismo, na passagem para o século XXI, num contexto marcado por uma crise estrutural do capital, que teve início no final dos anos 1960 e que deu origem a uma nova fase de acumulação. Na segunda parte, sob crescente financeirização da economia e da hegemonia do neoliberalismo, após os anos 1980, o autor discute o papel que os Estados nacionais passaram a desempenhar, quando se demonstra acirrada disputa entre os que defendem a concretização dos direitos e políticas sociais contidos na Constituição Federal de 1988, e aqueles, como no Brasil, presentes em diferentes governos após o processo constituinte, defensores da contrarreforma do Estado para beneficiar os detentores do capital restringindo os direitos da classe trabalhadora e a extração rentista do fundo público. Por fim, na terceira parte, investiga-se o financiamento das políticas sociais e das universidades federais no período de 2003 a 2014 (governos Lula e Dilma), procurando compreender as mediações e o grau de determinação da política econômica na destinação dos recursos da União para o financiamento das políticas sociais, particularmente, das universidades federais, num contexto em que

são as instituições financeiras e seus operadores que tomam as principais decisões que impactam na distribuição da riqueza socialmente produzida e que determinam as prioridades da destinação dos recursos orçamentários dos Estados nacionais [que] foram reformados e passaram a cumprir um novo papel de modo a tentar garantir a rentabilidade do capital na esfera financeira (Reis, 2015, pp.24-25).

Reis (2015) inicia seu trabalho constatando que “a análise do financiamento é um importante instrumento para a compreensão das prioridades governamentais” (Reis, 2015, p.16). Conforme se verá ao longo de seu trabalho, a política econômica adotada pelos governos do período, em continuidade aos governos de Fernando Henrique Cardoso, priorizou o ajuste das contas públicas para a geração de superávits primários, visando o pagamento da dívida pública, que “tem sido um mecanismo privilegiado para garantir a transferência de riqueza, na forma de impostos arrecadados pelo Estado, para os circuitos de valorização/acumulação do capital” (Reis, 2015, p.16). De acordo com o autor, os nexos entre o financiamento da política educacional e a política econômica são respostas à crise de acumulação mundial do capital, na qual o fundo público tem assumido um papel relevante para garantir a rentabilidade do capital financeiro. Docente e pesquisador, o autor também tem participado de movimentos em defesa da educação pública, gratuita, laica e universal, compreendendo desde então que, nessas lutas, é necessário apropriar-se da discussão pertinente ao financiamento público. Por isso

o pesquisador não age como um expectador neutro/imparcial na interpretação de um determinado tema. O papel do pesquisador é o de um sujeito ativo que não apenas interpreta, mas também, na ação recíproca com outros homens, constrói o seu objeto

de pesquisa” (Reis, 2015, p.18).

Além da observação estratégica da categoria da totalidade, associando políticas setoriais às políticas econômicas, coloca-se também a importância da observação das relações dessas políticas com as pressões, diretrizes e recomendações oriundas da economia internacional num contexto de plena circulação de capitais e de financeirização de sua acumulação. Neste sentido Reis (2015) aponta que

a manutenção da política econômica adotada pelo governo federal, desde os anos 1990, resulta da adesão dos governos Lula e Dilma às orientações das entidades representativas do capital financeiro internacionalizado que recomendam que a intervenção do Estado se pautar, prioritariamente, para viabilizar a acumulação/valorização do capital. Nessa perspectiva, a dívida pública converteu-se, na maioria dos países do mundo, num instrumento privilegiado para a transferência de riquezas, expressas no montante dos impostos arrecadados, para a acumulação do capital (Reis, 2015, pp.21-22).

Sob essa regência, o Estado executa uma partitura onde está escrito um ajuste permanente nas contas públicas, cuidando antes, porém, para isso, de alterar a Constituição Federal e as leis complementares que regem a gestão das finanças públicas. Associa-se àquela partitura a tentativa, ainda não consolidada, de se retirar do texto constitucional a norma das vinculações orçamentárias estabelecidas para o financiamento da saúde e da educação, como defendido no documento “ Uma ponte para o futuro”, lançado em outubro de 2015 pela Fundação de Estudos Ulysses Guimarães, do Partido do Movimento Democrático Brasileiro, o PMDB (Guimarães, 2015, p.09). Com tais iniciativas, como foi constatado antes, na análise das emendas constitucionais especiais, o que se busca é garantir a rentabilidade do capital financeiro em detrimento da expansão do financiamento pleno das políticas sociais e do investimento público.

Desse modo, a esfera financeira se afasta cada vez mais do papel clássico de bancos que tradicionalmente recebem depósitos à vista e à prazo, fornecem créditos e cobram juros às pessoas físicas e jurídicas, visando o financiamento do consumo e da produção, passando a operar em outras “praias”. Como fruto do desmoronamento dos acordos oriundos da Conferência de Bretton Woods, ocorrida em julho de 1944 nos Estados Unidos, a livre circulação de capitais em esfera planetária, conquistada cerca de 25 anos depois, fez com que as operações das finanças se voltassem aos mercados acionários, aos fundos de previdência e de investimentos, à atuação das seguradoras, às transações com commodities em mercados futuros, às possibilidades de rendimento e formação de patrimônio com negócios em torno das oscilações das taxas de juros, do câmbio, bem como com títulos públicos. Nessa área, atreladas às relações entre as políticas monetária e cambial, potencializa a dívida pública como

fonte de ampliação de riqueza. Dessa forma, fatias crescentes das receitas previstas nos orçamentos públicos e percentuais dia após dia mais elevados do PIB, capturados pela armadilha da dívida, vem sendo destinadas, por seu intermédio, para a estratégia da valorização do capital financeiro, em detrimento da maioria da população trabalhadora, na medida em que escasseiam os recursos públicos destinados às políticas sociais, necessárias à reprodução da força de trabalho (Reis, 2015, p.25), favorecendo um restrito grupo de rentistas, beneficiários do processo de financeirização em escala nacional e internacional (Reis, 2015, pp.28-29).

Essa dinâmica, que não tem origem endógena, expressa

uma configuração específica do capitalismo, na qual o capital portador de juros [que veremos em Marx, 1985, p.391] está localizado no centro das relações econômicas e sociais. As formas de organização capitalista mais facilmente identificáveis permanecem sendo os grupos industriais transnacionais (sociedades transnacionais, STN), os quais têm 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 e posse de ações e, enfim, de lucros nascidos da especulação bem sucedida (Chesnais, 2005, p.36).

Assim, como reflexo das transformações econômicas e tecnológicas que consolidaram o processo de mundialização do capital e de financeirização de sua acumulação, tal configuração traz para sua regência o Estado, assim como o Estado, foi antes regente da reconstrução econômica no período fordista-keynesiano, desde o enfrentamento da crise de 1929 e 1930 até o pós Segunda Guerra, próximo dos anos de 1970.

Nessa primeira regência, tendo como exemplo os períodos 1929-1930 e 1944-1970, de acordo com Mandel (1982, p.334), o Estado assumiu funções diretamente relacionadas com a esfera da produção e recuperação econômica, dada a fragilidade e o colapso vividos pelos agentes privados, representantes das classes dominantes, assegurando uma mediação direta entre a infra e a superestrutura. Por essa razão,

o grande crescimento econômico verificado pós-1945 não foi obra do acaso. Foi construído tendo como base um tenso equilíbrio de poder, no contexto da luta de classes, entre o Estado, o capital e o trabalho organizado representado pelos sindicatos. O Estado, os detentores do capital e os trabalhadores se ajustaram aos novos tempos, assumindo novos papéis e compromissos que constituíram as bases do novo ciclo de expansão econômica, o fordismo-keynesiano. A maioria dos sindicatos, em troca de ganhos reais de salários, foram transformados em elementos de cooperação na disciplinarização dos trabalhadores ao sistema fordista de produção. A legitimação do poder do Estado, diante dos trabalhadores, estava diretamente associado à sua capacidade de oferecer à população, em larga escala, assistência médica, educação, habitação, dentre outras políticas sociais (Reis, 2015, p.73).

Por fim, buscou-se organizar o Estado para

integrar as classes dominadas, garantir que a ideologia da sociedade continue sendo a da classe dominante e, em consequência, que as classes exploradas aceitem sua própria exploração sem o exercício direto da repressão contra elas (porque acreditam que isso é inevitável, ou que é “ dos males o menor”, ou a “vontade suprema”, ou porque nem percebem a exploração) (Mandel, 1982, pp.333-334).

Na segunda regência, entretanto, posto à serviço do processo de mundialização do capital e de financeirização de sua acumulação, o Estado tem sido conduzido de modo a combinar mudanças jurídicas e políticas fiscais para dar sustentação àqueles interesses. Assim, seu papel ativo na promoção dos investimentos na economia é enfraquecido. Considerando os relatórios resumidos das execuções orçamentárias relativos aos orçamentos fiscal e da seguridade social disponíveis no Portal Tesouro Transparente⁸³, apenas entre os meses de dezembro de 2016 (ano do golpe que provocou o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, quando se prometeu ao país a realização de reformas, a retomada dos investimentos e do crescimento econômico⁸⁴) e dezembro de 2023, com valores corrigidos pelo IPCA, foram liquidadas despesas com investimentos, exceto despesas intra-orçamentárias, no montante de R\$ 218,88 bilhões, enquanto para pagamento de juros e amortizações da dívida pública foram liquidados R\$ 5,280 trilhões, valor 24,12 vezes maior que para os investimentos. Não é por acaso, portanto, nesse contexto, que o financiamento a favor do pleno emprego e da efetiva distribuição de renda é paulatinamente enfraquecido, precarizado, o que comprova, segundo Reis (2015, p.81), que o Estado

não tem uma existência exterior às relações econômicas e às classes sociais [...]. O Estado tem um importante papel a desempenhar na promoção das condições de acumulação do capital e, para tanto, desenvolve uma série de ações que [o] situam [...], também, como agente econômico ao tomar decisões e implementar ações, no âmbito da política econômica, relativas ao mercado de trabalho e à taxa de juros, por exemplo, que afetam o padrão de produção, de consumo e de investimentos e interferem no circuito econômico, com consequências tanto para os detentores do capital quanto para a classe trabalhadora (Reis, 2015, p.81).

Desse modo, a atuação do Estado no desenvolvimento das políticas sociais foi profundamente alterada com a supremacia dos interesses dos mercados na condução das políticas econômicas, sobretudo fiscais. Após 1988 e antes da emergência jurídica e orçamentária da dívida pública como prioridade do gasto público, foram intensas as mediações da sociedade para que o Estado se voltasse a promover o bem-estar social, tendo

⁸³ Disponíveis e abertos à seleção por ano e mês de execução em Relatório Resumido da Execução Orçamentária (RREO) - 2023 - Novembro — Tesouro Transparente . Acesso em: 12 jan.2024.

⁸⁴ “Meirelles: 2016 deve ser lembrado pela volta da perspectiva do crescimento”. Matéria da Agência Brasil, de Brasília, publicada em 25 de janeiro de 2017. Em matéria assinada pela jornalista Mariana Branco, de acordo com o então Ministro da Fazenda Henrique Meirelles “de acordo com Meirelles, no segundo semestre do ano passado houve uma recuperação dos indicadores de confiança empresarial e dos consumidores, redução do risco Brasil e valorização do real em relação ao dólar” (Branco, 2017).

como amparo fiscal o mecanismo das vinculações orçamentárias inseridas na Constituição de 1988 e emendas constitucionais posteriores, sobretudo para saúde e educação, bem como em atenção a planos decenais e a programas específicos destas e de outras funções delineadas na execução orçamentária. Entretanto, marcada por um orçamento público que o neoliberalismo considerava engessado por inúmeras vinculações a Constituição de 1988 era absolutamente incompatível com as pretensões rentistas da nova etapa de acumulação do capital, com os ideólogos das novas modalidades de acumulação do capital proclamando que o Estado, dessa forma, tinha pouca liberdade para promover políticas supostamente destinadas a sustentar o equilíbrio das contas públicas. No fundo, porém, esses críticos “visavam, na realidade, abrir espaço para sua atuação como lastreador do pagamento do serviço da dívida pública” (Paulani, 2008, p.95). Por essa razão, após o sequestro administrativo e jurídico do Estado, operado em 1999 e 2000 no governo de Fernando Henrique Cardoso, com a adoção do tripé macroeconômico e das regras da lei complementar 101, como se observará em Kliass (2023), Lima (2008) e Miranda (2000), alterou-se, para pior, a intervenção do Estado em matéria de políticas sociais. Com os governos neoliberais defendeu-se abertamente que

o Estado deveria ser mínimo no que diz respeito à implementação de uma série de ações no campo das políticas sociais [devendo] ser forte para enfrentar as, até então, fortes organizações da classe trabalhadora e restringir suas conquistas alcançadas durante os anos dourados do capitalismo (1945-1973) [...]. Os chamados governos neoliberais disseminaram a ideia que a crise, desencadeada a partir do final dos anos 1970, tinha origem na intervenção direta do Estado no âmbito da produção, na concessão de uma série de direitos trabalhistas e **na implantação de políticas de seguridade social** [...]. Os neoliberais argumentavam que a restauração da vitalidade das economias em crise, dependia da retirada de apoio às políticas do Estado de Bem-estar Social. Para tanto passaram a atacar o poder sindical organizado como forma de enfraquecer os ganhos da classe trabalhadora em termos de salário real, de proteção social contra o desemprego e de outras políticas sociais, **incluindo a oferta gratuita ao conjunto da população de serviços na área de saúde, assistência social, previdência, educação**, dentre outros (Reis, 2015, pp.91-92, grifos nosso).

Sob essa diretriz, a partir dos anos de 1980, diante da ofensiva ideológica e política do grande capital, primeiro nos países capitalistas centrais e, em seguida, nos países da periferia, a intervenção do Estado na promoção das políticas sociais foi se metamorfoseando, abrindo espaço para a privatização de serviços públicos, como nas áreas de energia, telecomunicações, abastecimento de água potável e saneamento, assistindo ainda aos setores privados com o uso de fundos públicos, como em saúde (Ocké-Reis, 2013) e educação (Reis, 2015). Os pilares dessa estratégia na esfera macroeconômica, como se verá em Lima (2008), foram a política monetária e a inserção do Plano Anual de Financiamento da dívida pública, o PAF, e seus encargos, à frente das demais demandas do gasto público.

Neste sentido, de acordo com Petras (1997),

as políticas neoliberais podem ser resumidas em cinco metas essenciais: estabilização (de preços e contas nacionais); privatização (dos meios de produção e das empresas estatais); liberalização (do comércio e dos fluxos do capital); desregulamentação (da atividade privada) e austeridade fiscal (restrições aos gastos públicos). Tais políticas têm sido implementadas em diversos graus e diferentes formas na América Latina (Petras, 1997, p.18, *apud* Reis, 2015, p.96).

Essas metas, enfeixadas num conjunto de reformas, contudo, não estancaram o financiamento estatal das políticas sociais, mas passaram a exigir foco do Estado, onde política educacional e política econômica se entrelaçariam, em prejuízo da primeira, para garantir a supremacia dos interesses do projeto neoliberal. Nesse sentido, o Banco Mundial foi o tutor das reformas educacionais gerenciadas a partir dos anos 1990, ancorando-se no documento intitulado “Prioridades e Estratégias para a Educação” (Banco Mundial, 1995). Criou-se e propagou-se então uma falsa dicotomia, quando se afirmou que as fragilidades encontradas no financiamento da educação básica deviam-se à drenagem de fundos públicos, em maior volume e proporção do total de gastos públicos em educação, para o ensino superior público, como amplamente afirmado por consultores financeiros ouvidos por inúmeros veículos de comunicação. Com isso, ganhou corpo o discurso que fez com que a educação superior fosse considerada, ainda que não oficialmente em nosso país, um serviço. O ataque se daria ainda na defesa da cobrança de mensalidades nas universidades públicas, como forma de desonerar o Estado de seu financiamento integral, o que, no ideário neoliberal, favoreceria a transferência de fundos do ensino superior estatal para a ampliação dos recursos destinados ao financiamento da educação básica pública. Outro argumento associado à defesa dessa proposta de cobrança de mensalidades nas instituições federais de ensino superior públicas se apoiava na falsa constatação de que a maioria dos estudantes matriculados naquelas instituições tinha origem nas classes média e média alta, cujas famílias seriam capazes, portanto, de arcar com as mensalidades pagas numa eventual reforma que instituisse a cobrança de mensalidades nas instituições federais de ensino superior. Essa proposta, contudo, nunca avançou nem ameaçou a conquista histórica da oferta do ensino superior público e gratuito, embora hoje este represente apenas 1/5 das matrículas universitárias no país. Entretanto, as pressões se agigantaram, ano após ano, como revelado por Reis (2015), a fim de que o Estado observasse como foco de sua intervenção o financiamento da educação básica, abrindo espaço para a expansão das matrículas no ensino superior privado, sob financiamento tributário e financeiro do Estado, através dos programas PROUNI e FIES. O objetivo central era descomprometer o Estado com o financiamento público, transferindo para o mercado as decisões de investimento e expansão da oferta de vagas no ensino superior. Em momento algum, portanto, estivera sobre a mesa, durante aquela expansão, a discussão de um projeto

de desenvolvimento para o país e de que maneira o fortalecimento das universidades públicas, associado aos investimentos em ciência e tecnologia, poderiam lastrear e impulsionar esse projeto. Assim, por meio da agenda neoliberal, operando-se a focalização e a seletividade no financiamento de políticas sociais, avançaram as barreiras macroeconômicas ao financiamento da educação pública, com o Estado sendo transformado em plataforma de valorização financeira do capital. Com isso, de acordo com Reis (2015),

a mercantilização das políticas sociais, que se deu por meio das reformas da previdência e da expansão da saúde e da educação superior privada, por exemplo, respondem às necessidades do capital em crise, ao desonerar o Estado de ações no âmbito social e, concomitantemente, ampliar os espaços de valorização do capital (Reis, 2015, p.99).

No Brasil e em outros países da América Latina, que haviam sido atropelados pelo endividamento externo e seus encargos durante os anos de 1970 e 1980, os espaços a que se refere Reis (2015) se consolidaram a partir de 1990 com a expansão da dívida pública. Estruturalmente, assim como a partir de 1930 o país desenvolveu intenso esforço pela industrialização, seja lançando mão dos meios de administração e planejamento, seja movendo recursos para viabilizar a criação de empresas estatais estratégicas, a partir de 1990 assistimos novas transformações estruturais do Estado, mas só que no sentido oposto: Desmonte da administração, privatizações, abandono do papel fiscal indutor do desenvolvimento, abertura da conta de capitais e atrelamento da gestão das finanças públicas à valorização do capital. Assim, com a manutenção da ortodoxia macroeconômica e sem que se esboçasse qualquer perspectiva de ruptura com as funções traçadas para o Estado pelo projeto neoliberal herdado desde 1989, da financeirização e da acumulação às custas do fundo público, o país seguiu tratando como prioridade a fixação de metas fiscais atreladas à lógica acima, mantendo intocáveis as regras da Lei Complementar 101/2000 e suas determinações para as diretrizes orçamentárias anuais e respectivas leis do orçamento. Dessa forma, de acordo com Paulani (2008),

de receptor líquido de capitais, o Brasil passou rapidamente a exportador líquido de capitais, primeiro sob a forma de pagamento dos juros da dívida externa contraída por meio de contratos convencionais de empréstimo, e agora como produtor de ativos financeiros de alta rentabilidade (Paulani, 2008, p.101).

Contudo, para a autora, a adoção de políticas econômicas ortodoxas foi justificada para se “reduzir drasticamente os índices de inflação e fazer uma sólida profissão de fé nos remédios da contração da liquidez e da restrição monetária e fiscal. Em poucas palavras, era preciso ‘beijar a cruz’ da ortodoxia econômica”⁸⁵ e ela foi beijada com devoção (Paulani, 2008,

⁸⁵ De acordo com Paulani (2008, p.39), a expressão é de Paulo Arantes, em artigo sobre os primeiros meses do

p. 39). Desse modo, ainda segundo Paulani (2008, p.39), “o estágio na política ortodoxa era, sugeria-se, de curto prazo, necessário para viabilizar a transição sem traumas”. Entretanto,

quem conhecia, porém, a forma de funcionamento do modelo econômico abraçado pelo PT sabia que tal suposição era mais uma falácia. A “lógica da credibilidade” simplesmente não permite tal mudança de rumo. Esse tipo de credibilidade só se mantém se permanecerem inalteráveis na política econômica o ajuste fiscal implacável, o juro real elevado, a política monetária contracionista etc. Depois que se entra nesse jogo, qualquer movimentação no sentido contrário leva de roldão a “conquista” tão duramente obtida e, junto com ela, as supostas condições de “estabilidade” necessárias para o crescimento (Paulani, 2008, p.39).

Entretanto, nem tudo parecia resignação e aceitação das posições representadas pelo puro monetarismo neoliberal. Sob a coordenação dos economistas João Sicsú, Luiz Fernando de Paula e Renault Michel, seria lançado o livro intitulado *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social* “onde seriam apresentadas as linhas gerais de um projeto nacional de desenvolvimento com equidade social [...]” (Sicsú; Paula; Michel, 2005, p. 33, *apud* Reis, 2015, p.104). De acordo com Reis (2015),

os organizadores do livro, ao apresentarem o projeto novo-desenvolvimentista, fazem questão de deixar claro que tal projeto não pretende questionar os fundamentos da economia de mercado. Não se pretende levar o Brasil a uma economia centralizada, com um Estado forte e um mercado fraco. Tampouco desejam um mercado forte, que comanda a economia, e um Estado fraco (Reis, 2015, p.104-105).

Sem dúvida, um anúncio que deixava, certamente, mais dúvidas que certezas acerca de como se daria esse “equilíbrio” entre Estado e mercado. De acordo com os autores da publicação, segundo Reis (2015, p.105), o novo-desenvolvimentismo se assenta nas seguintes teses:

1) não haverá mercado forte sem um Estado forte; 2) não haverá crescimento sustentado a taxas elevadas sem o fortalecimento dessas duas instituições (Estado e mercado) e sem a implementação de políticas macroeconômicas adequadas; 3) mercado e Estado fortes somente serão construídos por um projeto nacional de desenvolvimento que compatibilize crescimento sustentado com equidade social; e 4) **não é possível atingir o objetivo de redução da desigualdade social sem crescimento a taxas elevadas e continuadas** (Sicsú; Paula; Michel, 2005, p. XXXV, *apud* Reis, 2015, grifo do autor).

Com essas teses defendia-se que a origem das desigualdades sociais agudas existentes no Brasil “não estaria localizada na dinâmica de reprodução do capital, marcada pela exploração do trabalho, mas em falhas do mercado, que devem ser corrigidas pela intervenção reguladora do Estado capitalista” (Reis, 2015, p.105). No entanto, contraditando as declarações dos autores do livro antes referido, a história ensina que nos momentos de crise de acumulação do capital o ônus dos ajustes para um novo ciclo de sua expansão recai sobre

governo Lula (cf. “Beijando a Cruz”, Reportagem, n.44, maio 2003).

os empregos e os direitos fundamentais dos trabalhadores. Desse modo, para Reis (2015,p.105), “os novo-desenvolvimentistas brasileiros, vinculados ao Partido dos Trabalhadores, ao alimentarem novamente a crença num capitalismo regulado, que compatibilize crescimento econômico e redução da desigualdade social, difundem uma farsa ou uma tragédia”. Ao não se colocar como uma alternativa ao capitalismo, especialmente diante de sua feição neoliberal e de acumulação financeira, permanecendo no universo reformista desse modo de produção, o neo-desenvolvimentismo se projeta como uma estratégia de manutenção da ordem burguesa, remediando “os males do capitalismo por meio da constituição de um Estado capaz de regular a economia [...] que deve ser constituída por um mercado forte e um sistema financeiro funcional [...] voltado para o financiamento e não para a atividade especulativa (Sicsú; Paula; Michel, 2005, p. XXXV, *apud* Reis, 2015, pp.105-106). Entretanto, de acordo com Reis (2015, p.106), observando a situação do Brasil, os organizadores do livro em questão entendem que

assim como os demais países latino-americanos, do ponto de vista do novo-desenvolvimentismo, [...] é fundamental realizar uma transformação produtiva que resulte na elevação da produtividade da mão-de-obra que sustente uma competitividade internacional autêntica apoiada na incorporação de progresso técnico e em práticas gerenciais inovadoras (Sicsú; Paula; Michel, 2005, p. XLVII, *apud* Reis, 2015, pp.105-106).

É, portanto, nessa dimensão da defesa da aprendizagem tecnológica que se pôs em relevo a expansão da rede federal de educação superior, tecnológica e profissional, superando-se de forma expressiva as marcas dos governos anteriores, até 2002. De acordo com Reis (2015, p.107), operou-se até 2014 um salto que partiu das 140 unidades de educação profissional e tecnológica existentes em 2002 para se atingir um total de 562 unidades ao final de 2014. Quanto às unidades universitárias e *campi* o salto foi de 288 em 2002 para 883 em 2014. Segundo Reis (2015, p.107), ainda no ano da defesa de sua tese na UERJ, de acordo com informações divulgadas pelo Ministério da Educação a respeito da expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, entre 2003 e 2014 o Ministério da Educação entregou à população 214 unidades de ensino profissional e tecnológico e entre 2011 a 2014 mais 208 unidades, previstas no Plano de Expansão da Rede Federal de Educação Profissional. Como se observa, o crescimento da rede federal de educação privilegiou a criação de instituições de educação profissional e tecnológica (Institutos Federais) em detrimento das demais instituições universitárias. Além disso, os Institutos Federais passaram a existir após o ano de 2004, pela incorporação/transformação de antigas instituições profissionais, como os Centros Federais de Educação Tecnológica, as Escolas Técnica e Agrotécnicas Federais. (Reis, 2015, p. 108).

Sem dúvida a entrega dessas unidades à população nos períodos assinalados caracterizou-se como uma política diferenciada em relação aos governos que antecederam os mandatos do Partido dos Trabalhadores e de partidos aliados na administração federal entre 2003 e 2014, sem que, contudo, tivesse havido a reversão do arcabouço neoliberal instaurado desde 2000, seja no plano da revisão das leis que lhe deram sustentação, seja na alteração das políticas monetária, cambial e fiscal que passaram a viabilizar a acumulação rentista de forma acelerada. Além disso, há outra questão essencial: Embora necessária ao processo produtivo e à busca da assimilação de maior produtividade, a oferta de mão de obra qualificada por si só não faz o mercado de trabalho e a produção industrial acontecerem, dependendo ambos da combinação dos investimentos públicos e privados, na expectativa do crescimento econômico, do aumento da arrecadação e do lucro derivado da produção para que possam ser geradas as oportunidades de contratação e melhor remuneração dessa mão-de-obra, fortalecendo o consumo, sem o que não haverá redução das desigualdades, aumento da massa salarial e melhores condições de sustentação da seguridade social como um todo e da previdência social em particular. Como temos visto até aqui, porém, a combinação do investimento produtivo público e privado, na expectativa do crescimento econômico, do aumento da arrecadação e do lucro, foi frustrada desde a virada do século com a tutela do Estado e da política fiscal pelos interesses do capital rentista. Por isso, com o baixo crescimento médio do PIB, as políticas monetárias ortodoxas, o câmbio flutuante e a expressiva transferência de fundos para a acumulação do capital, se estava favorecendo muito mais os rendimentos dos detentores de propriedade do que os rendimentos dos trabalhadores no período. Tal modelo daria passos adiante, no início do segundo mandato de Dilma Rousseff, quando o Ministro da Fazenda Joaquim Levy anunciou, em janeiro de 2015, um conjunto de propostas aprofundando a linha do ajuste fiscal, com um corte de mais de R\$ 70 bilhões de despesas do governo federal no mesmo ano, combinado com um aumento da carga tributária. Ao mesmo tempo, no campo da política monetária, visando a redução da inflação, o Banco Central aumentaria as taxas de juros. Assim, “os cortes orçamentários, o aumento de juros, o aumento da carga tributária e o aumento do desemprego irão impactar especialmente sobre a população trabalhadora” (Reis, 2015, p.116).

As consequências são óbvias, com largas parcelas do fundos públicos que deveriam fortalecer os investimentos sociais e para a infraestrutura sendo drenados para o rentismo, restando a promoção da assistência às políticas sociais focalizadas, de menor impacto orçamentário, “[...] numa tentativa de manter sob controle as consequências mais explosivas da crise do capital” (Reis, 2015, p.122).

O que foi possível então constatar é que, ao sair da cena governamental em 2002, contudo, FHC deixaria inserido uma espécie de *chip* neoliberal no corpo fiscal do Estado, comandando suas ações e reafirmando os compromissos do país com a estratégia de valorização financeira do capital. O resultado das eleições de 2003 mudou o governo, mas o referido *chip* permaneceu inserido no tecido tributário e fiscal do Estado, ainda que convivendo com políticas redistributivas e alocativas que mudaram a condição das populações em situação de extrema pobreza e miséria, embora com patamares de renda considerados muito rebaixados para a saída dessas condições. Neste sentido, para o autor,

a alocação dos recursos do fundo público para determinada política pública, projeto ou programa social não é uma mera decisão técnica. A decisão, do poder executivo ou legislativo, a respeito das prioridades da destinação do fundo público se sujeita a tensões político-ideológicas e disputas entre grupos e classes sociais, portadores de projetos societários e de visões de mundo divergentes e/ou antagônicos (Reis, 2015, p.134).

Neste sentido Reis (2015) nos lembra que “objetivo da política econômica adotada, desde Fernando Henrique, tem sido preservar a estabilidade fiscal, gerar superávit para pagar a dívida pública e, desta forma, honrar os compromissos com os credores” (Reis, 2015, p.137), marcando-se assim o continuísmo fiscal e a assunção das orientações do FMI e do Banco Mundial para com o trato das finanças públicas no país a partir de 2003 (Reis, 2015, p.138). De acordo com o autor,

o cardápio de reformas apresentado pelo Banco Mundial ao “novo” governo brasileiro estava contido em dois documentos. O primeiro documento, intitulado “Estratégia de Assistência ao País”, tratava da aplicação dos empréstimos concedidos pelo Banco. Nesse documento os técnicos do Banco Mundial sugeriam que **o país não iria muito longe se abandonasse as políticas de ajuste fiscal, de austeridade monetária, de modernização produtiva**. Para não aumentar os gastos e a dívida pública, seria preciso elevar a **qualidade do gasto público** e a **eficiência** dos programas de governo **dentro da severa restrição fiscal**, esperada para o futuro previsível. O segundo documento “Por um Brasil competitivo, justo e sustentável” ressaltava que diante da necessidade de **manter o ajuste fiscal para reduzir a dívida pública**, o país **não devia aumentar os gastos com o setor social, mas distribuir melhor os recursos existentes** (Reis, 2015, p.139, grifos nossos).

Neste sentido, em linha com o documento “Política Econômica e reformas estruturais” (Brasil, 2003) lançado em abril de 2003, o governo eleito em 2002 se comprometia em manter e aprofundar o ajuste fiscal que vinha sendo realizado pelo governo anterior. Para tal, a política econômica anunciada garantia a rentabilidade do capital financeiro mundializado, sob o argumento da necessidade de se promover um ajuste, de viés conservador, diga-se de passagem, nas contas públicas, ao qual foram associadas as “reformas estruturais”, no caso, a previdenciária, a tributária, a monetária e a de crédito. Destaque-se que, sob as presidências de João Paulo Cunha (PT-SP) na Câmara Federal, e José Sarney (PMDB-AP) no Senado, na Emenda Constitucional 40, de 29 de maio de 2003, cuja iniciativa vinha do governo anterior,

oito incisos, duas alíneas do inciso III e três parágrafos relativos ao artigo 192, que previa a regulamentação do sistema financeiro, seriam revogados. Analisando então na agenda das reformas propostas pelo governo a reforma da previdência, aponta Reis (2015) que

o governo Lula sinalizava ao mercado financeiro o seu compromisso em viabilizar, por meio da reforma da previdência dos servidores públicos, a criação dos fundos complementares (privados) de pensão, permitindo, desta forma, a abertura de um novo setor da economia à ação espoliativa do capital privado (Reis, 2015, p.141).

Ao observar ainda de que forma o governo trataria a questão do financiamento das políticas sociais, Reis (2015,p.142) destaca documento do Ministério da Fazenda, intitulado “Políticas sociais e redução de desigualdades” (Brasil, 2003), através do qual tornava-se explícita qual concepção de política social deveria ser priorizada. De acordo com o texto referido,

é fundamental que se implementem reformas que corrijam graves distorções no que tange à estrutura tributária do governo e à focalização e à eficácia dos programas sociais. [...] **apesar do montante de recursos alocados aos programas sociais pelo governo central no Brasil não ser pequeno, sua eficácia em diminuir a pobreza ainda é bastante reduzida**” (Brasil, 2003a. p. 15, grifos no original, sublinhado de nossa autoria) (Brasil,2003).

Ainda para o documento do Ministério da Fazenda, “a efetividade dos programas sociais depende tanto da sua focalização nos grupos de menor renda quanto do seu impacto sobre os beneficiários” [pois] se os gastos sociais da União pouco reduzem a desigualdade da renda isso acontece porque boa parte dos recursos é destinada aos “não pobres”, além da gestão ineficiente dos recursos destinados aos programas sociais. Desse modo, projetam-se como “não pobres” os servidores públicos, os beneficiários da previdência e os estudantes das universidades federais, por isso gerando-se as reformas e as iniciativas que marcariam a intervenção do governo nesses segmentos, cabendo, portanto, tratar os diferentes diferentemente, com a perspectiva da focalização lastreando-se “em documentos de Organismos Internacionais, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI), a Organização Pan-Americana da Saúde (Opas), a Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (Unesco)” (Reis, 2015, p.143).

Essa leitura ideológica da desigualdade moveria o foco das relações capital-trabalho para o “conflito” entre pobres e não-pobres, afastando-se da análise crítica da sociedade a estrutura econômica vigente, responsável pela produção e apropriação privada das riquezas socialmente construídas, em acelerado processo de financeirização da acumulação do capital.

Tomado pela ideologia da focalização, o Ministério da Fazenda aborda a questão do financiamento da educação afirmando que

“[...] cerca de 70% do gasto direto do Governo Central com educação e cultura foi

destinado ao ensino superior” e conclui que “[...] **a canalização de grande parte do orçamento da educação para o financiamento das instituições federais de ensino superior reduz o montante de recursos disponível para os demais estágios da educação**’ (Brasil, 2003, p. 52, *apud* Reis 2015, p.145, grifo do autor).

Como se observa, não há qualquer referência às maiores parcelas do gasto público, associadas à dívida pública. Segundo a leitura ideológica pautada na dicotomia pobres x não-pobres, o Ministério da Fazenda apontaria que “o gasto público federal deveria ser direcionado à educação fundamental e média, pois estes níveis de educação proporcionariam maiores benefícios aos pobres” (Reis, 2015, p.145). Como afirmado antes, a agenda aberta sobre a mesa não tinha como diretriz a construção de um projeto nacional de desenvolvimento que demandasse uma política educacional centrada no fortalecimento da educação pública, gratuita e de qualidade em seus dois níveis constitucionais, mas, sob a tutela da austeridade fiscal vinculada aos interesses financeiros, era necessário escolher qual nível priorizar. A “prioridade” então, formalmente, recairia no financiamento da educação básica, ainda que em nível subalterno, à reboque dos gastos financeiros, abrindo-se a educação superior ainda mais aos processos de acumulação privada, não sem antes oferecer-lhe os fundos públicos de maneira direta (financiamento via emissão de títulos públicos, no Fies) e indireta (desonerações tributárias, como base da expansão do Prouni). Ressalte-se que “a proposta de financiar o acesso de estudantes pobres à educação superior privada, por meio de empréstimos subsidiados, foi colocada em prática ainda no governo de Fernando Henrique” (Reis, 2015, p.152). Aponta-se também que, como consequência da focalização, a política social seria um fator de estabilidade social pois “atenderia a critérios de justiça social e traria impactos significativos no comportamento da economia brasileira” (Reis, 2015, p.146).

Em síntese,

as autoridades econômicas, inspiradas nas orientações do Banco Mundial, desvinculam a pobreza do modelo de desenvolvimento econômico adotado no país. Convertem os pobres em responsáveis pela sua própria pobreza, na medida em que os pobres só poderiam superar tal condição se houvesse crescimento econômico. Entretanto, de acordo com o raciocínio circular das autoridades econômicas, o crescimento econômico que poderia superar a pobreza é obstaculizado pela existência da pobreza. Desta forma, o Ministério da Fazenda omite a responsabilidade das políticas econômicas, adotadas desde os anos 1990, pela reprodução da pobreza [...] [e] apresenta como solução para a superação da pobreza a focalização dos gastos sociais nos mais pobres e, consequentemente, **a restrição dos recursos públicos para o financiamento das políticas sociais de caráter universal**, preconizadas pela Constituição Federal como direito social e dever do Estado (Reis, 2015, p.147, grifo nosso).

Tal estratégia seria fortalecida a partir de novembro de 2003,

quando o Ministério da Fazenda publicou outro documento, intitulado “Gasto Social do Governo Central: 2001 e 2002”, que procurava descrever o gasto social do Governo Central. Tal documento nos permite compreender, particularmente, as prioridades estabelecidas em relação ao financiamento da política educacional em geral e das

universidades federais, em particular, objeto mais específico de nossas preocupações (Reis, 2015, p.150).

Assim, impostas como prioridades a focalização e a execução das metas fiscais para atender à dívida pública, as medidas disso decorrentes levaram à restrição do financiamento das universidades federais, quando comparado com o financiamento dos demais níveis de ensino, conforme demonstrado adiante na análise da execução do orçamento da União (2003-2014) por Reis (2015, p.152), utilizando-se para isso os dados relativos ao orçamento executado, considerando as despesas liquidadas (Reis, 2015, p.158). Para a análise das despesas referentes à dívida pública consideraram-se as despesas liquidadas com o pagamento de juros, amortizações e o correspondente ao refinanciamento da dívida.

Com dados extraídos da Tabela 03 publicada por Reis (2015, p.160), ainda que as despesas liquidadas com a função educação tenham dado um salto de R\$ 24,229 bilhões em 2003 para R\$ 84,118 bilhões em 2014, com elevação nominal de 247,18%, as despesas liquidadas com a dívida pública saltaram de R\$ 986,044 bilhões em 2003, para R\$ 1,016 bilhão, tendo crescido 3,11 %. Comparando-se as despesas entre a função Educação e a Dívida Pública nos anos selecionados, temos as seguintes proporções: Em 2003, as despesas com a dívida pública foram 40,69 vezes maiores que as despesas com a função Educação, com a relação Dívida/PIB (dívida líquida do setor público) alcançando ao final daquele ano 54,26 %. Em 2014, de acordo com o Ipeadata, base de dados macroeconômicos, financeiros e regionais do Brasil mantido pelo Ipea, as despesas com a dívida pública foram 12,09 vezes maiores que as despesas com a função Educação, com a relação Dívida/PIB alcançando 32,59% ⁸⁶.

No acumulado entre 2003 e 2014, os governos Lula e Dilma pagaram R\$ 11,029 trilhões para a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento) o que representou 49,70% do total das despesas da União em todas as áreas de atuação governamental (R\$ 22,193 trilhões). Tal montante representou 20,34 vezes mais que os recursos destinados para a Educação no mesmo período, valores que totalizaram R\$ 542,331 bilhões. Na Tabela 04 publicada por Reis (2015, p.161), a participação das despesas com a dívida pública e com a função Educação em percentuais da execução do orçamento da União evoluíram entre 2003 e 2014 nos seguintes números: Em 2003, as despesas com a dívida pública atingiram 61,66% e a Educação 1,52%. Em 2014, as despesas com a dívida pública atingiram 45,11% , representando uma redução de mais de 15 pontos em relação a 2003. Já as despesas com a

⁸⁶ Disponível em Ipeadata . Acesso em: 12 jan.2024.

função Educação atingiram 3,98 % em 2014, representando um acréscimo de 146,36 %. Embora tais diferenças entre 2003 e 2014 possam incutir certa euforia com a redução das despesas com a dívida pública e a elevação de 146,36 % nas despesas com a função Educação no período, é essencial destacar que

a redução percentual dos recursos da União destinados ao pagamento da dívida pública (de 61,66% em 2003 para 45,11% em 2014), comemorada como grande feito pelo governo federal, não oculta o fato de que, **no período de 2003-2014, praticamente metade do orçamento da União (49,70%), em média, foi destinado ao pagamento dos juros, encargos e amortizações da dívida pública, conforme demonstrado na Tabela 4.** Nesse mesmo período, a soma dos recursos destinados às despesas com Previdência Social, Educação, Saúde e Assistência Social representaram, em média, apenas 29,08% do total das despesas orçamentárias. As despesas somente com juros e amortizações (excluído o refinanciamento) representaram 20,79% das despesas totais da União (Reis, 2015, p. 162, grifo nosso).

Em 2014, o último ano da mostra observada por Reis (2015), foram destinados 45,11% dos recursos orçamentários, correspondentes a R\$ 1,017 trilhão, para as despesas com o serviço da dívida pública (incluindo refinanciamento). Se observadas apenas as despesas com juros e amortizações (R\$ 377,467 bilhões), estas representaram 16,75% do orçamento da União. O endividamento improdutivo continua sendo o maior problema do gasto público brasileiro e afeta todas as áreas sociais (Reis, 2015, p.162). A disparidade entre o que se destinou à dívida pública e os valores destinados à educação e saúde é gritante: O valor destinado, no ano de 2014, para a dívida pública (R\$1,017 trilhão) [...] correspondeu a 11,33 vezes o valor destinado para a saúde (R\$ 89,757 bilhões), a 12,09 vezes o valor destinado para a educação (R\$ 84,118 bilhões) (Reis, 2015, p.163).

Tamanho esforço sob o prisma da austeridade fiscal, de fato, traria resultados para a relação dívida/PIB. Contudo, embora essa fração tenha se alterado a menor ao final do segundo governo Lula, passando de 78,5% em dezembro de 2003 para 54,99 % ao final de 2010, a partir de 2012, a trajetória descendente da relação dívida/PIB foi sustada. Em dezembro de 2014, a dívida bruta alcançou 63,35% do PIB, crescendo 15,20% entre 2010 (final do governo Lula) e 2014 (final do primeiro mandato do governo Dilma). Em julho de 2015 a dívida bruta já representava 64,59% do PIB (Reis, 2015, p. 163).

Frente a esses números e proporções da relação dívida/PIB, o Brasil, que estava em 12º lugar em 2012 no *ranking* dos países mais endividados, posicionava-se como o segundo país que mais gastou com juros da dívida em relação ao seu PIB no mesmo ano, atingindo 4,9% do Produto Interno Bruto, “perdendo somente para a Grécia, com 6,5%, um dos países mais afetados pela crise e que vem sofrendo uma enorme pressão para efetuar um duríssimo ajuste fiscal, o qual já se encontra em andamento” (Brettas, 2012, p.117). Ainda segundo a autora,

no caso do Brasil, por exemplo, as altas taxas de juros, o parco sistema de controle de capitais e todo um aparato legislativo contribuem para que os objetivos de arcar com as obrigações financeiras se sobreponham a todas as outras “prioridades” definidas pelo governo (Brettas, 2012, p.117).

Reis (2015) destaca ainda que entre 2003 e 2014, a despesa com o pagamento de juros e amortizações da dívida pública no país consumiu em média o equivalente a 8,46 % do PIB, tendo atingido a expressiva soma de 11,43% em 2006. Em relação às despesas da União com todas as funções no mesmo período, as despesas com juros e amortizações da dívida pública representaram em média 20,74%, tendo alcançado o máximo de 28,55% em 2009 (Reis, 2015, p. 167). Como consequência,

o pagamento da dívida pública [seguindo] sem a realização da auditoria preconizada pela Constituição Federal de 1988 [...] continua a exigir do Estado brasileiro **uma destinação crescente dos tributos arrecadados** para o pagamento de juros, encargos e amortizações a grandes grupos bancos e instituições financeiras, nacionais e internacionais, fundos de investimentos e de pensão (Reis, 2015, p.168, grifos nossos).

Para que se assegure essa ordem de interesses sobre a execução orçamentária, cuidou-se no Estado, como visto, para que fossem aprovadas, como já visto nas emendas constitucionais consideradas específicas, reformas constitucionais e leis complementares, mudando a natureza das normas jurídicas que regem o gasto público desde 1988 no país, como veremos nas leis complementares 101/2000 e 200/2023, Unificando os períodos que correspondem aos governos de FHC, Lula e Dilma, até 2014, Reis (2015, p.171) apresenta na Tabela 04 abaixo os seguintes números, correspondentes ao pagamento de juros, amortizações e ao refinanciamento da dívida pública.

Tabela 04 : Despesas da União com juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública (interna e externa) (1995-2014). Preços de janeiro de 2015 (IPCA) R\$ 1,00

Ano	Juros	Amortização	Refinanciamento	Total Dívida Pública
1995-2002	729.274.083.970	669.689.510.957	4.059.300.619.305	5.458.264.214.232
2003-2010	1.347.555.210.639	1.531.846.448.470	4.578.356.012.073	7.457.757.671.182
2011-2014	653.316.105.967	1.081.553.344.396	1.836.260.552.807	3.571.130.003.171
1995-2014	2.730.145.400.576	3.283.089.303.823	10.473.917.184.185	16.487.151.888.585
2003-2014	2.000.871.316.606	2.613.399.792.866	6.414.616.564.880	11.028.887.674.353

Fonte: 1995-2002: Cruz (2011). Disponível em: 2003-2014: Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Demonstrativos da Execução Orçamentária por Grupo Natureza da Despesa – GND e por Órgãos e Unidades Orçamentárias (2003- 2014, grifos nossos) (Reis, 2015, 171).

Revela-se assim, a partir dos dados coletados por Reis (2015, p.171), que nos períodos compreendidos entre 1995 e 2002 e 2003 a 2010, correspondentes aos dois mandatos de FHC e de Lula, as despesas totais com a dívida pública cresceram expressivamente, mais que dobrando as despesas conjuntas com juros e amortizações, tendo o refinanciamento crescido 12,78% e a despesa total crescido 36,6 % comparados os períodos em questão. Outra informação esclarecedora nos é fornecida pela investigação de Reis (2015), tratando da emblemática quitação da dívida com o FMI ocorrida em 2005, ainda no primeiro mandato de Lula. Para o autor,

[...] somente uma atitude subserviente aos interesses do mercado financeiro pode explicar uma operação que pagou antecipadamente uma dívida com o custo de 4% ao ano, tomando novos recursos emprestados, via emissão de títulos, com taxas de juros de 19,3% (no caso dos títulos da dívida interna) e de 8% (no caso dos títulos da dívida externa). Além disso, o governo federal continuou praticando as políticas recomendadas pelo FMI, tais como o corte de gastos sociais para o pagamento da dívida, por meio do superávit primário, as reformas da Previdência, as privatizações, dentre outras (Reis, 2015, p.174).

Apesar do anunciado à época em caráter de conquista no governo Dilma (“ficamos livres do FMI”), o estoque da dívida externa voltou a crescer. Em quatro anos, de 2010 a 2014, a dívida externa praticamente dobrou. Evoluiu de R\$ 774 bilhões para R\$ 1,536 trilhão, um crescimento de 98,56% (Reis,2015, p.174).

Em síntese, para um PIB que cresceu 76,58 % entre 2003 e 2014, as despesas com a função Educação cresceram no mesmo período, 77,11 % como proporção do PIB, saltando de 0,83% para 1,47%. Apesar de terem apresentado, portanto, crescimento constante de 2003 a 2014, as despesas com a função Educação registraram quedas entre 2004 e 2005, nos quais se verificou “uma redução, financeira e percentual, em relação ao ano de 2003, bem como nos anos de 2012 e 2014, quando voltaram a apresentar queda nos recursos destinados à educação, quando comparados com as despesas totais da União” (Reis, 2015, p. 181).

O crescimento das despesas com Educação, contudo, não se descolou das recomendações antes registradas, da priorização dos gastos com a educação básica em detrimento da expansão nas mesmas proporções das despesas referentes ao financiamento do ensino superior público. Neste sentido o autor aponta que, entre 2003 e 2014, as despesas com o financiamento da subfunção educação básica cresceram 356,52%, saltando de R\$ 6,302 bilhões para R\$ 28,370 bilhões. No mesmo período, o crescimento do PIB, já registrado, alcançou expansão de 76,58 %, enquanto as despesas da União com todas as funções atingiu crescimento de 37,94% (Reis, 2015, p.183). As subfunções típicas da educação, correlacionadas com a educação básica, portanto, deram um salto de 0,19 % para 0,50% do PIB, o que correspondeu também a um salto de 0,38% para 1,26% em relação às despesas da

União com todas as funções. Como afirmado antes pelo autor,

a ampliação, em termos reais, dos recursos destinados à Educação Básica, é um fato muito positivo. Entretanto, a necessária ampliação dos recursos destinados à Educação Básica não pode ser utilizada como justificativa para propor a restrição dos recursos destinados às universidades federais, a exemplo do que têm feito as autoridades vinculadas ao Ministério da Fazenda (Reis, 2015, p. 184).

Destaca ainda o autor que “os recursos destinados pela União ao financiamento da educação básica são pequenos quando comparados com os recursos destinados por estados e municípios para o financiamento de tal nível de ensino” (Reis, 2015, p.184). Desse modo,

corroborando tal afirmação, o Inep (2015), ao divulgar o “Percentual de Investimento Total em Relação ao PIB por nível de Ensino”, no período de 2000 a 2013, esclarece que no ano de 2013, por exemplo, os três entes federados investiram 5,1% do PIB para o financiamento da educação básica. O aporte da União correspondeu somente a 0,50% do PIB, ou seja, menos de 10% do total de recursos destinados em 2013 para a educação básica. Tal informação confirma que os estados e municípios são os principais responsáveis pelo financiamento da educação básica (Reis, 2015, p. 186).

Consolidada, portanto, a combinação das orientações do Banco Mundial para a focalização e as diretrizes do FMI relativas ao ajuste fiscal para a gestão das finanças públicas a partir de 2000, o governo partiu para viabilizar o acesso ao ensino superior para as populações que não conseguiam ingressar nas Universidades Federais, combinando medidas tributárias e financeiras. Reis (2015) analisa então de que forma os recursos foram aplicados em cada uma das modalidades de acesso e as respectivas taxas de expansão verificadas. A seguir destacam-se gastos federais com Universidades Federais e gastos com função educação em várias modalidades.

3.4.1.1 Gastos tributários da União com o Prouni e despesas da União com o FIES como percentual do Gasto Federal Total em Educação (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA)

Segundo o autor, entre 2003 e 2014, o gasto total federal com a educação saltou de R\$ 39,225 bilhões para R\$ 106,778 bilhões, representando uma expansão de 172,22%. Com o PROUNI-Programa Universidade para Todos, foi registrado um salto de R\$ 177,086 milhões em 2005 para R\$ 625,001 milhões em 2014, implicando numa expansão de 252,93%. Com o FIES, programa de financiamento estudantil, o salto foi de R\$ 1,341 bilhão em 2003 para R\$ 12,528 bilhões, numa expansão de 833,84 % no período. Juntos, PROUNI E FIES representaram um salto de R\$ 1,483 bilhão em 2005, para R\$ 13,153 bilhões em 2014, totalizando uma expansão de 880,42% no período (Reis, 2015, p.188). Além de revelarem um salto gigantesco entre 2012 e 2014, passando de R\$ 4,852 bilhões para aqueles R\$ 13,153 bilhões, esses números representaram também, em relação ao gasto federal total em educação, um salto de 3,42 % (PROUNI E FIES) para 12,32 % entre 2003 e 2014. De acordo com o

autor,

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 (Reis, 2015, p.188).

3.4.1.2 Despesas da União com as universidades federais com percentual das despesas com juros e amortizações e com as despesas totais com a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento) (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA) (Parte I).

Reis (2015, p.195) avançou também na investigação que compara as despesas totais com a dívida pública e as despesas com o pagamento de juros e amortizações frente às despesas com o financiamento das universidades federais, no mesmo período compreendido entre 2003 e 2014. Segundo o autor, entre 2003 e 2010, tivemos os seguintes números:

Despesa totais com a (i) dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento) corresponderam a R\$ 7.457.757.671.182,00 . No mesmo período as despesas apenas com (ii) juros e amortizações alcançaram cifra de R\$ 2.879.401.659.109,00 . Por fim, as despesas com as (iii) Universidades Federais atingiram a cifra de R\$193.288.436.124,00. As despesas com as Universidades representaram no período 2,59% das despesas totais com a dívida pública e 6,71 % das despesas com o pagamento de juros e amortizações.

3.4.1.3 Despesas da União com as universidades federais com percentual das despesas com juros e amortizações e com as despesas totais com a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento) (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA) (Parte II).

Já em relação ao período compreendido entre 2011 e 2014 os números apontam que as despesas totais com a (i) dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento) corresponderam a R\$ **3.571.130.003.171,00** . No mesmo período as despesas apenas com (ii) juros e amortizações alcançaram a cifra de R\$ **1.734.869.450.363,00**. Por fim, as despesas com as (iii) Universidades Federais atingiram a cifra de R\$ **153.266.982.816,00** . Desse modo, as despesas com as Universidades representaram no período 4,29 % das despesas totais com a dívida pública e 8,83% das despesas com o pagamento de juros e amortizações.

No total, de 2003 a 2014, os números alcançados foram os seguintes:

Despesas totais com a dívida pública: R\$ 11.028.887.674.353,00;

Despesas com juros e amortizações : R\$ 4.614.271.109.473,00;

Despesas com as universidades federais: R\$ 346.555.418.940,00 .

As despesas com as universidades federais representaram 3,14 % das despesas totais com a dívida pública e 7,51% das despesas com o pagamento de seus juros e amortizações. Tais valores atestam que a escassez de fundos para a expansão com qualidade do ensino superior público e gratuito e para seu custeio adequado não deriva da falta de arrecadação no orçamento da União, mas da destinação prioritária dos fundos públicos federais ao capital que se valoriza com a dívida pública, que, na sua expansão de 1990 até hoje nunca sofreu auditoria, revisão ou alteração nos fundamentos monetários e cambiais que fazem com que se amplie com tamanha velocidade desde então.

Na prática, em dissonância com o pensamento hegemônico, amplamente veiculado pelo jornalismo econômico pautado pelo capital financeiro, como afirma Brettas (2012),

tanto o tamanho da dívida quanto sua gestão não envolvem questões puramente técnicas. Ao contrário, trata-se de decisões políticas que envolvem a defesa dos interesses do grande capital e que têm por base uma determinada correlação de forças entre estes e a classe trabalhadora. O grande desafio que encontramos é o de expor o significado dessa política de pagamento de juros e questionar o caminho inexorável que é dado a ela. Por mais que existam limites na possibilidade de canalizar os recursos do fundo público para atender às demandas da classe trabalhadora [de docentes, servidores e estudantes jovens e adultos] consideramos que essa luta é fundamental, tendo em vista que confronta diretamente os interesses do grande capital (Brettas, 2012, p.117-118).

3.4.1.4 Despesas da União com as universidades federais, como percentual das despesas com a função Educação (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA).

Seguindo na condução da investigação, Reis (2015, p.197) analisa ainda a relação entre as despesas com as universidades federais e aquelas liquidadas com a função educação entre 2003 e 2014. Em 2003, as despesas com as universidades federais alcançaram R\$ 16.827.902.088,00 , representando 62,59% das despesas federais com a educação, que atingiram R\$ 26.884.296.223,00.

Em 2014, as despesas com as universidades federais alcançaram R\$ 41.076.643.811,00, representando 48,53% das despesas federais com a educação, que atingiram R\$ 84.649.023.540,00. No período, enquanto o crescimento das despesas federais com educação foi de 214,86 %, as despesas com as universidades federais cresceram 144,10 %, cerca de 70 pontos a menos. Na análise dos dados, Reis (2015) destaca que entre 2003 e 2006,

ocorreu um crescimento proporcional dos recursos destinados às universidades federais, quando comparados com as despesas da União com a função Educação. A partir de 2007, verificou-se uma queda acentuada e constante dos recursos destinados às universidades” (Reis, 2015, p.197).

Percebe-se dessa forma que a expansão de matrículas no ensino superior no período foi suportada pela aumento da oferta de vagas pelas instituições privadas, alimentadas pelo PROUNI e pelo FIES. No período, portanto, o capital privado ganhou em duas direções: Com o recebimento extraordinário de juros e amortizações da dívida pública e com o financiamento tributário e financeiro do Estado à expansão da educação superior como serviço/mercadoria.

3.4.1.5 Recursos destinados às universidades federais como percentual do Gasto Federal Total em Educação (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA).

Por fim, Reis (2015, p.199) traz a relação entre os gastos com as universidades federais e as despesas com os gastos federais totais com educação (GFTE). Em 2003, as universidades federais representaram gastos de R\$ 16.827.902.088,00 , equivalente a 42,90% dos GFTE, que alcançaram R\$ 39.225.224.141,00. Em 2014, os gastos com as universidades federais alcançaram R\$ 41.076.643.811,00 , representando 38,47 % dos GFTE, que atingiram R\$ 106.778.671.684,00.

Embora com a queda de 42.90% para 38,47% em relação às despesas totais com educação, os recursos destinados às universidades federais tiveram crescimento de 144,10 % no período entre 2003 e 2014. Internamente, de acordo com a classificação dos grupos de natureza de despesa (GND) a rubrica dedicada aos investimentos foi a que mais cresceu, saltando de R\$ 174.157.758,00 em 2003 para R\$ 1.041.317.270,00 , equivalente a 497,92% de crescimento. Para Reis (2015, p.200), tal crescimento “está relacionado, em grande medida, ao Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), vigente no período de 2008 a 2012”. Por outro lado, a rubrica que menos cresceu internamente foi a de pessoal, tendo registrado 127,22 %, aproximadamente 17 pontos abaixo do crescimento das despesas com as universidades federais entre 2003 e 2014, que foi de 144,10%. Reis (2015) conclui a avaliação dos recursos destinados aos diferentes grupos de natureza de despesa apontando que

se tomarmos como referência o percentual médio dos recursos destinados ao custeio (Outras Despesas Correntes), investimentos e pessoal, no período de 2003 a 2014, verificamos que a União destinou, em média, 3,43% do total de recursos das universidades para investimentos, 13,83% para o custeio e 82,70% para as despesas com pessoal. Tais números indicam que, apesar do crescimento dos recursos destinados ao custeio e investimentos, especialmente durante a vigência do Reuni, praticamente 83% dos recursos recebidos pelas universidades foram destinados, em média, ao pagamento do pessoal docente e técnico-administrativo (Reis,2015, p.201).

Desse modo, de acordo com o autor, é possível afirmar que houve coerência entre os recursos públicos destinados às universidades e as diretrizes antes assinaladas pelo Ministério da Fazenda, indicando que os recursos da União fossem direcionados prioritariamente para a

Educação Básica. Como consequência, portanto, dessa escolha, os recursos destinados às universidades federais, quando comparados às despesas da União, apresentaram um crescimento proporcional inferior (76,47%) ao crescimento dos recursos destinados à Educação Básica (231,58%), considerado, pelo Ministério da Fazenda, um gasto social mais efetivo no combate à pobreza (Reis, 2015, p.201).

Frente a essa disparidade, aponta-se que

[...] é importante frisar, mais uma vez, que a ampliação dos recursos para a Educação Básica é uma medida urgente e necessária. Entretanto, apesar da ampliação dos recursos, tal nível de ensino recebeu, em 2014, apenas 1,26% do total de recursos destinados ao conjunto das despesas da União. A resolução dos graves problemas enfrentados pela educação básica no Brasil exigiria uma ampliação mais significativa de recursos do governo federal para esse nível de ensino. Entretanto, a ampliação necessária do investimento na educação básica não pode ocorrer em detrimento da também necessária ampliação dos recursos para as universidades federais Reis (2015, p.201).

Reis (2015) chama a atenção para o fato de que se houve aumento dos valores destinados às despesas com as Universidades Federais entre 2003 e 2014, ao mesmo tempo,

[...] tais instituições, proporcionalmente, têm perdido espaço na partilha dos recursos da União destinados às despesas com a Função Educação e em relação ao Gasto Federal Total em Educação (Orçamento Total sob Supervisão do MEC). Em 2003, os recursos destinados às universidades federais representavam 62,59% das despesas da União com a função Educação e, em 2014, passaram a representar 48,53%, uma redução de 22,46%. Em 2003, os recursos destinados às universidades federais representavam 42,90%, do Gasto Federal Total em Educação (Orçamento Total sob Supervisão do MEC) e, em 2014, passaram a representar 38,47%, uma redução de 10,33% (Reis, 2015, p.205).

Após a análise das relações percentuais e dos valores estabelecidos entre as distintas modalidades de gastos públicos aferidas, é possível constatar que, seguindo orientações do Banco Mundial acerca da importância estratégica do financiamento da educação básica, esse nível da educação brasileira teve maior atenção e destinação de fundos públicos que aqueles transferidos à educação superior pública. Ao mesmo tempo, para a educação superior privada, deu-se maior expansão, proporcionalmente, em percentuais muitas vezes mais elevados que os aplicados na expansão do financiamento das universidades federais. Enquanto isso, à luz das determinações que têm conduzido a gestão dos fundos públicos, a dívida pública foi a grande beneficiária do gasto público no período analisado, restando demonstrada a manutenção das regras e barreiras macroeconômicas aprovadas antes do período 2003-2014, por meio da Lei Complementar 101/2000, para a efetivação dos gastos públicos.

No próximo capítulo veremos com se relaciona o Ministério da Educação com as atribuições pertinentes ao financiamento da educação pública, bem como de que modo as aspirações voltadas ao desenvolvimento e à industrialização do país demandaram novas políticas educacionais e as condições necessárias para a realização daquele financiamento.

4 AS FUNÇÕES INSTITUCIONAIS DO MEC E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO. ASPIRAÇÕES DESENVOLVIMENTISTAS, NORMAS EDUCACIONAIS DE 1988 E REFORMAS CONSTITUCIONAIS

4.1 PRIMEIRA PARTE

4.1.1 Exposição e análise das funções institucionais do Ministério da Educação

Nesta subseção iniciamos apresentando em linhas gerais a organização do Ministério da Educação, expondo sua estrutura operacional, com destaque para suas áreas de concentração diretamente relacionadas com a formulação e execução de políticas educacionais, remetendo as informações relativas às demais Secretarias e Diretorias à nota de rodapé abaixo⁸⁷.

Concentrando suas atividades na Educação Básica, na Educação Profissional e Tecnológica e na Educação Superior, o Ministério da Educação é o órgão da administração federal responsável pela construção e condução das políticas educacionais no país. Suas atribuições têm função direta, para a gestão dos órgãos da administração central vinculados ao Ministério, e indireta, colaborativa e cooperativa, em relação às atribuições e competências constitucionais atribuídas aos estados, ao Distrito Federal e os municípios. Consideradas tais atribuições, pelo menos um detalhe revela surpresa e merece destaque. Um dos Programas desenvolvidos pela Secretaria de Educação Básica, o “Programa de Educação Financeira na Escola”, busca desenvolver

formações para docentes da Educação Básica com o objetivo de disseminar Educação Financeira nas escolas, abrangendo temas relacionados a Projeto de Vida e a Itinerários Formativos do Ensino Fundamental e Ensino Médio. A meta é formar 500 mil professores em 3 anos (2021 a 2024) e atingir 25 milhões de alunos. Os principais temas trabalhados são: **poupança, consumo consciente, orientação a investimentos, proteção contra fraudes financeiras e desenvolvimento de bons hábitos e atitudes financeiras**. Ação implementada por meio de Acordo de Cooperação Técnica entre a Secretaria de Educação Básica do Ministério da Educação e a Comissão de Valores Mobiliários (CVM) (Brasil,2023, grifos nossos).

Entre outros objetivos, o referido programa⁸⁸ visa a “capacitação técnica em temas de **mercados de capitais e inovação financeira**” (Brasil,2023, grifos nossos). Como se observa, não se trata de uma ação educativa que, mesmo adentrando ao tema da gestão das finanças pessoais e familiares, ofereça informações e esclarecimentos acerca da questão tributária, do conhecimento dos impostos e das contribuições sociais, dos orçamentos e das

⁸⁷ Informações institucionais e competências dos órgãos do Ministério da Educação. Disponível em <https://www.gov.br/mec/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/competencias>. Acesso em 23 nov.2023.

⁸⁸ Programa disponível em <https://www.edufinanceiranaescola.gov.br/> . Acesso em 30 set 2023.

finanças públicas, conteúdos plenamente conectados ao artigo 205 da Constituição, onde se estabelece a educação como um direito de todos e um dever do Estado e da família, visando ao pleno desenvolvimento da pessoa, seu preparo para o exercício da cidadania e sua qualificação para o trabalho (Brasil,2023). Ao contrário, ao tratar das finanças pessoais e familiares, referindo-se à capacitação técnica em “inovações financeiras”, consolida uma concepção educacional reprodutivista, que favorece a lógica da dominância financeira da acumulação do capital. Entretanto, apesar do viés do programa antes referido, uma educação estritamente atrelada às demandas do mercado financeiro, ao observarmos as áreas de concentração, Secretarias e respectivas Diretorias que constituem a estrutura operacional do Ministério da Educação, fica evidente que a administração federal neste segmento de política pública social se encontra de tal forma organizada que nada deveria lhe ser imposto com o fim de restringir a necessária sustentação e expansão de suas fontes de financiamento para o desenvolvimento do conjunto das políticas públicas educacionais exigidas pela Constituição Federal de 1988, bem como das metas e objetivos contidos nos Planos Nacionais de Educação mais recentes, desde 2001, chegando ao atual PNE aprovado em 2014.

O Ministério da Educação constitui-se, portanto, no braço institucional da administração federal para a execução da política educacional do Estado brasileiro, tendo para sua orientação e o desenvolvimento de programas que implementa os princípios constitucionais, as diretrizes e bases contidas na legislação correspondente, bem como a atenção aos objetivos, metas e estratégias definidas nos Planos Nacionais de Educação.

4.1.2 A importância do financiamento da educação pública para a consecução dos princípios constitucionais, dos objetivos e metas dos planos nacionais de educação após 1988

A Constituição Federal promulgada em 1988 estabeleceu responsabilidades ao Estado, relacionadas com a garantia do direito à educação. Neste sentido, para Farenzena (2006),

os deveres do Estado para com a educação, combinados com a distribuição de incumbências entre os governos nacional e subnacionais e a definição de prioridades e especificidades, são referências centrais para situar o direcionamento e os limites apostos à utilização do fundo público que importa ao setor educacional (Farenzena, 2006, p.90).

O financiamento da educação pública, além de ser “um dos temas centrais da política educacional na atualidade” (Farenzena, 2006, p.17), tem tido uma importância crescente na pós-graduação desenvolvida nas últimas décadas, por meio das pesquisas desenvolvidas nos diversos programas de pós-graduação em educação existentes nas universidades do país. Destacam-se nesse contexto a execução dos fundos aglutinados para os entes subnacionais da

federação, mediante vinculação e subvinculação das receitas assinaladas nos orçamentos públicos, a partir da Constituição Federal de 1988, a partir da criação do Fundef (1996) e do Fundeb (2006, 2020), bem como de sua precarização frente às políticas de austeridade e ajuste fiscal em curso no país (Rossi et al., 2019). Expressão da importância do tema na comunidade acadêmica foi a criação da FINEDUCA⁸⁹, Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação, em 2011, desmembrando-se da referência para a discussão do tema até então, o Grupo de Trabalho 05, da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação, a ANPED, fundada em 16 de março de 1978. Neste sentido, pesquisando os anais publicados referentes aos encontros e congressos realizados tanto pela ANPED quanto pela FINEDUCA, revela-se que o tema em questão tem motivado, cada vez mais, estudantes de mestrado e doutorado a desvendarem as condições em que esse financiamento tem acontecido junto aos estados, Distrito Federal e municípios, tanto para a manutenção e o desenvolvimento do ensino quanto para a valorização dos profissionais da educação.

Tais estudos têm evidenciado que, como afirmou Farenzena (2006),

a receita de impostos tem sido a maior fonte de recursos financeiros para a educação, e a disponibilidade deste insumo, em cada esfera de governo, fica sempre condicionada **às flutuações da economia nacional, regional e local e das políticas fiscais levadas a cabo pelos governos**. A estagnação ou recessão econômicas, a renúncia fiscal e os mecanismos que restringem a base de incidência dos percentuais mínimos do setor educacional (como o Fundo de Estabilização Fiscal ou hoje a Desvinculação das Receitas da União [até 2010]) são exemplos emblemáticos de fatores que impõem sérios constrangimentos ao planejamento e execução orçamentárias da área de educação nos três níveis governamentais (Farenzena, 2006, p. 83, grifos nossos).

Por essas razões, a investigação do financiamento da educação não pode se restringir à análise pura e simples da distribuição desses valores arrecadados, omitindo-se e ou evadindo-se da compreensão e da ação dos educadores, dos movimentos sindicais e sociais da educação as disputas em torno da riqueza produzida no país, das decisões macroeconômicas, dos interesses de classe que antecedem a formação e execução dos orçamentos públicos, notadamente as decisões no campo da tributação e da política fiscal. Nessa linha, Frigotto (2009) afirma que

[...] um dos equívocos mais frequentes e recorrentes nas análises da educação no Brasil, em todos os seus níveis e modalidades, tem sido o de tratá-la em si mesma, e não como constituída e constituinte de um projeto dentro de uma sociedade cindida em classes, frações de classe e grupos sociais desiguais e com marcas históricas específicas (Frigotto, 2009, p.17).

⁸⁹ O Portal da FINEDUCA expressa que sua criação teve 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. Disponível em <https://fineduca.org.br/sobre/>. Acesso em 13 ago. 2023.

Ao relacionar processos sociais e educacionais, para Mészáros (2008),

[...] poucos negariam hoje que os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes de reprodução estão intimamente ligados. Consequentemente, uma reformulação significativa da educação é inconcebível sem a correspondente transformação do quadro social no qual as práticas educacionais da sociedade devem cumprir as suas vitais e historicamente importantes funções de mudança [...] (Mészáros, 2008, p. 25).

Em sintonia com essas observações, ao abordar as questões pertinentes ao Plano Nacional de Educação aprovado em 2001, em artigo intitulado “Plano Nacional de Educação: Muito discurso, nenhum recurso”⁹⁰ Davies (2011) aponta que

cabe enfatizar a fragilidade da idéia de plano numa sociedade e Estado cuja lógica é regida pela racionalidade do capital em sua ânsia de reprodução, e não pela racionalidade do atendimento das necessidades humanas. Ainda que as políticas sociais em Estados capitalistas atendam parcialmente às necessidades das maiorias, em última análise são subordinadas ao movimento maior do capital. Assim, por mais bem concebido e intencionado que seja um plano, suas possibilidades de realização serão necessariamente limitadas e truncadas dentro da ordem capitalista e sobretudo da ordem capitalista subordinada, como é o caso brasileiro (Davies, 2011).

Neste sentido, para Faleiros (2009), “o Estado é uma relação social [...]. A instância do poder político interpenetra e reflete a base econômica. A autonomia relativa do Estado resulta desta relação dialética com a economia, segundo a qual é determinado, mas também determinante (Faleiros, 2009, p.52).

Ainda no que concerne à análise das decisões macroeconômicas e suas consequências conjunturais e estruturais na gestão das finanças públicas pelo Estado, consideramos importante destacar as observações desenvolvidas por Farenzena (2006) em sua tese de doutoramento, quando abordou os rumos da legislação brasileira no tocante à política de financiamento da educação básica. Ao tratar do que considerou “da transição democrática à poliarquia: um panorama do Brasil”, a autora deixou claro que havia se referido “[...] a uma análise de contexto, que comporta trajetórias **do regime político e das políticas sociais e macroeconômicas da formação social brasileira**, do final da ditadura a meados da década de 90” (Farenzena, 2006, p.27, grifos nossos). Assim, ao analisar as coalizações políticas, a crise econômica e as políticas de ajuste nos anos 80-90, apontou Farenzena (2006) que

[...] para não adotar uma posição conservadora sobre a crise fiscal do Estado é importante destacar que, no Brasil, o aumento exponencial do gasto público muito deve ao fato de que entre as garantias proporcionadas pelo Estado para a acumulação de capital inclui-se uma permanente e profunda intermediação no financiamento do desenvolvimento industrial, intermediação incondicional e sem contrapartida proporcional, sempre em detrimento das ações conducentes à justa distribuição do capital social. Nesse caso, o autoritarismo possibilitou manter o abissal desequilíbrio entre as condições de acumulação e oferta de recursos de legitimação. [por isso] a crise fiscal brasileira insere-se no caráter sempre contraditório da ação estatal sob o

⁹⁰ Disponível em <http://www.redefiniciamento.ufpr.br/antigo/nic8.htm>. Acesso em: 12 nov.2023.

capitalismo, dado pela necessidade de gerenciar o capital social visando, complementarmente, à legitimação e à garantia da acumulação privada (Farenzena, 2006, pp.38-39.).

Nesse contexto, ao abordar o financiamento da educação, Castro (2001) nos aponta que o tema

[...] tem a ver com as condições materiais e com os recursos financeiros que viabilizam a formulação, implementação e avaliação das políticas. Visto pelo lado jurídico-institucional, **o estudo do financiamento implica a análise da esfera fiscal, cobrindo as características e o desenrolar histórico das principais fontes de financiamento tributário, assim como as contribuições sociais e demais fontes que se destinam à área.** Com isso, busca-se um olhar integrado da amplitude do espaço fiscal e parafiscal que se destina ao financiamento da área. (Castro, 2001, p.11, grifos nossos).

De certo, como apontado por Farenzena (2006), as decisões macroeconômicas adotadas pelo Estado guardam íntima relação com a dinamização da produção capitalista, a arrecadação de impostos e contribuições sociais, configurando-se então a cadeia produtiva do valor para o financiamento das políticas sociais em geral, bem como da educação pública em particular.

Estava assim posta a motivação para a escolha da linha de pesquisa “Política Educacional, Planejamento e Gestão da Educação”, no Programa de Pós-Graduação em Educação e para a formulação do projeto submetido à seleção ao Doutorado em Educação na UFPE. Sem dúvida, as escolhas em muito se inspiraram no que nos apresentou Furtado (1998), ao afirmar que

[...] são muitas as motivações de um pesquisador. Mas o fundamental é ter confiança na própria imaginação e saber usá-la. Essa confiança significa a percepção de que se pode intuir uma realidade da qual se conhece apenas um aspecto, à semelhança do que faz um paleontólogo. O valor do trabalho do pesquisador traduz, portanto, a combinação de dois ingredientes: imaginação e coragem para arriscar na busca do incerto (Furtado, 1998, p. 10).

4.1.2.1 Brasil, a luta pela escola pública e pelo financiamento da educação pública.

Em 1956, 24 anos após o lançamento do Manifesto dos Pioneiros pela Educação (1932) e dez anos após a Constituinte de 1946, em Conferência realizada no mês de setembro, no Primeiro Congresso Estadual de Educação Primária, ocorrido em Ribeirão Preto, no interior de São Paulo, Anísio Teixeira deixaria marcadas posições fundamentais em defesa da educação pública e das responsabilidades do Estado para com seu provimento à toda a população. Em sua intervenção no referido encontro, afirmou Teixeira (1977) que

[...] desde a segunda metade do século dezenove, quando não antes, as nações desenvolvidas haviam cuidado da educação universal e gratuita. Cogitando de realizá-la, agora, em época que, na verdade, já se caracteriza por outras agudas reivindicações sociais, de mais nítido ou imediato caráter econômico, corremos o risco de não poder configurar com a necessária clareza os objetivos da emancipação educacional. É que, no caso, trata-se ainda de algo que nos devia ter sido dado, que já há muito fora dado

a outros povos, de cujas atuais aspirações queremos partilhar (Teixeira, 1977, p. 52).

Segue Teixeira, lançando a pergunta: “Por que, então, faltou e falta ao Brasil a consciência precisa de que, antes de qualquer outra reivindicação, cabe-lhe reivindicar a escola pública, universal, gratuita e eficiente, e o sindicato livre e autônomo?” (Teixeira, 1977, p. 55). Tornava-se claro que, para o autor, a escola pública e os sindicatos livres eram instrumentos fundamentais para que o povo e os trabalhadores buscassem as condições de igualdade na sociedade. A resposta, ou as respostas à sua pergunta, ele mesmo cuidaria de abrir caminho para alcançá-las. Para Teixeira ,

[...] emergimos do período colonial sem o sentimento de uma verdadeira luta pela independência, retardando de quase um século a república e embalando-nos com o reino unido, a herança de um príncipe e de uma monarquia, a que não faltaram sequer as ilusões de “império”... Além disso, não chegamos a ser democráticos senão por mimetismo e reflexos culturais de segunda mão. Na realidade, éramos autoritários, senão anacronicamente feudais. A estrutura de nossa sociedade não era igualitária e individual, mas escravista e dual, fundada, mesmo com relação à parte livre da sociedade, na teoria dos senhores e dependentes. A república e, com ela, mais plausivamente, a democracia, portanto, teriam de abrir caminho, entre nós, mesmo com a “proclamação” de 15 de novembro de 1889, como um programa revolucionário. [...] A república veio acordar-nos da letargia. Iniciamos, então, uma pregação, que lembra a pregação da segunda metade do século XIX nas nações então em processo de democratização [...]. Tal pregação não chegava, porém, a convencer a elite, supostamente lúcida. Ela continuava a acreditar, visceralmente, que o dualismo de estrutura social, a dicotomia de senhores e súditos, de elite governante e povo dependente e submetido, haviam de subsistir e de permitir a “ordem e o progresso”, mediante a educação apenas de uma minoria esclarecida. Na verdade, ninguém dava crédito ao educadores (nem eles próprios) na sua pregação de educação para todos (Teixeira, 1977, p. 62).

Assim, “[...] não obstante a república, conservamos a nossa estrutura dualista de classe governante e de povo. Seria realmente extravagância que as classes predominantes chegassem, em sua benevolência, ao ponto de se sacrificarem para educar o povo brasileiro” (Teixeira, 1977, p. 62).

Na república, em sua longa trajetória constitucional que coloca o Brasil em destaque pelo número de constituições aprovadas ao longo do século XX e, tendo na Constituição de 1988, aquela que mais recebeu emendas constitucionais voltadas ao tema do financiamento da educação ao longo de quase três décadas e meia, o debate em torno da educação pública e suas condições de provimento pelo Estado sempre foi desigual. Ainda que ocupado no parlamento, em encontros, conferências e congressos promovidos pela sociedade, por atores sociais importantes, quer oriundos dos meios acadêmicos, quer do meio sindical da educação, sempre teve a marca do desequilíbrio quanto às condições de acesso às estruturas de produção da informação, da notícia e da propagação de opiniões e argumentos acerca do assunto. Nada, porém, que fosse obra do acaso.

Dada sua importância para o desenvolvimento do país, é certo que o tema acima tem tido presença regular no noticiário veiculado por jornais, físicos ou digitais, emissoras de rádio e, sobretudo pela televisão, muitas vezes em reportagens especiais exibidas nos telejornais transmitidos em horário nobre durante a semana ou nos programas de final de semana, como o “Fantástico”, da Rede Globo de Televisão. Em geral, com maior frequência que os próprios educadores, alguns “especialistas”, oriundos do pensamento ortodoxo na economia, de consultorias financeiras, dos bancos privados, de entidades, fundações e movimentos filantrópicos com origem em expressivas pessoas jurídicas do meio empresarial brasileiro ocupam, com cadeiras cativas, aqueles espaços dedicados à análise da questão do financiamento. Muitas dessas instituições desenvolvem há anos programas junto às entidades representativas dos gestores públicos, apoiando-as, como se observa no site da União Nacional dos Dirigentes Municipais de Educação, a UNDIME, aparecendo como “parceiros institucionais”⁹¹, assim como aos próprios governos municipais e estaduais, com contratos de elevados valores, muitos dos quais obtidos sem licitação, atuando tanto no tocante ao planejamento e avaliação de desempenho discente quanto na formação de professores e na oferta de material didático. Analisando o que se diz em vários desses espaços de comunicação acerca do financiamento da educação, Pinto (2019) aponta as verdades e mitos sobre o assunto. O primeiro dos mitos é que o Brasil não gasta pouco com educação, gasta mal. Para o autor,

em geral, os economistas ligados ao mercado financeiro e os representantes do Ministério da Educação (MEC), não importa o governo, respondem afirmativamente, alegando que o país aplica em educação um percentual do PIB equivalente ou mesmo superior ao investido por países ricos e que possuem educação muito melhor que a nossa (Pinto, 2019, p. 59),

A afirmativa pode ser confirmada se observarmos dados da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) relativos ao ano de 2014. Enquanto os Estados Unidos destinaram 4,2% de seu PIB em recursos públicos para a educação, em todos os níveis, o Brasil aplicou 4,9%, sendo que a média dos países da OCDE ficou em 4,4%. Assim, segundo esses economistas, pode-se concluir que nosso problema não é falta de dinheiro, mas deficiência na gestão dos recursos disponibilizados. Onde está o engodo, questiona José Marcelino de Rezende Pinto? Como o PIB dos países ricos, como o dos Estados Unidos, é muito maior que o do Brasil, a avaliação do gasto por estudante aponta uma enorme diferença. De acordo com a OCDE, a partir da paridade do poder de compra, nos Estados Unidos se gasta US\$ 12.176 em média por aluno, equivalente a 2,4 vezes o gasto no Brasil. A média da OCDE revela gasto por aluno de US\$ 9.489, equivalente a 1,9 vezes o gasto no

⁹¹ Disponível em www.undime.org.br. Acesso em: 28 ago. 2023.

Brasil para o ano de 2014.

O segundo mito é que gastamos mais com educação superior que para a educação básica. De fato, segundo o autor, gastaram-se no ano observado (2014) R\$ 21.875 com cada aluno do ensino superior público, ficando em R\$ 5.935 o equivalente ao gasto com estudante da educação básica. Por isso, os mal leitores dos números se arvoram a defender o ensino pago nas Universidades Federais e a transferência de parte de seus fundos públicos para a educação básica. Acontece que os gastos em educação apontam apenas 16% do total para o ensino superior. Outro dado que desmascara o discurso da superioridade do gasto no ensino superior frente aos dispêndios na educação básica refere-se ao número de matrículas num e noutro nível da educação no país. Como o número de alunos no ensino superior público é muitas vezes menor que o total de matrículas na educação básica, seu cálculo per capita se destaca, atingindo, porém, 0,8% do PIB, de um total de investimento público direto de 5% do PIB em 2014. É falsa também a afirmação de que os filhos dos ricos vão para as Universidades Públicas e os pobres para as instituições privadas, por uma razão simples: Os pobres, embora beneficiado seja pelo sistema de cotas, seja pelo ingresso ao ensino superior através dos programas PROUNI e FIES, em sua maioria, sobretudo os negros, como restará demonstrado com os indicadores educacionais coletados junto ao Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, o INEP, ainda não estão plenamente inseridos nas instituições superiores públicas nem nas particulares, expressando ainda menos anos de escolaridade até os 17 anos e dos 18 aos 29 anos. Percentual importante da população nessa faixa etária é proveniente de famílias pobres, negras ou da zona rural, não tendo concluído sequer o ensino médio, de acordo com dados disponíveis no Relatório do segundo ciclo de monitoramento do Plano Nacional de Educação de 2014-2024, produzido pelo INEP. Seguindo no desmonte dos mitos acerca do financiamento da educação nesse ponto, o autor registra que as diferenças de perfil e de renda destacam-se mais entre cursos do que entre as redes pública e privada, dando o exemplo da baixa oferta de vagas ao curso de Medicina, frente às vagas em muito maior quantidade oferecidas para o curso de Pedagogia. Desse modo, a primeira situação, obviamente, torna o curso mais elitizado. Ainda assim, as Universidades Públicas se apresentam menos desiguais em relações às universidades, centros universitários e faculdades particulares, observando-se perfis de etnia e renda. Por isso, considerando que as instituições de ensino superior públicas não são ambientes de tributação progressiva, que recomendaria a cobrança de mensalidades dos alunos com origem em famílias mais ricas, a alternativa correta para o autor é ampliar as políticas afirmativas, criando-se mecanismos que estimulem a participação dos egressos da educação superior em políticas públicas, planos e programas voltados às famílias mais pobres

(Pinto,2019,p.63).

O terceiro mito apontado por Pinto (2019), defende que a ampliação de gastos não vai melhorar a qualidade da educação, posição bastante disseminada por economistas vinculados ao Banco Mundial e, no Brasil, por economistas vinculados ao Insper, “ um think tank da direita com enorme inserção na mídia tupiniquim “ (Pinto,2019, p. 63). A partir do ocorrido nos Estados Unidos, argumentam que o aumento de gastos verificado naquele país não trouxe melhoras expressivas dos estudantes, quando submetidos aos testes padronizados, daí a inutilidade da ampliação de gastos em educação, argumento repetido no Brasil. Na verdade, é preciso ter cuidado com a massificação de testes e das notas assim obtidas, antes de considerá-las sinônimo de qualidade da educação. A mudança no perfil dos estudantes matriculados nos Estados Unidos, com expressivo crescimento de alunos hispânicos e afrodescendentes, impactou negativamente no desempenho daqueles estudantes. Além disso, ao contrário do que afirmam certos economistas lá e cá, a ampliação dos gastos para a escola pública, segundo inúmeras pesquisas apontam, tem impacto expressivo para estudantes de famílias mais pobres. Segundo o autor,

outra forma de ver que dinheiro faz a diferença é analisar as mensalidades das escolas cujos alunos apresentam bons desempenhos no Enem: todas acima de R\$ 1.500 mensais. No caso da rede pública, apresentam melhor desempenho as escolas técnicas federais e os colégios de aplicação associados a universidades federais públicas, cujo custo por aluno está na faixa de R\$ 800 a R\$ 1.000 mensais, o dobro do valor propiciado pelo Fundeb para o ensino médio (Pinto, 2019, p. 64).

As articulações entre financiamento e gestão da educação pública, acima expostas, estão claramente delineadas desde os princípios educacionais inseridos na Constituição Federal de 1988, nas emendas constitucionais posteriores, relacionadas com a educação pública, na Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a LDB, de 1996, bem como nos Planos Nacionais Decenais de Educação aprovados em 2001 e 2014. Além disso, a constituição feminina e cidadã, diretriz maior para a construção de um Estado de Bem-Estar Social no país, colocou a educação como o primeiro dos direitos sociais assinalados no seu artigo 6º. Desse modo é responsabilidade fundante para o poder público assegurar as condições adequadas de financiamento para tornar o acesso a esse direito universal e com padrões de qualidade, que precisam ser também, adequadamente definidos no arcabouço jurídico constitucional e infraconstitucional do país.

Ainda assim, posta a questão da qualidade, ou admitindo ser necessária a consideração de “qualidades”, seja no tocante à manutenção e desenvolvimento do ensino, seja na perspectiva da valorização dos profissionais da educação, o tema demandará, sem dúvida, o financiamento adequado, sendo, portanto, imprescindível para tal a reunião de fundos públicos

necessários à consolidação de objetivos e metas contidas nos planos educacionais, sobretudo porque o investimento em educação é um direito constitucional do cidadão e, portanto, não se alcançará a qualidade da educação considerando apenas a perspectiva de sua gestão. Na prática, financiamento e gestão irmãos siameses são.

Considerando o financiamento da educação pública no país um subconjunto do conjunto maior do financiamento das políticas sociais, não se considera exagêro afirmar que “durante quatro quintos de nossa história os governantes públicos pouco se preocuparam em implementar instrumentos que viabilizassem a consecução de ações sociais efetivas” (Pinto, 2000, p. 41).

Nos 523 anos que marcam a história do Brasil, desde o início da chegada dos portugueses em 1500, passando por 322 anos de colônia, 67 anos de império, completados 133 anos de República em 2022,

[...] podemos, grosso modo, dividir em três fases a história do financiamento da educação no Brasil. Tivemos um primeiro momento, que durou de 1549 a 1759, no qual o Estado delegou aos jesuítas a exclusividade do exercício do magistério público no país. Em segundo período, que vai da expulsão desta ordem religiosa até o fim da República Velha, viveu-se um momento em que, ou se buscaram fontes autônomas de financiamento da educação (como foi a criação do Subsídio Literário), ou deixou-se à conta das dotações orçamentárias a definição dos recursos para o ensino. Finalmente, um terceiro momento, que vem da Constituição Federal de 1934 até hoje, pode ser definido como o da busca da vinculação de um percentual mínimo de recursos tributários para a educação (Pinto, 2000, p. 46).

Nesse recorte temporal, já a partir de 1827, para Monlevade (2014),

[...] lei imperial fixou os salários de mestres e mestras numa quantia entre 200\$000 e 500\$000 réis anuais, o que passou a motivar maior ingresso na profissão. A demanda por escolas primárias havia crescido bastante e a Corte não dispôs de recursos financeiros para bancar este primeiro esforço de “universalização” do ensino primário, à imitação do que acontecia na Europa pós-Revolução Francesa. A saída encontrada foi a responsabilização das províncias em relação ao financiamento das escolas públicas primárias e dos poucos liceus secundários e cursos normais que se iam fundando em suas capitais. Assim, em 1834, aprovou-se o Ato Adicional à Constituição do Império, pelo qual se dava, ao mesmo tempo, autonomia às províncias para cobrar impostos sobre o consumo e a faculdade de deles dispor para os gastos com a educação. A única exceção era a das escolas da Corte (então no Rio de Janeiro), que continuavam a depender de verbas do Governo Central. Começava, então, a se aprofundar o padrão de disparidades regionais, tanto no financiamento da educação pública como no valor dos salários dos professores. Os da Corte, evidentemente, eram os mais bem pagos. Depois, vinham os mestres e mestras de São Paulo, Estado que se enriquecia com o café. Em seguida, como numa “fila indiana”, os de arrecadação menor. [...] Proclamada a República, os municípios – principalmente os das capitais – começaram a suprir a falta de recursos dos respectivos Estados na oferta de ensino primário, pré-primário e até secundário, “sacrificando” outras políticas públicas com a aplicação de parte de suas receitas de impostos (Monlevade, 2014 pp.13-14).

Dadas as orientações da última etapa, de 1934 aos dias de hoje, passando pelas vinculações orçamentárias constitucionais, segundo Farenzena (2006),

nos últimos anos, há um consenso, ao menos discursivo, quanto a duas questões críticas no campo do financiamento da educação, quais sejam, as necessidades de planejar o alargamento do fundo público para a educação pública e de colaboração entre as esferas de governo no financiamento, dada a distribuição da receita fiscal e os diferenciais de capacidade financeira e administrativa dos governos, especialmente posta por variações regionais e locais (Farenzena, 2006, p. 17).

Serão essas as razões então, para que após os 21 anos de regime militar, o compromisso com a educação tenha estado sempre presente nos discursos e programas partidários e de alianças eleitorais, sobretudo nas campanhas para o Poder Executivo, à esquerda, à direita, passando inclusive por quem se reivindica “de centro” ? Ednir; Bassi (2009), trouxeram uma síntese que bem expressa essa “unanimidade” em torno do direito à educação, quando afirmam que, há décadas

[...] diferentes governos discursam: “A educação das crianças e jovens é nossa prioridade”. “Sem educação não há solução!”. Mas, na prática, se checarmos os orçamentos públicos, constataremos a insuficiência dos recursos destinados à educação, em especial à educação básica [...]. É essencial, por exemplo, que as professoras, os professores, os estudantes, as famílias dos alunos, todos, enfim, comecem a dominar uma questão essencial para que as escolas brasileiras tenham condições de ensinar melhor: o financiamento da educação (Ednir; Bassi, 2009, p. 11).

Cabe, portanto, perguntar: Considerados os recursos destinados ao financiamento dos direitos sociais descritos no artigo 6º da Constituição Federal, entre os quais desponta em primeiro lugar o direito à educação, amparada desde 1988 com vinculação e subvinculação de recursos orçamentários, de que forma a arrecadação auferida pelo Estado é devidamente distribuída de volta para a sociedade, onde tem origem, e qual a importância do financiamento da educação para que se possa assegurar o cumprimento de seus princípios constitucionais, objetivos e metas definidas em seus planos nacionais? Nesse aspecto, ao tratar dos gastos com a manutenção e desenvolvimento do ensino, Pinto (2000) alertara que

[...] tão importante quanto definir de forma clara quais são e como se estruturam as fontes de recursos para a educação, é estabelecer que tipo de despesa pode ser efetivamente computada como gastos em ensino. Este assunto [...] encontrou na LDB uma formulação que, embora com uma lacuna grave, explicita bem os principais problemas da área. Assim, em seu art. 70, vêm explicitadas quais são as despesas consideradas como de manutenção e desenvolvimento do ensino, que são aquelas realizadas pelas instituições educacionais de todos os níveis, com vistas à realização de seus objetivos básicos [...] (Pinto, 2000, pp.66-67).

Para o autor, “ há de se lamentar, apenas, a não restrição de bolsas de estudo aos níveis fundamental e médio como faz a CF” (Pinto, 2000, p.67). A carta constitucional de 1988 foi categórica nesse aspecto, ao estabelecer que os recursos públicos só podem ser destinados fora das redes públicas às instituições confessionais, comunitárias e filantrópicas. Por isso, sendo a Constituição Federal hierarquicamente superior à LDB, deve prevalecer a norma constitucional. Ao mesmo tempo, observada a contabilização do pagamento de aposentados

da educação, o autor chama a atenção para a necessidade de se definir também quais despesas não podem ser consideradas como relativas à manutenção e desenvolvimento do ensino, dada “a prodigalidade com que os administradores públicos brasileiros, numa ampla maioria que supera barreiras de credo e filiação partidária, desenvolvem artimanhas para burlar a vinculação constitucional” (Pinto, 2000, p. 67). Tal rubrica volta e meia ressurgiu no debate contábil da educação, tendo recentemente o Tribunal de Contas da União afirmado que os recursos originários do FUNDEB não podem ser aplicados no pagamento de aposentados.⁹²

Partindo da abordagem do direito à educação, juridicamente protegido desde a Constituição de 1934, tornou-se urgente, a partir da Constituição de 1988, a existência de um Plano Nacional de Educação para que aquele direito fosse devidamente ofertado e assegurado. Seu estabelecimento como uma ferramenta pública, constituída por metas e estratégias para os dois níveis de ensino previstos no texto constitucional, implica, por consequência, em financiamento público, não qualquer financiamento, mas vinculado a mecanismos e valores que possam torná-lo perene e coerente com as demandas relacionados ao direito à educação com qualidade. Ao se definir o direito à educação como matéria constitucional, põem-se em relevo passivos históricos devidos à população brasileira, acumulados desde o início da colonização portuguesa em meados do século XVI. Tais demandas se expressam já a partir da oferta da matrícula nas creches, na educação infantil, no ensino fundamental e no ensino médio, uma oferta que busque a universalidade do atendimento e a qualidade sob controle social, com gestão democrática e participação da comunidade escolar na construção dos respectivos projetos pedagógicos das unidades de ensino. Para que tais demandas sejam alcançadas, contudo, é preciso inscrevê-las sobretudo nos orçamentos dos entes da federação, o que, por sua vez, provocará disputas acirradas pela apropriação dos fundos públicos entre as diversas forças políticas, classe e frações de classe e seus respectivos interesses junto à execução do gasto público.

Ao analisarmos as normas referentes ao financiamento da educação no Brasil, destacadas as etapas antes assinaladas, observamos que, segundo Gouveia (2016),

[...] a aprovação da Constituição de 1988 consolidou um ciclo de redemocratização no Brasil e reafirmou o princípio de vinculação de impostos, mecanismo [...] criado na Constituição de 1934, mas descontinuado nos períodos das ditaduras Vargas e Militar, retornando com força apenas em 1984 por meio da Emenda Calmon. [...] o fluxo de recursos que ficou definido na Constituição de 1988 consiste na [...] aplicação

⁹² Em 04/12/2022, notícia publicada no Jornal “O Globo”, do Rio de Janeiro, indicava, em fiscalização conjunta com os Tribunais de Contas dos Estados, terem sido encontradas cerca de 30.000 irregularidades na aplicação dos recursos do FUNDEB, entre as quais destacava 3.315 servidores falecidos recebendo remuneração com recursos do fundo, o que é vedado por lei, sendo vedado também o pagamento de aposentadorias e pensões com recursos do FUNDEB. Disponível em <https://g1.globo.com/politica/noticia/2022/12/04/tcu-aponta-quase-30-mil-indicios-de-irregularidades-na-distribuicao-e-no-uso-de-recursos-do-fundeb.ghtml>. Acesso em: 27 ago. 2023.

de pelo menos 25% da receita resultante de impostos e transferências em manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE) de Estados, Municípios e Distrito Federal, assim como 18% da receita [líquida] de impostos da União (Gouveia, 2016, p. 35).

Segundo a autora, contudo, a partir do artigo 211 da carta constitucional de 1988, que explicita responsabilidades dos entes subnacionais, definindo prioridade municipal à educação infantil e o ensino fundamental I e II, “a ampliação das obrigações de execução da política educacional, no âmbito dos municípios, não tem acompanhado o mesmo ritmo de disponibilização de recursos” (Gouveia, 2016, p. 38).

O artigo 211 do texto constitucional assinala para tais desafios a divisão de tarefas entre os três níveis de governo. Os artigos 212 e 213 deixam estabelecido de onde vêm e para onde vão os recursos para financiar a manutenção e o desenvolvimento do ensino, restando ao artigo 214 a elaboração de planejamento, sob a forma de plano nacional de educação, para garantir articulação e integração de ações.

Mantidas as diretrizes emanadas da Constituição de 1988 e as emendas constitucionais posteriores relativas ao financiamento da educação, não há como discordar do que nos aponta Alves (2001), ao afirmar que

[...] o aporte de recursos financeiros é indispensável à implementação das ações que materializam uma política pública. No âmbito da legislação educacional (Brasil, 1996, LDB, art. 68, I a V) esse aporte é originário da receitas de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, receitas de transferências constitucionais e outras transferências, receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; receita de incentivos fiscais e de outros recursos previstos em lei (Alves, 2011, p. 120).

Da mesma forma se expressou Monlevade (2014), que na apresentação do livro “Para onde vai o dinheiro? Caminhos e descaminhos do financiamento da educação” (2014), afirma que

[...] hoje há um consenso no país, tanto do ponto de vista da academia quanto do grande público, de que longe dos discursos e documentos oficiais, **é no dia a dia da execução orçamentária que as políticas públicas mostram suas reais prioridades.**[...] A mídia tem sido um palco interessante para essas discussões, mas, infelizmente, tem dado mais espaço às visões de certos economistas de viés gerencial que tentam provar que o problema da educação no Brasil não é a falta de recursos, mas sua má utilização. Curiosamente, os mesmos economistas que defendem esse argumento não se constroem em matricular seus filhos em escolas privadas cujas mensalidades correspondem a mais de cinco vezes o que se gasta com um aluno na rede pública de ensino (Monlevade, 2014, p. 7, grifo nosso).

Ainda assim, de acordo com Reis (2015),

[...] para o Ministério da Fazenda, o gasto público federal deveria ser direcionado à educação básica, pois este nível de educação proporcionaria maiores benefícios aos pobres (Brasil, 2003). O subfinanciamento crônico da educação brasileira, decorrente do modelo de desenvolvimento econômico, foi convertido numa disputa entre “pobres”, beneficiários da educação básica, e “ricos” e “privilegiados”, beneficiários da educação superior pública. Esse tipo de conclusão, equivocada, procura ocultar que

o verdadeiro problema do financiamento da educação brasileira não reside no fato do gasto com a educação superior ser excessivo, mas na insuficiência dos investimentos na educação básica e no fato de que **a maior parte dos recursos da União é destinada a garantir a rentabilidade do capital financeiro, por meio do pagamento de uma dívida pública não auditada, sobre a qual pairam graves indícios de ilegalidade** (Reis, 2015, pp.27-28, grifos nossos).

Analisando a aplicação dos recursos federais para a educação básica, Cruz (2014,p. 57) considera que

[...] as políticas federais de financiamento da educação básica são necessárias para enfrentar as consequências das disparidades socioeconômicas presentes no Brasil, as quais resultam em desigualdades na capacidade tributária dos entes federados. A referida desigualdade impõe dificuldades para a oferta educacional com parâmetros de qualidade, demandando da União o exercício da função supletiva e redistributiva em relação a estados e municípios, com vistas à equalização das oportunidades educacionais na oferta da educação básica nas diferentes regiões do país (Cruz, 2014, p.57).

Observando os possíveis efeitos das alterações advindas do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb) e sua relação com o extinto Fundef na regulação do sistema público de ensino, em estudo intitulado “A relação entre as políticas de financiamento da educação nas esferas federal e municipais”, Gonzaga, Uetuki e Cordeiro (2011) apontam que

[...] as políticas de financiamento da educação básica no Brasil a partir da década de 1990 caracterizavam-se por abordarem as seguintes temáticas: desresponsabilização da União para com o financiamento da educação básica; rigidez e insuficiência de recursos para a educação infantil, ensino médio e demais modalidades de ensino; e a importância da adoção de políticas de ampliação de investimentos [...] (Gonzaga;Uetuki;Cordeiro, 2011, pp. 97-98).

Ainda para os autores,

[...] não haverá ensino de qualidade para todos, em todas as regiões do Brasil, se não forem ampliados os recursos hoje disponíveis para o setor educacional. Ou seja, compreendemos que a problemática do financiamento da educação no país não se resolve com um aperfeiçoamento de aspectos gerenciais ou com a diminuição e ou eliminação de desvios: é imprescindível a requisição de novos recursos (Gonzaga; Uetuki;Cordeiro, 2011,p.98).

A falta desses recursos foi claramente exposta por Ribeiro (2018), após sua passagem pelo Ministério da Educação, durante o curto segundo mandato da Presidente Dilma Rousseff. Para o ex-Ministro,

[...] quando assumi o ministério, a abundância de dinheiro no governo para investimentos sociais chegava ao fim, depois de um período de expansão. [...] Tínhamos uma rota e um mapa, o PNE [Plano Nacional de Educação], mas, como eu disse, não havia dinheiro para seguir em frente. Depois de cinco ministros da Educação em três governos de dois presidentes petistas, com recursos econômicos em profusão, Cid Gomes e eu fomos os únicos a gerir o ministério em condições de escassez não só elevada como crescente [...] (Ribeiro, 2018, p. 46).

Na verdade, a inexistência de dinheiro referida pelo ex-Ministro da Educação Renato Janine Ribeiro não corresponde à inexistência de fundos públicos nos orçamentos. Importante

não confundir a disponibilidade de fundos públicos com a disponibilidade de “dinheiro” para se conduzir a gestão da educação pública brasileira. Sempre houve fundos públicos, oriundos da tributação, ainda que, como visto, esta seja regressiva e indireta. Nos mandatos anteriores no MEC, aos quais se referiu Ribeiro (2018), também houve restrições à transformação plena da totalidade dos fundos públicos arrecadados em dinheiro, em “recursos econômicos em profusão” a ser aplicado pelo Ministério, pois naquelas gestões, que o antecederam e ao Ministro Cid Gomes, mantinha-se a amarra da contenção de gastos públicos para que se atingissem as metas fiscais estabelecidas desde 2001 nas Leis de Diretrizes Orçamentárias, como se demonstrará no capítulo 04.

4.1.2.2 As Conferências Nacionais de Educação (2010-2022): Limitações analíticas.

Neste sentido, como expressão maior das discussões democráticas das políticas educacionais desenvolvidas no país, ocorridas durante o final da primeira década do século XXI envolvendo os três níveis da federação, a Conferência Nacional de Educação⁹³, a CONAE, realizada entre 28 de março e 01 de abril de 2010, doravante referida como CONAE 2010, trouxe inúmeras avaliações e propostas ao combinar as temáticas do financiamento da educação e de sua gestão democrática com as propostas de controle social. Seu tema central foi “Construindo o Sistema Nacional de Educação Articulado: O Plano Nacional de Educação, Diretrizes e Estratégias de Ação”. Contabilizando-se a participação de 3.889 pessoas credenciadas, das quais 2.416 eram delegados e delegadas, as contribuições das conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distritais foram levadas ao debate nacional em torno do tema central. Nesse aspecto, o financiamento e o controle social da educação colocavam-se entre os cinco grandes desafios que o Estado e a sociedade brasileira precisavam enfrentar. As discussões ocorridas em torno do “Eixo V” da pauta da conferência, marcado pela temática exposta aqui, foram conduzidas, entre outras, pelas questões que apresentamos a seguir.

De acordo com o documento final da CONAE,

o conceito expresso na Constituição Federal assevera [...] que o financiamento adequado das políticas educacionais se traduz em alicerce para a construção do Sistema Nacional de Educação e, consequentemente, é imprescindível para assegurar o alcance das metas contidas em planos nacionais, como o Plano Nacional de Educação (PNE). Contudo, para o acesso equitativo e universal à educação básica de qualidade e para a garantia de permanência e sucesso escolar de crianças, jovens e adultos que cursam as etapas e modalidades de ensino que a integram, além da elevação substancial de estudantes matriculados/as na educação superior pública, **urge aumentar o montante estatal de recursos investidos na área, principalmente em relação à contribuição da União**, além de solucionar a desigualdade regional (Conae, 2010, p. 103). (Grifo nosso).

⁹³ As Resoluções da CONAE 2010 estão disponíveis em http://pne.mec.gov.br/images/pdf/CONAE2010_doc_final.pdf. Acesso em: 15 ago. 2023.

Por isso expomos aqui as observações que consideramos mais importantes acerca do tema financiamento, destacando que a CONAE 2010 ocorreu exatos nove meses antes do envio pelo governo federal do Projeto de Lei 8035/2010, para o novo Plano Nacional de Educação, por meio do qual foi pautado esse debate a partir de janeiro de 2011. Para a construção dos meios para o financiamento da educação, a resolução da CONAE 2010 destacou como necessária

a elaboração e a aprovação de uma reforma tributária transparente, no prazo máximo de três anos, pautada pela justiça social e o equilíbrio regional e preocupada, primordialmente, em garantir recursos financeiros suficientes e permanentes para a efetivação de direitos sociais e distribuição de renda. Essa reforma deve ser capaz de vincular de forma adequada todos os tributos (impostos, taxas e contribuições) ao investimento educacional, de tal modo que as políticas de renúncia e guerra fiscal não prejudiquem o financiamento público da educação. Necessita garantir também que as perdas de recursos educacionais advindos das renúncias ou isenções fiscais sejam recuperadas e garantidas em rubricas orçamentárias educacionais (Conae, 2010, p.113).

Abrimos aqui parênteses, observando a proposição acima, para destacar três questões acerca da proposta de reforma tributária defendida nas Resoluções da CONAE 2010, nas quais considero haver manifestações de uma consciência ingênua acompanhada de equívocos propositivos na resolução acima. A primeira questão pode ser observada quando há referência à reforma no sentido de ser esta capaz de vincular todos os tributos ao investimento educacional. Vinculação de receita não é matéria tributária, mas de natureza constitucional-orçamentária e fiscal. A segunda questão se refere a incompreensão das relações entre tributação e política fiscal, tributação e destinação dos fundos públicos, há mais de 20 anos comandadas pela política fiscal de orientação neoliberal e rentista. Ainda que não houvesse a “reforma tributária” sugerida pela CONAE 2010, permanecendo a atual matriz tributária, regressiva e indireta, mas sendo acompanhada, porém, de outras doutrinas e escolhas macroeconômicas, vinculadas a objetivos distintos dos hegemônicos naquele momento para a nação, sobretudo a partir das políticas monetária, cambial e fiscal, seria possível que parcela expressiva dos impostos e contribuições sociais arrecadados fossem dirigidos de forma adequada ao financiamento dos objetivos e metas do desenvolvimento humano, sobretudo àqueles contidos nos Planos Nacionais de Educação aprovados desde 2001. Por isso, por outro lado, e agora chegamos à terceira questão, fazer uma reforma tributária como indicaram as resoluções da CONAE 2010, sem a alteração da lógica macroeconômica que impõe ao Estado uma política fiscal submissa à acumulação do capital equivaleria a botar mais “lenha na fogueira”, com mais receitas a serem transferidas ao rentismo. Ao não compreender adequadamente as relações entre tributação e política fiscal, acumulação de capital, fundo público e financiamento da educação, as resoluções da

CONAE 2010 expressam uma consciência ingênua acerca das determinações e disputas entre o fazer tributário do Estado, a elaboração dos orçamentos e a destinação dos fundos públicos, marcados há anos por essa dupla violência: Arrecada-se sobre o consumo de bens e serviços, quase dez vezes mais que sobre o patrimônio (Brasil,2021) e quase duas vezes mais que sobre a renda e os ganhos de capital, destinando-se mais dos fundos públicos à acumulação dos proprietários das grandes poupanças e fortunas, via pagamento de juros e amortizações da dívida pública, numa autêntica pedagogia fiscal de Robin Hood às avessas. Sem dúvida, dessa forma,

[...] podemos dizer, sem muita chance de errar, que boa parte de nossa história foi sempre perpassada pela questão fiscal. Assim, desde o Brasil Colônia, nós assistimos, de um lado, um governo central sempre ávido em criar e cobrar tributos, e pouco afoito em bem aplicá-los e, de outro, uma elite sempre refratária em pagá-los e buscando, geralmente com sucesso, transferir para as camadas mais pobres e remediadas da população o ônus da manutenção dos serviços públicos (Pinto,2000, p. 7).

Portanto, uma resolução que se propõe a pautar o financiamento da educação pública no país, formulada nos termos aqui analisados, não cumpre o papel de servir de direção e sentido às mobilizações em ambos os campos. No tributário, pela progressividade e pelo domínio da tributação direta, devendo ser, a partir dessa matriz, no campo da execução dos fundos públicos, claramente direcionados, via política fiscal progressista, ao financiamento de outro modelo de economia e sociedade e não à acumulação do capital fictício, que tem sido amparado juridicamente desde a Constituição Federal de 1988 (artigo 166, § 3º, Inciso II, “ b ”), na Lei Complementar 101/2000, na Emenda Constitucional 95/2016 e na Lei Complementar 200/2023, do “novo arcabouço fiscal ”, como se revelará no 4º capítulo.

A Conferência propôs também retirar das regras da Lei Complementar 101/2000, exposta como “Lei de Responsabilidade Fiscal”,

as despesas com recursos humanos pagas com dotações financeiras advindas do Fundeb do somatório do total gasto com pessoal. Com isso, não fica comprometido, portanto, o limite máximo de 54% da receita corrente líquida que devem ser investidos em pessoal. (Conae, 2010, pp.103,104).

Aqui repete-se a consciência ingênua antes referida, desta vez em outro campo temático. Ao se referir a Lei Complementar 101/2000 como “ Lei de Responsabilidade Fiscal”, a CONAE 2010 se eximiu de fazer a crítica da lei em sua totalidade, como já haviam feito antes Miranda (2001) e Lima (2008), propondo apenas extrair-lhe um fragmento normativo, passando recibo ao discurso ideológico neoliberal, fortalecido a partir dos oito anos de gestão do ex-Presidente Fernando Henrique Cardoso, que se valeu dessa expressão para gerar senso comum, obter legitimidade, apoio moral e aval públicos aos interesses

inseridos nos inúmeros artigos, parágrafos e incisos da referida lei, como se demonstrará também no 4º e último capítulo desse trabalho.

Seguindo na abordagem do tema, dessa vez entrelaçando financiamento e qualidade da educação, as resoluções da CONAE 2010 indicaram que o financiamento da educação deve tomar como referência, e em caráter de urgência, como alternativa ao atual desequilíbrio regional e à oferta de educação básica pública, o mecanismo do custo-aluno qualidade (CAQ), devendo ser definido a partir do custo anual por estudante dos insumos educacionais necessários para que a educação básica pública adquira e se realize com base em um padrão mínimo de qualidade (Brasil, 2010, p.104). No tocante ao financiamento, a CONAE 2010 apontou que este debate é central, pois deve responder à solução de alguns nós críticos: a revisão do papel da União no financiamento da educação básica; instituição do regime de colaboração entre os entes federados; a valorização efetiva dos trabalhadores em educação; os referenciais de qualidade para todos os níveis e modalidades de educação/ensino; e a definição do papel da educação superior pública no processo de desenvolvimento do País. Além disso, é preciso assegurar que as secretarias de educação assumam a execução do orçamento da educação de forma direta, em vez disso acontecer por meios das secretarias de fazenda ou suas correlatas (Conae, 2010, p. 106).

Também para a CONAE 2010, “o alcance das metas estipuladas no PNE, na perspectiva de garantia do direito a uma educação com qualidade social, requer ações governamentais ousadas, que revoguem os vetos presidenciais apostos ao PNE atual” (Conae, 2010, p. 107)⁹⁴. Contudo, de acordo com o documento contendo as resoluções finais da Conferência, ainda que considerados os recentes avanços conquistados no ordenamento jurídico relativo às políticas educacionais, as metas do PNE ficarão gravemente prejudicadas se alguns pontos críticos complementares e interdependentes não forem garantidos, tais como a regulamentação do Art. 211 da Constituição Federal, que trata do Regime de Colaboração, a participação adequada dos diferentes níveis de governo (federal, estaduais, distrital e municipais) relativa aos investimentos nas redes públicas de educação, o aprimoramento dos mecanismos de controle social e avaliação da sociedade no que tange ao financiamento da educação, com ampla divulgação do orçamento público, assegurado o acesso aos dados orçamentários e à transparência de suas respectivas rubricas, além da

⁹⁴ Os vetos apostos por Fernando Henrique Cardoso à meta de investimentos de 7% do PIB em educação seriam inexplicavelmente mantidos, quando levados ao plenário do Congresso Nacional, já no governo Lula, com maioria de votos conduzida pela bancada do Partido dos Trabalhadores (PT) e partidos que davam sustentação ao governo naquela ocasião, apesar de manifestação pela derrubada dos vetos apresentada por setores minoritários da própria bancada do PT e de partidos da base governista.

articulação entre as metas do PNE e os demais instrumentos orçamentários da União, estados, Distrito Federal e municípios. Além disso destacam-se a regulamentação do setor privado, a instituição, como política de Estado, da administração de todos os recursos da educação em contas específicas exclusivas em todos os níveis (federal, estadual, distrital e municipal), bem como a aplicação dos recursos públicos exclusivamente nas instituições públicas de ensino. (Brasil, 2010, pp. 107-108, grifos nossos), antiga aspiração de Florestan Fernandes e que seria objeto, quatro anos após a CONAE 2010, de emenda de nossa autoria apresentada, porém derrotada, quando da tramitação final do Projeto de Lei para o Plano Nacional de Educação em 2014 na Câmara dos Deputados. Os delegados e delegadas presentes à Conferência aprovaram também que

o financiamento da educação envolve a definição das condições materiais e de recursos para a formulação, implantação e avaliação das políticas educacionais e dos programas e ações a elas relacionados [...], os processos de gestão, acompanhamento, controle e fiscalização dos recursos, além da **necessidade de sua vinculação ao produto interno bruto (PIB)** [como definido um ano antes, na Emenda Constitucional 59/2009] em percentuais bem acima dos praticados hoje, dado que os atuais se mostram insuficientes ao ressarcimento da dívida histórica do Estado para com a educação brasileira. O financiamento da educação básica, nos termos de um sistema nacional de educação, deve, obrigatoriamente, amparar-se **na definição de um custo aluno/a-qualidade (CAQ)**, construído com a participação da sociedade civil, capaz de mensurar todos os insumos necessários à educação de qualidade, superando as desigualdades regionais, com ênfase no investimento à valorização de todos/as os/as profissionais da educação básica (Conae, 2010).

A partir do regime de colaboração entre os sistemas de ensino, tendo como um dos instrumentos o financiamento da educação, serão requeridas as seguintes ações:

regulamentar o regime de colaboração entre os entes federados previsto na Constituição Federal, estabelecendo o direito à educação gratuita e de qualidade social em todas as esferas administrativas, com garantia das devidas condições para o seu funcionamento; [...] ampliar o investimento em educação pública em relação ao PIB, na proporção de, no mínimo, 1% ao ano, de forma a atingir 7% do PIB até 2011 e, no mínimo, 10% do PIB até 2014, respeitando a vinculação de receitas à educação definidas e incluindo, de forma adequada, todos os tributos (impostos, taxas e contribuições), garantindo que os percentuais mínimos vinculados à MDE nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais e Distrital sejam respeitados pelo executivo, sob fiscalização adequada dos tribunais de contas, especialmente nos estados, Distrito Federal, e municípios que têm previsto uma vinculação mínima superior aos 25% (Conae, 2010,p.110).

A CONAE 2010 apontou ainda como necessárias a liberação de qualquer nível de contingenciamento dos recursos destinados à educação, a revogação de imediato da DRU para todas as áreas sociais e o aumento dos recursos da educação de 18% para, no mínimo, 25% da União e de 25% para, no mínimo, 30% (de estados, DF e municípios) não só da receita de impostos, mas adicionando-se, de forma adequada, percentuais das taxas e contribuições sociais para investimento em manutenção e desenvolvimento do ensino público. A CONAE 2010 defendeu a responsabilização administrativa e fiscal dos/das

gestores/as públicos/as que não executem a integralidade dos recursos orçamentários destinados à educação e a perda do mandato nos termos da legislação em vigor, inclusive para os gestores que não cumpram os percentuais para a Manutenção e Desenvolvimento do Ensino previstos nas constituições estaduais e leis orgânicas municipais e Distrital. A Conferência definiu também retirar as despesas com aposentadorias e pensões da conta dos recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino da União, estados, DF e municípios, garantindo a paridade entre aposentados/as e ativos/as, mas mantendo o pagamento das aposentadorias e pensões nos orçamentos das instituições educacionais (Conae, 2010, p.111). Postas tais diretrizes, faltou indicar ao governo da nação as rupturas necessárias com o modelo econômico, tributário e fiscal existente à época da CONAE 2010, para que se pudesse promovê-las a favor daquelas diretrizes.

Apenas dois anos depois da CONAE 2010, nova Conferência Nacional de Educação, a segunda, seria convocada pela Portaria nº 1.410, de 03 de dezembro de 2012. Entretanto, apesar de estabelecida para acontecer em Brasília - Distrito Federal, no período de 17 a 21 de fevereiro de 2014 (artigo 5º da Portaria Nº 1.410, de 3 de dezembro de 2012), sem oferecer justificativas plausíveis aos milhares de delegados e delegados já eleitos nas etapas preparatórias nos estados, no Distrito Federal e nos municípios em todo o país em 2013, o Ministério da Educação resolveu suspendê-la em ainda em fevereiro. Com isso, a CONAE 2014 só foi realizada em novembro de 2014, dez meses depois do que fora previsto para a sua realização (17 a 21 de fevereiro de 2014). Pairou no ar a suspeição de que a decisão da suspensão visara esvaziar a pressão da realização de uma nova CONAE no semestre em que se votaria na Câmara Federal, após seu retorno do Senado, o Relatório Final para o Plano Nacional de Educação, que trazia como um de seus pontos centrais a meta de número 20, da fixação de investimentos em educação em 10% do PIB após dez anos de vigência do futuro PNE, pelas três esferas administrativas da federação.

Observadas as resoluções da CONAE 2014, repetem-se muitas das posições da CONAE 2010. Já no desenvolvimento do Eixo I (acerca do Plano Nacional de Educação e do Sistema Nacional de Educação, Organização e Regulação) entendeu a CONAE 2014 que o planejamento e as políticas educacionais no Brasil devem orientar-se, entre outras, pelas seguintes diretrizes:

[...] viii. estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto, que assegure atendimento às necessidades de expansão, com padrão de qualidade e equidade; ix. valorização dos/as profissionais da educação (Brasil, 2014, p.19).

Entretanto, mais adiante, no Eixo VII (acerca do Financiamento da Educação, Gestão, Transparência e Controle Social dos Recursos), retornam as posições que dispensam uma análise crítica da crise do financiamento da educação pública no país. Além disso, repetem-se deliberações antes consideradas equivocadas e ingênuas em relação aos assuntos tributários e às possíveis alterações almejadas no corpo da Lei Complementar 101/2000, mais uma vez referida como “Lei de Responsabilidade Fiscal”. Ao mesmo tempo, em que pesem proposições de elevação de percentuais de vinculação orçamentária para a União, os estados e os municípios (Conae, 2014, p., 106), o documento de referência⁹⁵ e as resoluções finais da Conferência não oferecem método nem desenvolvem quaisquer análises visando aprofundar a crítica acerca da relação entre as restrições fiscais presentes na gestão das finanças públicas e do financiamento e a lógica macroeconômica que impõe ao Estado uma política fiscal submissa à acumulação do capital por meio das práticas de austeridade fiscal e da supremacia das despesas financeiras improdutivas, conforme já se estabelecera a partir de 2000 no artigo 9º da Lei Complementar 101. O documento final, portanto, embora renove a defesa das bandeiras e pautas já definidas quatro anos antes pela CONAE 2010, guiado por um método inadequado na análise da questão, tangencia a crítica das causas da precarização do financiamento da educação pública, impedindo dessa forma o avanço, sobretudo, da consciência e da capacidade de lutas sociais dos educadores e dos movimentos sociais da educação, especialmente no nível da educação básica, onde tem origem a maioria absoluta dos delegados e delegadas à Conferência.

Doze anos depois da CONAE 2010, em 2022, seria realizada entre os dias 15 e 17 de julho de 2022, a CONAPE⁹⁶, Conferência Nacional Popular de Educação, em Natal, no Rio Grande do Norte, doravante referida como CONAPE 2022, com o título “Reconstruir o País: a retomada do Estado democrático de direito e a defesa da educação pública e popular, com gestão pública, gratuita, democrática, laica, inclusiva e de qualidade social para todos/as/es”. Marcada sobretudo pela conjuntura eleitoral em curso naquele momento, tanto as resoluções da Conferência quanto a “Carta de Natal” aprovada em sua plenária final, reiteraram a defesa das históricas bandeiras do movimento nacional dos trabalhadores em educação, com clara maioria de delegados vinculados à educação básica pública das redes estaduais e municipais.

⁹⁵ Disponível em https://fne.mec.gov.br/images/doc_referencia_conae2014.pdf. Acesso em: 13 set. 2023.

⁹⁶ As resoluções da Conferência Nacional Popular de Educação, bem como o conteúdo da “Carta de Natal”, aprovada na plenária final da Conferência, estão disponíveis em https://fnpe.com.br/wp-content/uploads/2022/08/2022_08_15_documento_final_conape13h.pdf. Acesso em: 15 ago. 2023.

Ao abordarmos suas resoluções no campo do financiamento da educação, dadas as referências jurídicas e econômicas contidas nos respectivos textos, anteciparemos breves comentários acerca dos instrumentos presentes nessas referências, sem esgotar suas análises. Convocada e organizada pelo Fórum Nacional Popular de Educação, a CONAPE inicia o texto com as resoluções da Conferência afirmando que

a conjuntura brasileira atual, após o impedimento da presidenta Dilma Rousseff, em Golpe de Estado jurídico-parlamentar-empresarial-midiático impetrado em 2016, é de forte ruptura com o ambiente demarcado pela promulgação da Constituição Federal de 1988, que traduz o processo de redemocratização do País, após 21 anos de ditadura civil-militar, iniciada em 1964, com a deposição do presidente João Goulart, em Golpe de Estado também jurídico-parlamentar-empresarial. Os retrocessos na agenda nacional, iniciados no Governo Temer e aprofundados na gestão Bolsonaro, intensificam-se em novos moldes e se apresentam com novas características acionadas por políticas neoliberais e ultraconservadoras, as quais negam o esforço coletivo de democratização do País e das instituições que garantem a democracia. (Conape, 2022,p. 7).

Frente a essas considerações entendemos que cabe destacar os aspectos que mais diretamente relacionam a conjuntura aos elementos essenciais que devem pautar as bases do financiamento da educação pública no país. Por isso, em que pese concordarmos com a qualificação de “retrocesso”, dadas às transformações políticas, jurídicas e econômicas ocorridas após 2016, além de omitir o caráter essencialmente militar do golpe ocorrido em 1964, requerido e apoiado em seguida por uma composição jurídico-parlamentar-empresarial-midiática, a CONAPE 2022 não define o que venha ser a “agenda nacional” a que se refere, posto que, já em 2015, a Presidente Dilma Rousseff enviara ao Congresso Nacional um pacote de medidas alinhadas com os princípios do ajuste fiscal conservador (Belluzzo; Bastos,2015). As resoluções também se equivocam ao afirmarem que “a conjuntura brasileira atual [...], é de forte ruptura com o ambiente demarcado pela promulgação da Constituição Federal de 1988”. Na verdade, a ruptura ocorrera antes, entre 1999 e 2000, como se observou demonstrado nos capítulos 1 e 2, sendo, portanto, correto se afirmar que a conjuntura de 2022 apenas aprofundou aquela ruptura, agudizada a partir de 2016 com a promulgação da Emenda Constitucional 95. Por isso, ao se referir à Emenda Constitucional como a materialidade maior da restrição de direitos e conquistas, as resoluções da Conferência se omitem da denúncia das regras fiscais conservadoras pró-mercado, inicialmente instauradas em 2000, por meio da Lei Complementar 101, quando se concluiu a formatação do tripé macroeconômico visto antes. Dessa forma, os delegados presentes à Conferência omitiram de suas análises e considerações a relação intrínseca existente entre a LC 101/2000, a EC 95/2016 e a supremacia dos interesses do capital improdutivo e fictício, embora tenham citado as duas ferramentas jurídicas isoladamente.

Ao desenvolver as questões relativas ao Eixo I das resoluções, denominado “Décadas de lutas e conquistas sociais e políticas em xeque: O golpe, a pandemia e os retrocessos na agenda brasileira”, a CONAPE 2022 destaca ser o Brasil, “um país que figurou como a sexta maior economia do mundo, iniciou um processo de autoexclusão do mapa da fome, contudo não foi capaz de resolver a questão da desigualdade social diante de sua evidente capacidade de constituir-se como potência mundial” (Conape, 2022, p.10). Entretanto, suas resoluções não oferecem nem método nem categorias de análise para o desvelamento da contradição acima destacada entre o tamanho da economia do país e a apropriação desigual dos frutos de sua riqueza. Ao longo do texto é visível a associação entre crise institucional, a supressão de direitos e conquistas e a conjuntura instaurada a partir de maio de 2016, quando do afastamento inicial da Presidente Dilma Rousseff pela Câmara dos Deputados. Essa leitura, atenta inicialmente, demonstra-se, contudo, incapaz e insuficiente para aprofundar a análise das decisões macroeconômicas e do modelo que instauram, vigente no país, em especial após a Constituição de 1988 e suas transformações posteriores, inclusive as que antecederam, em mais de uma década, a promulgação da Emenda Constitucional 95/2016. O golpe de 2016, tão claramente combatido pela CONAPE 2022, não existiu para servir apenas a um novo sistema de poder, na contramão do Estado democrático de direito, mas para viabilizar uma agenda macroeconômica, que não é dissecada pelas resoluções da Conferência ocorrida em Natal, no Rio Grande do Norte, a não ser, parcialmente, em sua face jurídica. Nesse caso, uma nova superestrutura jurídica foi instaurada para servir à base econômica dos interesses do capital. As restrições à expansão dos investimentos sociais por vinte anos foram impostas, sob a fraudulenta denominação de “novo regime fiscal”, para viabilizar os saldos financeiros necessários à redução da relação dívida/PIB, garantindo-se assim a “sustentabilidade da dívida pública”. Essa ausência percorre, portanto, todo o texto das referidas resoluções. Chega-se então ao desenvolvimento do Eixo V, denominado “Gestão Democrática e Financiamento da Educação: Participação, Transparência e Controle Social”, no qual, a partir do parágrafo 187, são feitas as considerações e propostas acerca do tema do financiamento da educação. Repetindo ser o país uma das maiores economias do mundo, ao mesmo tempo em que demonstra desigualdade na mesma escala, nesse contexto, para a CONAPE 2022,

[...] para promover a reconstrução das políticas educacionais, com garantia do direito à educação democrática e inclusiva (acesso, permanência e qualidade social para todos/as/es) é, também, necessária **a disseminação do conhecimento sobre o financiamento da educação**, e que seja **um novo padrão vigoroso de financiamento** para a educação pública, com ampliação do investimento público na educação pública, que atenda aos princípios da equidade e transparência, com a

garantia de efetivo controle social sobre a repartição do fundo público , materializando, inclusive, vias para consulta pública junto aos segmentos no que diz respeito à escolha das prioridades de aplicação dos recursos educacionais (Conape,2022, p. 69, grifos nossos).

Quanto às demandas acima descritas, é preciso esclarecer o que se entende como “ o conhecimento do financiamento da educação”. Caso isso se refira aos valores transferidos a partir das vinculações e subvinculações orçamentárias, entendemos que não basta o conhecimento do financiamento da educação apenas nestes termos. Na perspectiva do materialismo histórico e dialético é necessário conhecer as teorias macroeconômicas, a formação das estruturas históricas de poder e dinheiro que engendram e que determinam as políticas econômicas, tributárias e fiscais que vão gerar e distribuir os fundos públicos à sociedade. Por isso, ao associar o desinvestimento em educação à vigência da EC 95/2016, a qual, sem dúvida, aprofunda, mais uma vez as resoluções da CONAPE 2022 tangenciam a análise histórica e estrutural da disputa pelo fundo público entre os princípios, objetivos e metas educacionais definidos na Constituição de 1988 e nos Planos Nacionais de Educação (2001 e 2014) e a acumulação do capital pela estratégia do endividamento do Estado. Nesse contexto, as resoluções da CONAPE 2022 (parágrafo 195 da página 72) afirmam que

é fundamental retomar uma trajetória de orçamento crescente para a educação, na direção da transição proposta do Fundef para o Fundeb e, no atual momento, para um Fundeb robusto e permanente, que requer ainda mais participação da União para assegurar a democratização igualitária do fator de ponderação para toda a educação básica [...] (Conape,2022, p.72),

e que “precisamos avançar na expansão do financiamento público, equivalente a 10% do PIB, da educação básica à superior” (Conape,2022,p.74). Por isso propõe

[...] a implementação de uma plataforma em defesa do Estado democrático de direito, em defesa das instituições republicanas, da vida e da soberania popular, dos direitos sociais e da educação, que mobilize, ainda mais, amplos setores da sociedade pela revogação da Emenda Constitucional nº 95/2016 e, portanto, pelo fim do congelamento de recursos primários associados ao Poder Executivo e pela retomada dos investimentos na educação e em áreas sociais, com a flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal (Conape, 2022, p.78).

A tais proposições se somam

a efetivação de uma reforma tributária fortemente redistributiva e pela implementação da taxação das grandes fortunas, a auditoria da dívida pública e revogação das demais medidas de ajuste e renúncia fiscal que fragilizam as políticas sociais, principalmente na área educacional, social e da saúde (Conape, 2022, p. 83),

Como se constata, ao manterem a referência ao conceito de resultado primário, no caso, ao superávit primário (ao aludir ao fim do congelamento de recursos primários) mantém a dicotomia entre despesas primárias e gastos financeiros, criada em privilégio destas para atender aos interesses do capital, mesmo quando defende a retomada dos investimentos em

educação. Além disso, ao defender a retomada dos investimentos na educação e em áreas sociais, com a flexibilização da Lei de Responsabilidade Fiscal, assumindo a LC 101/2000 com a nomenclatura que lhe foi dada no governo de Fernando Henrique Cardoso, corroborando assim seu caráter ideológico, omitem-se na defesa da própria revogação da lei e de sua substituição por novas regras de gestão das finanças públicas, sem o que não se favoreceria a expansão do financiamento da educação pública no país, já que a citada lei não se refere especificamente a este ou aquele segmento do gasto público enquanto função, embora deixe livres os gastos com a dívida pública, integrantes da função “encargos especiais”. Repete-se assim a mesma manifestação de ingenuidade ou desconhecimento observada na avaliação das posições acerca da Lei Complementar 101 observadas nas resoluções da CONAE 2010, como apresentamos anteriormente, o que atribuímos à inadequação do método empregado na análise da realidade.

Desse modo, sem dúvida, pelo que aqui se expôs, as resoluções aprovadas a partir das Conferências municipais, intermunicipais, estaduais e distritais, debatidas e sistematizadas no documento final da Conferência Nacional, expressam a dinâmica, a capacidade e também as limitações analíticas dos trabalhadores e trabalhadoras da educação presentes na luta de classes na disputa pela partilha dos fundos públicos, o que se torna grave, impedindo a crítica correta e clara das políticas econômicas pois, como afirma Theodósio (2019),

[...] as escolhas de política econômica não são livres nem desinteressadas, na verdade, refletem uma perspectiva dentro da luta de classe (mesmo que inconsciente) que se materializa no Estado, uma vez que as políticas econômicas **afetam tanto a acumulação como a forma como a renda é distribuída entre as classes** (Theodósio, 2019, p.13, grifo nosso).

4.1.2.3 Causas estruturais e limitações econômicas ao financiamento da educação

Por isso, além daquelas limitações, as resoluções da CONAE 2010, da CONAE 2014 e da CONAPE 2022, sem a leitura estrutural das limitações econômicas e o de enfrentamento às causas históricas que atropelam e precarizam o pleno financiamento das políticas sociais em geral e da educação pública em particular, não foram capazes de ameaçar o modelo econômico e fiscal implantado pelas autoridades, que se inicia com o diagnóstico da economia, em particular da inflação, da crise fiscal do país à execução das políticas econômicas, sobretudo enquanto responsáveis pela tributação, arrecadação e execução do orçamento público da União. A inadequação do método de análise e a insuficiência da crítica ao modelo macroeconômico fazem com que não se avance nem se afirmem estratégias adequadas à superação dos impasses vividos com a escassez de fundos desde 1988, apesar dos

objetivos e metas da educação brasileira, delineados nos Planos Nacionais de Educação (o plano aprovado em 2011, através da Lei 10.172 e o atual, aprovado em 2014, contido na Lei 13.005). O cenário derivado do não comprometimento segue presente hoje, ainda que, na Meta 20, Estratégia 20.1, aprovada no Plano Nacional de Educação de 2014 tenha sido definida a necessidade de se

[...] garantir metas de financiamento permanentes e sustentáveis para todos os níveis, etapas e modalidades da educação básica, observando-se as políticas de colaboração entre os entes federados, em especial as decorrentes do art.60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias e do § 1º do art. 75 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que tratam da capacidade de atendimento e esforço fiscal de cada ente federado, com vistas a atender suas demandas educacionais à luz do padrão de qualidade nacional (Brasil, 2014).

Além da distância entre o texto da Lei e a aplicação concreta e material de suas determinações, a questão da formação e da gestão das finanças públicas traz um perigoso hermetismo que torna mais difícil ainda tanto a sua compreensão quanto a mobilização disso decorrente pelos educadores e movimentos sociais da educação. Em relação a essas questões, Braga (2001)⁹⁷, destaca que

AS FINANÇAS PÚBLICAS ESTÃO NO CENTRO da problemática de ajuste e reconstrução das economias nacionais no processo de instabilidade mundial que vem se desdobrando nas últimas décadas. O desenvolvimento capitalista, no século XX, havia expandido o campo das finanças estatais para além do “Orçamento Fiscal” bem como tornado sua interação com a economia privada muito mais complexa, remetendo-nos às diferentes modalidades pelas quais o setor público pode se financiar, às formas de efetuar dispêndios (administrações direta e indireta), às características mesmas destes gastos, e às interações monetárias, creditícias e financeiras com o “sistema de mercado” através dos bancos públicos e privados. Portanto, a compreensão das finanças públicas e de seu papel na estabilização e no desenvolvimento passou a requerer a análise de sua interação com os regimes fiscal, cambial e monetário, numa perspectiva macroeconômica e, também, na perspectiva mais estrutural, o exame de seu papel na dinâmica dos níveis produtivo e financeiro das economias [...] (Braga, 2001, p. 9, itálico original e grifos do autor).

Ainda para o autor, manifestando-se em relação a seu orientando,

“A Tese de Reginaldo Souza Santos – A Teoria das Finanças Públicas no Contexto do Capitalismo – foi organizada com a preocupação de ir às raízes de algumas interpretações, ideologias e proposições acerca da evolução das finanças públicas. É, segundo um certo recorte, uma história analítica das ideias acerca das finanças públicas no desenvolvimento capitalista (Braga, 2001, p. 10).

Neste contexto, para Amaral (2012)

[...] estudar como se realiza o financiamento da educação foi sempre considerado um ato árduo que demandaria conhecimentos especializados que se relacionam à economia e às ciências exatas, como a matemática e à estatística, pois quando falamos em financiamento logo nos vem à mente números, tabelas, gráficos e fórmulas. [...] [por isso] é importante que cada vez mais nos esforcemos para compreender como se

⁹⁷ Posição expressa no Prefácio de “A teoria das finanças públicas no contexto do capitalismo: Uma discussão com os filósofos economistas: de Smith a Keynes”, de autoria de Reginaldo Souza Santos, seu orientando no Doutorado em Economia, concluído em 1991 na Unicamp,

efetiva o financiamento da educação para que possamos debater com os setores técnico-burocráticos de governo. Não são raras as vezes em que estes setores apresentam entraves às demandas políticas da comunidade escolar, apresentando argumentações improcedentes do ponto de vista do financiamento (Amaral, 2012, pp.13-14).

Diria que, indo além do que nos afirma Amaral (2012), a compreensão das questões acerca do financiamento da educação por parte de educadores do chão da escola, de pesquisadores e movimentos sociais da educação torna-se ferramenta estratégica também para o debate com alguns jornalistas econômicos, consultores financeiros, economistas-chefes de bancos e demais profissionais do ramo financeiro. Estes profissionais estão sempre à disposição do jornalismo econômico quando se trata de combater a expansão dos investimentos sociais e de se fazer a defesa, do lado oposto, das políticas de austeridade e ajuste fiscal, voltadas, por exemplo, ao pagamento dos encargos da dívida pública em primeiro lugar na fila dos gastos públicos, à promoção dos interesses daqueles que lhes pagaram bolsas de estudo em universidades norte-americanas, cursos de MBA em administração e finanças públicas no exterior, além de garantirem seus proventos e a formação de seus patrimônios como empregados das instituições financeiras (Puliti, 2013).

Para Amaral (2012), “pela relação entre a quantidade de jovens em idade educacional e o tamanho de sua população, o Brasil está entre os países que possuem maiores dificuldades para resolver os grandes desafios educacionais da sua população” (Amaral, 2012, p. 29). Para isso, “ ‘a medida’ do financiamento da educação em um país pode ser realizada calculando-se o volume de recursos financeiros aplicados nesse setor social como percentual do Produto Interno Bruto (PIB)” (Amaral, 2012, p.169). Como se poderá observar ao tratarmos das barreiras macroeconômicas ao pleno financiamento da educação, a consideração acima expressa em relação ao PIB, um agregado macroeconômico, exigirá dos pesquisadores, educadores escolares, estudantes de graduação e movimentos sociais da educação o conhecimento e a capacidade crítica ante as decisões dessa esfera da política pública, por sua incidência direta na formação das receitas orçamentárias em torno das quais vem se dando a disputa pelo financiamento da educação pública, mediante mecanismos de vinculação e subvinculação dos fundos públicos. Nesse contexto, diversos estudos tem demonstrado que “o crescimento do investimento em educação tem uma relação direta com o crescimento da economia, pois os recursos para a educação são constitucionalmente vinculados à arrecadação de impostos (e as consequentes transferências constitucionais)” (Gouveia;Souza, 2014, p. 34). Entretanto, para os autores, “o montante de investimentos **ainda se tem mostrado insuficiente**, pois não temos um incremento de recursos que permitam mudar o panorama da

qualidade da educação no país de maneira significativa” (Gouveia;Souza, 2014, p. 34, grifo nosso).

Em 2011, analisando o financiamento da educação no PNE II, durante a discussão e aprovação do segundo Plano Nacional de Educação do século XXI, apresentado por meio do Projeto de Lei 8.035, em dezembro de 2010, Cara;Araújo (2011) afirmaram que

[...] embora seja errôneo e equivocado afirmar que o financiamento adequado da educação pública resolva sozinho o conjunto avassalador de problemas educacionais brasileiros, é certo afirmar que sem ele nada poderá ser feito. Afinal de contas, não é possível remunerar adequadamente os professores das redes públicas, reduzir o número de alunos por turma, dotar de infraestrutura adequada as escolas, implementar programas de formação continuada aos profissionais da educação, entre outras medidas, sem uma política adequada de gasto público em educação. Nas políticas educacionais, como em qualquer outra área, a obtenção de bons resultados exige a compreensão de que o investimento adequado é um pressuposto e a boa gestão é um princípio. Infelizmente, o Brasil não implementa nem um, nem outro, salvo raríssimas exceções [...]. Entre tantos debates estimulados pela tramitação do PL 8035/2010, o custo financeiro do novo Plano Nacional de Educação é o tema principal, especialmente por ser a mais visível insatisfação da comunidade educacional com o teor do projeto de lei enviado pelo Executivo (Cara, Araújo,2011, p. 71).

Por isso, a partir das necessidades relativas ao financiamento adequado da educação pública, componente estratégico da execução das políticas públicas, não há como discordar de Manhas (2011), quando, na Introdução da mesma publicação onde se encontra o artigo dos autores acima, afirma que

[...] o orçamento público deve alocar suficiente (o máximo de recursos disponíveis para a promoção de direitos) e de forma progressiva para a realização dos direitos, conforme expresso no compromisso assumido pelo Estado brasileiro quando da ratificação do Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, em 1992. Além disso, o financiamento das políticas públicas deve se basear na justiça tributária, evitando o aprofundamento das desigualdades sociais na arrecadação e fazendo a redistribuição de renda do ponto de vista da arrecadação tributária (Manhas, 2011, p. 5).

Dois anos antes, em 2009, “tomando [...] o financiamento adequado da educação como um pressuposto e instrumento de justiça social”, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação publicou um volume intitulado “Insumos para o debate”, destinado a demonstrar

[...] o quanto estamos distantes de saldar a histórica dívida do Estado e da sociedade brasileira quanto à consagração dos direitos educacionais das classes populares, especialmente as que vivem nas regiões remotas do campo e nas periferias das grandes cidades, principalmente aquelas localizadas nas Regiões Norte e Nordeste do Brasil (CAMPANHHA,2009, p. 7).

No estudo apresentado, constituído por três textos, de autoria de Luiz Araújo, Salomão Ximenes e José Marcelino Pinto, investigou-se o financiamento da educação no primeiro governo Lula (2003-2006) e o primeiro ano de seu segundo mandato (2007), atingindo assim todo o período de execução do Plano Plurianual 2004-2007, sancionado por meio da Lei 10.933/2004.

Entre outras considerações acerca da execução do financiamento nesse período, a publicação apontou que

[...] uma política educacional que não se contentasse em reparar o que o governo anterior degradou 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, em especial no que se refere à meta de ampliar para 7% do PIB os gastos públicos em educação no sentido de garantir o cumprimento das metas quantitativas e qualitativas presentes no Plano. [...] Contudo, o que se observou no governo Lula [no período analisado] foi uma estratégia de avestruz em relação ao PNE, como se este não existisse [...] (CAMPANHA, 2009, p. 57).

Ao abordarmos a questão do financiamento da educação, destaca-se também, para além da origem dos recursos e da disputa pelos valores assegurados nos orçamentos públicos para sua execução, a relação do tema com a garantia da qualidade da educação, como restou acentuado nas deliberações da Conferência Nacional de Educação (CONAE) realizada de 28 de março a 1º de abril de 2010 em Brasília-DF, associando-se aquela garantia à mudança dos padrões atuais de financiamento educacional (Araújo, 2016). Neste sentido, Rostirolla e Canali (2011) apontaram que

[...] a importância da educação para a formação da cidadania e o desenvolvimento nacional [na perspectiva da qualidade] vem ganhando crescente reconhecimento nas duas últimas décadas no Brasil. **Deve-se, no entanto, ressaltar a distância que há entre reconhecer a educação como prioridade e praticar a educação como prioridade.** Caberia então perguntar: como se pratica a educação como prioridade? Os recursos destinados à educação materializados, sobretudo nos orçamentos públicos, são um primeiro indicador de que a prioridade está sendo praticada ou não. Em seguida vem a qualidade do gasto, traduzida na eficiência quando da aplicação dos recursos (Rostirolla, Canali, 2011, p. 109, grifos nossos).

Nessa perspectiva, como acertadamente lembrado por Araújo (2016), a LDB de 1996, em seu artigo 74, delegou à União a responsabilidade pelo cálculo do padrão mínimo de qualidade referido em seu artigo 3º, inciso IX. Assim ficou estabelecido que todos os anos deveria ser publicado o “custo mínimo”, por meio do qual se estabeleceria também a variação regional dos insumos e o perfil das modalidades de ensino. Ainda para o autor

[...] uma das decisões mais importantes do evento foi sobre a responsabilidade pela viabilização financeira do padrão mínimo de qualidade. Para a Conae caberia à União a complementação dos recursos financeiros a todos os estados e aos municípios que não conseguirem atingir o valor do CAQ⁹⁸ (Araújo, 2016, p. 73).

⁹⁸ A sigla CAQ representa a expressão Custo-Aluno Qualidade, referência nacional para a definição dos padrões mínimos de qualidade da educação indicados pela Lei de Diretrizes e Bases da Educação, Lei 9.394/1996, tendo sido criada pela Campanha Nacional pelo Direito à Educação e transformada em documento oficial, aprovado em 05 de maio de 2010, pela Câmara de Educação Básica, por meio do Parecer 08/2010 do Conselho Nacional de Educação, posteriormente extinto em 2016 por nova Resolução do Conselho Nacional de Educação. O CAQ seria incorporado pelo Plano Nacional de Educação sancionado em 25 de junho de 2014, tendo sido definido na estratégia 20.6 do PNE um prazo de dois anos para a implantação do Custo-Aluno Qualidade inicial-CAQi, o que não aconteceu até a presente data. Segundo Araújo (2016, p. 77), na Estratégia 20.7 ficou estabelecido que o Custo-Aluno Qualidade-CAQi seria usado “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

Neste sentido, desta vez em 2020, a Campanha Nacional pelo Direito à Educação lançou uma publicação intitulada “Estudo, Educação e Desigualdades” em que analisa os efeitos dos investimentos em educação para a redução das desigualdades sociais e os dos cortes para o aprofundamento do abismo, analisando o que acontecera nas duas últimas décadas. Para Cara; Pellanda (2020), coordenadores do estudo,

[...] bem meritório clássico, o investimento em educação é importante por razões associadas ao valor individual e coletivo da educação. **O investimento público em educação equaliza oportunidades ao oferecer um serviço gratuito, desmercantilizado. Mas sua importância extrapola a educação, pois seu efeito redistributivo é considerável. Claramente, é um investimento muito bom em termos de eficiência e equidade, e com potencial para o ser mais ainda, tendo em vista que o valor por aluno ainda é muito baixo.** [mas] apesar de todos os avanços, inúmeros problemas persistem. As melhorias necessárias requerem mais atenção e esforço da sociedade, e reclamam uma contribuição maior do fundo público. Na contramão do que seria desejável, em 2016, o governo aprovou uma **mudança constitucional para congelar o orçamento da educação para os próximos 20 anos. Essa medida não só asfixia as 20 metas e centenas de estratégias do Plano Nacional de Educação 2014-2024**, que previam universalização da educação básica, aumento do acesso à educação superior melhorias significativas em termos de qualidade, como poderá impactar no próximo plano, que estaria previsto para o período entre 2024-2034 (Cara,Pellanda,2020,pp. 4-5, grifos dos autores).

Neste momento, em que pese a expressiva comemoração ocorrida em 2020, quando da constitucionalização do CAQ por meio do novo Fundeb, garantida com a inserção do § 7º ao artigo 211 do texto constitucional promulgado com a Emenda Constitucional 108 de 26 de agosto de 2020, a partir do ocorrido entre 2010 e 2016 com o Primeiro Parecer acerca do CAQ, emitido pelo Conselho Nacional de Educação, conforme nota abaixo, mantêm-se as preocupações quanto à sua efetiva implementação. As razões de tal apreensão estão relacionadas com a permanência do controle de gastos federais não financeiros (com as despesas primárias) no novo arcabouço fiscal. Tais despesas produzem forte repercussão nos fatores extra-escolares que incidem no desempenho dos educandos, de seus familiares e comunidades onde residem e na qualidade de vida dos docentes e demais servidores da educação. No capítulo 4 buscar-se-á demonstrar, com dados reunidos junto ao Tesouro Nacional e à Receita Federal, que a precarização do financiamento arrojado da educação, como apontado pelos autores antes relacionados, não deriva da escassez de riquezas produzidas no país nem da baixa representação da carga tributária bruta como proporção do Produto Interno Bruto, mas da opção privilegiada pelo financiamento da acumulação do capital pelo Estado, ao se conduzir a política fiscal no país.

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” (Brasil, 2014).

Enfim, para além da determinação das vinculações e subvinculações constitucionais, garantia dos mínimos orçamentários a serem destinados ao financiamento das ações de manutenção e desenvolvimento do ensino e para a valorização dos profissionais da educação, ao propor um novo princípio na busca pelo padrão mínimo de qualidade para a educação pública no país, José Marcelino Rezende Pinto já havia afirmado no ano de 2000 que

[...] até o momento, temos tratado das fontes de financiamento do ensino no Brasil numa abordagem convencional, ou seja, fixa-se um percentual hipotético sobre a receita de impostos dos poderes públicos na expectativa de, com isso, garantir um mínimo de recursos para o setor. Dado o histórico compromisso das elites dirigentes do país em não investir em políticas sociais, em particular naquelas que beneficiam os segmentos mais pobres da população, a vinculação de um percentual mínimo de recursos extraídos da receita fiscal para a educação foi, inegavelmente, a medida mais eficaz. [...] Por outro lado, dentro de uma lógica de planejamento racional e democrático, o raciocínio deve ser outro, a saber: **primeiro fixa-se que padrão de qualidade de ensino se deseja assegurar àqueles que frequentam as escolas públicas (ou que a deveriam estar frequentando) nos seus variados níveis e modalidades de ensino, aquilatando seus custos, e, depois, tendo por base a demanda, chega-se ao montante de recursos sociais necessários que deverão constar nos respectivos orçamentos**, independentemente de haver uma vinculação específica de recursos ou não. No fundo isto é feito nos países desenvolvidos que, muito embora não possuam nenhuma vinculação mínima para a educação, gastam mais por aluno e oferecem um ensino de muito melhor qualidade que o nosso (Pinto, 2000, p.71, grifos nossos).

A aprovação do novo Fundeb em 2020 e a expansão dos percentuais de transferências da União sobre as contribuições dos estados, do Distrito Federal e dos municípios destinadas ao fundo trouxeram um alento aos educadores de todo o país, ainda que saibamos de sua insuficiência se observarmos os relatórios de monitoramento do PNE produzidos tanto pelo INEP quanto por instituições acadêmicas da pesquisa educacional e de mobilização social pela educação, como o documento disponibilizado pela ANPAE-Associação Nacional de Política e Administração da Educação, intitulado “Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Educação”, encontrado e de livre acesso no portal da instituição⁹⁹.

Contudo, no mesmo ano em que Pinto (2000) defendeu a inversão da ordem para o financiamento, sugerindo definirem-se primeiro as demandas necessárias para depois serem estabelecidos os recursos compatíveis com o atendimento dessas demandas, o Brasil, passou a adotar novas diretrizes de gestão das finanças públicas, estabelecendo uma ordem para o gasto público na qual se colocam, em primeiro lugar, as despesas correntes concernentes aos encargos da dívida pública, caracterizadas pelo pagamento dos juros que lhes correspondem.

Além disso, dada a possibilidade da alteração permanente das variáveis, internas e

⁹⁹“Monitoramento e Avaliação do Plano Nacional de Educação”. Disponível em <https://www.seminariosregionaisanpae.net.br/BibliotecaVirtual/10-Livros/LIVROS-2023/MonitoramentoEAValiacaoDoPNE2023.pdf> . Acesso em 07 out 2023.

externas, que incidem na formação do estoque da dívida, não há qualquer garantia de que a mera submissão do financiamento da educação e do gasto público aos pagamentos de seus encargos possa assegurar sua sustentabilidade.

Por fim, há consenso entre os autores referidos nessa seção que só a partir da robustez dos valores do financiamento da educação consolidados nos orçamentos públicos (previstos e executados) se poderá aferir o efetivo grau de prioridade dado pelos governos e seus respectivos programas à importância da educação como política pública e pilar, seja do combate às desigualdades sociais visando o bem-estar social da maioria da população, seja de um novo projeto de sociedade.

4.1.3 Aspirações desenvolvimentistas, normas educacionais aprovadas na Constituição de 1988 e reformas constitucionais posteriores

A pesquisa revela, a partir daqui, a busca sólida de um projeto educacional associado a um projeto de desenvolvimento econômico. Tendo completado 35 anos em 05 de outubro de 2023, a Constituição Federal promulgada em 1988, nasceu de um processo constituinte convocado após o fim do regime militar implantado em 1964, com os anos que antecederam à Assembleia Nacional Constituinte sendo ricos em estudos acerca da educação, seus impasses e possíveis pautas a serem inseridas no texto constitucional. Por isso, entre os temas que estariam inscritos no futuro texto constitucional, a educação foi um dos mais discutidos, com diversas atividades realizadas para definir as propostas para a futura carta constitucional. anteriores à Constituição de 1988, com publicações da área chegando a dedicar números específicos para o debate do tema¹⁰⁰.

No processo de mobilização para a construção do novo texto constitucional, uma das mais importantes articulações foi a construção do Fórum de Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, estando também representados a Federação Nacional dos Estabelecimentos de Ensino (FENEN) e as Escolas Confessionais. Partiu desses grupos o conflito marcante em todas as etapas da constituinte entre o ensino público e os interesses do setores privados na educação. O Fórum em Defesa do Ensino Público e Gratuito, com ampla representatividade, foi constituído por quinze entidades nacionais: A Associação Nacional de Educação (ANDE), a Associação Nacional de Docentes de Ensino Superior (ANDES); a Associação Nacional de Profissionais de Administração da Educação (ANPAE); a Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação (ANPED); o Centro de Estudos Educação e Sociedade (CEDES); a Federação Nacional dos Orientadores Educacionais

¹⁰⁰ Como a *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, do INEP, n. 151, 1984; a *Revista Educação Brasileira*, do Conselho de Reitores das Universidades Brasileiras, n. 14, 1985; o *Em Aberto*, Inep, n. 30, 1960.

(FENOE); a União Brasileira de Estudantes Secundaristas (UBES); a Sociedade de Estudos e Atividades Filosóficas (SEAF); a Confederação Geral dos Trabalhadores (CGT); a Confederação dos Professores do Brasil (CPB); a Central Única dos Trabalhadores (CUT); a Ordem dos Advogados do Brasil (OAB); a União Nacional dos Estudantes (UNE) e a Federação das Associações de Servidores das Universidades Brasileiras (FASUBRA). O documento que guiou a intervenção do Fórum estava pautado nos seguintes princípios: a defesa do ensino público, laico e gratuito em todos os níveis, sem nenhum tipo de discriminação econômica, política ou religiosa; a democratização do acesso, permanência e gestão da educação; a qualidade do ensino; e o pluralismo de escolas públicas e particulares. Segundo Pinheiro (2005), “entre esses documentos destacou-se a Carta de Goiânia, encaminhada pela ANPED, ANDE E CEDES, aprovada na IV Conferência Brasileira de Educação, realizada de 12 a 5 de setembro de 1986” (Pinheiro, 2005, p. 261). De acordo com a proposta educacional para a Constituição, elaborada pelo Fórum da Educação na Constituinte em Defesa do Ensino Público e Gratuito, o ensino público é “um direito de todos os cidadãos brasileiros, sem distinção de sexo, raça, idade, confissão religiosa, filiação política ou classe social” (Pinheiro, 1991¹⁰¹, p. 322, *apud* Pinheiro, 2005, p. 262). O Fórum pautou-se também em defesa da aplicação dos recursos do salário-educação exclusivamente para o ensino público oficial de primeiro grau “vedado seu emprego para qualquer outro fim”. Para o Fórum, visando garantir a todos o direito à educação, o Estado deveria manter programas sociais, assegurados os orçamentos no seu setor específico, para atender à alimentação dos educandos, à oferta de material escolar, ao atendimento médico e às bolsas de estudo no ensino público, quando a gratuidade não fosse suficiente para garantir a continuidade do seu aprendizado. A destinação dos recursos públicos, portanto, era tratada de forma objetiva, propondo-se que fosse vedada a transferência de recursos públicos a estabelecimentos educacionais não integrantes dos sistemas oficiais de ensino, impedindo-se também a concessão de isenção fiscal de qualquer natureza às instituições educacionais privadas, que deveriam se sujeitar aos mesmos impostos aplicados sobre as atividades econômicas das demais empresas privadas. O conflito entre a destinação exclusivamente pública ou a admissão de sua transferência ao setor privado, lucrativo ou comunitário, marcaria o campo dos embates mais expressivos durante todas as etapas dos trabalhos constituintes na agenda educacional. Neste sentido, a proposta apresentada pela Associação de Educação Católica, a AEC, conceituava três tipos de escolas: A escola *pública estatal*; a *escola particular*, que

¹⁰¹ PINHEIRO, M.F.S. “O público e o privado na educação brasileira: um conflito na Constituinte (1987-1988)”. Tese (Doutorado)-Universidade de Brasília, Brasília-DF. 1991.

subordina a educação a objetivos meramente lucrativos, e a *escola comunitária*, que não visa lucro. Dessa forma, a escola comunitária se assemelharia à escola pública, candidatando-se, portanto, a receber fundos públicos para o financiamento de suas atividades. Postas as pautas e articulados os grupos de interesse no processo constituinte, seus trabalhos foram instalados no dia 1º de fevereiro de 1987, definindo-se como método, pela ordem, a audiência das sugestões dos constituintes, ouvindo-se em seguida os representantes da sociedade civil e do Estado.

Importante neste sentido resgatar o esforço do Deputado Federal Florestan Fernandes (PT-SP) na defesa da exclusividade da destinação de verbas públicas às escolas públicas. Para o parlamentar, sociólogo e ex-Professor da USP, preso e cassado pelo regime militar em 1969, o princípio da exclusividade “deveria ser inerente à Carta Constitucional de um país republicano que admite o pluralismo democrático da educação”¹⁰² (Fernandes, 1988, *apud* Pinheiro, 2005, p. 276). Segundo o parlamentar, era preciso que o Estado mantivesse apenas as escolas sob sua responsabilidade, até porque “no Brasil estas escolas não atendem às necessidades educacionais”. A votação do Capítulo da Educação, da Cultura e do Desporto no primeiro turno realizou-se no dia 19 de maio de 1988, trazendo o maior número de manifestantes à Constituinte. De acordo com Pinheiro (2005, p.280), “tanto para o Centrão quanto para os constituintes de esquerda, os dispositivos educacionais aprovados conseguiram manter um equilíbrio entre as diversas posições na Constituinte”. Para Roberto Dornas, da FENEN, representante máximo do setor privado, “o texto atendeu mais aos esquerdistas e progressistas, evitando, contudo, que fosse implantada a estatização da educação”¹⁰³ (Dornas, 1988, *apud* Pinheiro, 2005, p.280). No segundo turno de votação, Florestan Fernandes voltaria a apresentar a emenda da exclusividade da destinação de recursos públicos para a escola pública, por meio da qual seria suprimida a transferência de verbas às escolas comunitárias. Sua emenda seria rejeitada, com 340 votos contrários, 88 a favor e 05 abstenções, confirmando a alternativa da conciliação como referência para o futuro texto constitucional. Do texto final, promulgado em 05 de outubro de 1988, destacaram-se, na agenda da educação, os seguintes itens: 1) Os defensores da escola pública garantiram a gratuidade do ensino em todos os níveis, considerado este o maior ganho na batalha de propostas da Constituinte; 2) Destinação orçamentária para a educação, através do mecanismo das vinculações nas três esferas de governo, pauta que sempre contou com apoio da maioria

¹⁰² ASSEMBLÉIA NACIONAL CONSTITUINTE, Comissão de Sistematização, Ata de votação do projeto de Constituição do senhor Bernardo Cabral, Brasília, vol.2, 1988, p.230.

¹⁰³ Disponível em *Folha de São Paulo*, São Paulo, 21 de maio de 1988.

da Constituinte em todas as etapas de discussão e votação; 3) Tratamento específico dispensado à Universidade Pública na Constituição, por meio da garantia da autonomia didático-científica, administrativa, de gestão financeira e patrimonial, consagrada no artigo 207 da carta magna, tendo sido asseguradas também a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão e a garantia de um padrão de qualidade. Quanto ao setor privado, destacaram-se as seguintes propostas incorporadas ao texto constitucional: 1) Além das verbas públicas para as escolas comunitárias, aprovou-se a doação de bolsas de estudo para o ensino fundamental e médio na escola particular, quando houver falta de vagas e cursos regulares na rede pública na localidade de residência do educando; na definição acerca do salário-educação ser aplicado no ensino fundamental, admitindo-se, porém, que as empresas poderão deduzir desta contribuição a aplicação realizada com o ensino fundamental de seus empregados e dependentes. Incorporou-se ainda, por fim, a transferência de verbas públicas para as atividades universitárias de pesquisa e extensão. O setor privado seria beneficiado também com a não vinculação a este segmento das normas pertinentes aos planos de carreira e à gestão democrática da educação no ensino público, confirmando então a existência, dali por diante, de dois sistemas distintos em relação à questão das carreiras docentes e dos mecanismos de gestão democrática da educação. Do ponto de vista das escolas confessionais, essas podem ser consideradas plenamente vitoriosas, pois garantiram a oferta do ensino religioso nas escolas e o recebimento de verbas públicas.

Elemento também importante no processo de tramitação dos temas educacionais foi o da definição dos conceitos em relação ao que se consideraria “público” nas discussões acerca do papel da escola e do Estado em seu provimento. Assim, três conceituações foram amplamente veiculadas e defendidas nos trabalhos constituintes em relação à educação: O ensino público mantido pelo Estado; o ensino público não-Estatal; e o público como serviço público. Os conceitos foram defendidos, pela ordem, respectivamente, pelo Fórum da Educação; pelas escolas confessionais e comunitárias e pela entidade do setor privado, a FENEN, considerando também pública a escola particular pela natureza do serviço prestado à população. Para este segmento, “toda a educação, seja ministrada pelo Estado ou pela instituição privada, é pública “ (Pinheiro, 2005, p. 285). Além dessa concepção, o representante da FENEN, Roberto Dornas, manifestar-se-ia na seguinte direção¹⁰⁴: “Entendemos que não existe escola pública, escola particular, escola não-estatal. Existe o ensino, e o ensino é público, porque está submetido a uma Lei de Diretrizes e Bases e deve

¹⁰⁴ Depoimento na Subcomissão de Educação, Cultura e Esportes. Dia 29/04/1987 (Pinheiro, Maria Francisco, p.77 *apud* Pinheiro, 2005, p.285).

seguir as orientações do Estado, respeitando a individualidade de cada um” (Dornas, 1987, *apud* Pinheiro, 2005, p. 285). Sem dúvida, tratava-se de uma sofisticada explicação para esconder a natureza privada da escola particular e sua identidade com a obtenção do lucro sobre o capital investido em sua constituição, a partir da oferta da educação como serviço pago diretamente pelos responsáveis pelos educandos matriculados naquelas instituições. Segundo Pinheiro (2005),

a cada uma dessas conceituações correspondeu a defesa de uma proposta concreta. A do *público estatal* continha a reivindicação da exclusividade de recursos públicos para a escola pública; a do *público não-estatal* a de recursos para a escola do Estado e a escola comunitária, confessional ou filantrópica; e a do *público como serviço público* a de recursos para a educação em geral. Todas essas propostas tinham como objetivo garantir a destinação de recursos públicos do Estado para a manutenção do ensino. (Pinheiro, 2005, pp.285-286).

Como já observado em Reis (2015), aquele setor avançará sensivelmente no acesso aos fundos públicos, especialmente no ensino superior, por meio da implantação e expansão dos programas PROUNI e FIES.

Conforme observado no processo constituinte de 1987 e 1988, as teses até aqui recuperadas, defendidas para a elaboração do novo texto constitucional, demonstram que as ideias pedagógicas nunca foram nem são apenas ideias pedagógicas isoladamente consideradas. Sempre espelharam e até denunciaram os contextos, contradições e os interesses que representaram quando foram construídas e defendidas, as relações de poder que lhes dão lastro e direção. Da mesma forma, as ideias pedagógicas expressam os vínculos existentes entre a própria educação, a cultura, a economia, a história, os sonhos, as utopias e projetos de sociedade em que estavam inseridas ou sobre os quais pretendiam incidir. Mas como ficaria redigido o capítulo da ordem econômica no texto promulgado em 1988? Não se pode esquecer que em fevereiro de 1986, o mesmo ano em que se realizaram as eleições para a Assembleia Nacional Constituinte, houve o lançamento de um novo plano de combate à inflação, o Plano Cruzado¹⁰⁵, que, logo nas suas primeiras semanas, gerou imensa popularidade para o Presidente Sarney e grande euforia entre seus aliados em todo o país, muitos dos quais se tornariam conhecidos como “os fiscais do Sarney”, ávidos para sustentar através da fiscalização nos locais de abastecimento o congelamento de preços, estratégia principal do referido plano e que, de alguma forma, com seus resultados imediatos, interferiria nas eleições daquele ano para os governos de Estado e para a composição da Assembléia Nacional Constituinte. Observando os resultados referentes àquele pleito, nas eleições para os governos dos Estados, o PMDB, sucessor do MDB, o qual, na ditadura, fora um guarda-chuva que dava

¹⁰⁵ Ver ARIDA, P. et al., *Inflação Zero, Brasil, Argentina e Israel*, São Paulo, Paz e Terra, 1986.

abrigo a inúmeras organizações de esquerda e partidos que estavam na clandestinidade até então, egeria 22 dos 23 governos em disputa no país. Para a Câmara Federal o partido egeria 260 dos 487 mandatos, alcançando 38 dos 49 mandatos de Senador em disputa no mesmo pleito¹⁰⁶, adquirindo assim forte influência nos trabalhos constituintes.

Desse modo, enriquecendo a investigação em torno dos temas desse capítulo, trazemos as reflexões de Romanelli (1991) acerca das relações entre as estruturas de poder e a organização do ensino, marcantes e presentes, desde o início da colonização, em toda a evolução das políticas educacionais no país e das formas de estruturação do Estado para a construção e o desenvolvimento dessas políticas. De acordo com a autora,

[...] assim como acontece com a cultura letrada e com a ordem econômica, a forma como se origina e evolui o poder político tem implicações para a evolução da educação escolar, uma vez que esta se organiza e se desenvolve, quer espontaneamente, quer deliberadamente, para atender aos interesses das camadas representadas na estrutura de poder. Dessa forma, ainda que os objetivos verbalizados do sistema de ensino visem a atender aos interesses da sociedade como um todo, é sempre inevitável que as diretrizes realmente assumidas pela educação escolar favoreçam mais as camadas detentoras de maior representação política nessa estrutura. Afinal, quem legisla sempre o faz segundo uma escala de valores próprios da camada a que pertence, ou seja, segundo uma forma de encarar o contexto e a educação, forma que dificilmente consegue ultrapassar os limites dos valores inerentes à posição ocupada pelo legislador na estrutura social. Daí por que o poder político, vale dizer, a composição das forças nele representadas, tem atuação direta na organização formal do ensino (Romanelli, 1991, p. 29).

Neste sentido, importa considerar que a evolução da estrutura de poder no país é marcada por períodos em que se destacam tanto a presença quase absoluta do poder local quanto a supremacia do poder central. Nessa trajetória, mediante um sistema de confrontos e concessões, observa-se que “em quase todo o curso da história brasileira, as bases políticas assentaram-se mais no poder real dos donos da terra, nos interesses do latifúndio e numa minoria aristocrática agrária”(Romanelli, 1991, p. 30). Assim, nesse percurso,

a organização do ensino mostrou-se sempre fragmentada, dada a predominância dos interesses particularistas e serviu sempre para suprir as necessidades da ilustração da minoria aristocrática. Dentro deste contexto, a ilustração dada pela escola servia também para qualificar o representante político do poder local nas esferas mais altas. O monopólio da cultura letrada dada pelas escolas era garantia de nível mais elevado de atuação, quer relativamente à prática, quer relativamente à esfera administrativa” (Romanelli, 1991, p. 30).

Esse modelo, de acordo com a autora, se estenderia até a década de 1920, com as camadas dominantes alimentando por meio do acesso à educação formal seus próprios interesses e valores, mesmo quando deixariam de ser as únicas a procurar a educação escolar. Posteriormente, o remanejamento das forças nas estruturas de poder ocasionaria também

¹⁰⁶ Disponível em <https://www.tse.jus.br/eleicoes/eleicoes-antiores/eleicoes-1986/resultados>. Acesso em: 17 out. 2023.

mudanças na organização do ensino, obedecendo “ao jogo dos interesses representados de forma heterogênea na política” (Romanelli, 1991, p. 31). Ao abordar os fatores atuantes na evolução do sistema educacional brasileiro, Romanelli (1991) aponta que

a economia colonial brasileira fundada na grande propriedade e na mão-obra escrava teve implicações de ordem social e política bastante profunda. Ela favorece o aparecimento da unidade básica do sistema de produção, de vida social e do sistema de poder representado pela família patriarcal. O isolamento e a estratificação sociais, esta a princípio, basicamente dual, aliados à necessidade de manutenção de um esquema de segurança, favoreceram uma estrutura de poder fundada na autoridade sem limites do dono de terras (Romanelli, 1991, p.33).

Tendo adotado como ponto de partida da investigação que conduziu a pesquisa o período situado entre 1988 e 2023, compreendo contudo, acompanhando Saviani (2013), que “ a questão da periodização é, sem dúvida, uma das mais relevantes e também das mais complexas, das mais controvertidas no campo dos estudos históricos” (Saviani, 2013, p. 12). Em verdade, para o autor,

a periodização não é um dado empírico, isto é, não está inscrita no próprio movimento objetivo dos fenômenos históricos investigados [...]. Enquanto é exigência de compreensão do objeto, é, antes, uma questão teórica que se põe para o historiador ao enfrentar a tarefa de organizar os dados visando explicar o fenômeno que se propôs investigar (Saviani, 2013, p. 12).

Neste sentido, a adoção do ano de referência de 1988, ano de promulgação da atual Constituição, não desconsidera nem abandona a compreensão das ideias pedagógicas em sua historicidade, sua relação com os propósitos de industrialização do país e as normas anteriormente desenvolvidas para a implementação de políticas educacionais, em especial desde o início da colonização. O presente traz em suas entranhas, por meio de conflitos e consensos, as marcas das determinações e sentidos do que se construiu historicamente em nosso país, nos marcos de um capitalismo periférico e dependente, sobretudo a partir das transições ocorridas entre a colônia e o império, entre este e a república, e nesta, consideradas as inúmeras transições e constituições aprovadas desde seu início até os dias de hoje, nelas inseridas princípios e normas para o desenvolvimento das políticas educacionais.

Por outro lado, ao observar os fatores atuantes na evolução do sistema educacional brasileiro, Romanelli (1991) aponta que

[...] foi a família patriarcal que favoreceu, pela natural receptividade, a importação de formas de pensamento e ideias dominantes na cultura medieval europeia, feita através da obra dos Jesuítas. Afinal, ao branco colonizador, além de tudo, se impunha distinguir-se, por sua origem europeia, da população nativa, negra e mestiça, então existente. A classe dominante, detentora do poder político e econômico, tinha de ser também detentora dos bens culturais importados (Romanelli, 1991, p.33).

Esse modelo, de acordo com a autora, se estenderia até a década de 1920, com as camadas dominantes alimentando por meio do acesso à educação formal os seus próprios

interesses e valores, o que ocorreria mesmo quando deixariam de ser as únicas a procurar a educação escolar. Posteriormente, o remanejamento das forças nas estruturas de poder ocasionaria também certas mudanças na organização do ensino, obedecendo “ ao jogo dos interesses representados de forma heterogênea na política” (Romanelli,1991, p. 31).

A partir dessas reflexões, embora não seja esse o nosso objeto de estudo, os caminhos da educação no Brasil se integram ao processo por meio do qual o país entra para a história da “civilização ocidental cristã” a partir do ano de 1500, passando ao mesmo tempo a fazer parte das engrenagens e estruturas que iriam alimentar e fortalecer o dinamismo da acumulação pela coroa portuguesa em seu processo de expansão além mar nos primórdios do capitalismo mercantil. Segundo Fernandes (1975),

[...] à semelhança de outras nações das Américas, as nações latino-americanas são produtos [...] de um tipo moderno de colonialismo organizado e sistemático. Esse colonialismo teve seu início com a “Conquista” -espanhola e portuguesa – e adquiriu uma forma mais complexa após a emancipação nacional daqueles países. A razão dessa persistência é a evolução do capitalismo e a incapacidade dos países latino-americanos de impedir sua incorporação dependente ao espaço econômico, cultural e político das sucessivas nações capitalistas hegemônicas. (Fernandes,1975, p. 11).

Neste sentido, a atenção daqui por diante associará as disputas no campo pedagógico às disputas acerca dos rumos almejados para a economia nacional e a superação da longa condição de país determinado à exportação de bens primários em geral e agrícolas, voltado ao centro, representado pela antigas metrópoles que lideraram a colonização a partir do final do século XV.

Nessa perspectiva considera-se como divisor de águas para o debate da industrialização e das propostas educacionais que poderiam antecipar e sustentar tais medidas o período que se inicia a partir de 1930, com a ascensão de Getúlio Vargas ao governo provisório da nação.

4.1.3.1. Uma nova concepção educacional no período republicano

A partir da terceira década do século XX outras transformações seriam afirmadas, em especial na direção de uma nova concepção educacional no período republicano, como espinha dorsal de um projeto de desenvolvimento econômico e social que, definitivamente, apontasse para a superação da herança colonial e imperial, com de uma educação alheia à perspectiva da universalização, em especial para que fosse possível superar o elevado analfabetismo e atender às populações urbanas e rurais oriundas do longo ciclo da escravidão no país. Neste sentido, cabe registrar os antecedentes do lançamento do Manifesto dos Pioneiros da Educação, em 1932. Oito anos antes dessa data, em 1924, havia surgido a Associação Brasileira de Educação. Dois anos antes, em 1930, realizar-se-iam eleições para a

Presidência da República e, meses depois, ocorreria a Revolução de 1930, que levou ao poder central Getúlio Vargas, a partir de um movimento armado que se iniciara no sul do país e tivera repercussões em vários pontos do território brasileiro. Para Romanelli (1991),

esse movimento era um dos aspectos assumidos pela crise do desenvolvimento, crise que vinha de longe, acentuando-se nos últimos anos da década de 1920 [...]. Foram esses movimentos que, em seu conjunto e pelos objetivos afins que possuíam, iriam caracterizar a Revolução Brasileira, **cuja meta maior tem sido a implantação definitiva do capitalismo no Brasil**. Através desses movimentos e, sobretudo, através da Revolução de 1930, o que se procurou foi um reajustamento constante dos setores novos da sociedade com o setor tradicional, do ponto de vista interno, e, destes dois, com o setor internacional, do ponto de vista externo (Romanelli, 1991, p. 47, grifos nossos).

Um ano antes, porém, a crise de 1929 abalara todo o mercado mundial, repercutindo profundamente em países como o Brasil, cuja estrutura, por força da posição de economia exportadora, era de extrema vulnerabilidade. De acordo com Sodré (1964, p. 285), em sua mensagem de 1930 o Presidente Washington Luís manifestava-se em relação aos fatos ocorridos um ano antes, considerando-os de grave repercussão em todos os países, sobretudo naqueles mais novos, sem reservas em ouro, sustentando seu progresso em empréstimos estrangeiros. O Presidente destacaria também a diminuição do consumo e as restrições de crédito estrangeiro como causas de uma verdadeira prostração econômica, prejudicial a todos os países, especialmente para o Brasil. Como exemplo dessa situação o Presidente revelava a expressiva baixa dos preços de exportação do café brasileiro, concluindo que, entretanto, toda aquela situação deveria ter um ponto final, pois a crise cafeeira havia chegado ao seu limite, produzindo-se então um verdadeiro pânico. Ainda para o autor,

os efeitos da crise cíclica em 1929 estão ligados a todo o sistema de que vivia a economia latifundiária de exportação que, assim, recebe um profundo golpe, do qual não se reconstituirá, integralmente, jamais. Assentando a defesa do nosso produto principal na exportação sobre a finança internacional e vinculando, assim, de maneira total, a economia de exportação ao imperialismo, prosseguiríamos a orientação, antiga como a independência, de ligação entre a classe latifundiária e a burguesia internacional, a primeira como contribuinte da segunda e sua dependente, em detrimento de nosso país. Acontece que as remessas concernentes ao serviço da dívida externa passavam a representar uma parcela considerável dos lucros auferidos na troca de mercadorias, o que era velho, nas também uma parcela considerável do trabalho brasileiro e de seus resultados em capital, o que era mais recente. As crises, assim, e a de 1929 com maior razão, pela sua profundidade, afetam esse problema. (Sodré, 1964. pp.286-287).

Antes da referida ascensão de Vargas, entretanto, a disputa eleitoral de 1930 revelaria, nos discursos dos candidatos Júlio Prestes e Getúlio Vargas, as concepções antagônicas acerca de como se compreendia o país e os rumos a serem trilhados após o pleito. O primeiro afirmaria que “o fazendeiro é o tipo representativo da nacionalidade e a fazenda é ainda o lar brasileiro por excelência, onde o trabalho se casa com a doçura da vida e a honestidade dos

costumes completa a felicidade” (Besouchet, 1938, p.53, *apud* Sodré, 1964, p. 292).

O segundo candidato “abria as perspectivas às reformas, embora se esforçasse por conciliar as suas proposições com os interesses latifundiários, que representava também e cuja força eleitoral não poderia enfrentar ” (Sodré, 1964, p. 292).

Vargas afirmava que

[...] impõe-se-nos, como medida natural de defesa econômica, única ao nosso alcance, a redução das importações. [...] A par disso, devemos aceitar como dever cívico, o compromisso de ampliar nossas lavouras e **aperfeiçoar as nossas indústrias**, de forma tal que passe a ser considerado deslize de patriotismo alimentarmos-nos ou vestirmos-nos com tecidos ou gêneros importados.[...] mas o problema máximo, pode dizer-se, básico da nossa economia, é o siderúrgico. Para o Brasil, a idade do ferro marcará o período da sua opulência econômica. No amplo emprego desse metal, sobre todos precioso, se expressa a equação de nosso progresso. Entrava-o nossa míngua de transportes e a falta de aparelhamento indispensável à exploração da riqueza material que possuímos (Vargas, 1940, pp.97-100, *apud* Sodré, 1964, pp.292-293, grifo nosso).

Desse modo, “Júlio Prestes era a expressão da economia exportadora, agora aproximando-se da crise e, logo depois, nela mergulhada. Getúlio Vargas era a expressão de uma economia interna, fundada particularmente no avanço das relações capitalistas [...]” (Sodré, 1964, p. 293). Nesse contexto, os objetivos da Revolução de 1930 eram claros, ainda que não estivessem nítidos para seus promotores: gerar as condições para o rápido avanço do capitalismo no Brasil, impedido que estava pelo domínio pleno exercido pelas oligarquias voltadas ao exterior sobre o aparelho estatal e suas principais preocupações econômicas. Postas as diferenças entre um e outro projeto, “na prática política é que a luta teria de ser decidida” (Sodré, 1964, p. 294, grifo nosso).

Assim, em outubro de 1930 colapsa a velha estrutura das oligarquias, assentada sobre a economia latifundiária. O governo de Washington Luís seria substituído por um governo provisório, cindido em duas correntes, uma como expressão da corrente tenentista, que buscava concretizar seu programa reformista, a outra, tradicional, disposta a afastar o reformismo, para conduzir o Estado em sintonia com seus interesses. O alcance da Revolução de 30 expressaria essa dualidade de propósitos, presentes inclusive posteriormente nas fileiras revolucionárias. Para os conservadores tratava-se da substituição de figuras e grupos políticos que haviam fracassado em sua lida de governar à serviço das forças dominantes na sociedade. Em contrapartida, para os revolucionários o desafio residia na alteração das estruturas vigentes, contra o domínio secular oligárquico, ampliando os espaços democráticos na direção de uma nova política.

Ao mesmo tempo, para melhor se compreender o entorno das crises e a efervescência política mais ampla nos anos que antecederam a Revolução de 30 e ao lançamento do Manifesto, em 1932, destacavam-se a ocorrência da Revolução Russa de 1917, “as revoltas

armadas que definiram o tenentismo, a criação do Partido Comunista [como Partido Comunista do Brasil, em 1922] e a Semana de Arte Moderna, os quais tinham em comum a contestação e a oposição à velha ordem oligárquica latifundiária” (Romanelli, 1991, p. 49), fatos que, em cada uma de suas dimensões e repercussões, atingiriam internamente o plano das discussões acerca do projeto de desenvolvimento que se pretendia encaminhar para a jovem república nascida em 1889 e seus desdobramentos para as demais políticas, como o projeto educacional a ser associado àquela preocupação mais ampla. A Revolução de 30 cria as condições para o avanço rumo a um Estado burguês, articulando instituições políticas e desafios econômicos, por rupturas estruturais nas velhas bases da oligarquia rural e latifundiária do velho Estado oligárquico.

Além dessas influências, um ano antes do lançamento do Manifesto, acontecera a realização da IV Conferência Nacional de Educação, de 13 a 20 dezembro de 1931, aberta pelo próprio Getúlio quando “exortou os educadores inscritos nessa Conferência a definir as bases da política educacional que deveria guiar as ações do governo em todo o país” (Saviani, 2013, p. 230).

À crise do desenvolvimento, antes referida, marcada por impasses, como a política de sustentação dos preços do café pelo governo, as consequências da crise de 1929 para os importadores e o escasso financiamento do crédito, associam-se entre 1930 e 1945 não apenas outras crises, mas, também, oportunidades, constatando-se que “a economia brasileira reagia de forma dinâmica aos efeitos da crise [de 1929]; o crescimento do mercado interno e a queda das importações implicariam a transferência de renda de um para o outro setor” (Romanelli, 1991, p. 48). O país vivenciaria assim a migração dos capitais do setor agrícola, tradicional, para o setor moderno industrial, beneficiado com a conjuntura internacional adversa, quando passou a contar com o mercado interno não mais sob domínio do capital estrangeiro, sendo estimulado a ocupar com mais intensidade sua capacidade instalada. Desse modo, a acumulação capitalista desenvolveu-se mais intensamente. Para Romanelli (1991), contudo,

[...] o que isso significa em termos de exigências educacionais é fácil de se prever. Na medida em que há transferência do setor tradicional para os modernos, há também aumento das necessidades de escolarização, em todos os níveis. Ocorre, com isso, um crescimento da demanda efetiva de educação. Mas, muito mais do que isso, há a necessidade de que a escolarização se faça no sentido de preparar os novos contingentes para as novas atividades em expansão. (Romanelli, 1991, p. 112).

Para Anísio Teixeira, de acordo com Saviani (2013, p. 225), “o estado precisa abandonar o papel de espectador e assumir o papel regulador [...] [o] que implica justamente a redefinição do papel do Estado em suas relações com a economia [...]”. Essa constatação

evidencia a agudez analítica de Anísio Teixeira que, atento à crise daquela conjuntura histórica, levanta as questões que estavam sendo trabalhadas concomitantemente por John Maynard Keynes no âmbito da teoria econômica. É a partir daí que se redefine o papel do Estado: admite-se sua intervenção no curso da economia de mercado visando a regulá-la por meio de estratégias de planificação enquanto mecanismo para contornar crises (Saviani, 2013, pp.225-226).

A concepção acerca da intervenção planejada do Estado acompanharia a história econômica do Brasil por várias décadas a partir de então, surgindo rapidamente “[...] todo um arcabouço de instituições de regulação e controle das atividades econômicas do país [...] que reuniam, num formato corporativo, autoridades de governo, empresários, militares e técnicos civis” (Bielschowsky, 2000, pp. 253-254). Na pauta comum desses órgãos se destacava a defesa da economia nacional e de sua estruturação de forma a minimizar a vulnerabilidade às crises internacionais. A criação da riqueza com base na industrialização colocava-se, dessa forma, como agenda prioritária. Observando as condições e características do desenvolvimento dos países da América Latina cuja industrialização foi produto da expansão e transformação do setor primário-exportador, Bambirra (2019), aponta que, na região,

quando se fala em industrialização se fala em substituição de importações. De fato, o processo que assim ficou conhecido não pode ser menosprezado, pois foi, ao menos nos países que agora estamos estudando, a forma através da qual se conseguiu impulsionar a montagem de seu parque industrial. Os mecanismos desse processo – já bastante analisados na literatura econômica do continente – consistiram fundamentalmente, em sua primeira etapa, na substituição dos bens manufaturados estrangeiros pelos nacionais. Isso foi possível devido à contenção das importações, o que gerou uma demanda não atendida. A partir dessa situação, foram criadas as condições para a utilização das divisas obtidas mediante a exportação dos produtos do setor primário (agrícola ou de mineração, conforme o caso), orientando-as para a importação de equipamentos, máquinas e matérias-primas necessárias para a instalação de fábricas no território nacional, destinadas à produção de bens anteriormente importados (Bambirra, 2019, p.63).

Para isso, no Brasil, conduzindo-se o Estado a elevado grau de protagonismo, seriam criados seis órgãos de planejamento com alcance nacional. Foram eles o Conselho Federal de Comércio Exterior (1934), o Conselho Técnico de Economia e Finanças (1937), o DASP, Departamento Administrativo do Serviço Público (1938), a Coordenação de Mobilização Econômica (1942), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial (1944) e a Comissão de Planejamento Econômico-CPE (1944) (Bielschowsky, 2000,p.254). Por isso, “essas numerosas agências de planejamento geral e setorial dificilmente poderiam deixar de constituir-se, naquela fase de transição para o capitalismo industrial, em núcleos de reflexão coletiva sobre a problemática do desenvolvimento” (Bielschowsky, 2000, p. 258).

Assim, ao configurar-se a situação típica das antigas colônias na América Latina,

exportadoras de minerais e produtos agrícolas primários, com as manufaturas e uma industrialização incipiente ainda em posição inferior, ao Estado caberia, portanto, numa empreitada difícil, carregada de especificidades, a função indutora para enfrentar o atraso e a posição periférica do país, na busca da industrialização plena. Acerca dessa questão, a razão das intervenções apontadas por Saviani (2013) antes se dá porque, de acordo com Mello (1982)

as economias periféricas enquanto exportadoras de produtos primários (mais tarde se diria: na etapa do desenvolvimento para fora), não dispõem, assim, de comando sobre seu próprio crescimento, que, ao contrário, depende, em última instância, do vigor da demanda cêntrica. A demanda por produtos primários exercida pelo centro, após o rápido auge do comércio internacional que vai, digamos de 1880 a 1914, e marca o nascimento das economias periféricas, teria revelado pouco dinamismo, por duas razões: devido ao crescimento econômico relativamente lento dos países centrais e à queda de seu coeficiente global de importações, decorrente do deslocamento da hegemonia cêntrica da Inglaterra para os Estados Unidos. (Mello, 1982, p. 15).

Desse modo, ao se caracterizarem como exportadoras de produtos primários, imprime-se a essas economias seu traço fundamental, que é não ter em grau comparável o elemento dinâmico próprio das economias industrializadas, restringindo-se às primeiras etapas dos processos produtivos, estando a indústria presente nas etapas posteriores, sobretudo na produção de bens de capital. Assim, é a atividade industrial que provoca, aciona e demanda as atividades primárias e não o inverso. Os empresários periféricos aumentam a produção primária quando os empresários industriais aumentam a produção, estimulados por fatores ordinários da economia ou em tempos extraordinários, como nas guerras, por exemplo. A produção se expande, o lucro cresce, funcionando como tração para arrastar a produção primária e as etapas produtivas que lhe antecedem como produção industrial.

Observasse assim a nítida sintonia entre as aspirações industrializantes e desenvolvimentistas no pós-1930 e as questões educacionais levantadas pelos renovadores signatários do Manifesto dos Pioneiros.

Retornando ao contexto dos antecedentes ao lançamento do Manifesto dos Pioneiros, as divergências pautavam-se também pelos conflitos entre os religiosos e os reformadores. Entretanto, acerca dessa “polêmica”, Picheli (1997) lança um conjunto importante de perguntas. De acordo com o autor, a partir de sua dissertação de mestrado defendida naquele ano na Faculdade de Educação da Unicamp¹⁰⁷

[...] alguns questionamentos se fazem necessários. Houve mesmo uma polarização ideológica? De fato essa polarização chegou a representar interesses à esquerda e à direita? O Estado brasileiro por não representar os interesses objetivos de nenhum

¹⁰⁷ PICHELI, V. O IDORT enquanto proposta educacional, no contexto de formação da hegemonia burguesa no Brasil (1930-1944). Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 1997. Dissertação (Mestrado), 143 p. Disponível em <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/121176> . Acesso em: 25 set. 2023.

grupo social e , consequentemente, não ter um projeto educacional, teve um comportamento de árbitro entre as forças em debate? Tendo por base a noção de que com a Revolução de 30 se consolidou o projeto hegemônico da burguesia industrial [...] pode-se concluir que não houve uma polarização ideológica, no sentido de a ideologia representar os interesses de classes sociais antagônicas. Na verdade, renovadores e católicos representavam interesses das classes sociais dominantes naquele cenário. Entretanto, mais que explicitar ideologias antagônicas, os debates naquele momento serviram para obscurecer as propostas verdadeiramente representativas dos interesses populares. A polarização no campo das classes dominantes excluiu qualquer possibilidade de emergência de propostas mais radicais sobre a organização educacional. Mas como foi possível a polarização ocorrer dessa maneira? (Picheli, 1997, p. 102).

Para o autor, o divisor de águas seria o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova. Adotando reivindicações populares acerca da questão educacional, como a escola laica, para todos e gratuita, o Manifesto atrairia o apoio dos setores posicionados à esquerda do espectro político. Porém, as grandes linhas do documento sinalizavam a sintonia com os interesses da burguesia industrial, nos termos que serão expostos mais a frente. Assim, a polarização que se desenvolvia entre os renovadores, identificados com o progresso e a civilização, e católicos, identificados com a República Velha, “ o ensino privado e as concepções medievais da educação[...]” (Picheli,1997, p. 103) constituiu-se num biombo, numa “[...] operação ideológica, representativa da maturidade intelectual da burguesia industrial [...]. Fizeram dos tradicionalistas os ‘inimigos objetivos da revolução’ [...]” . (Picheli, 1997, p.103). Por isso se justificava a aliança entre amplos setores representantes do progresso contra **esse tenebroso inimigo**. Para o autor, a hegemonia da burguesia industrial em fase de ascensão e consolidação no cenário econômico nacional não era ameaçada de maneira alguma pelos tradicionalistas.

O Estado instaurado após a Revolução de 1930, portanto, tinha um projeto, ainda que não totalmente delineado. Como se verá mais adiante, a reforma apresentada pelo primeiro Ministro da Educação no governo provisório,

contemplava em seu conjunto tanto as bandeiras do movimento escolanovista quanto dos tradicionalistas católicos. Ao mesmo tempo em que procurava oferecer uma estrutura orgânica ao ensino secundário, comercial e superior a nível nacional, permitia também o ensino religioso nas escolas, bandeira cara ao catolicismo (Picheli,1997, p. 106).

A presença de Vargas na IV Conferência constituir-se-ia numa convocatória para a sociedade se integrar a esse projeto. Porém, ao apelo proferido pelo chefe do governo provisório, a organização da Conferência ponderava não estarem as preocupações de Vargas contidas no seu tema central, voltado ao debate “das grandes diretrizes da educação popular” (Saviani,2013, p. 232), o que remeteria a demanda para estudos e deliberações posteriores, numa eventual V Conferência Nacional, conforme sugerido pelo Presidente da IV Conferência, Fernando Magalhães. Assim, por sugestão do Presidente da Conferência, nos

meses iniciais de 1932, Nóbrega da Cunha encaminharia à Comissão organizadora da V Conferência o seu trabalho, informando também que Fernando de Azevedo assumiria o compromisso de “consubstanciar num manifesto todos os nossos ideias e fixar, dessa maneira, o sentido fundamental da política brasileira de educação” (Nóbrega da Cunha, 1932, pp.43-44, *apud* Saviani, 2013, p. 234).

Assim, de acordo com Romanelli (1991),

o “Manifesto”, elaborado por Fernando Azevedo e assinado por 26 educadores brasileiros, líderes do movimento de “renovação educacional”, inicia-se estabelecendo a relação dialética que deve existir entre educação e desenvolvimento, colocando aquela, porém, numa situação de primazia no que respeita aos problemas nacionais (Romanelli, 1991, p. 145).

Destaque-se que dos 26 signatários do texto nove eram colaboradores de Anísio Teixeira, então à frente da instrução pública do Distrito Federal. Do conteúdo do Manifesto, conforme expresso por Saviani (2013, p.241) recuperamos os tópicos a seguir, após a sua Introdução: A referência ao movimento de renovação educacional e às diretrizes que esclareciam o conjunto do documento. Em seguida, os fundamentos filosóficos e sociais da educação, as finalidades da educação, valores mutáveis e permanentes, os aspectos referentes à organização e administração do sistema educacional, o Estado em face da educação e a educação como função essencialmente pública, a partir de uma escola única. No mesmo tópico se afirmava a defesa da laicidade, da gratuidade, da obrigatoriedade da coeducação. No tópico relativo à função educacional, destaques para a unidade da função, a autonomia e a descentralização. Em seguida, a atenção às bases psicobiológicas da educação, o processo educativo, conceitos e fundamentos da educação nova. Por fim, a importância do planejamento do sistema, a partir de princípios e diretrizes tais como um plano de reconstrução educacional, suas linhas gerais e pontos críticos, o conceito de universidade e o problema universitário no Brasil, a questão dos melhores, a unidade da formação de professores e a unidade de espírito, foco no papel da escola na vida e sua função social. A conclusão voltava-se à democracia, um programa de longos deveres.

Com essa construção, o Manifesto se mostrava como uma autêntica carta de princípios para a educação brasileira, no momento em que o país buscava dar os primeiros passos para romper sua longa marcha de atrelamento aos interesses da colonização, marcado por uma economia agrária, primária, voltada à exportação, reflexa das demandas expressas pelos centros econômicos mundiais ainda representados hegemonicamente pela Europa, mas também já pelos Estados Unidos, que consolidaria sua posição após a Segunda Guerra Mundial. Neste sentido, eram claras as primeiras linhas do Manifesto, ao se afirmar por seu

intermédio que

[...] na hierarquia dos problemas nacionais, nenhum sobreleva em importância e gravidade ao da educação. Nem mesmo os de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional. Pois, se a evolução orgânica do sistema cultural de um país depende de suas condições econômicas, é impossível desenvolver as forças econômicas ou de produção, **sem o preparo intensivo das forças culturais e o desenvolvimento 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, à altura das necessidades modernas e das necessidades do país. Tudo fragmentário e desarticulado. (Azevedo et al., 1932, p. 1, grifo nosso).

Se sob um olhar o Manifesto se constituía numa carta magna para a educação brasileira, abordando um conjunto de temas estratégicos, do acesso à gestão democrática da educação, antes dispersos ou desarticulados, deixados pelo meio do caminho, ao mesmo tempo representava uma perspectiva de avanço dentro da ordem econômica, buscando estruturar a educação pública brasileira em sintonia com o desenvolvimento das “forças econômicas ou de produção”. O texto do Manifesto aponta um conjunto de questões e demandas aos governantes e ao próprio povo, em defesa da educação associada a um projeto de desenvolvimento econômico, laços progressivamente desestruturados após a supremacia do modelo econômico assentado no elevado endividamento do Estado, a partir dos anos de 1970, associado à valorização fictícia do capital, após os anos de 1990.

Embora sugira a educação como base para o desenvolvimento das forças econômicas e de produção, ao mesmo tempo a própria consolidação dos princípios e propostas educacionais contidos no Manifesto demandaria simultaneamente uma economia em desenvolvimento, capaz de gerar recursos ao Estado por meio da arrecadação dos tributos, sem o que as antigas fragilidades conhecidas desde a colônia e o império voltariam a se manifestar, deixando no papel as intenções anunciadas para a educação pública no país. Para Romanelli (1991, p. 189), tais demandas apontariam contudo que, mesmo no grupo que estaria à frente da Revolução de 1930 e de seus desdobramentos, no caso,

a burguesia industrial e a classe média, compostas por pequenos empresários, intelectuais, burocratas e militares, **ocorreria uma cisão com a penetração maciça do capital internacional na economia brasileira** [...] [podendo se] classificar também, grosso modo, o setor moderno da economia [...] em dois grupos, que entravam na composição da estrutura de poder do Brasil: a) O primeiro considerava a ação do Estado necessária, a fim de garantir lucro às empresas, devendo para isso, limitar-se a conceder incentivos, [sem] qualquer ingerência mais direta no controle e direção da economia, [com] uma política econômica aberta ao capital internacional [...]. Contrário a qualquer tipo de estatização, repudiava, no entanto, o liberalismo como doutrina social, já que, favorável à concentração de renda, temia a democracia como forma de vida social, econômica e política. b) O segundo grupo [...] considerava

a ação do Estado necessária **para garantir a sobrevivência da indústria nacional**. [...] composto de segmentos da pequena burguesia industrial e da classe média, propunha uma expansão do mercado interno, baseado numa política de proteção salarial, distribuição de certos benefícios de forma mais equitativa, a fim de garantir e expandir esse mercado, e a proteção objetiva e concreta do Estado contra a competição desigual ocasionada pelo investimento externo ou a presença de grandes firmas internacionais. Ligados ao liberalismo, nesse grupo de tendências nacionalistas podem identificar-se elementos e segmentos favoráveis à democratização da vida social, política e econômica. (Romanelli, 1991, p.189, grifos nossos).

A essa concepção aderira também o Partido Comunista Brasileiro, defensor da realização prévia da revolução democrático-burguesa no país, para se avançar em seguida à revolução socialista e ao comunismo. (Saviani, 2013, p. 273). Contudo, observando os mesmos impasses na América Latina,

a ilusão de uma revolução industrial liderada pela burguesia nacional foi destruída [...]. Agora, uma nova imagem do capitalismo (um “neocapitalismo”?), da “burguesia nacional” e da “interdependência internacional” das economias capitalistas está sendo reconstruída para justificar a transição atual e para criar a nova espécie de ideologia e de utopia burguesas dependentes (Fernandes, 1975, p.19).

O embate de concepções e proposições nesse aspecto em nosso país está posto na tese de doutoramento de Ricardo Bielschowsky, defendida na Universidade de Leicester, no Reino Unido, publicada no Brasil pela primeira vez em 1988, sob o título “Pensamento Econômico Brasileiro, o Ciclo ideológico do desenvolvimentismo”. Para o autor,

as décadas de 30, 40 e 50 são o período básico de implantação do sistema industrial brasileiro. Nessa época ocorreu uma rápida e profunda divisão do trabalho nacional, através de um processo que introduziu e disseminou, em parcela significativa do sistema produtivo em transformação, o progresso técnico mundial, até então praticamente confinado aos limites do comércio exterior do país. (Bielschowsky, 2000, p. 7).

Ao referir-se ao esforço desenvolvido na pesquisa, que ele considera associado tanto a uma análise da “história dos sistemas de economia política” quanto à “história do pensamento econômico”, o autor indica que

[...] o pensamento econômico que relatamos estava politicamente engajado **na discussão do processo de industrialização brasileira**. O conceito-chave que organiza o relato e que lhe concede unidade é o de “desenvolvimentismo”. Entendemos por desenvolvimentismo, nesse trabalho, a ideologia de transformação da sociedade brasileira definida pelo projeto econômico que se compõe dos seguintes pontos fundamentais: a) a industrialização integral é a via de superação da pobreza e do subdesenvolvimento brasileiro; b) não há meios de alcançar uma industrialização eficiente e racional no Brasil através das forças espontâneas do mercado; por isso, **é necessário que o Estado a planeje**; c) o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores econômicos e os instrumentos de promoção dessa expansão; e d) o Estado deve ordenar também a execução da expansão, captando e orientando recursos financeiros, e promovendo investimentos diretos naqueles setores em que a iniciativa privada seja insuficiente. (Bielschowsky, 2000, p. 7, grifo nosso).

Articula-se assim estreita relação com o que se encontra narrado por Saviani (2013) ao observar que

[...] considerando a variedade de forças que concorreram para a Revolução de 1930, firmou-se na historiografia a seguinte interpretação: não havendo nenhum grupo com legitimidade para assumir o controle governamental, teria emergido do movimento vitorioso um “Estado de Compromisso” [...]. À luz do exposto, conclui-se que [...], [portanto], caberia considerar que esse Estado se pôs como agente, no plano governamental, da hegemonia da burguesia industrial. Não importa se isso foi, ou não, resultado de uma diretriz política deliberadamente formulada e intencionalmente conduzida. A análise dos fatos subsequentes conduz a essa conclusão. (Saviani, 2013, pp.191-193).

Ao assumir a condição de agente da hegemonia da burguesia industrial, o Estado teve diante de si um conjunto de desafios para mover o país rumo à industrialização. Um desses aspectos residia no exame da capacidade de diversificação do crescimento para fora, puxado por um conjunto de empresas produtoras de certo produto primário de exportação. A demanda interna para bens de consumo pelos assalariados estava atrelada, antes de mais nada, à função macroeconômica de produção do setor exportador.

Para Mello (1982),

distintas haveriam de ser, então, as possibilidades de criação de um mercado interno considerável: de um lado, nas economias mineiras, o elevado grau de mecanização acarretaria uma reduzida absorção de mão-de-obra; e de outro, nas economias agrícolas, o emprego do fator trabalho seria pequeno na pecuária, maior no caso das culturas anuais e máximo quando se tratasse das culturas perenes. Obviamente a demanda estaria atrelada, ainda, à taxa de salários vigentes, que se fixaria em razão do excedente de mão-de-obra disponível em cada momento. Para se avaliar o poder de irradiação do setor exportador, necessitar-se-ia, ainda considerar o tipo de infraestrutura exigido para seu desenvolvimento, quem são seus proprietários (nacionais ou estrangeiros) e qual é seu ritmo de crescimento. No passo seguinte, verifica-se de que maneira um mercado interno amplo poderia fazer surgir o setor industrial. A ênfase, naturalmente, é posta no poder de concorrência da produção industrial interna em relação às importações [...] (Mello, 1982, pp. 89-90).

Assim, seria pertinente pensar em industrialização na etapa primário-exportadora? Melhor ainda: seria possível vincular o crescimento da indústria de bens de consumo corrente e, mesmo, de algumas poucas indústrias leves de bens de produção, como verificado em alguns países latino-americanos (Argentina, México, Brasil, Chile e Colômbia) ao conceito de industrialização? As respostas à crise de 1929 apontam que a industrialização já caminhava a passos largos antes mesmo daquele período. A crise terminou por acelerar essa transformação. Para Saviani (2013)

guiando-se por esse projeto, o Brasil consolidou, sob a égide do modelo de substituição de importações, as indústrias de bens de consumo não duráveis até o início de 1950 e instalou nos anos finais dessa década, no governo de Juscelino Kubitschek, as indústrias de bens de consumo duráveis. (Saviani, 2013, p.193).

Como base dessas intervenções estavam a pequena indústria do aço, com a presença da Companhia Siderúrgica Belgo-Mineira, e a indústria do cimento, nascidas na década de 1920 (Mello, 1982, pp.164-166). A indústria pesada restaria como obra do Estado Novo (Saviani, 2013, p.193). O que essas empreitadas significavam para a construção de um projeto

de educação para o país? Que demandas a industrialização e a urbanização progressiva que lhe acompanharia exigiam do sistema educacional e da educação profissional no país?

Uma das primeiras medidas após a posse de Vargas em novembro de 1930 como governo provisório foi a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, ocupado por Francisco Campos, do movimento da Escola Nova. O ano seguinte inauguraria os tempos da Reforma Francisco Campos, marcada logo no primeiro semestre de 1931 pela edição de sete decretos, com as seguintes determinações: 1) Decreto 19.850, de 11 de abril de 1931: Cria o Conselho Nacional de Educação; 2) Decreto 19.851, da mesma data: Dispõe sobre a organização do ensino superior no Brasil com a adoção do regime universitário; 3) Decreto 19.852, também de 11 de abril, dispondo sobre a organização da Universidade do Rio de Janeiro; 4) Decreto 19.890, de 18 de abril de 1931, dispondo sobre a organização do Ensino Secundário; 5) Decreto 19.941, de 30 de abril de 1931, que estabeleceu o ensino religioso nas escolas; 6) Decreto 20.158, de 30 de junho de 1931, para a organização do ensino comercial e da profissão de Contador e 7) Decreto 21.141, de 14 de abril de 1931, consolidando as disposições acerca do ensino secundário. (Saviani, 2013, pp. 195-196). A educação, dessa forma, adquiria expressão nacional. Francisco Campos continuaria exercendo sua função como Ministro, deixando o cargo em 1932, por suspeitas de que estaria apoiando a Revolução Constitucionalista daquele ano. Gustavo Capanema seria então o nome de Vargas para o Ministério, assumindo em 1934, após sua posse constitucional.

No Ministério da Educação, após instituir a Universidade do Brasil como modelo para o segmento quando da criação de novas instituições de ensino superior que viessem a surgir no país, e também promover em 1938 a criação do INEP, Gustavo Capanema promulgou as Leis Orgânicas do Ensino, que se tornariam conhecidas como a Reforma Capanema, reorganizando-se assim a estrutura educacional que havia antes sido desenhada e instituída por Francisco Campos, no primeiro semestre de 1931. Dessa vez seriam oito os Decretos-Leis, que dariam sustentação à referida reforma.¹⁰⁸

A criação do SENAI e do SENAC e as demais disposições referentes ao ensino profissional, dividido em industrial, comercial e agrícola, confirmariam o caminho sem volta

¹⁰⁸ **Os Decretos são os seguintes:** Decreto-Lei 4.049, de 22 de janeiro de 1942, que criou o SENAI; Decreto-Lei 4.073, de 30 de janeiro de 1942; da Lei Orgânica do Ensino Industrial; Decreto-Lei 4.244, de 09 de abril de 1943, da Lei Orgânica do Ensino Secundário; Decreto-Lei 6.141, de 28 de dezembro de 1943, da Lei Orgânica do Ensino Comercial; Decreto-Lei 8.529, de 02 de janeiro de 1946, da Lei orgânica do Ensino Primário; Decreto-Lei 8.530, de 02 de janeiro de 1946, da Lei Orgânica do Ensino Normal ; Decreto-Lei 8.621, de 10 de janeiro de 1946, que criou o SENAC; Decreto-Lei 9.613, de 20 e agosto de 1946, da Lei Orgânica do Ensino Agrícola (Saviani.2013,p.271).

das reformas educacionais com sua evidente associação ao projeto de desenvolvimento pela vida da industrialização, marcados, porém, pela concepção dualista

separando o ensino secundário, destino às elites condutoras, do ensino profissional, destinado ao povo conduzido e concedendo apenas ao ramo secundário a prerrogativa de acesso a qualquer carreira de nível superior; corporativista, pois vinculava estreitamente cada ramo ou tipo de ensino às profissões e aos ofícios erqueridos pela organização social (Saviani, 2013, p. 270, grifos nossos).

Em dissonância, porém, frente às aspirações do Manifesto dos Pioneiros, pensando a relação da educação com o desenvolvimento nos marcos do capitalismo, no campo da esquerda, sob influências do movimento anarquista e demais correntes operárias, as correntes que não alcançaram a expressão nem de católicos nem de escolanovistas se viram enfraquecidas, sobretudo quando o PCB, adere às teses da revolução democrático-burguesa como etapa para a construção do socialismo e o comunismo no país.

Porém, de acordo com Saviani (2013, p. 274), com apoio de Valério Konder, do PCB, documento redigido por Paschoal Lemme, considerado próximo do PCB, intitulado “Manifesto dos Inspectores de Ensino do Estado do Rio de Janeiro ao Magistério e à Sociedade Fluminense”, marcava diferenças explícitas em relação ao “Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova”, notadamente em relação às considerações postas por esse “Manifesto”, defendendo a precedência do “magno problema da educação”, quando se considerou que “nem mesmo os [problemas] de caráter econômico lhe podem disputar a primazia nos planos de reconstrução nacional”. O “Manifesto” redigido por Paschoal Lemme em 1934 apontava em suas considerações finais que **“a renovação escolar não pode ser realizada integralmente sem a revisão da estrutura econômica da sociedade atual, capitalista”** (Lemme, 2004, p.243, *apud* Saviani, 2013, p. 274, grifo nosso). O autor do Manifesto dos Inspectores de Ensino expressaria ainda que, nessa sociedade baseada na exploração do homem pelo homem, “qualquer plano de pura renovação educacional falhará, por não servir aos seus interesses supremos de dominação da massa em benefício de uma minoria parasitária e improdutiva” (Lemme, 2004, p.244, *apud* Saviani, 2013, p. 274). Ainda para Lemme,

[...] é por isso mesmo que nós, dentro de nossa propaganda, não nos limitamos a uma revisão de métodos de ensino, nem ficamos na pregação de ideias doutrinárias que geram métodos. Tivemos a coragem de dizer claro à sociedade fluminense que a renovação que propunhamos estava muito mais fora do que dentro da escola; dependia muito menos da compreensão que sobre o assunto pudesse ter o mestre do que da consciência social que possuísse a massa laboriosa do estado do Rio de Janeiro (Lemme, 2004, p.244 *apud* Saviani, 2013, p.274).

Para Saviani (2013, p.273), a aproximação e as alianças entre os setores de esquerda hegemonizados pelos escolanovistas pode se constituir numa “[...] possível explicação de por que não se chegou a uma formulação mais clara de uma concepção pedagógica de esquerda

por parte dos comunistas”. Assim,

na medida em que a concepção escolanovista tal como expressa no “Manifesto dos Pioneiros”, representava a revolução pedagógica correspondente à revolução democrático-burguesa, compreende-se que, na década de 1930, o escolanovismo tenha hegemonizado as posições progressistas, aí incluídas as correntes de esquerda (Saviani, 2013, p. 275).

Após a consolidação da ditadura do Estado Novo a partir de 1937, Getúlio Vargas seria deposto em 29 de outubro de 1945. Em seguida, em 02 de dezembro do mesmo ano, seriam realizadas eleições presidenciais, das quais sairia vitorioso com 55% dos votos o General Eurico Gaspar Dutra, lançado pelo PSD, com apoio do PTB e do próprio Getúlio Vargas. O candidato da UDN, Brigadeiro Eduardo Gomes, alcançaria 35% dos votos e Yedo Fiúza, apoiado pelo PCB, reuniria 10% dos votos. Eleito, Dutra parte em busca da construção de suas bases de sustentação, incorporando a UDN, partido que indicaria dois nomes para o alto escalão do governo, sendo que, um deles, Clemente Mariani, viria a ocupar a pasta da Educação. Composta a base, uma nova constituição seria promulgada em 18 de setembro de 1946, fruto da Assembleia Nacional Constituinte. No texto foram reestabelecidos os pilares que haviam cumprido o papel de espinha dorsal do programa de reconstrução nacional dos Pioneiros da Escola Nova.

Nos debates ocorridos no processo constituinte em defesa da escola pública, manifestaram-se três correntes, identificadas como liberal-idealista, representada pelo Jornal *O Estado de São Paulo*, professores de filosofia e história da educação da USP, a liberal-pragmatista, com educadores do movimento renovador, integrados aos Pioneiros da Educação Nova, destacando-se entre eles Anísio Teixeira, Fernando de Azevedo, Almeida Junior e Lourenço Filho e, por fim, a corrente socialista, cujo líder principal foi Florestan Fernandes.

Para Saviani (2013)

diferentemente seja da visão liberal-idealista que atribui à educação o papel de formar o indivíduo autônomo, sem considerar as condições sociais em que vive; seja da visão liberal-pragmatista que entende ser o papel da educação ajustar os indivíduos à realidade social em mudança, a tendência socialista procura compreender a educação a partir de seus determinantes sociais, considera-a um fator de transformação social provocada (Fernandes, 1960, pp.172-173 *apud* Saviani, 2013, p.290).

Destacando a intensa peregrinação de Florestan Fernandes em defesa das concepções socialistas, Saviani afirma que “o esforço empreendido por Florestan Fernandes contribuiu de forma importante para que a discussão sobre a LDB chegasse às massas e aos sindicatos operários” (Saviani, 2013, p. 292).

Para Okumura e Novaes (2020),

[...] a militância de Florestan Fernandes nas campanhas em defesa da escola pública, chamada por ele de cruzadas em defesa das escola pública, foi extremamente

expressiva. Florestan Fernandes se destacou como um dos principais ícones da luta pela educação pública brasileira no final desde a década de 1950.[...] (Okumura, Novaes, 2020, p.22).

Para os autores, Florestan Fernandes teve destacada atuação nas mobilizações em prol da escola pública. Intelectual respeitado e militante, foi indispensável para a construção da “Campanha em Defesa da Escola Pública”, deflagrada em 1959. Segundo os autores acima referidos,

as reivindicações preconizadas pelo grupo encabeçado por Florestan Fernandes objetivavam: a) a qualidade e a eficácia do ensino por meio de melhores condições para a escola pública visto que vivemos num país subdesenvolvido e dotado de recursos escassos para a educação que pode, se obter a exclusividade da destinação da verba pública ao ensino público, produzir um ensino de mais qualidade, sem restrições econômicas, raciais e religiosas, aos indivíduos de toda a camada popular e b) a pretensão de impedir que o Estado Democrático continuasse aprisionado pelos interesses particularistas de classe na esfera educacional, tendo mais autonomia na elaboração que competem as ações administrativas e políticas diante da improdutividade e destinação de recursos oficiais direcionados a educação nacional. Florestan Fernandes e seu “grupo” lutava por melhores condições básicas para a formação do Estado Democrático. Ele entendia que, diante a realidade educacional brasileira, havia uma necessidade de profundas transformações, a qual denominava de “revolução educacional” (Fernandes, [1966], 2020, *apud* Okumura, Novaes, 2020, pp. 39-40).

Naquele contexto, ao se referir à natureza dos problemas educacionais brasileiros, Florestan Fernandes entende que,

[...] o aludido esforço de reconstrução nacional requer uma verdadeira revolução em nossa rede escolar, em nossas técnicas e hábitos educacionais, na mentalidade dos nossos educadores e no mundo pelo qual o homem comum define socialmente a importância da educação escolarizada. Na verdade, nossa posição radical ao projeto de Diretrizes e Bases provém do fato de ele permanecer fundamentalmente neutro diante da imensa revolução que nos toca fazer, **para ajustar-se o ensino, quantitativa e qualitativamente, às funções que as escolas brasileiras precisam preencher na nova ordem econômica, política e social em formação ou desenvolvimento na sociedade brasileira.** [...] Ora, uma coisa é a educação de elite e para as elites; outra, bem diversa, é a educação do Povo para o Povo. **Será inútil falar em fórmulas mágicas, como “desenvolvimento econômico”, “progresso social” ou “democracia”, enquanto não se substituir o sistema educacional que possuímos, montado para elites, por um sistema educacional aberto a todos, capaz de preparar o homem para uma sociedade na qual o trabalho é uma fonte de dignificação das pessoas e todos aspiram à liberdade, à igualdade de oportunidades e à segurança social** (Fernandes, 2020, pp.93-94, grifos nossos).

Nos anos seguintes à apresentação do substitutivo do deputado Carlos Lacerda em 26 de novembro de 1958 ao Projeto de Lei para as Diretrizes e Bases da Educação Nacional e após sua aprovação pela Câmara dos Deputados, Florestan Fernandes, mais uma vez , manifestar-se-ia afirmando que,

[...] temos cometido vários erros e confusões em nossa política educacional. Primeiro, ignoramos as exigências da educação popular e sua importância para sairmos do caos político, do atraso cultural e da dependência econômica. Segundo, convertendo em objetivo central dos programas governamentais a propagação de tipos de escolas que mal nos serviram no passado, quando se tratava apenas de instruir os rebentos das

famílias senhoriais, mas que não atendem às complexas necessidades educacionais de nossa época. Terceiro, subestimando e negligenciando o ensino elementar comum, abandonando-o um criminoso estado de degradação e perversão. Quanto [sic], forjando o fantasma do combate ao analfabetismo por qualquer meio, quando se sabe (ou se deveria saber), que a nossa principal dificuldade está na má qualidade e na pior distribuição do ensino elementar comum. Quinto, alimentando concepções anacrônicas que interferem a consolidação de uma política educacional frutífera, suscetível de orientar-nos na expansão concomitante dos vários ramos e níveis de ensino (Fernandes, 2020, pp.94-95).

]

Nessa trajetória, foi tornando-se a cada dia mais claro o conflito entre a defesa da escola pública e a defesa da escola particular, entre o público e o privado na educação. No embate entre campos antagônicos multiplicaram-se as publicações em jornais e revistas, produzindo-se centenas de matérias e artigos dando suporte a um ou ao outro lado. No plano dos principais jornais do país à época, o *Estado de São Paulo* se colocou à frente do movimento em defesa da escola pública, tendo publicado mais de sessenta artigos entre janeiro de 1957 e março de 1962. O *Correio Paulistano*, de São Paulo, a *Tribuna da Imprensa*, do Rio de Janeiro e, também, de certo modo, a *Folha da Manhã* (*Folha de São Paulo*), *Jornal do Brasil* e *Correio da Manhã* (ambos do Rio de Janeiro), estes dois não monoliticamente, também engrossaram a defesa da escola pública. Por fim, em 1960, publicar-se-ia uma coletânea com 55 textos em defesa da escola pública, organizados por Roque Spencer Maciel de Barros. Nessa expressiva coletânea encontrava-se o “Manifesto dos Educadores: mais uma vez convocados”, redigido por Fernando de Azevedo (Barros, 1960, pp.57-82, *apud* Saviani, 2013, p. 293).

Num contexto em que destacava o rápido crescimento demográfico, a industrialização e a expansão urbana também aceleradas, bem como as mudanças econômicas e sócio-culturais derivadas dessas transformações o referido Manifesto, carro chefe da campanha em defesa da escola pública, defendia que os educadores se posicionassem junto à população e ao governo, e tendo sido o Manifesto de 1932 um plano para o futuro, agora o desafio se tornava inadiável como programa de realizações práticas. As carências que o documento revelava no seu diagnóstico, entretanto, não poderiam gerar uma opinião negativa, culpando-se a educação pública pelo seu abandono em sucessivos governos. As respostas a essas questões não poderiam, por isso, se cingir ao curto prazo, exigindo-se planejamento, posto que não havia sido a educação pública que falhara, mas aqueles responsáveis por sua expansão e efetivação de acordo com planos e reformas nacionais. Neste sentido a responsabilidade dos gestores e governantes para com as novas gerações, num ambiente de mudanças aceleradas como visto antes, se constituiria numa obrigação destes e num direito daquelas exigível de pronto, do qual dependeria o futuro do país., enfatizando-se que a

educação é dever do Estado, devendo ser ofertada e mantida obrigatoriamente pelos poderes públicos, sendo livre à iniciativa privada. Os integrantes do Manifesto entendiam que a educação pública era uma conquista da democracia liberal desde o século XIX, consolidando-se como resposta às exigências do desenvolvimento de uma civilização a partir dos avanços científicos. Por isso, o “Manifesto dos Educadores mais uma vez convocados” defendia uma escola pública amparada em ideais democráticos, sustentáculos de uma educação liberal e democrática, voltada para o trabalho e o desenvolvimento econômico, para o progresso das ciências e das técnicas com base na sociedade industrial, uma escola de caráter universal, obrigatória e gratuita em todos os graus e, também, integral.

Percebe-se assim a sintonia existente entre esse projeto de educação e o ideário da modernização das estruturas econômicas do país por meio da industrialização, tomada como sinônimo de progresso, única via para a superação do atraso e das desigualdades próprias do modelo agrário exportador anterior, primário, originado nos interesses das metrópoles desde a colonização. A educação sugerida, portanto, mostrava-se como a via de aceleração de um capitalismo tardio, mas que se almejava liberal e democrático. Sua perspectiva tecnológica tinha um objetivo: inserir o homem nas condições necessárias para a transformação das situações adversas em seu ambiente, caminho que dependeria da preparação científica e técnica das novas gerações a partir dos recursos propiciados pela civilização atual. Corroborando essas considerações, o Manifesto deixara assinalado que as transformações que impulsionaram a industrialização como face hegemônica das atividades econômicas determinaram mudanças nos sistemas de ensino, requerendo sua ampliação e acolhida a toda a população em idade escolar, tornando os desafios extremamente importantes e de tal envergadura que somente o Estado poderia assumi-los adequadamente. Ao encerrar o Manifesto, seus signatários se oporiam enfaticamente “a todas as medidas radicais que, sob as aparências enganadoras de liberdade, tendem forçosamente a conduzir-nos ao caminho perigoso da anarquia senão das pressões ideológicas, abertas ou dissimuladas” (Barros, 1960, p.80, *apud* Saviani, 2013, p. 296). O novo Manifesto, enfim, fortaleceria a defesa da escola pública como dever do Estado, cabendo-lhe a expansão dos sistemas de ensino mediante o princípio de que os recursos públicos estivessem reservados exclusivamente ao ensino público.

Neste sentido, observada toda a trajetória das propostas e embates educacionais ocorridos após a Revolução de 1930 até chegarmos a LDB, é possível afirmar que a questão social deixaria de ser “caso de polícia” para ser “caso de política”, tanto sob a direção das reformas, várias, e diretrizes de políticas educacionais, quanto por meio dos esforços, como

relatamos a partir de Bielschowsky (2000), Mello (1982) e Picheli (1997), visando a transformação da antiga base econômica agrário-exportadora na direção do desenvolvimento nacional, ideia-guia que passou a ser identificada ideologicamente como “nacional-desenvolvimentismo”.

Nessa perspectiva, conforme assinala Anísio Teixeira,

[...] enquanto o país não se decidir sobre suas próprias instituições democráticas e, para ser específico, sobre o cumprimento de suas constituições, tanto a federal, quanto as estaduais, votadas em 46 e 47, e até hoje à espera de execução, pouco podemos fazer, nós educadores, para ajustar as arcaicas estruturas educacionais vigentes às novas estruturas econômicas, que o processo de industrialização, de qualquer modo, está construindo para o Brasil materialmente desenvolvido de amanhã (Teixeira, 1969, pp.198-201, *apud* Saviani, 2013, p. 315).

Para Saviani, “aflora pois também em Anísio Teixeira o tema da consciência aprofundado por Álvaro Vieira Pinto e retomado por Paulo Freire” (Saviani, 2013, p. 315). Para Anísio o “nacionalismo é, fundamentalmente, a tomada de consciência pela nação de sua existência, de sua personalidade e dos interesses de seus filhos” (Teixeira, 1976, p.320, *apud* Saviani, 2013, p. 315). Por isso, o nacionalismo é mais que a defesa contra inimigos externos: “é um movimento da consciência da nação *contra* a divisão, o parcelamento dos seus filhos entre ‘favorecidos’ e ‘desfavorecidos’ e *contra* a alienação de sua cultura e de seus gostos [...]” (Teixeira, 1976, p. 320, *apud* Saviani, 2013, p. 316).

A perspectiva nacionalista, na vertente nacional-desenvolvimentista, em sintonia com as transformações econômicas rumo à industrialização do país, exigiria do Estado, portanto, a ativação de instituições e meios capazes de produzir análises, diagnósticos, para fazer avançar o projeto em curso. Para isso constituiu-se o Instituto Superior de Estudos Brasileiros, o ISEB, criado em 1955, pelo Decreto 57.608, de 14 de julho daquele ano, assinado pelo Vice-Presidente em exercício, João Café Filho, após o suicídio de Getúlio Vargas e antes da posse de Juscelino Kubitschek, um organismo apropriado, ao qual se atribuiria a tarefa de formular essa ideologia, desenvolvê-la, difundi-la e aplicá-la à análise da realidade brasileira, na direção de sua transformação. Contudo, se o analfabetismo limitava a participação das massas nas decisões políticas, posto que, dada essa condição, estavam impedidas de votar, como poderiam, contudo, se fortalecer reciprocamente os laços entre as propostas educacionais e o avanço da industrialização e das aspirações desenvolvimentistas, da superação da pobreza e da desigualdade no país a partir das informações e conhecimentos acerca da situação do país e de sua população produzidos pelo ISEB ?

Assim, campanhas de alfabetização se multiplicaram, por meio de programas e movimentos, organizados pelos governantes, dirigidos não apenas às populações urbanas, mas

também voltadas à erradicação do analfabetismo no meio rural. Essa agenda e essa dinâmica marcariam os vários movimentos surgidos no início da década de 1960, quando a educação popular se mostra diversa da concepção comum do início do século, quando associada à instrução elementar. Em 1960 o sentido havia se modificado. Educação Popular passa a representar um instrumento de conscientização, processo de educação do povo, pelo povo, para o povo, absolutamente mais amplo e crítico que o mero letramento, superando-se dessa forma a educação oferecida pelas elites, uma educação a partir dos grupos dirigentes e dominantes para o povo, uma alfabetização que mantinha o povo alienado, controlado, manipulado, permanecendo ajustado e domesticado à ordem existente.

Dessa forma inúmeras vertentes se associaram na direção de um processo popular de alfabetização, como as contribuições do ISEB e do Centro Brasileiro de Pesquisas Educacionais, o CBPE, a colaboração de pensadores cristãos e marxistas no período pós-guerra na Europa, as alterações processadas a partir do Concílio Vaticano II na doutrina social da Igreja Católica, servindo de lastro para a constituição dos Centros Populares de Cultura, os CPCs, os Movimentos de Cultura Popular, os MCPs, bastante expressivos no Nordeste e, sobretudo, em Pernambuco, posto que tiveram sua semente plantada a partir do MCP, em maio de 1960, junto à Prefeitura do Recife, além do MEB, Movimento de Educação de Base. A transformação das estruturas sociais e a valorização das culturas populares como autêntica expressão da cultura nacional se constituíram em fortes motes dos processos de alfabetização e mobilização, forjados numa concepção nacionalista e de libertação do país da dependência em relação as forças econômicas, culturais e sociais do exterior. As experiências reunidas nos Movimentos de Cultura Popular serviram de base às iniciativas desenvolvidas por Paulo Freire nas campanhas de alfabetização, também impulsionadas a partir do movimento “De pés no chão também se aprende a ler”, criado em 1961 pela Prefeitura de Natal (Germano, 1989, *apud* Saviani, 2013, p. 318).

Paulo Freire e os movimentos de alfabetização de adultos transformaram-se na expressão maior das conquistas originadas nas práticas educativas populares dos MCPs e do MEB. De acordo com Saviani (2013, p.321), as realizações e avanços, com a intensa repercussão dos movimentos de alfabetização, tirariam Paulo Freire do Recife, levando-o ao plano nacional. O educador pernambucano seria designado para presidir a Comissão Nacional de Cultura Popular, criada por meio de portaria do ministro Paulo de Tarso, assinada em 8 de julho de 1963, sendo chamado a assumir também a coordenação do Plano Nacional de Alfabetização, na passagem de 1963 para 1964. Entretanto, o golpe militar de 31 de março de 1964 interromperia todas as iniciativas em desenvolvimento no campo da cultura e da

educação populares, bem como da alfabetização de adultos no país, prendendo Paulo Freire e forçando-o, posteriormente, ao exílio no Chile, onde concluiria em 1965 a redação de “Educação como Prática de Liberdade”, cuja primeira edição no Brasil só surgiria em 1967. Em 1968 o autor pernambucano concluiria o manuscrito de *Pedagogia do Oprimido*, considerada sua obra mais importante, tendo recebido traduções em diversos idiomas. Para Saviani (2013),

Paulo Freire foi, com certeza, um de nossos maiores educadores entre poucos que lograram reconhecimento internacional. Sua figura carismática provocava adesões, por vezes de caráter pré-crítico, em contraste com o que postulava sua pedagogia. Após sua morte, em 1997, a uma maior distância, sua obra deverá ser objeto de análises mais isentas, evidenciando-se mais claramente o seu significado real em nosso contexto. Qualquer que seja, porém, a avaliação a que se chegue, é irrecusável o reconhecimento de sua coerência na luta pela educação dos deserdados e oprimidos que no início do século XXI, no contexto da ‘globalização neoliberal’, compõem a massa crescente dos excluídos. Por isso seu nome permanecerá como referência de uma pedagogia progressista e de esquerda (Saviani, 2013, pp.335-336).

As décadas transcorridas entre os anos de 1930 e de 1960, como vimos, foram de intensa efervescência, disputas e articulações no campo das políticas educacionais, com a consolidação da pedagogia nova, a afirmação de seus princípios e ideais em Manifestos e reformas, chegando-se em 1961 à construção da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, e à deflagração de expressivas ações no campo da educação popular a partir dos compromissos com a alfabetização de adultos na perspectiva de desenvolvimento de uma consciência crítica acerca das condições de vida das populações periféricas urbanas e rurais. Foi o tempo dos ventos da Revolução Cubana, ao final dos anos de 1950, do acirramento da Guerra Fria entre Estados Unidos e União Soviética, o tempo das Ligas Camponesas, da luta por reformas de base, tempo de tempero da pedagogia nova. Ao mesmo tempo, na esfera da economia, como visto antes em Bielschowsky (2000) e Mello (1982), de acordo com Draibe (1985),

a Revolução de 30 inaugurou a etapa decisiva do processo de constituição do Estado brasileiro. A quebra das “autonomias” estaduais que amparavam os “pólos oligárquicos” resultou numa crescente centralização do poder; concentraram-se progressivamente no Executivo federal os comandos sobre as políticas econômica e social bem como a disposição sobre os meios repressivos e executivos. O Estado seguirá federativo na sua forma, mas os núcleos de poder local e regional serão subordinados cada vez mais ao centro onde se gestam as decisões cruciais. Esse movimento de centralização e concentração de poder, sob os múltiplos aspectos em que se expressou, conduzirá o Estado brasileiro a uma forma mais avançada de Estado Nacional, capitalista e burguês (Draibe, 1985, p. 60).

4.1.3.2 A visão da educação na ditadura militar

Com o golpe militar de 1964, que imprimiu “uma orientação dos rumos da política e da economia de forma que eliminasse os obstáculos que se interpunham à sua inserção definitiva na esfera do controle do capital internacional” (Romanelli, 1991, p.193), e a intensa

repressão desencadeada pela ditadura sobre os partidos de esquerda, os movimentos sindicais e populares, os avanços e conquistas desse campo arrefeceram. O endurecimento ocorrido ao final da década de 1960, especialmente em 1968 e 1969, importava mais retrocessos, abrindo porém mais espaços para a ação dos empresários, economistas e intelectuais sintonizados com o regime militar, como Antônio Delfim Netto¹⁰⁹ e Roberto Campos¹¹⁰. Neste sentido, se de um lado a predominância da pedagogia renovadora perderia força paulatinamente, com o fechamento das escolas que nela se referenciavam até o início dos anos de 1970, por outro lado, o ambiente da ditadura serviu de impulso para iniciativas existentes ainda no final dos anos de 1950 e outras erigidas pelo regime militar. Refiro-me em primeiro plano à constituição do IBAD- Instituto Brasileiro de Ação Democrática, em 1959, entidade empresarial voltada às atividades políticas, fartamente financiada por dinheiro privado, inclusive fundos internacionais, especialmente norte-americanos e que atuava com intensa propaganda e interferência nos bastidores de vida política nacional, sobretudo financiando candidaturas e bancadas tanto na esfera federal quanto na dos estados, tendo apoiado Jânio Quadros na sua campanha para a Presidência da República. A suspeição acerca de seus métodos de financiamento levou à constituição de uma Comissão Parlamentar de Inquérito no Congresso para a investigação daqueles indícios e embora os trabalhos da CPI não tenham avançado muito, pois muitos de seus membros haviam sido financiados pelo IBAD, a instituição seria fechada em 20 de dezembro de 1963 por decisão judicial. Contudo, atuantes na defesa de seus princípios e interesses, os empresários já haviam se lançado na esfera educacional, dois anos após o surgimento do IBAD, por meio da criação do Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais, o IPES, fundado 29 de novembro de 1961. Na oportunidade, as articulações ampliavam-se com empresários de multinacionais e com a Escola Superior de Guerra, a ESG, por intermédio dos Generais Heitor de Almeida Herrera e Golbery do Couto e Silva, que desempenharia intenso papel durante todos os governos militares e também no desenho da chamada “abertura

¹⁰⁹ O Economista Antônio Delfim Netto, formado pela USP em 1951, foi ministro da Fazenda dos governos militares de Costa e Silva (1967-1969) e Médici (1969-1973), e ministro da Agricultura do governo Figueiredo (1979-1984), gestão durante a qual também foi secretário do Planejamento, controlando o Conselho Monetário Nacional e o Banco Central. Além disso, foi integrante do Conselho Consultivo de Planejamento do governo Castelo Branco (1964-1967). É lembrado, ainda, por ter sido um dos signatários do Ato Institucional Nº 5, de dezembro de 1968, medida que endureceu o regime militar. Disponível em <https://memoriasdaditadura.org.br/biografias-da-ditadura/delfim-netto/>. Acesso em 27 set. 2023.

¹¹⁰ Campos foi um dos principais formuladores de política econômica nos 1950 e 1960. Foi Superintendente e Presidente do BNDE durante o governo Kubitschek (1956-1960), quando capitaneou a equipe de planejadores do bem sucedido Plano de Metas e do malogrado Plano de Estabilização Monetária de 1958. Após o golpe militar de 1964, [além de responsável pela proposta de fundação do Banco Central] tornou-se Ministro do Planejamento no governo Castelo Branco (1964-1967), quando foi um dos principais formuladores do PAEG (Plano de Ação Econômica do Governo – 1964-1967) e do ambicioso Plano Decenal (1967-1977), que jamais foi posto em prática. Disponível em <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/NLsj75CxC7VhjNwr4jRhY9D/?lang=pt>. Acesso em 27 set. 2023.

lenta gradual e segura”, buscando tutelar a forma como o Brasil caminharia para o fim da ditadura militar.

Assim, ao lado do IBAD e da ESG, promovendo a discussão de linhas centrais para uma política educacional que acelerasse o desenvolvimento econômico e social do país, o IPES, que coordenara a oposição política ao governo de João Goulart, logo após o golpe militar cuidou de intervir no campo educacional, promovendo Simpósio sobre a Reforma da Educação e o Fórum “A educação que nos convém”. O primeiro aconteceria em dezembro de 1964. O documento intitulado “Delineamento geral de um plano de educação para a democracia no Brasil”, de autoria de João Roberto Moreira (Souza, 1981, p.49, *apud* Saviani, 2013, p.343) seria, ao lado de um outro documento básico, a peça de referência para as discussões ocorridas no Simpósio.

Desse modo, progressivamente, alinhando-se o projeto educacional aos interesses do modo de produção capitalista, redefinem-se as funções do Estado, em função de uma nova relação centro-periferia atrelada à expansão do capitalismo internacional, “visando melhor integração dos países periféricos no mercado mundial e um reforço de sua situação na periferia dessa mercado” (Romanelli, 1991, p.195). Neste sentido o modelo econômico que vai se fortalecer a partir de 1964 significou um “reforço de um modelo que já vinha se desenvolvendo à base da modernização dos hábitos de consumo das classes altas e médias altas e que precisava, portanto, centralizar mais os investimentos em setores que nem sempre eram básicos para o conjunto da população” (Romanelli, 1991, p.196). Entretanto, embora almejando fortalecer esse novo modelo econômico, a participação da educação nessa construção não se faria perceber de imediato, só revelando forma e conteúdo a partir de 1968. Por essa razão Romanelli (1991) aponta dois momentos distintos para a consolidação da inserção da educação como pilar do novo modelo. Ao lado da contenção e da repressão, o modelo buscou acelerar o ritmo de crescimento da economia, acompanhada do crescimento da demanda por educação, ocasionando uma crise na sua oferta em processo de massificação. Foi nesse processo que se geraram as condições para a assinatura de diversos convênios entre o MEC e a Agência para o Desenvolvimento Internacional (AID), vinculada ao governo dos Estados Unidos da América, visando desenvolver assistência técnica e cooperação financeira à organização do sistema educacional brasileira, sob a centralização da União e comando do regime militar implantado em 1964. Num segundo momento, deslocando-se dos problemas imediatos encontrados no cotidiano da esfera educacional, buscou-se a adoção, em definitivo, de “medidas para adequar o sistema educacional brasileiro ao modelo do desenvolvimento econômico que então se intensificava no Brasil” (Romanelli, 1991, p.196). Derrotados em 1964

os rumos do projeto de desenvolvimento orientado a partir das demandas de massa, sob hegemonia de setores de esquerda, democráticos e populares, e imposto pelo golpe e pela ditadura, a partir da aliança de fração da burguesia nacional com o capital internacional, um novo modelo econômico sob dependência do capital externo, pôs-se em pauta a expansão da demanda social da educação. Tal demanda estava acompanhada pela progressiva transferência da população do campo para a cidade, onde se implantavam novos empreendimentos industriais demandantes de, cada vez mais, força de trabalho operária, em especial nos setores metalúrgicos, metal-mecânicos e da indústria automobilística, sendo desse período, por exemplo, a implantação do salário-educação. Para Romanelli (1991, p. 196), “ como o governo assumiu o papel acumulador de capital para promover a expansão econômica, essa fase vai caracterizar-se por uma expansão do ensino que, embora grande, teve de ser contida dentro de certos limites, a fim de não comprometer a política econômica adotada”. Por isso o crescimento da oferta ficou, ainda, aquém da demanda, gerada por uma população que, além de atraída pelos ventos ufanistas do progresso e da modernização industrial, via-se também tangida de seus territórios no campo pela eterna presença da seca e do descaso do Estado para com a resolução de sua convivência produtiva e socialmente adequada, sobretudo no semiárido. Nunca será demais lembrar, segundo Furtado (1999, pp.84-85), que a indústria da seca, os latifundiários que barraram os projetos de irrigação e a classe política “que tende a ser atrasada”, foram as três forças adversárias enfrentadas por ele quando esteve à frente da SUDENE, a Superintendência para o Desenvolvimento do Nordeste. A oferta menor que a demanda, portanto, gerou os “excedentes” que, aprovados nos exames vestibulares, não conseguiam ingresso, por escassez na oferta de vagas, no ensino superior. Para dar respostas a esse amplo conflito, que tanto pautou as lutas estudantis no período, o MEC delegou em definitivo aos técnicos disponibilizados pela AID a reorganização do sistema educacional brasileiro. Desse modo, com suas proposições, gerando protestos por todos os lados, os acordos MEC-USAID terminariam por agravar a crise educacional (Romanelli, 1991, p. 197). As soluções então apresentadas a partir da constituição da Comissão Meira Matos, sob a forma do conhecido Relatório Meira Matos, tomariam a forma de Projeto de Lei, posteriormente sancionado como Lei 5.540, de 28 de novembro de 1968. A partir da lei buscou-se regulamentar as matrículas no ensino superior (Decretos-Leis 405, de 31 de dezembro de 1968 e 574, de 08 de maio de 1969), bem como a contenção dos protestos estudantis, por meio do também Decreto-Lei 477, de 11 de fevereiro de 1969. Por fim, essa segunda fase de normatização das decisões educacionais fecharia com chave de ouro a integração do planejamento educacional ao Plano Nacional de Desenvolvimento, despontando nesse

documento a educação como prioritária, na perspectiva dos rumos e estratégias para o desenvolvimento das sociedades periféricas pautados pelas agências de cooperação internacional. Romanelli (1991) aponta, contudo, como causas ou fatores do subdesenvolvimento, divergindo das concepções pautadas pelas agências internacionais, que viam o subdesenvolvimento como etapa para o desenvolvimento,

a presença ou a predominância política de grupos sociais oligárquicos e tradicionais estruturas de poder; a predominância do setor agrário-exportador sobre o industrial; os períodos de transição de uma sociedade, tida como tradicional, para uma sociedade moderna, como fenômeno que se dá naturalmente (Romanelli, 1991, p.198).

Para a autora, “o que torna insuficiente essa teoria do subdesenvolvimento é o apego a aspectos particulares para interpretar a totalidade do subdesenvolvimento”(Romanelli, 1991, p. 199). Para as agências, segundo Romanelli (1991, p.199)

o problema do subdesenvolvimento deve ser tratado, predominantemente, como problema técnico [...]. É com base nessa forma de encarar o subdesenvolvimento que tais agências internacionais têm proposto formas de cooperação para o desenvolvimento da educação no terceiro mundo.

Na verdade, calcado num modelo que teve como carro chefe a associação da fração dominante da burguesia nacional com as grandes multinacionais responsáveis pela consolidação da industrialização pós-1964, o projeto econômico demandava para sua consolidação um mercado de consumo para as classes médias e médias altas e uma força de trabalho com níveis de escolarização e treinamento capazes de assegurar a produção de bens de consumo destinados àquelas classes, para o que se fazia necessária também a produção de bens de capital produtores de bens de consumo. Daí, de acordo com Romanelli (1991),

a supervalorização das áreas tecnológicas com predominância do treinamento específico sobre a formação geral e a gradativa perda de *status* das humanidades e das ciências sociais, de modo geral, nas reformas do ensino desencadeadas por atuação desse tipo de ajuda internacional para a educação (Romanelli, 1991, p.203).

Dessa forma, considerando que

nenhum Estado capitalista [...] pode prescindir de uma ideologia de justificação que dá conteúdo e substância à sua ação. Num país dependente, a essa ideologia, evidentemente alimentada pelas camadas ou grupos detentores do poder, corresponde, se não a ideologia alimentada pelas camadas dirigentes dos países centrais, pelo menos o reflexo dela (Romanelli, 1991, p.209).

Por isso, de acordo com Romanelli (1991), os objetivos práticos a que visa a ação da AID se dão por meio dessa estratégia:

Estabelecer uma relação de eficácia entre recursos aplicados e produtividade do sistema escolar;
Atuar sobre o processo escolar em nível de microsistema, no sentido de se “melhorarem” conteúdos, métodos e técnicas de ensino;
Atuar diretamente sobre as instituições escolares, no sentido de conseguir delas uma “função mais eficaz para o desenvolvimento”;

Modernizar os meios de comunicação de massas, com vistas à melhoria da “informação nos domínios da educação extra-escolar;
Reforçar o ensino superior “ com, vistas ao desenvolvimento nacional” (Romanelli, 1991, p.210).

Considerando, porém, a insuficiência de recursos financeiros para a educação, a partir da análise das deficiências dos sistemas de ensino sistematizadas por estudos da realidade em questão, desenvolvidos tanto por John Hilliard, diretor do *Office of Education and Human Resources* da AID, entre 1966 e 1973, e por Rudolph Atcon, membro da AID que orientou os programas e propôs as linhas gerais de reformulação da Universidade brasileira, entre outras medidas, foi criado o FNDE, Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação, pela Lei 5.537, de 21 de novembro de 1968., visando a captação de recursos e sua aplicação no financiamento de projetos de ensino e pesquisa, nos três níveis de ensino, vinculando-o ao Ministério da Educação e Cultura (Romanelli, 1991, p. 227). A reforma universitária que surgiria dessa construção seria caracterizada, portanto, pela integração de cursos, áreas, disciplinas, composição curricular, com disciplinas obrigatórias e optativas, teoricamente atendendo a interesses individuais dos alunos; centralização administrativa, didática e de pesquisa, curso de vários níveis e duração diferente, incentivo formal à pesquisa, extinção da cátedra, ampliação da representação nos órgãos de direção às várias categorias docentes, dinamização da extensão universitária e controle da expansão e orientação da escolha da demanda pelo planejamento da distribuição de vagas (Romanelli, 1991, p.230). A “reforma universitária”, portanto, modernizaria sem romper com as antigas tradições, nem ferir interesses conservadores, controlando, ao mesmo tempo, a inovação, o que não ameaçaria as estruturas de poder, alinhando-se a um certo padrão de desenvolvimento econômico. Ao escolher essa opção, o governo militar associou-se à posição dos dirigentes da AID, que optavam por focar a **educação como fenômeno isolado do resto do contexto social e político, vendo as reformas com caráter meramente técnico-administrativo** (Romanelli, 1991, p.231, grifos nossos). Dessa forma, com “uma boa direção” e “uma boa organização”, chegar-se-ia a “um rendimento ótimo”. Nesse contexto, para Romanelli (1991), a racionalização, a eficiência e a produtividade tornam-se valores absolutos: têm validade em si e por si mesmos, como certas expressões usualmente adotadas na gestão das finanças públicas, frequentemente associadas ao vocábulo “fiscal”, como destacamos no capítulo 02. Óbvio que a defesa da racionalidade técnica escondia a opção ideológica por uma determinação relação entre a política educacional e o modelo econômico sob a égide do modo capitalista de produção, numa nação periférica e dependente à dinâmica dos centros hegemônicos do capital. Ainda para Romanelli (1991)

a separação do processo político em relação ao processo de planejamento (que é o processo racional) é uma distorção decorrente da distorção das próprias funções do Estado, ou, talvez, mais do que distorções estas, opções feitas pelo Estado em função de interesses prevalecentes nos estratos que manipulam seu aparelho (Romanelli, 1991, p. 231).

Desse modo, o novo modelo proposto pela reforma pretende agregar a racionalidade administrativa à universidade, para torná-la mais moderna e adequada às exigências do desenvolvimento, produzindo ao mesmo tempo, contudo, “o controle dos órgãos centrais sobre a vida acadêmica e, externamente, o controle da própria universidade pelos órgãos de administração federal de ensino” (Romanelli, 1991, p. 232). Com isso, portanto,

o que dá um toque modernizante à Universidade brasileira [...] **e camufla sua estrutura rígida e conservadora** é o fato de ele utilizar-se de meios mais modernos de comunicação e controle administrativo e pedagógico, ter diversificado sua oferta de cursos, tanto no que tange aos ramos do conhecimento, quanto no que tange às formas de duração [...]. [...] **a racionalidade só veio acarretar um poderoso aumento do esquema de dominação** dentro e fora da Universidade, do que resultou perda total de sua autonomia. (Romanelli, 1991, p.232, grifos nossos).

Quanto à reforma da educação básica, os relatórios referidos, pertinentes à reforma universitária, deixavam transparecer também preocupações com a reformulação da educação primária e média. Contudo, se nos documentos do Acordo MEC-USAID sinalizava-se para uma integração das escolas primárias e médias, nas proposições dos grupos de trabalho formados por participantes brasileiros (como o Relatório Meira Matos), a intenção era reduzir a pressão de demanda do ensino médio para o ingresso na Universidade, apontando-se para aquela etapa a capacidade de oferecer uma formação profissional que, quando adquirida, permitiria aos educandos o ingresso no mercado de trabalho e seu consequente afastamento do acesso ao ensino superior. Nesse processo, como visto anteriormente, tratava-se de promover escolarização e treinamento aos educandos, apropriados ao ingresso da força de trabalho no meio fabril, dando-se dessa forma, segundo os documentos da USAID, ênfase à reforma do ensino de 1º grau. Internamente, porém, pensava-se em outra direção. Prevvia-se, desse modo¹¹¹,

o ginásio comum, enriquecido por sondagem e desenvolvimento de aptidões para o trabalho e o colégio integrado em que diversos tipos de formação especial e profissional, obrigatórios, se assentassem sobre base de “estudos gerais” para todos. Estes, além da importância que têm em si mesmos, levam os mais capazes à Universidade; aqueles predispõem ao exercício de ocupações úteis, evitando a marginalização dos que encerram a vida escolar em nível de segundo grau. É o primeiro grau dispositivo de absorção que se imagina (Romanelli, 1991, p. 235).

Assim, cristalizava-se a divergência entre os técnicos da USAID e o GT composto por

¹¹¹ Romanelli refere-se, na construção do texto em destaque, ao Relatório do Grupo de Trabalho da Reforma Universitária, publicado pela Revista Paz e Terra, de número 09, no Rio de Janeiro, em 1969, página 256.

representantes brasileiros, com este condenando a profissionalização precoce, desejada pelo primeiro grupo. Essas divergências se manifestariam nas contradições presentes no texto da Lei de Diretrizes e Bases da Educação, a LDB, Lei 5.692, de 11 de agosto de 1971. A LDB deixou fixados em seu artigo 1º os objetivos gerais da educação de 1º e 2º graus, visando proporcionar ao educando a formação necessária ao desenvolvimento de suas potencialidades como elemento de auto-realização, qualificação para o trabalho e preparo para o exercício consciente da cidadania, presentes até hoje no texto constitucional (artigo 205). Porém, para Romanelli (1991,p.236), “os problemas que se colocam quanto aos objetivos não são, então, decorrentes de sua fixação, mas das condições de sua realização”, que estariam ligadas a dois grupos de influências: Aquelas recebidas pelo educando no ambiente escolar, relativas ao seu relacionamento com professores, colegas de classe e da forma como ele vai gradativamente processando as conquistas culturais que a escola coloca ao seu alcance, e as influências oriundas da forma de vida em sociedade, nas quais se inserem sua família, sua comunidade e a própria escola. Desse modo, para Romanelli (1991), **“assim como é impossível uma qualificação real para o trabalho, numa sociedade que não o promova, nem o dignifique, assim também é impossível uma formação que leve ao exercício consciente da cidadania, num meio social onde não impere a forma de vida democrática”** (Romanelli,1991,p.237, grifos nossos). A autora destaca dessa forma que, considerando o ano de sanção da LDB em tela, 1971, um dos “anos de chumbo” da ditadura militar após o endurecimento do regime em 1968 e 1969, soava contraditório, sobretudo, o objetivo de formação para o exercício consciente da cidadania em pleno regime militar, o qual só abrandaria suas posturas de repressão e fechamento político dos espaços democráticos do país próximo a 1985, com as eleições indiretas ocorridas no Colégio Eleitoral, formatado pelo próprio regime militar, na estratégia da abertura “lenta, gradual e segura”. O processo constituinte convocado com as eleições de 1986 por José Sarney, vice-presidente que assumiria o cargo de presidente após a morte de Tancredo Neves, traria, contudo, novos ares para o debate e a construção das proposições para a organização das políticas públicas de caráter universal, entre as quais destacaram-se a vinculação orçamentária para destinação de recursos à saúde e à educação, a perspectiva da construção universal do SUS, público, equânime e de qualidade, bem como do sistema de seguridade social, com fontes próprias de arrecadação.¹¹²

¹¹² De acordo com o artigo 195 da Constituição Federal de 1988, “a seguridade social será financiada por toda a sociedade, de forma direta e indireta, nos termos da lei, mediante recursos provenientes dos orçamentos da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, e das seguintes contribuições sociais: I - do empregador, da empresa e da entidade a ela equiparada na forma da lei, incidentes sobre: a) a folha de salários e demais

4.2 SEGUNDA PARTE

4.2.1 Normas infraconstitucionais e o texto constitucional de 1988

Como registrei anteriormente a partir de Saviani (2013) e Castro (2014), os embates em torno da elaboração, aprovação e execução das políticas educacionais, sendo por eles também influenciados, sobretudo pelas decisões dos governantes na área fiscal, refletem e interferem também nos planos econômicos, sociais e culturais de uma sociedade,

Ao mesmo tempo,

[...] cremos poder tranquilamente afirmar que a organização da educação em determinada sociedade é, antes de tudo, um problema de ordem política. Essa afirmação decorre do fato de que a organização se faz através da legislação, e esta, votada pelo legislativo ou apenas decretada pelo executivo, depende sempre do poder real de quem a vota ou decreta e da representação própria desse poder emanada das classes sociais existentes. Enfim, a legislação é sempre o resultado da proposição dos interesses das classes representadas no poder (Romanelli, 1991, p.188).

Combinando ambas as considerações acima expostas, à promulgação da Constituição Federal em 1988 seguiram-se várias alterações posteriores, seja por razões econômicas, orçamentárias ou fiscais em geral, seja por necessidades específicas de aprimoramento das regras de financiamento da educação pública sob regime de cooperação e colaboração. Neste sentido, o Brasil certamente se destaca entre as nações como uma daquelas que, num intervalo de 32 anos, na transição entre os séculos XX e XXI, mais alterou sua constituição republicana para ajustar a execução das políticas relacionadas àquele financiamento. Embora no texto constitucional de 1988 tenham sido definidos os percentuais de vinculação orçamentária a serem observados pela União, pelos estados, pelo Distrito Federal e pelos municípios, oito anos após essa conquista, inaugurando-se o sistema de fundos contábeis para o financiamento da educação, a Constituição receberia sua primeira Emenda, de número 14, promulgada em 20 de setembro de 1996, estabelecendo-se com a Lei de sua regulamentação, a 9.424, de 24 de dezembro do mesmo ano, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério, o FUNDEF, na forma prevista no art. 60, § 7º, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT). Como informa a denominação do fundo constituído, não seria dessa vez ainda, a menos de uma década do final do século XX, que se trataria das condições de financiamento de toda a educação básica, sobretudo com

rendimentos do trabalho pagos ou creditados, a qualquer título, à pessoa física que lhe preste serviço, mesmo sem vínculo empregatício; b) a receita ou o faturamento; c) o lucro;

II - do trabalhador e dos demais segurados da previdência social, não incidindo contribuição sobre aposentadoria e pensão concedidas pelo regime geral de previdência social de que trata o art. 201;

III - sobre a receita de concursos de prognósticos.

IV - do importador de bens ou serviços do exterior, ou de quem a lei a ele equiparar

a colaboração federal formalmente estabelecida. A Emenda Constitucional 14 e a Lei 9.424, seriam antecipadas, entretanto, dois anos antes, pela Emenda Constitucional de Revisão 01, de 14 de março de 1994, que alteraria o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), estabelecendo ao seu artigo 71 nova redação determinando a instituição,

[...] nos exercícios financeiros de 1994 e 1995, do **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 (Brasil, 1994, grifos nossos).

Apesar das intenções dispostas no texto da ECR 01/1994, nos anos subsequentes tornou-se claro que o referido fundo havia sido criado na verdade “com o objetivo de saneamento financeiro da Fazenda Pública Federal e de estabilização econômica”, como visto acima, voltado à contenção de gastos públicos e, por seu intermédio, à redução do déficit público, evitando tanto formas consideradas inflacionárias quanto onerosas para seu financiamento, como a emissão de moeda ou de títulos públicos. Estava em marcha a etapa preliminar que se concluiria a partir de julho de 1994 com a implantação da reforma monetária que nos traria o Plano Real. As demais disposições relativas ao custeio das ações dos sistemas de saúde e de educação, entre outros fins, jamais chegariam a resultados concretos. Desse modo, a ECR 01/1994 estabeleceu também como novo texto para o artigo 72 do ADCT a contenção de vinte por cento do produto da arrecadação de todos os impostos e contribuições da União, ressalvadas as receitas derivadas do 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; 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, e a parcela do produto da arrecadação resultante da elevação da alíquota da contribuição social sobre o lucro dos contribuintes (da qual 30% seriam destinadas ao FSE). A partir da ECR 01/94 foi estabelecido, portanto, um permanente contingenciamento da ordem da 20% sobre as próprias atribuições constitucionais estabelecidas para a União no texto de 1988, equivalentes à destinação mínima de 18% da receita corrente líquida de impostos, comprometendo-se assim, anualmente, até a promulgação da Emenda Constitucional 59, de 2009, 3,6% da mesma receita corrente considerada para fins de vinculação orçamentária da União para a manutenção e desenvolvimento do ensino. A desvinculação em questão teria sua denominação alterada duas vezes, como se vê no Quadro 07 a seguir, sendo sua última prorrogação aprovada em 2022, com a Emenda Constitucional

126, de 22 de dezembro de 2022, artigo 2º, por meio do qual ficou estabelecida nova redação para o artigo 76 do ADCT nos seguintes termos:

São desvinculados de órgão, fundo ou despesa, até 31 de dezembro de 2024, 30% (trinta por cento) da arrecadação da União relativa às contribuições sociais, sem prejuízo do pagamento das despesas do Regime Geral de 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,2022).

Quadro 07 - Desvinculação Constitucional de Recursos (1994 A 2024).

DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS	Emendas Constitucionais	Período de vigência
Fundo Social de Emergência – FSE	ECR 01/1994	1994 e 1995
Fundo de Estabilização Fiscal – FEF	EC 10/1996	1996 e 1997/1
FEF Prorrogação	EC 17/1997	1997/2 a 1999
Desvinculação de Recursos da União – DRU	EC 27/2000	2000 a 2003
DRU (2ª prorrogação)	EC 42/2003	2003-2007
DRU (3ª prorrogação)	EC 56/2007	2008 a 2011
DRU (4ª prorrogação)	EC 68/2011	2011 a 2015
DRU (5ª prorrogação)	EC 93/2016*	2016 a 2023
DRU (6ª prorrogação)	EC 126/2022	2023 a 2024

Elaboração própria. Adaptação de Tobaldini e Shuguihiro (2011)¹¹³.

(*) A partir dessa edição, a DRU vigorará por oito anos, passando a desvincular 30%. Foi mantida a extensão aos estados, Distrito Federal e municípios.

Com a promulgação da Emenda Constitucional 14, de 1996, e da Lei 9.424, do mesmo ano, criou-se também uma situação inusitada. Embora o artigo 6º da Lei tivesse estabelecido que a União complementaria os recursos do Fundo sempre que no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal seu valor não alcançasse o mínimo definido nacionalmente, esse mínimo deveria ser fixado por ato do próprio Presidente da República (§ 1º do artigo 6º da referida Lei) e não poderia ser inferior à razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, acrescida do total estimado de novas matrículas. Destacam-se então duas questões: A primeira, pertinente à fixação do mínimo pelo governo federal, que dois anos antes havia aprovado a Emenda Constitucional de Revisão 01/1994, para promover o saneamento financeiro da fazenda pública (via contenção de gastos), e a segunda, referente à adoção de parâmetros meramente fiscais, para cálculo, como visto acima, da razão entre a previsão da receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior, quando estados de menor arrecadação se veriam em

¹¹³ “A DESVINCULAÇÃO DE RECURSOS DA UNIÃO – DRU E O (DES) FINANCIAMENTO DA SEGURIDADE SOCIAL BRASILEIRA”. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/code2011/chamada2011/pdf/area2/area2-artigo10.pdf> . Acesso em: 08 out. 2023.

situação desfavorável após as vinculações e subvinculações frente às suas respectivas condições orçamentárias e redes de matrículas. Em momento algum o governo federal ousou calcular e adotar um custo-aluno que suprisse adequadamente, como referência, os custos para uma educação de qualidade, limitando-se a considerar aquela relação antes referida (receita total para o fundo e a matrícula total do ensino fundamental do ano anterior), acrescida da previsão do aumento de matrículas no ano seguinte. Além disso, o governo federal estabeleceu três vetos ao texto da Lei 9.424/1996 aprovada pelo Congresso Nacional. Destes, destaco o veto, orientado pelo Ministério da Fazenda, ao impedimento da utilização de recursos do salário-educação para a realização das complementações da União ao fundo (veto ao artigo 6º, § 5º do texto da Lei 9.424/1996), reduzindo-se, portanto, as chances da complementação ser assumida apenas por receitas de impostos próprias da União.

A Lei 9.424, de 24 de dezembro de 1996, que dispunha acerca do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Fundamental e de Valorização do Magistério, traria, porém, em seu artigo 9º, importantes proposições relacionadas com a valorização dos profissionais da educação por meio da implantação de seus planos de carreiras e remuneração do magistério, conforme transcrito a seguir.

Art. 9º Os Estados, o Distrito Federal e os Municípios deverão, no prazo de seis meses da vigência desta Lei, dispor de novo Plano de Carreira e Remuneração do Magistério, de modo a assegurar:

I - **a remuneração condigna** dos professores do ensino fundamental público, em efetivo exercício no magistério;

II - o estímulo ao trabalho em sala de aula;

III - a melhoria da qualidade do ensino.

§ 1º Os novos planos de carreira e remuneração do magistério deverão contemplar investimentos na capacitação dos professores leigos, os quais passarão a integrar quadro em extinção, de duração de cinco anos (Brasil, 1996, grifo nosso).

Dessa forma, com a Emenda Constitucional 14/1996 e a Lei 9.424, se inauguraria a figura jurídica e orçamentária da subvinculação, mas não a expansão do financiamento da educação pública básica no país para além dos mínimos constitucionais vinculados a partir de 1988. Consolidava-se então, na prática, a concepção de que o caminho para a melhoria das condições educacionais no país era o aprimoramento da gestão dos recursos por meio daquela estratégia, não se configurando então como necessária a expansão dos fundos públicos para o financiamento de todas as etapas da educação básica pública no país. Entretanto, pouco mais de dois anos depois, entre 1998 e 1999, o país se via diante da adoção de medidas de política macroeconômica que provocariam com o passar dos anos grande transferência de fundos públicos como remuneração do capital privado nacional e estrangeiro, aplicado no endividamento estatal por meio da emissão de títulos públicos, impondo-se dessa forma

barreiras concretas à qualquer tentativa voltada àquela expansão.

Atrelados ao FUNDEF, sem suporte do orçamento federal para sustentarem novas matrículas nas creches e na educação infantil, a partir de 1996, os municípios deram as costas à expansão da oferta e ao desafio da universalização do acesso e da permanência dos alunos nessas etapas da educação pública. A subvinculação só alcançaria as demais etapas da educação básica dez anos depois, por meio da Emenda Constitucional 53, de 19 de dezembro de 2006, e da lei de sua regulamentação, a 11.494, de 20 de junho de 2007, que instituiu, no âmbito de cada Estado e do Distrito Federal, um Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação-FUNDEB, de natureza contábil, nos termos do artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988. As fontes de receita do FUNDEB são encontradas no artigo 2º da referida emenda¹¹⁴, que deu nova redação ao artigo 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias.

Cabe destacar que a EC 53 propunha, de forma repetida, como havia sido sugerido pela Lei 9.424/1996, a inclusão do inciso V ao artigo 206 do texto constitucional, referindo-se por seu intermédio, “à valorização dos profissionais da educação escolar, garantidos, na forma da lei, planos de carreira, com ingresso exclusivamente por concurso público de provas e títulos, aos das redes públicas” (Brasil, 2006). No inciso VIII do mesmo artigo 206 se faria referência ao “piso salarial profissional nacional para os profissionais da educação escolar pública, nos termos de lei federal” (Brasil, 2006). No § 5º do artigo 212 restaria estabelecido que “as cotas estaduais e municipais da arrecadação da contribuição social do salário-educação serão distribuídas proporcionalmente ao número de alunos matriculados na educação básica nas respectivas redes públicas de ensino” (Brasil, 2006).

Para suportar o desenvolvimento da educação e a valorização dos profissionais da educação básica, o novo fundo teria elevada a subvinculação dos anteriores 60% dos mínimos constitucionais (EC 14/1996) para 80%, mantendo, porém, sua divisão interna em 60% para valorização dos profissionais da educação e suporte às respectivas carreiras e 40% para as ações consideradas de manutenção e desenvolvimento do ensino. Aspecto importante, anteriormente vetado quando da sanção da Lei 9.424/1996, foi inserido no artigo 11 da Lei 11.494, de regulamentação do FUNDEB, dispondo que “a apropriação dos recursos em função das matrículas na modalidade de educação de jovens e adultos, nos termos da alínea c do inciso III do caput do art. 60 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias - ADCT,

¹¹⁴ As fontes de receitas do FUNDEB estão disponíveis em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc53.htm. Acesso em: 12 out.2023.

observará, em cada Estado e no Distrito Federal, percentual de até 15% (quinze por cento) dos recursos do Fundo respectivo” (Brasil, 2007). O artigo 39, § único, I, da Lei estabeleceria também que, por proposição de minha autoria aprovada no relatório final do FUNDEB, “a União, os Estados e o Distrito Federal desenvolverão, em regime de colaboração, programas de apoio ao esforço para a conclusão da educação básica dos alunos regularmente matriculados no sistema público de educação, que cumpram pena no sistema penitenciário, ainda que na condição de presos provisórios”, num contexto de expansão da população carcerária brasileira, como foi relevado pela Comissão Parlamentar de Inquérito do Sistema Carcerário¹¹⁵, da Câmara dos Deputados, no mesmo ano de promulgação da Emenda Constitucional 53.

Os aspectos destacados da promulgação da EC 53/2006 apontam, reconhecidas+ as conquistas obtidas pelas comunidades educacionais do ensino público no país no texto da emenda, o atraso dos compromissos estatais para com a educação pública, em especial com a valorização de seus profissionais. A formação apenas no ano de 2006, na segunda metade da primeira década do século XXI, de um fundo para o desenvolvimento da educação básica, sustentado majoritariamente com recursos pertencentes à arrecadação dos estados, do Distrito Federal e dos municípios, dezoito anos após a promulgação da Constituição de 1988, demonstra o descompromisso dos governantes para com a expansão com qualidade do direito à educação pública básica, frente à expressiva capacidade de produção de riquezas do país. Acompanhando o período da primeira Tabela abaixo, o PIB saltaria de R\$ 1,32 trilhão em 2002, quando cresceu 1,52%, para R\$ 2,37 trilhões em 2006, anotando um crescimento de 4,0% neste ano. As Tabelas 05 e 06 revelam a variação da arrecadação relativa à União, aos Estados e aos Municípios entre 2002 e 2006, bem como dos percentuais da arrecadação tributária em relação ao PIB em cada uma das esferas administrativas em 2005 e 2006.

¹¹⁵ Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito com a finalidade de investigar a realidade do Sistema Carcerário Brasileiro, com destaque para a superlotação dos presídios, custos sociais e econômicos desses estabelecimentos, a permanência de encarcerados que já cumpriram a pena, a violência dentro das instituições do sistema carcerário, corrupção, crime organizado e suas ramificações nos presídios e buscar soluções para o efetivo cumprimento da Lei de Execução Penal. Disponível em <https://bd.camara.leg.br/bd/handle/bdcamara/2701>. Acesso em: 17 out. 2023.

Tabela 05 : Arrecadação Tributária por Esfera Administrativa

R\$ Milhões

	2002	2003	2004	2005	2006
Total	470.824,45	534.747,54	625.579,89	716.972,73	795.011,09
Governo Federal	326.362,47	365.604,78	431.739,04	499.401,21	551.619,68
Governos Estaduais	124.139,89	142.856,08	166.878,02	187.678,54	209.424,64
Governos Municipais	20.322,09	26.286,68	26.962,83	29.892,99	33.966,77

Fonte: Receita Federal – Coordenação Geral de Política Tributária- Estatísticas Tributárias 19. 2006.
Adaptação do Autor.

Tabela 06 : Arrecadação Tributária/ Produto Interno Bruto e Total -Anos selecionados.

	2005 (% do PIB)	2005 (% da Receita)	2006 (% do PIB)	2006 (% da Receita)
Governo Federal	23,25	69,65	23,75	69,39
Governos Estaduais	8,74	26,18	9,02	26,34
Governos Municipais	1,39	4,17	1,46	4,27

Fonte: Receita Federal – Coordenação Geral de Política Tributária- Estatísticas Tributárias 19. 2006.
Adaptação do Autor

A condição de subfinanciamento, contraditoriamente, pode ser acentuada quando sabemos que a União tem maior participação na arrecadação tributária no país, podendo ser atribuída ao fato do país se encontrar já em 2006 sob o comando das regras de gestão das finanças públicas sancionadas por meio da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, que inaugura a era do cumprimento das metas fiscais relativas à formação do superávit primário, dando prioridade à arrecadação para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública. Desse modo, apesar da perspectiva da expansão do atendimento educacional a partir das matrículas nas creches até o ensino médio, consideradas também as matrículas na educação de jovens e adultos, o país seguiu, a partir de 2006, sem a definição do custo-aluno qualidade. Foi impedido pelo pensamento econômico ortodoxo, do controle do gasto público não-financeiro, mais uma vez, de assegurar a referência estratégica para a garantia do padrão mínimo de qualidade da educação básica pública no país, não mais limitando-se o financiamento à razão entre receitas totais dos entes subnacionais e total de matrículas efetivadas no ano anterior, somadas a essas aquelas previstas para o ano escolar em curso. Óbvio que, com o passar dos anos, com a participação federal mínima e o aumento da subvinculação por dentro do mínimo constitucional, o Fundo contribuiu para a alteração progressiva da oferta de vagas na educação infantil, fortalecendo também o acesso ao ensino médio, sem que, contudo, as alterações nos indicadores educacionais pudessem expressar uma efetiva transformação das bases de financiamento e gestão da educação básica no país.

Feitas essas ressalvas, contudo, para Martins (2011),

Os fundos contábeis, implementados a partir dos anos de 1990 -FUNDEF E FUNDEB -, repercutiram no pacto federativo de maneira a alterá-lo, mas não a quebrá-lo. Ao contrário, contribuíram para organizar os recursos vinculados à manutenção e desenvolvimento do ensino, com a reunião de valores em conta específica, com repasses automáticos, que ao garantir a regularidade do fluxo beneficiaram, nesse aspecto, mesmo os entes que redistribuem recursos, porque a regularidade também é um elemento que favorece a autonomia (Martins, 2011, p.279).

Desse modo, dado um volume de recursos derivados da tributação efetivada no país, a partir de determinado nível em curso das atividades econômicas, os fundos contábeis mais organizaram que expandiram, em novos percentuais da arrecadação, os recursos destinados ao financiamento da educação básica pública do país. Os mínimos constitucionais continuaram os mesmos de 1988, passando a existir apenas, a partir de 2006, a participação obrigatória mínima da União no equivalente a 10% do que os demais entes da federação transferissem para o FUNDEB. A partir daí a armadilha da subvinculação permaneceria intocável. Mas nada seria obra do acaso, de leis naturais ou determinações divinas.

Como apontando antes, desde 2000, o que veremos em detalhes a partir do quarto capítulo, com a sanção da Lei Complementar 101, a prioridade na gestão das finanças públicas deixou de ser o cumprimento dos objetivos da República Federativa do Brasil previstos no artigo 3º da Constituição de 1988, para atender às metas fiscais garantindo o provimento de fundos públicos voltados ao pagamentos de juros da dívida pública, com grande impacto na redução da capacidade de financiamento tanto das políticas públicas sociais quanto do desenvolvimento econômico, o que interferiu negativamente nas condições de arrecadação do Estado. Ao se referir em seu capítulo II, seção II, à elaboração da Lei das Diretrizes Orçamentárias, a LC 101 estabeleceu em seu artigo 4º, § 1º que :

§ 1º 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).

Destaque-se ainda que as metas para os resultados nominal e primário relativos à dívida pública adquiriram o status de inserção em lei complementar, enquanto as metas e objetivos educacionais já no século XXI, só seriam estabelecidos em leis ordinárias, como na Lei 10.172/2001, do Plano Nacional de Educação (PNE) I, bem como na Lei 13.005/2014, do PNE II.

Por essa e outras razões, ainda com o FUNDEB, como veremos na seção que trata dos indicadores educacionais obtidos até então no país, estamos com expressivo déficit de acesso e permanência à educação básica e com elevado descompasso entre as metas previstas no

Plano Nacional de Educação e os indicadores apontados pela realidade educacional pública básica no país. Neste sentido, Martins (2011) reforça que “é preciso considerar que a aprovação da nova legislação sobre o FUNDEB não é suficiente para garantir automaticamente os objetivos propostos. Na concretude de sua execução, podem aflorar situações não previstas capazes de provocar efeitos colaterais, e, às vezes, surpreendentes” (Martins, 2011, p. 283). Nessa linha o autor refere-se, em seguida à “tentação do ajuste fiscal por parte da União” como situação que pode comprometer a consecução dos objetivos do FUNDEB (Martins, 2011, p. 284). O “ajuste”, contudo, já estava em curso desde 2000.

Na continuidade das reformas constitucionais relacionadas com a temática do financiamento da educação, seria promulgada a Emenda Constitucional 59, de 11 de novembro de 2009. Entre outras proposições a referida emenda definiu

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 (Brasil, 2009, grifos nossos).

A educação básica, obrigatória e gratuita, foi estabelecida no inciso I do artigo 208 da Constituição. No inciso VII do mesmo artigo foi inserido o atendimento ao educando, em todas as etapas da educação básica, por meio de programas suplementares de material didático e escolar, transporte, alimentação e assistência à saúde. Por meio do § 4º do artigo 211 foi definido que “na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de modo a assegurar a universalização do ensino obrigatório” (Brasil, 2009). O artigo 214 teve seu “caput” alterado, acrescido do inciso VI, passando a constar com a seguinte redação:

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).

Para o artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, visando 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, inseriu-se o § 3º, por meio do qual ficou determinado que,

[...] para efeito do cálculo dos recursos para manutenção e desenvolvimento do ensino de que trata o art. 212 da Constituição, o percentual referido no caput deste artigo será de 12,5 % (doze inteiros e cinco décimos por cento) no exercício de 2009, 5% (cinco por cento) no exercício de 2010, e nulo no exercício de 2011" (Brasil, 2009).

A Emenda Constitucional 59/2009 lançou inúmeros desafios aos processos de formulação e execução de políticas educacionais, seja no campo da gestão, seja no campo do financiamento. O primeiro deles, previsto no seu artigo 6º, se relaciona com a obrigatoriedade das matrículas dos 04 aos 17 anos, a ser implantada progressivamente até o ano de 2016, nos termos do Plano Nacional de Educação, com apoio técnico e financeiro da União. Até então, a contribuição da União se caracterizava por sua irrisória participação complementar ao FUNDEB, prevista na EC 53/2006, e pela continuidade da aplicação e transferência das receitas obtidas com a arrecadação da contribuição social do salário-educação, mas ainda sem atrelamento ao cálculo do custo-aluno qualidade. O segundo desafio, por outro lado, tratava-se da construção de um novo Plano Nacional de Educação, o PNE, a que se referiu também o artigo 6º da EC 59/2009, inserido por esta emenda ao artigo 214, VI, do texto constitucional de 1988. Entretanto, em 2009, transcorria o penúltimo ano do Plano Nacional de Educação aprovado em 2001, sancionado por meio da Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001, cuja implementação seria substituída pelo governo federal, durante a gestão do Ministro da Educação, Fernando Haddad (PT), pela proposição administrativa do Plano de Desenvolvimento da Educação, o PDE, em 2007.

O terceiro desafio, que considero o mais importante frente às limitações das políticas de financiamento da educação pública até então vigentes no país, constituiu-se na inserção de novo inciso, o VI, no artigo 214, determinando-se, por seu intermédio, o “estabelecimento de meta de aplicação de recursos públicos em educação como proporção do produto interno bruto” (Brasil, 2009). Até então, o financiamento da educação pública estivera expresso como percentual da arrecadação, por meio da figura da vinculação orçamentária, para a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios. Ao indicar a nova forma de expressão da meta de aplicação dos recursos em educação como proporção do PIB, mudar-se-ia o status do financiamento, que deixaria progressivamente de se referenciar em percentual da arrecadação para estar vinculado a um percentual da riqueza, aferida anualmente e expressa pelos números do Produto Interno Bruto. Acontece que, como visto antes, a educação, nessa condição, passa a disputar a riqueza com as metas fiscais para a formação do superávit primário como proporção do Produto Interno Bruto, estabelecidas desde a Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. A norma inserida por meio do inciso VI no artigo 214 do texto constitucional trouxe ainda importantes desafios para a formação dos profissionais da educação e para as

pesquisas acerca do financiamento da educação, dada a referência de sua expressão como proporção do Produto Interno Bruto, o que traz ao campo da análise as questões pertinentes às decisões macroeconômicas incidentes na formação do PIB, aos processos de produção e apropriação social e privada da riqueza. Entretanto, dado o abandono do significado da norma contida na EC 59, artigo 214, VI, e a desmobilização para disputar de modo prático a fatia do PIB para a educação, paramos no texto constitucional. A pauta da vinculação ao PIB voltaria ao debate entre 2010 e 2014, quando da discussão e aprovação do Plano Nacional de Educação sancionado nesse último ano sob a forma da Lei 13.005.

Findo o prazo estabelecido para a efetivação do FUNDEB aprovado em 2006, chegamos ao final de 2020 com a promulgação da Emenda Constitucional 108, de 26 de agosto daquele ano, por meio da qual instituiu-se o novo FUNDEB, agora como um fundo permanente. Já em seu artigo 1º, a EC 108 inseriu no texto constitucional de 1988 o artigo 163-A, por meio do qual ficou estabelecido que

a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disponibilizarão suas informações e dados contábeis, orçamentários e fiscais, conforme periodicidade, formato e sistema estabelecidos pelo órgão central de contabilidade da União, de forma a garantir a rastreabilidade, a comparabilidade e a publicidade dos dados coletados, os quais deverão ser divulgados em meio eletrônico de amplo acesso público (Brasil, 2020).

O § 4º do artigo 211 do texto constitucional passou a determinar que “na organização de seus sistemas de ensino, a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios definirão formas de colaboração, de forma a assegurar a universalização, a qualidade e a equidade do ensino obrigatório.” (Brasil, 2020). No mesmo artigo, em seu § 7º, seria, enfim, estabelecido o caráter constitucional do Custo-Aluno Qualidade, ficando definido que

o padrão mínimo de qualidade de que trata o § 1º deste artigo considerará as condições adequadas de oferta e terá como referência o Custo Aluno Qualidade (CAQ), pactuados em regime de colaboração na forma disposta em lei complementar, conforme o parágrafo único do art. 23 desta Constituição" (Brasil, 2020).

Importante, contudo, destacar que, entre a promulgação da Emenda Constitucional 59, de 2009 e a Emenda Constitucional 108, do novo FUNDEB, encontra-se em vigor a Emenda Constitucional 95, de 2016, por meio da qual se estabeleceu o teto de gastos não-financeiros que, embora ressaltando as transferências federais ao FUNDEB das restrições à expansão dos gastos primários, por outro lado trouxe perdas a todas as demais áreas sociais com incidência nos fatores extra-escolares e no desenvolvimento social de crianças e adolescentes. Voltando às disposições da Emenda Constitucional 108/2020, constata-se que a referida emenda não alterou o percentual de subvinculação orçamentária definido antes, em 2006, pela Emenda Constitucional 53, de 2006, mantendo-o em 80% dos 25% mínimos constitucionais a serem

destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino e à valorização dos profissionais da educação pelos estados, Distrito Federal e municípios. As alterações principais estabelecidas pela Emenda Constitucional 108/2020 podem ser encontradas a partir da redação conferida ao novo artigo 212-A, disponível no Anexo C, após as considerações finais.

Como se poderá constatar, além da expansão dos valores transferidos pela União, o novo Fundo tornou mais complexos sua efetivação e o controle social em torno dessas transferências. São inúmeros os estudos já realizados demonstrando as imensas dificuldades encontradas por conselheiros e conselheiras de acompanhamento e controle social da execução dos recursos públicos destinados ao financiamento da educação pública desde a vigência da Emenda Constitucional 14, de 1996. As mesmas dificuldades se acentuaram quando da vigência da Emenda Constitucional 53, de 2006, até 2020. O aumento dos valores a serem considerados nas transferências da União e suas respectivas modalidades aumentam as exigências de transparência e controle social da execução dos recursos constituídos no Fundo. Para isso, ficou estabelecido no artigo 30 da Lei 14.113, de 25 de dezembro de 2020 que

Art. 30. A fiscalização e o controle referentes ao cumprimento do disposto no art. 212 da Constituição Federal e do disposto nesta Lei, especialmente em relação à aplicação da totalidade dos recursos dos Fundos, serão exercidos:

- I - pelo órgão de controle interno no âmbito da União e pelos órgãos de controle interno no âmbito dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;
- II - pelos Tribunais de Contas dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, perante os respectivos entes governamentais sob suas jurisdições;
- III - pelo Tribunal de Contas da União, no que tange às atribuições a cargo dos órgãos federais, especialmente em relação à complementação da União;
- IV - pelos respectivos conselhos de acompanhamento e controle social dos Fundos, referidos nos arts. 33 e 34 desta Lei (Brasil, 2020).

A especificidade da atuação dos Conselhos está delineada no artigo 31 da mesma Lei, aos quais são asseguradas inúmeras iniciativas no sentido de promover a fiscalização e o controle dos atos do executivo. Ainda assim, é gritante a disparidade de meios para esse exercício se compararmos as condições de trabalho dos Conselhos (previstos no inciso IV do artigo 30 da Lei 14.113/2020) com aquelas das demais instituições elencadas nos incisos I, II e III do mesmo artigo. Desse modo, ao tornar mais amplo o total dos fundos a serem administrados pelos estados, Distrito Federal e municípios e mais complexa a sua aplicação, os construtores do novo FUNDEB parecem ter se esquecido da realidade da gestão pública educacional na maioria dos estados e municípios do País. Neste sentido, a observação das ações do Tribunal de Contas da União¹¹⁶ revela a ocorrência de inúmeras irregularidades, entre

¹¹⁶ “TCU constata que uso de recursos do Fundeb não obedece a princípios de gestão financeira”. Disponível em TCU constata que uso de recursos do Fundeb não obedece a princípios de gestão financeira | Portal TCU . Acesso em: 17 out. 2023.

as quais se destaca que “em levantamento sobre as contas correntes do Banco do Brasil beneficiárias de recursos do Fundeb, o TCU constatou, entre outros indícios de irregularidades, a existência de créditos estranhos ao Fundo em contas bancárias de 3.113 municípios” (TCU, 2021). Antes, em 24 de agosto de 2017, o TCU já havia apontado irregularidades no uso dos recursos do FUNDEB em 110 municípios do Maranhão¹¹⁷, aplicados para fins distintos daqueles definidos na EC 53/2006. Segundo o Portal do TCU,

[...] o processo julgado, nesta quarta-feira (23), pelo TCU teve origem na representação elaborada por órgãos que formam a Rede de Controle da Gestão Pública do Maranhão, como Ministério Público Federal (MPF), Ministério Público do Estado do Maranhão (MPE-MA) e Ministério Público de Contas do Maranhão (MPC-MA). De acordo com essas instituições, 110 municípios maranhenses firmaram contratos com apenas três escritórios de advocacia, sem licitação, para pleitear as diferenças da complementação devidas pela União ao Fundef. Os honorários contratuais correspondem a 20% do montante dos valores a serem recebidos pelos municípios (TCU, 2017).

4.2.2 Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (Lei 9.394/1996).

A LDB, após inúmeras reformulações aprovadas desde sua sanção inicial, traz, entre outras disposições, referências importantes relacionadas direta e indiretamente com as demandas do financiamento e da gestão da educação pública. Entre essas, em virtude das observações antes assinaladas pelo TCU em relação à gestão dos recursos públicos na educação, destaque-se em primeiro plano o disposto no inciso VIII do artigo 3º da Lei, por meio do qual foi estabelecida a “gestão democrática do ensino público, na forma desta Lei e da legislação dos respectivos Estados e Municípios e do Distrito Federal (com redação dada pela Lei nº 14.644, de 2023)” (Brasil, 2023). Em segundo plano, observa-se o IX do artigo 4º da Lei, com redação dada pela Lei 14.333/2022, relativo aos

padrões mínimos de qualidade do ensino, definidos como a variedade e a quantidade mínimas, por aluno, de insumos indispensáveis ao desenvolvimento do processo de ensino-aprendizagem adequados à idade e às necessidades específicas de cada estudante, inclusive mediante a provisão de mobiliário, equipamentos e materiais pedagógicos apropriados (Brasil, 2023).

No artigo 8º da LDB ficou estabelecido que

A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios organizarão, em regime de colaboração, os respectivos sistemas de ensino. (Vide Decreto nº 11.713, de 2023).
§ 1º Caberá à União a coordenação da **política nacional de educação**, articulando os diferentes níveis e sistemas e exercendo função normativa, redistributiva e supletiva em relação às demais instâncias educacionais (Brasil, 2023, grifos nossos).

Ao mesmo tempo, destaquem-se no artigo 9º os incisos I, que determina à União “elaborar o Plano Nacional de Educação, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal

¹¹⁷ Disponível em TCU determina que recursos do Fundeb só podem ser aplicados na área da Educação | Portal TCU . Acesso em: 17 out. 2023.

e os Municípios”, o III, que estabelece para a União “prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino e o atendimento prioritário à escolaridade obrigatória, exercendo sua função redistributiva e supletiva” e o V, por meio do qual cabe à União “coletar, analisar e disseminar informações sobre a educação “(Brasil, 2023).

No Título VII, referente aos recursos financeiros, o artigo 68 da LDB estabelece que

serão recursos públicos destinados à educação os originários de:

I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

II - receita de transferências constitucionais e outras transferências;

III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais;

IV - receita de incentivos fiscais;

V - outros recursos previstos em lei. (Brasil,2023).

Em seguida, os parágrafos 5º, incisos I, II e III, e 6º do artigo 69 da LDB, estabelecem que

§ 5º O repasse dos valores referidos neste artigo do caixa da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios ocorrerá imediatamente ao órgão responsável pela educação, observados os seguintes prazos:

I - recursos arrecadados do primeiro ao décimo dia de cada mês, até o vigésimo dia;

II - recursos arrecadados do décimo primeiro ao vigésimo dia de cada mês, até o trigésimo dia;

III - recursos arrecadados do vigésimo primeiro dia ao final de cada mês, até o décimo dia do mês subsequente.

§ 6º O atraso da liberação sujeitará os recursos a correção monetária e à responsabilização civil e criminal das autoridades competentes (Brasil,2023).

Ainda referindo-se ao padrão mínimo de qualidade, os artigos 74, § único, 75 e seus parágrafos 1º, 2º, 3º e 4º, definem que

Art. 74. A União, em colaboração com os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, estabelecerá **padrão mínimo de oportunidades educacionais** para o ensino fundamental, baseado no cálculo **do custo mínimo por aluno**, capaz de **assegurar ensino de qualidade**.

Parágrafo único. **O custo mínimo de que trata este artigo será calculado pela União ao final de cada ano**, com validade para o ano subsequente, considerando variações regionais no custo dos insumos e as diversas modalidades de ensino.

Art. 75. **A ação supletiva e redistributiva da União e dos Estados** será exercida de modo a **corrigir, progressivamente, as disparidades de acesso e garantir o padrão mínimo de qualidade de ensino**.

§ 1º A ação a que se refere este artigo obedecerá a fórmula de domínio público que inclua a capacidade de atendimento e a medida do esforço fiscal do respectivo Estado, do Distrito Federal ou do Município em favor da manutenção e do desenvolvimento do ensino.

§ 2º A capacidade de atendimento de cada governo será definida pela razão entre os recursos de uso constitucionalmente obrigatório na manutenção e desenvolvimento do ensino e o custo anual do aluno, relativo ao padrão mínimo de qualidade.

§ 3º Com base nos critérios estabelecidos nos §§ 1º e 2º, a União poderá fazer a transferência direta de recursos a cada estabelecimento de ensino, considerado o número de alunos que efetivamente frequentam a escola.

§ 4º A ação supletiva e redistributiva não poderá ser exercida em favor do Distrito Federal, dos Estados e dos Municípios se estes oferecerem vagas, na área de ensino

de sua responsabilidade, conforme o inciso VI do art. 10 e o inciso V do art. 11 desta Lei, em número inferior à sua capacidade de atendimento (Brasil, 2023, grifo nosso).

Constatadas as disposições legais contidas no corpo da Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional, em especial as normas pertinentes às fontes de financiamento da educação pública previstas no artigo 68, incisos I a V, é necessário afirmar que financiamento e gestão, irmãos siameses são, o que impõe aos sistemas públicos de educação e à formação de professores intenso esforço relativo à democratização do conhecimento da constituição dos fundos públicos nos orçamentos das três esferas de governo e sua execução cotidiana pelas Secretarias de Fazenda, Finanças e Educação na administração pública.

4.2.3 Plano Nacional de Educação I (Lei 10.172/2001)

Em 09 de janeiro de 2001 foi sancionada a Lei que instituiu o Plano Nacional Decenal de Educação (PNE 2001), aprovado como síntese de um embate entre dois projetos: O primeiro foi o Projeto de Lei de iniciativa popular, apresentado em 10 de fevereiro de 1998 pelo Deputado Ivan Valente (à época filiado ao PT-SP) no Plenário da Câmara dos Deputados, com o nº 4.155, de 1998. 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, e consolidou os trabalhos do I e do II Congresso Nacional de Educação. O segundo projeto foi enviado ao Congresso Nacional em 11 de fevereiro de 1998 pelo Presidente Fernando Henrique Cardoso, por meio da Mensagem 180/98, instituindo o “Plano Nacional de Educação”. A iniciativa do poder executivo iniciou sua tramitação na Câmara dos Deputados como Projeto de Lei nº 4.173, de 1998, sendo apensado ao PL nº 4.155/98, em 13 de março de 1998 (Brasil, 2001).

Além do anexo de objetivos e metas, no PNE de 2001, composto por sete artigos, destacam-se, entre estes, o artigo 2º, que estabelece aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios o dever de elaborar planos decenais correspondentes; o artigo 3º, que trata da realização de avaliações periódicas da implementação do Plano Nacional de Educação, em articulação com os Estados, o Distrito Federal, os municípios e a sociedade civil e, no qual, os §§ 1º e 2º definiram respectivamente que, por intermédio das Comissões de Educação, Cultura e Desporto da Câmara dos Deputados e da Comissão de Educação do Senado Federal, se fará o acompanhamento da execução do Plano Nacional de Educação, sendo que a primeira avaliação realizar-se-á no quarto ano de vigência desta Lei, cabendo ao Congresso Nacional aprovar as medidas legais decorrentes, com vistas à correção de deficiências e distorções. O artigo 4º definiu que a União instituirá o Sistema Nacional de Avaliação e estabelecerá os mecanismos necessários ao acompanhamento das metas constantes do Plano Nacional de

Educação; o artigo 5º estabeleceu que os planos plurianuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos planos decenais; restando estabelecidos no artigo 6º que os Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios empenhar-se-ão na divulgação deste Plano e da progressiva realização de seus objetivos e metas, para que a sociedade o conheça amplamente e acompanhe sua implementação e, por meio do artigo 6º- seja instituído o ‘Dia do Plano Nacional de Educação’, incluído pela Lei nº 12.102, de 2009, a ser comemorado, anualmente, em 12 de dezembro. Como objetivos o PNE 2001 teve assinalados:

- 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 (Brasil, 2001).

Os equívocos acerca das condições de implementação do Plano começam no texto que antecede a apresentação das garantias necessárias à execução das metas do Plano, quando

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).

Em 09 de janeiro de 2001 a gestão das finanças públicas do país já se encontrava sob a tutela das restrições fiscais apontadas pela Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000, cujo anexo de metas fiscais relativas à tais limites de gastos fora encaminhado no Projeto de Lei do Congresso Nacional No. 01 de 2000, dispondo sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária para o exercício de 2001, lido em 17 de abril de 2000. Na prática, os recursos fiscais necessários à capacidade de resposta apontada no parágrafo anterior no texto do PNE 2001 não eram limitados enquanto fundos públicos, mas tinham sua prioridade drenada enquanto gasto público, já desde então, para o pagamento dos serviços da dívida pública.

Desse modo, sob tais restrições, cuja verdadeira natureza fora explicada antes, mas não sob a escassez geral de fundos públicos a serem destinados ao cumprimento de seus objetivos, o Plano Nacional de Educação sancionado em 2001 definiu¹¹⁸, por conseguinte: as diretrizes para a gestão e o financiamento da educação; as diretrizes e metas para cada nível e

¹¹⁸ As diretrizes, as estratégias, os objetivos e as metas do PNE de 2001 estão disponíveis em L10172 (planalto.gov.br) . Acesso em: 18 dez. 2023.

modalidade de ensino e também para a formação e valorização do magistério e demais profissionais da educação, nos próximos dez anos (Brasil, 2001).

A partir das informações obtidas na Tabela 01 da Lei 10.172/2001 (PNE de 2001), em 25 de março de 1998, havia no Brasil 35.792.554 matrículas no ensino fundamental, das quais 6.663.506 nas áreas rurais. Do total, 3.207.880 matrículas estavam na região Norte, 12.210.131 no Nordeste, 13.49.814 na região Sudeste, 4.558.892 na região Sul e 2.565.837 na região Centro-Oeste. No ensino médio havia 6.968.531 matrículas, com aumento de 84,8% em relação a 1991 (Brasil, 2001). Na etapa, no total no país, a taxa de abandono atingira 13,7 % em 1997, enquanto a taxa de reprovação alcançara 7,5%, assim distribuídas nas distintas regiões, respectivamente: Região Norte, 26% e 7,7%, na região Nordeste, 18,1% e 7,5 %, na região Sudeste, 10,9 % e 6,3", na região Sul, 10% e 10% e, por fim, na região Centro-Oeste, 16,2% e 10,1 % (Brasil, 2001). Quanto à taxa de distorção idade-série, entre 1996 e 1998, a situação era a seguinte, constante na Tabela 07 abaixo, a dois anos do fim do século XX e dez anos após a Constituição Federal de 1988.

Tabela 07: Ensino Médio – Taxa de Distorção idade-série (1996-1998)

Regiões	Total Geral	1ª série	2ª série	3ª série
Brasil 1996	55,2	57,7	54,6	51,0
1998	53,9	56,4	52,8	51,3
Norte 1996	74,8	77,2	73,2	71,8
1998	73,2	75,6	71,9	70,0
Nordeste 1996	69,6	72,6	68,8	64,7
1998	69,5	72,3	68,4	66,0
Sudeste 1996	50,0	52,2	49,8	46,3
1998	48,4	49,7	48,0	47,1
Sul 1996	41,4	43,3	41,4	37,6
1998	39,1	41,6	36,6	36,2
Centro-Oeste 1996	58,9	62,4	57,5	53,4
1998	57,7	60,8	55,9	53,9

Fonte: MEC/INEP/SEEC - Plano Nacional de Educação- Tabela 5 (2001).

Elaboração do autor.

No tocante ao ensino superior, em 1998 era gigantesca a disparidade entre instituições públicas e privadas, com o avanço da mercantilização da oferta de matrículas, dez anos após a promulgação da Constituição de 1988, como se observa na Tabela 08 a seguir.

Tabela 08: Ensino Superior no Brasil – 1998

Ensino Superior	Total	Federal	Estadual	Municipal	Particular
Instituições	973	57	74	78	764
Cursos	6.950	1.338	1.125	507	3.980
Ingressantes	651.353	89.160	67.888	39.317	454.988
Vagas oferecidas	776.031	90.788	70.670	44.267	570.306
Vagas não preenchidas	124.678	1.628	2.782	4.950	115.318

Fonte: INEP/MEC - dados referentes a 1998 - Plano Nacional de Educação- Tabela 7 (2001).

Tal disparidade estava assim distribuída, em termos regionais e por dependência administrativa, para o ano de 1998, conforme Tabela 09 abaixo, com liderança das matrículas privadas nas regiões Sudeste, Sul e Centro-Oeste, sob a liderança da primeira dessas regiões.

Tabela 09 - Matrícula por Dependência Administrativa – Brasil e Regiões – Nível Superior 1998.

Região	Dependência Administrativa								
	Total	Federal	%	Estadual	%	Municipal	%	Particular	%
Brasil	2.125.958	408.640	19,22	274.934	12,93	121.155	5,69	1.321.229	62,14
Norte	85.077	45.957	54,01	9.688	11,38	952	1,11	28.480	33,47
Nordeste	310.159	118.455	38,19	80.702	26,01	10.681	3,44	100.321	32,34
Sudeste	1.148.004	127.991	11,14	114.716	9,99	43.210	3,76	862.087	75,09
Sul	419.133	71.960	17,16	55.543	13,25	61.264	14,61	230.366	54,96
Centro-Oeste	163.585	44.277	27,06	14.285	8,73	5.048	3,08	99.975	61,11

Fonte: MEC/INEP/SEEC – Plano Nacional de Educação (Tabela 8-2001).

Adaptação do Autor.

Outro aspecto grave da sanção do PNE 2001 foram os vetos apostos por FHC a inúmeros itens do PNE de 2001, especialmente aqueles com impacto na questão do financiamento da educação, dos quais destacam-se:

Item 4.3, subitem 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**" (Brasil,2001, grifo nosso).

Outro veto seria apostado ao Item 4.4, subitem 29, cujo texto havia estabelecido “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” (Brasil,2001). As razões do veto seriam assim apresentadas:

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 (Brasil, 2001, grifo nosso).

Além dos anteriores, o veto relativo ao tema do financiamento da educação de maior envergadura seria apostado ao item 11.3, subitem 1, cujo texto propunha a

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 (Brasil,2001).

O veto seria apresentado com os seguintes argumentos:

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 [...] (Brasil,2001).

O mesmo argumento acima utilizado para a sustentação dos vetos (a alegada incompatibilidade das proposições com as normas da Lei Complementar 101/2000) não seria jamais levantado quando das decisões do Banco Central alusivas à elevação da taxa de juros e a correspondente geração de despesas de caráter continuado, decorrentes daquelas decisões, como despesas correntes. Além disso, a argumentação usada no veto, relativa ao PPA, também não se sustenta, pois o artigo 5º da Lei 10.172/2001, do Plano Nacional da Educação, estabeleceu que “os planos plurianuais da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios serão elaborados de modo a dar suporte às metas constantes do Plano Nacional de Educação e dos respectivos planos decenais”, não cabendo, portanto, o veto sob o argumento da não conformidade da meta 11.3.1 antes referida com o Plano Plurianual. Além disso, o subitem 6 da Meta 11.3 (financiamento) estabeleceu como objetivo “garantir, entre as metas

dos planos plurianuais vigentes nos próximos dez anos, a previsão do suporte financeiro às metas constantes deste PNE. Dando sequência aos vetos inconsequentes e contraditórios, após o subitem 7 do mesmo item relacionado com financiamento da educação propor

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 (Brasil,2001),

FHC assim justificaria o veto a esta proposição:

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 (Brasil,2001, grifos nossos).

Nota-se que o referido subitem 7 fora formulado na perspectiva da orientação aos entes subnacionais no sentido do cumprimento das vinculações e subvinculações, algo por si só constitucionalmente obrigatório àqueles entes, visando o atendimento dos padrões mínimos de qualidade previstos tanto no texto constitucional quanto na lei diretrizes e bases da educação, a LDB, Lei 9.394/1996, não havendo na proposição determinação direcionada alguma aos entes subnacionais, mas apenas orientação para o cumprimento do dever constitucional. Entretanto, o veto de FHC ao texto sugerido no subitem 7 seria aposto com argumento considerando que,

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** (Brasil,2001, grifo nosso).

Tal argumento revela uma estratégia que desconstrói a federação. O fato de os entes subnacionais da república gozarem de autonomia administrativa, orçamentária e financeira não os exime nem exime a União de buscar, sob a forma de um plano nacional de educação, a garantia do financiamento para o provimento do direito à educação com qualidade para todas as etapas e modalidades da educação pública. Por fim, objetivos e metas educacionais não podem ser observados de forma determinística, mas dependentes das condições históricas concretas, sobretudo econômicas, para sua realização. Ao não ter sancionada a orientação para atingir 7% do PIB em investimentos em educação na década de vigência do Plano Nacional de Educação, o PNE manteve-se refém, em plano secundário, das orientações fiscais emanadas em 2000 da Lei Complementar 101, com graves consequências para a efetivação

de seus objetivos e metas. Por não estar relacionado ao objeto de estudo da pesquisa desenvolvida, não nos debruçamos acerca do embate entre os instrumentos e as consequências do abandono do PNE de 2001 e sua substituição pelo Plano de Desenvolvimento da Educação, o PDE, uma construção administrativa, não instituída em lei, promovida pelo governo federal a partir de 2007.

4.2.4 Plano Nacional de Educação (Lei 13.005/2014)

Encerrada a vigência do PNE de 2001 em 2010 a proposta do novo Plano Nacional de Educação foi apresentada pelo governo federal em dezembro de 2010, mediante o Projeto de Lei de No. 8.035, sendo apresentado sem um balanço acurado acerca do que fora a vigência, a execução ou o abandono dos objetivos e metas do Plano anterior, aprovado em 2001. Submetido por quase dois anos a inúmeras reuniões e audiências públicas na Comissão Especial criada para tal fim, o PNE II foi aprovado em 2012 na Câmara dos Deputados, sendo encaminhado ao Senado Federal para nova apreciação. Durante a tramitação do PL 8.035 ficaria demonstrado que, assim como ocorreu durante as discussões do PNE I, o tema do financiamento da educação assumiria papel central nos debates promovidos pela Comissão Especial de análise do projeto, tendo sido promovida ampla participação de entidades da educação, pesquisadores, gestores estaduais e municipais de educação, de órgãos governamentais, como o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, o IPEA, e movimentos sociais de várias origens e regiões do país durante a tramitação da matéria. O PL 8.035/2010 iniciou sua tramitação ao final do ano de sua proposição, tendo como pano de fundo econômico e financeiro os reflexos da crise de 2008-2009 na economia mundial e na economia do país, dez anos depois da fixação de metas fiscais para contenção de gastos públicos não-financeiros. Desse modo, em se tratando de investimentos em educação como proporção do PIB, embora o produto interno bruto tenha registrado crescimento de 7,5% em 2010 em relação a 2009, foi gigantesca a resistência do governo federal em aceitar a fixação de percentuais superiores à meta de 7% aprovada, porém vetada, para o PNE de 2001, e mais uma vez proposta no respectivo PL 8.035/2010. Os cálculos apresentados quando do início de sua tramitação a partir de janeiro de 2011 indicavam um total de 5,1% do PIB em investimentos em educação, com a participação da União nesse montante sendo representada por apenas 0,97 ponto percentual. Ao sair da Câmara Federal aprovado em 26 de junho de 2012, o PNE apontava em sua meta 20 a expansão para 10% do PIB em investimentos em educação pelas três esferas do governo até o último ano da vigência decenal do Plano, o que corresponderia a um salto de cerca de 5%, ou 0,5% do PIB/ano para as três esferas de governo. Considerando que a União alcançara 0,97% dos 5,1% aferidos em 2010, ou seja, algo próximo

de 20% daquele total, sua participação no salto para a nova meta seria de, pelo menos, 0,1% do PIB/ano além do que já vinha contribuindo. Com o PIB de 2010 alcançando R\$ 3,675 trilhões¹¹⁹, a União partiria de um novo aporte de estimados R\$ 3,675 bilhões/ano, equivalentes a R\$ 306,25 milhões/mês, a partir de 2011, nada que pusesse em risco as contas nacionais. Porém, em 04 de julho de 2012, logo que a Comissão Especial do PNE deliberou pelos 10% do PIB na Câmara dos Deputados, o Ministro da Fazenda na ocasião, Guido Mantega, afirmaria que a aprovação do PNE naqueles termos “vai quebrar o Estado”¹²⁰ (Mantega,2012), alertando para o risco da decisão impedir o alcance das metas fiscais para 2012, fixadas na LDO em R\$ 139.822.000.000,00 (cento e trinta e nove bilhões, oitocentos e vinte e dois milhões de reais). Mais uma vez, assim como foi expresso por FHC em 2001 ao apor o veto à meta de financiamento da educação no PNE, a preocupação de Mantega era inconsequente. A parcela da União no futuro aporte para o avanço até os 10% do PIB após dez anos do PNE corresponderia, à luz do PIB de 2010, a apenas 2,6% do total previsto para a meta fiscal de 2012. Além da comparação entre o que caberia à União no salto decenal de 5,1% para 10% do PIB em investimentos em educação e o montante da meta fiscal estabelecida na LDO para 2012, um conjunto de dados selecionados, entre aqueles publicados nos relatórios resumidos da execução orçamentária referentes aos anos de 2014 a 2023, apontam que, mesmo assumindo sozinha o encargo de novo montante de 0,5% do PIB/ano para alcançarmos a meta 20 do PNE (10% do PIB em investimentos em educação até 2024), a União teria as condições adequadas para tal, conforme destacado nas respectivas tabelas a seguir. As Tabelas 10A e 10B, de nossa elaboração, apontam em quanto importaria, de 2014 a 2023, o acréscimo de 0,5% do PIB ao ano, para que se operasse o salto de cerca de 5,0% para os 10% pretendidos pela Meta 20 do PNE de 2014.

Tabela 10A: Valores do PIB e Percentuais para incremento anual Meta 20 do PNE.

Ano de Referência	PIB (*)	0,5%
2014	5,78 trilhões	28,9 bilhões
2015	5,99 trilhões	30,00 bilhões
2016	6,27 trilhões	31,35 bilhões
2017	6,59 trilhões	32,95 bilhões
2018	7,00 trilhões	35,00 bilhões

Fonte: Relatórios resumidos da execução orçamentária. Anos selecionados.

(*) Fonte: www.ibge.ibge.gov.br

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria>.

¹¹⁹ “Em 2010, PIB varia 7,5% e fica em R\$ 3,675 trilhões”. Disponível em Em 2010, PIB varia 7,5% e fica em R\$ 3,675 trilhões | Agência de Notícias (ibge.gov.br) . Acesso em: 19 dez.2023.

¹²⁰ “ O ministro da Fazenda, Guido Mantega, criticou nesta quarta-feira medidas avaliadas pelo Congresso que podem onerar o caixa do governo, sob o risco de impedir o alcance das metas fiscais para 2012 [...]”. Disponível em <https://veja.abril.com.br/economia/plano-de-educacao-vai-quebrar-o-estado-diz-mantega/> . Acesso em 19 dez. 2023.

Tabela 10B: Valores do PIB e Percentuais para incremento anual Meta 20 do PNE.

Ano de referência	PIB	0,5%
2019	7,39 trilhões	36,45 bilhões
2020	7,60 trilhões	38,00 bilhões
2021	8,70 trilhões	43,50 bilhões
2022	9,90 trilhões	49,50 bilhões
2023	10,90 trilhões	50,45 bilhões

Fonte: Relatórios resumidos da execução orçamentária. Anos selecionados.

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria>.

As Tabelas 11A e 11B indicam os valores e percentuais não executados na função Educação, embora previstos no orçamento, entre 2014 e 2023, bem como valores totais não executados, consideradas as demais funções.

Tabela 11A: Função Educação - Valores e Percentuais não executados /

Valores totais não executados.

R\$ bilhões

Ano de referência	Não executados	% não executados	Totais não executados (*)
2014	8,541	10,49	169,55
2015	25,176	27,87	459,73
2016	14,387	15,06	300,97
2017	12,974	12,70	551,39
2018	14,860	14,94	258,89

Fonte: Relatórios resumidos da execução orçamentária. Anos selecionados.

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria>.

(*) Totais não executados computadas todas as funções. Adaptação do Autor

Tabela 11B: Função Educação - Valores e Percentuais não executados.

Valores totais não executados (todas as funções).

R\$ bilhões

Ano de referência	Não executados	% não executados	Totais não executados (*)
2019	19,949	20,26	308,580
2020	18,590	20,19	549,637
2021	19,759	19,70	380,912
2022	15,156	13,22	394,912
2023	16,016	11,76	486,879

Fonte: Relatórios resumidos da execução orçamentária. Anos selecionados.

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria>.

(*) Totais não executados computadas todas as funções.

Adaptação do Autor

Nas Tabelas 12A e 12B há os valores liquidados na função Encargos Especiais, relativa às despesas com os encargos e amortizações da dívida pública interna e externa.

Tabela 12A: Valores liquidados na função Encargos Especiais.

R\$ Milhares

Ano de Referência	Encargos Especiais Liquidados
2014	630.189.786
2015	709.895.848
2016	805.441.692
2017	829.084.249
2018	961.372.260

Fonte: Relatórios resumidos da execução orçamentária. Anos selecionados.

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria>.

Adaptação do Autor

Tabela 12B: Valores liquidados na função Encargos Especiais .

R\$ Milhares

Ano de Referência	Encargos Especiais Liquidados
2019	968.426.111
2020	1.161.431.809
2021	1.017.486.782
2022	1.034.464.479
2023	1.091.740.010

Fonte: Relatórios resumidos da execução orçamentária. Anos selecionados.

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria>.

Adaptação do Autor

A Tabelas 13A e 13B apontam a arrecadação total, incluídas as receitas obtidas com as Operações de Crédito e seu crescimento anual.

Tabela 13A: Arrecadação Total, Operações de Crédito incluídas e crescimento anual .

R\$ Milhares

Ano de referência	Arrecadação Total
2014	2.229.721.293 (A)
2015	(A) + 432.626.116 = 2.662.347.409 (B)
2016	(B) + 175.162.667 = 2.837.510.076 (C)
2017	(C) – 268.901.197 = 2.568.608.879 (D)
2018	(D) + 372.072.849 = 2.940.681.728 (E)

Fonte: Relatórios resumidos da execução orçamentária. Anos selecionados.

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria>.

Valores constantes. Adaptação do Autor.

Tabela 13B: Arrecadação Total, Operações de Crédito incluídas e crescimento anual.

R\$ Milhares

Ano de referência	Arrecadação Total
2019	(E) + 50.187.445 = 2.990.869.173 (F)
2020	(F) + 679.110.848 = 3.669.970.021 (G)
2021	(G) + 610.242.505 = 4.280.212.526 (H)
2022	(H) + 46.766.703 = 4.326.976.229 (I)
2023	(I) + 53.695.264 = 4.380.671.493

Fonte: Relatórios resumidos da execução orçamentária. Anos selecionados.

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria>.

Valores constantes. Adaptação do Autor.

Nas Tabelas 14A e 14B, demonstram-se os valores previstos e liquidados por Operações de Crédito para refinanciamento da dívida pública, com destaque para aumento de 166% entre 2018 e 2022 nos valores liquidados e a expressiva soma de mais de R\$1,3 trilhão de reais em 2023, último ano da série.

Tabela 14A: Total previsto e liquidado por Operações de Crédito para refinanciamento da dívida pública (2014-2023)

R\$ Milhares

Ano de referência	Total previsto	Total liquidado
2014	654.746.963	555.008.029
2015	904.541.591	775.511.500
2016	885.000.330	752.513.399
2017	946.407.727	506.272.950
2018	1.139.498.879	534.297.710

Fonte: Relatórios resumidos da execução orçamentária. Anos selecionados.

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria>.

Adaptação do autor.

Tabela 14B: Total previsto e total liquidado por Operações de Crédito para refinanciamento da dívida pública (2014-2023).

R\$ Milhares

Ano de referência	Total previsto	Total liquidado
2019	758.672.993	374.944.544
2020	917.135.052	507.553.514
2021	1.660.521.711	1.647.492.679
2022	1.803.015.416	1.425.069.591
2023	2.010.264.257	1.378.044.911

Fonte: Relatórios resumidos da execução orçamentária. Anos selecionados.

<https://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio-resumido-da-execucao-orcamentaria>.

Adaptação do autor.

Os números demonstram que, nos termos das Tabelas 10 a 14, os encargos a serem assumidos anualmente pela União para que fossem atingidos os 10% do PIB para a educação poderiam ter sido perfeitamente alcançados, em sendo prioridade a execução do PNE 2014, a partir das transferências de parcelas de cada uma das fontes liquidadas apontadas nas referidas Tabelas, em especial os valores obtidos com a realização das operações de crédito. Ainda que constituindo dívida pública mediante emissão de títulos para financiar investimentos em educação, a oscilação entre R\$ 28,9 bilhões para R\$ 50,45 bilhões por ano (para assegurar o salto de 5% para 10% do PIB , meta 20 do PNE) seria plenamente coberta com menos de 10% anuais dos valores executados nas Operações de Crédito para refinanciamento da dívida pública (Tabelas 14A e 14B), sem computarmos outros remanejamentos dos valores considerados entre as Tabelas 10 e 13.

Portanto, da manifestação equivocada do Ministro da Fazenda à época da aprovação ainda na Câmara Federal do PNE em 2012, o que se evidencia é a prevalência da dominância financeira como estratégia de acumulação, marcando a submissão do governo e da maioria do parlamento à prioridade do gasto público voltado à rentabilização do capital improdutivo, em

detrimento do adequado financiamento das políticas sociais estruturais, como se compreende a política educacional pública para a educação básica e o ensino superior. O Projeto de Lei 8035/2010, aprovado em 2012 pela Câmara dos Deputados, foi analisado então pelo Senado Federal, retornando à Câmara Federal em 2014 para deliberação final e posterior sanção presidencial. Na ocasião, oriundas do Senado, foram registradas proposições polêmicas, dentre as quais destaco a admissão dos gastos federais com os Programas PROUNI (via renúncias fiscais) e FIES (mediante financiamento estudantil) no interior da meta dos 10% do PIB em investimentos em educação, tendo sido derrotado destaque de nossa autoria, na condição de deputado federal integrante da Comissão Especial do PNE, contrário a essa proposição, defendendo o princípio da aplicação de verbas públicas exclusivamente para o ensino público. Das metas diretamente relacionadas com o financiamento da educação pública e seus parâmetros de referência destacamos no PNE de 2014 a Meta 20 a seguir :

Meta 20: ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e, no mínimo, o equivalente a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio (Brasil, 2014).

As estratégias correspondentes à Meta 20¹²¹ estão disponíveis abaixo. A análise do estágio de consolidação dos objetivos e metas do PNE 2, de 2014/2024, será desenvolvida no quarto capítulo, que trata entre outros assuntos, dos indicadores educacionais, ressaltando-se, contudo, aqui, ao concluir-se a pesquisa, que as estratégias 20.3, 20.6, 20.7 e 20.8, relativas ao CAQ, permaneceram até agora no papel, ainda que o Custo-Aluno qualidade tenha sido constitucionalizado por intermédio da Emenda Constitucional 108/2022.

A constatação dos impasses referentes ao cumprimento das demandas aprovadas tanto no PNE de 2001 quanto no PNE de 2014 contrasta com a determinação dos governos eleitos desde 1989 em fazer cumprir o que é exigido pelos interesses financeiros, em especial com o que demanda o capital rentista, aprovando-se leis complementares, emendas constitucionais, submetendo-se as diretrizes orçamentárias e as leis orçamentárias anuais a esses objetivos, com o que se consolida a maior drenagem de fundos públicos da história republicana a favor da acumulação do capital.

¹²¹ Estratégias contidas na Meta 20 do Plano Nacional de Educação sancionado na Lei 13.005/2014. Disponíveis em <https://pne.mec.gov.br/18-planos-subnacionais-de-educacao/543-plano-nacional-de-educacao-lei-n-13-005-2014>. Acesso em 18 out.2023.

5 AS RELAÇÕES ENTRE O MINISTÉRIO DA FAZENDA E O MEC

Conhecemos anteriormente a estrutura e as atribuições dos Ministérios da Fazenda e do Planejamento, do Tesouro Nacional e do Banco Central, expondo de que forma atuam suas principais secretarias, como as Secretarias de Política Econômica (Fazenda) e do Orçamento Federal (Planejamento), que desafios estão sob suas responsabilidades, bem como os objetivos que almejam atingir. Conhecemos também a estrutura, as atribuições das Secretarias e órgãos que constituem o Ministério da Educação, os objetivos e metas para os quais a destinação adequada de fundos públicos, como lastro do financiamento da educação pública no país, assume caráter estratégico. Por isso, o Ministério da Educação é o “carro-chefe” da construção e execução da política educacional no país, ainda que não concentre todas as competências reunidas nos dois níveis e nas distintas etapas e modalidades da educação básica no país, divididas com os estados, o Distrito Federal e os municípios. O fio condutor entre ambos os ministérios é, portanto, a política econômica em suas múltiplas consequências, onde as dimensões e objetivos de cada ministério, nem sempre acontecem de forma convergentes, pois, para os economistas ortodoxos, alinhados com o pensamento neoliberal,

a liberdade de mercado é o melhor meio de regular as economias, sendo o papel do Estado desnecessário ou mesmo nocivo, devendo ser evitado ou reduzido. A ideia, do ponto de vista monetário, é a de que o Estado tem viés inflacionário, porque para gastar mais do que arrecada precisa emitir moeda e, assim fazendo, gera inflação (Mollo, 2015, p.83).

Para a autora, que considera não haver pensamento único no assunto, entretanto,

esta não é a posição dos economistas críticos do neoliberalismo ou heterodoxos. Para eles, uma injeção monetária ou de crédito pode estimular a produção e o emprego e, assim, aumentar o crescimento econômico dos países. O aumento da quantidade de moeda e do crédito implica taxas de juros mais baixas que estimulam o investimento e, com ele, a produção, o emprego e a renda da economia. Essas ideias dos economistas críticos **decorrem de teorias econômicas diferentes da teoria**

ortodoxa. As teorias heterodoxas (pós-keynesianas¹²², kaleckianas¹²³, marxistas¹²⁴ e assim por diante) concordam que há um papel econômico importante para o Estado (Mollo, 2015, p.84, grifo nosso).

Como o braço mais visível e atuante da política econômica, a política fiscal, pela via do gasto público, portanto, tem um papel estratégico seja para a acumulação do capital em todas as suas dimensões, seja na construção da infraestrutura, no desenvolvimento urbano e rural, na desconcentração da renda e para um modelo de desenvolvimento social. Por essas razões o tema fiscal é tão disputado na sociedade e vem se apresentando como espinha dorsal das regras e procedimentos de gestão das finanças públicas desde o final do século XX.

Desse modo, a política econômica, portanto, quer esteja relacionada às atividades privadas, quer destinada ao setor público, reflete que papel caberá à atuação estatal no tocante aos gastos públicos, através da elaboração e da execução orçamentárias. Para isso contará com três linhas de intervenção e apoio. Na primeira, com o Ministério da Fazenda guiado por um conjunto de doutrinas e concepções macroeconômicas, centraliza as receitas públicas por meio da administração da Receita Federal e do Tesouro Nacional tendo ao seu lado, como segunda linha, para isso, a Secretaria do Orçamento Federal do Ministério do Planejamento. Associado, portanto, à Fazenda, sob sua responsabilidade, na segunda linha, o Ministério do Planejamento conduz todo o ciclo orçamentário, composto da elaboração e execução das Leis do Plano Plurianual (PPA), das Diretrizes Orçamentárias (LDO) e do Orçamento Anual. É nas LDOs, como veremos a partir da Lei Complementar 101/2000, que são inseridas as metas fiscais

¹²² “Modalidade de intervenção do Estado na vida econômica, com a qual não se atinge totalmente a autonomia da empresa privada, e que prega a adoção, no todo ou em parte, das políticas sugeridas na principal obra de Keynes, *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda*, 1936. Tais políticas propunham solucionar o problema do desemprego pela intervenção estatal, desencorajando o entesouramento em proveito das despesas produtivas, por meio da redução da taxa de juros e do incremento dos investimentos públicos. As propostas da chamada “revolução keynesiana” foram feitas no momento em que a economia mundial sofria o impacto da Grande Depressão, que se estendeu por toda a década de 30 até o início da Segunda Guerra Mundial” (Sandroni, 1999, p.324).

¹²³ A autora refere-se ao economista polonês, Michal Kalecki (1899-1970). Ao mesmo tempo e independentemente de Keynes, demonstrou a fragilidade do princípio do equilíbrio automático da escola clássica [de pensamento] e desenvolveu uma teoria da dinâmica capitalista e dos seus ciclos de conjuntura e crise [...] Sustentou que o nível de atividade econômica depende dos investimentos: se eles aumentarem, subirão os níveis de atividades e de emprego, haverá maior demanda de bens e também os lucros dos capitalistas serão maiores. A demanda efetiva aumentará se o Estado gastar mais do que arrecada e se o país conseguir exportar mais do que importa, mas a decisão básica continuará nas mãos dos capitalistas: se eles investirem, a produção e os lucros aumentarão até o ponto em que os lucros acumulados (a poupança) sejam equivalentes ao investimento. Por sua vez, a insuficiência do investimento em relação à poupança causa a contração da produção e a subutilização da capacidade produtiva (Sandroni, 1999, p. 319).

¹²⁴ “Denominação consagrada para a obra teórica de Marx e Engels e de seus seguidores. Constitui a fundamentação ideológica do moderno comunismo. Abrange uma filosofia e uma sociologia. Mudou os rumos da economia política, principalmente com a obra *O Capital*, de Marx, que expõe a teoria da mais-valia e considera o capitalismo um modo de produção transitório, sujeito a crises econômicas cíclicas, e que, por efeito do agravamento de suas contradições internas, deverá ceder o lugar ao modo de produção socialista, mediante a prática revolucionária (Sandroni, 1999, p.371).

anuais, balizando o alcance dos gastos primários, em função da supremacia dos dispêndios financeiros na execução do gasto público, na contramão, porém, da construção de um modelo de desenvolvimento social e distributivo, como visto antes. A última linha de intervenção, que age simultaneamente às demais, parte do Banco Central, operando as políticas monetária (com o Tesouro Nacional) e cambial, com impactos comprovados na dívida pública e, por conseguinte, nos gastos públicos operados pelo Tesouro Nacional a partir do Orçamento Federal. Dada essa condição, é possível afirmar que, desde 2000, a espinha dorsal da política econômica reside no cumprimento dessa meta fiscal, em função das posições ortodoxas que consideram ser esse objetivo essencial à atração de investimentos privados internos e externos. A política econômica indutora do crescimento passa então a ser secundária, restando a crença de que ao setor privado caberá o papel ativo, de sujeito da retomada do investimento, do crescimento econômico e da recuperação dos empregos, sendo que, para isso, deverá o Estado cuidar da estabilidade monetária e da sustentabilidade da relação dívida/PIB. Estabelecidas, portanto, a doutrina macroeconômica, as regras de gestão do gasto público e os objetivos das políticas monetária, cambial e fiscal, resta ao Ministério da Educação, a partir de seus objetivos institucionais, dos objetivos e metas definidos nas políticas e nos planos educacionais que tem sob sua responsabilidade (Planos Nacionais de Educação, Plano Nacional de Pós-Graduação, Política Nacional de Alfabetização, etc.) ajustar tais demandas àquela doutrina e àquelas regras, à Fazenda e ao Planejamento, pela disponibilização dos fundos públicos arrecadados. Entretanto, se depende da política econômica para geração de riqueza, receitas e transferência de fundos, das atuações do Ministério da Fazenda, que arrecada e centraliza receitas, do Ministério do Planejamento, que elabora os orçamentos públicos de acordo com as diretrizes de política econômica, como seus objetivos serão plenamente alcançados, se a prioridade dessa política reside no cumprimento da meta fiscal, na estabilidade monetária e na sustentabilidade da dívida pública?

Para sua execução, segundo o princípio da legalidade que rege os atos da administração pública, a política econômica de um país deve estar, obrigatoriamente, amparada em normais legais, tanto no plano constitucional quanto infraconstitucional, que não só permitem como obrigam as pessoas e o governo a tomarem certas medidas dentro de algumas regras (Lima, 2008, p. 283). Na análise da execução do orçamento da União realizada por Reis (2015), no período de 2003 a 2014, comentada ao investigarmos o estado da arte das restrições e contradições macroeconômicas ao financiamento da educação pública, constatou-se que o Ministério da Fazenda, por meio da política econômica adotada, é o regente efetivo da partitura que orienta a gestão dos recursos arrecadados pela União, destinando-os, sobretudo,

desde 2001, para a dívida pública (para o pagamento de juros, de amortizações e para seu refinanciamento), despesa considerada prioritária na hierarquia da execução dos gastos públicos. Em função dessa diretriz foi consumida em média, nos governos de Lula e Dilma (2003 a 2014), como apontado por Reis (2015), metade dos recursos do orçamento federal. Se considerarmos, nesse mesmo período, somente o pagamento dos juros e amortizações, revela-se que foram destinados cerca de 20,79% do orçamento da União para os rentistas. Nesse contexto, embora a política econômica, quando ativa, possa alavancar estratégias e medidas que visem o crescimento econômico, afirmem a soberania na gestão das políticas monetária e cambial, o desenvolvimento social com justiça fiscal e a distribuição produtiva da riqueza, o que temos constatado nas últimas décadas, estruturalmente, é sua subserviência aos interesses da acumulação financeira rentista da riqueza, ainda que haja regularmente a troca de governos, de partidos políticos e dos ocupantes da Presidência da República, dos Ministérios da Fazenda, Planejamento e da Presidência do Banco Central, com supostas posições até antagônicas em termos econômicos e ideológicos.

Para tais fins, o Estado é constantemente ocupado e reformatado, nos planos jurídico, político, orçamentário e financeiro, para garantir a supremacia daqueles interesses, como descrito por Dowbor (2017, pp.115,126) ao analisar a captura do poder político e a apropriação dos governos pelo endividamento público, e também por Carneiro et.al (2006), Filgueiras e Gonçalves (2007), Oliveira (2012, 2019), Cano (2014) e Fattorelli (2013), entre outros. Neste sentido, cabe destacar que, a partir de 1988, o poder legislativo, ao final das discussões de mérito da Assembleia Nacional Constituinte, por meio de inserção ilegal de norma¹²⁵, se auto impediu de alterar, com emendas ao orçamento público, a destinação de recursos para o pagamento do serviço da dívida pública, nos termos do artigo 166, § 3º, inciso II, alínea ‘b’, com os respectivos textos definindo que

(...)

§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:

I – sejam compatíveis com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias;

II – indiquem os recursos necessários, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, **excluídas as que incidam sobre:**

a) dotações para pessoal e seus encargos;

b) **serviço da dívida** [...]. (Brasil, 1988, grifo nosso).

¹²⁵ De acordo com Benayon (2013, pp.43-44), tal ilegalidade, que será explicada no tópico pertinente à dívida pública, resulta de burla à propósito da determinação de convocação reunião de parlamentares constituintes para votação simultânea, para **supressões e correções** do texto final da redigido pela Assembleia Nacional Constituinte aos artigos 171,172 e 173, tendo o artigo 172 sido transformado no artigo 166. Na sua redação inseriu-se ilegalmente, segundo o autor, por iniciativa do Deputado federal Nelson Jobim (PMDB-RS), a proibição de alteração, por meio de iniciativas parlamentares, de emendas ao projeto de lei do orçamento que incidissem sobre os recursos destinados ao pagamento de “serviços da dívida pública”.

Com tais restrições, preparado o terreno para futuras e mais amplas exigências nessa direção, observados os primeiros sinais de sobressalto monetário (com os indícios de retorno da inflação ao final do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso) e depois da crise cambial surgida no mesmo período, foi exigida do governo federal, na assinatura do acordo com o FMI em 1998, por meio da Fazenda pública e do Planejamento, a adoção de medidas drásticas na gestão monetária e fiscal do Estado brasileiro, com o objetivo de garantir a continuidade sem risco do pagamento daqueles serviços assinalados na alínea “b” do inciso II, do parágrafo 3º do artigo acima referido. Desse modo, o Ministério da Fazenda, através de suas secretarias específicas e da Secretaria de Orçamento do Ministério do Planejamento, em decorrência daquele acordo com o FMI, por determinação da Lei Complementar 101/2000¹²⁶, daí por diante, passa a dirigir a elaboração e a execução do orçamento da União visando atingir a meta fiscal para o superávit primário, explicitada como visto antes, nas diretrizes orçamentárias, cuja natureza será investigada a seguir. Neste sentido, ficam em plano secundário os objetivos definidos no artigo 170 do texto constitucional, a partir do Título VII, da ordem econômica e financeira, Capítulo I, dos princípios gerais da atividade econômica, dentre os quais se destaca, desde o referido artigo,

assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios: I - **soberania nacional**; II - propriedade privada; III - função social da propriedade; IV - livre concorrência; V - defesa do consumidor; VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; VII - **redução das desigualdades regionais e sociais**; VIII - **busca do pleno emprego**; IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Inciso com redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995) (Brasil, 2023, grifo nosso).

Nesse contexto, da promulgação da Constituição de 1988 aos dias atuais, podemos construir uma periodização, dividindo as orientações macroeconômicas dominantes no Brasil em três blocos. O primeiro deles, de curtíssima duração, daquele ano até o último ano do mandato de José Sarney, 1989, sob influência do processo de redemocratização do país e da ampla participação popular no processo constituinte, prevaleceu em certa medida a orientação constitucional para um Estado liberal de bem-estar social, com perfil voltado ao desenvolvimento numa perspectiva keynesiana. Entretanto, foram geradas fortes críticas dos

¹²⁶ Interessante abordagem histórica acerca das metas para o superávit primário informando que “meta de resultado primário foi mudada em 57% dos anos de sua vigência, isto é, em 12 de 21 anos desde aprovação da LRF, em 2000”, pode ser encontrada em matéria de 31 de janeiro de 2022, de autoria da economista Nelson Barbosa, no Blog do IBRE, o Instituto Brasileiro de Economia, da Fundação Getúlio Vargas. Disponível em <https://blogdoibre.fgv.br/posts/21-anos-de-meta-de-resultado-primario>. Acesso em 02 de dezembro de 2023.

setores empresariais e financeiros a esse perfil, sendo o país reorientado, a partir de 1990, implantada a gestão de Collor de Mello, a trilhar os caminhos do neoliberalismo, sob orientação neoclássica, até o final da gestão de Fernando Henrique Cardoso (PSDB) em 2002, caracterizando-se assim o segundo bloco de orientações macroeconômicas, sob pressão das diretrizes definidas pelo Consenso de Washington em 1989, da herança do endividamento externo e do processo inflacionário em curso. Em texto de sua autoria publicado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, IPEA, acerca da atuação estatal no período compreendido entre os governos de FHC e Lula¹²⁷, Lopreato (2015) trabalha com o “conceito de regime fiscal para designar as formas específicas de organização do sistema tributário e do modelo de gestão orçamentária, associada ao uso de regras fiscais e à formatação do federalismo” (Lopreato, 2015, p.7). Neste sentido, ao analisar a construção do novo regime fiscal no governo de FHC o autor aponta que

o controle da alta inflação colocou na ordem do dia a revisão das condições de financiamento público e do aparato institucional em crise. A tarefa não era trivial, pois se tratava de discutir a ordem orçamentária, a dívida pública, as empresas estatais, a crise dos governos subnacionais e de suas instituições financeiras [...]. A chave do sucesso seria a construção de um novo regime fiscal capaz de garantir o ajuste fiscal permanente. As privatizações, o fim dos canais de gasto público e a adoção de regras fiscais e do *hard budget constraints* [duro constrangimento à execução orçamentária] criariam condições de gerar o superávit primário necessário à solvência das contas públicas e dariam confiança **ao mercado** de que a proposta não teria descontinuidade (Lopreato, 2015, p. 9, grifo nosso).

Dessa forma, o novo aparato fiscal garantiria o controle do equilíbrio das contas públicas a longo prazo, afastando tanto o risco de se ter o gasto público como a locomotiva desenfreada da economia, quanto a ameaça da incapacidade de pagamento da dívida pública e seus encargos (*default*). O novo regime fiscal, portanto, tornou-se a base do programa de estabilização, revelando “a inflexão do modo de pensar a política fiscal brasileira. Deixou de lado o seu caráter keynesiano e a colocou no papel de um dos pilares do esforço de tornar a economia brasileira **um espaço alternativo de valorização do capital financeiro global**” (Lopreato, 2015, p.10, grifo nosso). Entretanto, para o autor, “o período de FHC, embora tenha avançado no processo de reformulação do regime fiscal, não logrou êxito em consolidar as contas públicas e a instabilidade na transição de governo provocou outra onda de deterioração da situação fiscal “ (Lopreato, 2015, p. 17). A eleição de Lula, sob o lastro da “Carta ao Povo Brasileiro”,

ao contrário do que os eleitores esperavam, seguiu a lógica anterior e defendeu a austeridade fiscal em nome da sustentabilidade da dívida pública. O foco central da estratégia delineada por Antonio Pallocci, teoricamente próxima aos defensores da

¹²⁷ “ASPECTOS DA ATUAÇÃO ESTATAL DE FHC A DILMA”. Disponível em https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3429/1/td_2039.pdf. Acesso em 21 nov. 2023.

ideia de “contração fiscal expansionista”, era garantir o ajuste fiscal com a adoção de um superávit primário de 4,25% e a realização de reformas estruturais capazes de assegurar o equilíbrio orçamentário de longo prazo. Os adeptos desta visão davam como certo o fato de o ajuste fiscal permanente influenciar **as expectativas dos agentes e criar as condições para a retomada da atividade econômica** (Lopreato, 2015, p.17, grifo nosso).

Assim, pelo menos até a queda de Pallocci em 2006, mantiveram-se as linhas gerais da macroeconomia e da política fiscal conservadora. A partir daquele ano e, sobretudo, após 2008, toma corpo a visão alternativa a respeito da atuação do Estado e do papel da política fiscal, que se tornou majoritária na área econômica, guiando a estratégia adotada no segundo mandato, antes da crise mundial. Caracterizar-se-ia assim o terceiro bloco de orientações macroeconômicas, sem que se abandonasse, contudo, o legado de FHC, marcado pela adoção do regime anual de metas de inflação, das metas fiscais anuais para o superávit primário como proporção do produto interno bruto e do regime do câmbio flutuante. Para Lopreato (2015), os acontecimentos que se desdobraram a partir de 2008, com origem na economia dos Estados Unidos da América, para toda a economia mundial, reforçaram a estratégia já seguida, servindo de mote

para justificar e intensificar as medidas propostas de mais participação estatal. As ações de caráter desenvolvimentista, presentes de maneira esparsa antes de 2006, definiram o tom da proposição oficial, apesar do descompasso com as posições conservadoras do BCB e dos traços de continuidade em relação à administração anterior. A particularidade do governo Lula, no entanto, não está na continuidade da situação anterior, e sim no que trouxe de diferente. A formulação teórica partiu da hipótese de que o maior espaço de atuação da política fiscal não é inconsistente com o tripé característico do regime de política macroeconômica da nova síntese neoclássica e era viável acomodar a expansão do papel do Estado (Lopreato, 2015, p. 18).

Buscou-se, portanto, a retomada da concepção keynesiana de ação do Estado a favor dos gastos sociais, dos programas de transferências de renda e para o crescimento econômico. Esse período, contido entre os anos de 2003 e 2014, durante os dois mandatos de Lula e o primeiro mandato de Dilma Rousseff, revelaria, no seu último ano, sinais de esgotamento do modelo dual pretendido (estado desenvolvimentista associado ao tripé macroeconômico conservador), sobretudo pela presença do déficit primário nas contas nacionais ao final de 2014. Para Dowbor (2008), entretanto,

nos dois governos Lula e no primeiro governo Dilma houve claramente uma política de Estado de inclusão social e de modernização da economia. **Mas não se tocou no marco estrutural. Não se promoveram as eternamente adiadas reformas de base [...].** O importante para nós é entender que o marco institucional no qual se desenvolveu o imenso esforço de inclusão social no país era bastante estreito, vigiado por interesses políticos, financeiros e midiáticos mais amplos (Dowbor, 2008, p.223, grifo nosso).

A mesma observação foi produzida por Fagnani (2017), que vai mais fundo na crítica,

apontando porém que

a não realização das reformas estruturais também pode estar relacionada ao fato de que, nas últimas décadas, o campo progressista deixou de se voltar aos grandes temas relacionados ao enfrentamento do subdesenvolvimento político, econômico e social do país. A formulação de projetos nacionais de transformação saiu do radar da esquerda que deixou de pressionar os governos. A fragmentação da luta política em torno de pautas setoriais específicas tem prevalecido ante o debate de temas estruturais (Fagnani, 2017, p.129).

A partir de 2015, acentua-se na política econômica então, progressivamente, a diretriz da austeridade¹²⁸, sob a lógica neoliberal, com as propostas enviadas por Dilma Rousseff ao Congresso Nacional, com o golpe em 2016 e os exercícios de Temer na Presidência e de Henrique Meirelles no Ministério da Fazenda até 2018, e de 2019 a 2022, com a eleição de Jair Bolsonaro para Presidente e a indicação de Paulo Guedes para o Ministério da Economia. Nesse período, então, opera-se o retorno ao ideário presente no segundo bloco, representado pelos períodos Collor-FHC. Ao final dos mandatos de Temer e Bolsonaro, apesar da austeridade aguda, agravam-se as projeções para o déficit primário e a relação dívida/PIB a partir de 2023. Nesse contexto, após defender em campanha a reconstrução do país, a ampliação dos gastos sociais, do emprego, o crescimento econômico e o desenvolvimento, numa perspectiva que aponta um receituário pós-keynesiano, o futuro governo, já vitorioso nas urnas, opera ainda em 2022, antes da posse, pela modificação da Lei Orçamentária (LOA) de 2023. Nessa alteração, visa assegurar recursos para o pagamento dos valores anunciados em 2022 para a restauração do Programa Bolsa-Família no ano seguinte. Porém, sem mobilização social alguma, como ocorrera em 2015 com Dilma Rousseff, associa aquela mudança à renovação, sem alterações estruturais, como visto e apontado antes por Dowbor (2008), das restrições do teto de gastos não-financeiros, contidos na Emenda Constitucional 95/2016. Essa renovação se dá por meio da proposição do novo arcabouço fiscal, marcado novamente pela supremacia dos interesses financeiros na condução das finanças públicas, como fora disciplinado em 2000 pela Lei Complementar 101. Em que pese ter avançado socialmente na alteração da LOA 2023, com a liberalização de recursos para o pagamento dos novos valores do Programa Bolsa-Família, pauta assim sua futura gestão com componentes do surrado prisma da austeridade fiscal, com a negociação da Emenda Constitucional

¹²⁸ Em 2015, Belluzzo e Bastos organizaram a publicação intitulada “Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff”, com vinte e quatro artigos que abordam aspectos relevantes da economia brasileira e da economia internacional, com destaque, sobretudo, para as participações de Mollo (2015, pp.83-88), Kerstenetzky (2015, pp.119-122) e Bastos (2015, pp.181-312). Ver em Belluzzo, L.G.M., Bastos, P.P.Z. Austeridade para quem? Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff, São Paulo, Carta Maior, Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

126/2022 em substituição a EC 95/2016, e, após a posse, com a aprovação da Lei Complementar 200/2023, como se demonstrará adiante, fazendo na prática com que voltemos ao bloco de direções macroeconômicas sob influência neoliberal na macro condução das finanças públicas.

Constatados os períodos referidos nos blocos de gestão e suas identidades na condução das políticas econômicas implantadas desde 1988, a investigação demonstra que as regras constitucionais para o financiamento da educação pública, referências para a União, os estados, o Distrito Federal e os Municípios, foram tecidas sem que suas demandas de expansão e fomento testemunhassem alterações estruturais nas políticas econômicas, submetidas ao ideário neoliberal de favorecimento da despesa financeira em detrimento da expansão do gasto social emancipatório, amargando, com isso, severos obstáculos à garantia do financiamento adequado para a consolidação dos objetivos e metas tanto do PNE aprovado em 2001 quanto daquele aprovado em 2014. Assentadas no binômio vinculação-subvinculação de receitas orçamentárias, no rateio entre os entes federativos das receitas do Salário-Educação, nas transferências federais ao FUNDEB, e nas novas fontes oriundas das leis do Pré-Sal, a partir de 2010 e 2013, as políticas educacionais mantiveram-se numa espécie de zona de conforto, com seus agentes e interlocutores não-governamentais abdicando, como apontando antes, do enfrentamento ao modelo macroeconômico e sua ortodoxia fiscal, monetária e cambial. Nesse contexto, contudo, embora sofrendo ataques constantes no plano orçamentário, as normas de vinculação que pautam os percentuais mínimos constitucionais a serem aplicados no financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino e para a valorização dos profissionais da educação, não se alteraram durante a transição da opção keynesiana para o modelo neoliberal de austeridade na gestão das finanças públicas, permanecendo como se nada tivesse sido alterado nas diretrizes macroeconômicas adotadas no país desde 1988. Neste sentido, embora a maior responsabilidade para a garantia da oferta do direito à educação seja dos municípios, que formam, das creches ao 9º ano do ensino fundamental, a base da escolarização, da educação básica ao ensino superior, é a União quem arrecada em proporções da carga tributária e em valores muitas vezes mais que os estados, o Distrito Federal e os Municípios, devendo por isso ter participação ativa além das transferências que gera ao Fundeb, agora nos termos da EC 108/2020. No entanto, mantidas as regras atuais, de se “tornar a economia brasileira um espaço alternativo de valorização do capital financeiro”, seguiremos com a seguinte articulação: Não são a construção e movimentação de fundos públicos que se submetem e servem ao financiamento adequado da efetivação dos princípios, das propostas, dos objetivos e metas da política educacional, mas são as políticas educacionais que se

submetem às regras fiscais oriundas das decisões macroeconômicas e a seu caráter conservador. Além disso, para tornar mais crítica ainda a situação do financiamento público da educação, além da manutenção das ilegalidades que desrespeitam o que a LDB, no seu artigo 71, considera como despesas de manutenção e desenvolvimento do ensino, os pisos constitucionais são tomados como tetos, constatando-se também a não estruturação do Sistema Nacional de Educação e a inexistência prática do cálculo e da implementação do Custo-Aluno qualidade e da valorização de sua projeção como proporção do PIB, nos termos da Emenda Constitucional 59/2009.

Em 1996, 2006 e 2020, com o Fundef e o Fundeb I e II, a subvinculação manteve-se presa à mesma armadilha, embora conquistando a ampliação do percentual a ser subvinculado (80% dos 25% mínimos constitucionais no FUNDEB) e da participação da União no financiamento federal do Fundo para a Educação Básica, de 10% mínimos até 23%, entre 2021 e 2026. Esses valores, contudo, demonstrar-se-ão, sobretudo sem a efetivação do Custo-Aluno qualidade: (i) insuficientes, frente ao cumprimento das estratégias e metas do Plano Nacional de Educação de 2014/2024, tanto para a educação básica pública, quanto para o ensino superior da mesma natureza, (ii) aquém, seja do potencial de arrecadação a partir da tributação da herança e das grandes fortunas, seja da elevação de alíquotas para as mais altas faixas de renda, (iii) irrisórios, em relação aos gastos financeiros com a função “Encargos Especiais”, que contemplam a dívida pública interna e externa, (iv) inexpressivos, em relação ao montante das desonerações tributárias praticadas e (v) apáticos, em relação à explosão do estoque da dívida ativa tributária federal, da qual a União só tem arrecadado algo próximo de 1% ao ano.

Como abordado na introdução desse trabalho, embora devam ser considerados, a partir de 1988, uma conquista histórica no final do século XX, os mecanismos de vinculação e subvinculação dos recursos orçamentários para o financiamento da educação pública tornaram, porém, opaco e inacessível para os profissionais da educação, suas entidades sindicais, as comunidades escolares, conselheiros e conselheiras municipais e estaduais de educação e dos conselhos de acompanhamento e controle social do FUNDEF e do FUNDEB o espaço das disputas em torno das decisões macroeconômicas, determinantes para a produção de um maior estoque de riqueza a ser tributado, arrecadado e aplicado no reforço das metas de políticas públicas sociais universais.

Essa ausência e esse desconhecimento vêm ocasionando a não intervenção desses movimentos e de outros na esfera daquelas políticas públicas, o que facilita, dada a ausência

mínima de resistência, a imposição da política monetária¹²⁹, nos termos que serão expostos na seção seguinte por Lima (2008), e da política fiscal sob a tutela da austeridade e do neoliberalismo, gerando-se a gravíssima descapitalização do Estado frente aos compromissos constitucionais de 1988.

Retomada a compreensão dos blocos, a partir de suas orientações macroeconômicas, entre 1988 e 2023, dividem-se portanto as políticas econômicas e suas orientações jurídicas em função dessas diretrizes. A primeira Lei de Diretrizes Orçamentárias aprovada após a promulgação da Constituição de 1988, a Lei 7.800, de 10 de julho de 1989, ainda no governo de José Sarney, com as diretrizes orçamentárias para 1990, já indicava que tratamento seria dado ao investimento para o desenvolvimento, ao endividamento no incremento das receitas e, nas despesas, à reserva de fundos a serem destinados aos pagamento dos encargos da dívida pública. Nos termos do artigo 10 da referida Lei foi estabelecido que,

O montante das despesas dos orçamentos fiscal e da seguridade social não deverá ser superior ao das receitas, excluídos:

I - nas despesas:

a) **o serviço da dívida pública mobiliária federal;**

b) a parcela do programa de reforma agrária financiada pela emissão de títulos da dívida agrária;

c) **a parcela de investimentos prioritários financiadas por emissão de títulos da dívida pública federal**, que não excederá o montante equivalente a 10% (dez por cento) da receita tributária líquida;

d) o aumento de capital das empresas e sociedades em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto, na forma do art. 23, § 1º, desta Lei;

e) **o refinanciamento da dívida externa garantida pelo Tesouro Nacional** de responsabilidade de empresas e sociedades em que a União detenha a maioria do capital social com direito a voto.

II - nas receitas, **o produto da emissão de títulos da dívida pública federal.**

§ 1º As despesas poderão, excepcionalmente, no decorrer do exercício, superar as receitas desde que o excesso de despesas seja financiado por operações de crédito nos termos do art. 167, inciso III, da Constituição Federal (Brasil, 1989, grifos nossos).

Constata-se portanto que, apenas um ano após a promulgação da Constituição de 1988, na perspectiva de um Estado comprometido com o desenvolvimento econômico e o bem-estar social da população, de inspiração keynesiana, a primeira Lei das Diretrizes Orçamentárias sancionada já indicava em seu artigo 10 a admissão de um conjunto de exceções ao equilíbrio entre receitas e despesas, voltadas a favorecer o rendimento financeiro e o endividamento via emissão de títulos públicos, seja por meio das despesas relativas ao serviço da dívida pública mobiliária federal e seu refinanciamento (inciso I, alíneas “a”, “b”, “c” e “e”), seja para

¹²⁹ De acordo com Lima (2008, p.149), “a política monetária é composta não só de emissão de moeda para pagar os gastos do governo, como também dos títulos emitidos pelo Tesouro Nacional para financiar os gastos do governo e dos títulos negociados no mercado financeiro, com a finalidade de praticar política monetária para o controle da inflação. Na combinação dessas emissões de moedas e títulos têm-se algum efeito sobre as taxas de juros.”

expansão das receitas (inciso II), via emissão de títulos da dívida pública federal. Nenhuma referência foi registrada às iniciativas tributárias para a retomada das receitas, dando-se, portanto, preferência ao endividamento público para tal fim. Constatou-se ainda a aceitação da despesa excedente com serviço da dívida pública mobiliária federal, que exigirá refinanciamento obrigatório, posto que admitida, como exceção, acima das receitas. Estabelecidas tais exceções, em especial na parte referente às despesas, a lei não fixa meta fiscal para o superávit primário, como conhecido posteriormente nos termos da Lei Complementar 101/2000, admitindo-se, porém, a favor dos mesmos interesses, o desequilíbrio entre receitas e despesas.

No ano seguinte, contudo, seria implantada de forma explícita, a partir da orientação do Ministério da Fazenda, a lógica do projeto neoliberal sobre o Estado e a execução do orçamento público da União. Embora o inciso VII do artigo 5º da Lei 8.074, de 31 de julho de 1990, já no governo de Collor de Mello, contendo as diretrizes para o orçamento de 1991, tenha estabelecido o “fortalecimento do investimento público federal, em particular os voltados para a área social e para a infraestrutura econômica básica, acompanhado de redução dos custos unitários das metas” (Brasil, 1990), os quatro primeiros incisos do mesmo artigo estabeleceram, pela ordem:

- I - **redução da participação do Estado na economia;**
- II - modernização e racionalização da administração pública;
- III - alienação de entidades públicas federais que não desempenham atribuições que a Constituição Federal estabelece como de competência da União;
- IV - extinção ou dissolução de órgãos e entidades da União (Brasil, 1990, grifo nosso).

As iniciativas da Lei 8.074, de 31 de julho de 1990, acima referidas, guardam, portanto, coerência com a Lei 8.031, de 12 de abril de 1990, pela qual foi estabelecido o Plano Nacional de Desestatização, o PND, sancionado três meses e dezenove dias antes, no mesmo governo. Revogado sete anos depois, o referido plano seria substituído por outro, estabelecido na Lei 9.491, de 09 de setembro de 1997, no terceiro ano da administração do primeiro mandato de Fernando Henrique Cardoso. O artigo 1º da referida Lei trazia, nos seis incisos correspondentes, as seguintes disposições:

- Art. 1º O Programa Nacional de Desestatização – PND tem como objetivos fundamentais:
- I - **reordenar a posição estratégica do Estado na economia**, transferindo à iniciativa privada atividades indevidamente exploradas pelo setor público;
 - II - contribuir para a reestruturação econômica do setor público, especialmente através da melhoria do perfil e da **redução da dívida pública líquida;**
 - III - **permitir a retomada de investimentos nas empresas e atividades que vierem a ser transferidas à iniciativa privada;**
 - IV - contribuir para a reestruturação econômica do setor privado, especialmente para a modernização da infraestrutura e do parque industrial do País, ampliando sua

competitividade e reforçando a capacidade empresarial nos diversos setores da economia, inclusive através da concessão de crédito;

V - permitir que a Administração Pública concentre seus esforços nas atividades em que a presença do Estado seja fundamental para a consecução das prioridades nacionais;

VI - **contribuir para 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 (Brasil, 1997, grifos nossos).

As políticas econômicas construídas no período decorrido entre os dois Planos Nacionais de Desestatização (de 1990 e de 1997) foram estabelecidas, portanto, atreladas às diretrizes do projeto neoliberal especialmente como referido nos incisos I, II, III e VI. Como foi possível constatar na pesquisa, o período iniciado em 1989 e concluído em 2002, com os vetos de FHC ao Plano Nacional de Educação sancionado na Lei 10.172, de 2001, em particular, como visto antes, à aplicação de 7% do PIB em investimentos em educação, enquadrados nessas diretrizes, caracteriza-se como o bloco temporal de maior vinculação aos ideais neoliberais e ao pensamento neoclássico na economia, associando-se na mesma linha ao último período, de 2015 a 2022, sobrepondo o Ministério da Fazenda (trazendo à reboque o Ministério de Planejamento e a Secretaria de Orçamento Federal) e a Secretaria do Tesouro Nacional aos ministérios vinculados às áreas sociais. Desse modo, como se poderá constatar na análise (i) dos números aferidos para as variações anuais e valores do Produto Interno Bruto desde 2000, (ii) da evolução da arrecadação, (iii) das características de sua composição de fato, o Brasil tem se apresentado como um país “deitado eternamente em berço esplêndido”, não se levantando, porém, desse berço, para desconcentrar riqueza e melhor desempenhar-se, sob a forma de financiamento público adequado, frente às demandas geradas pelos objetivos e metas da educação pública básica e superior. Sob a direção jurídica e econômica dos interesses financeiros privados de uma minoria e diante da lógica neoliberal de gestão das finanças públicas, a oscilação e as variações dos números assinalados nas Tabelas 15 e 16 a seguir revelam esse impasse.

Tabela 15: Variação e valores constantes do PIB (2000/2023)

R\$ milhão

Inf./Ano	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
PIB (%)	4,4	1,4	3,1	1,1	5,8	3,2	4,0	6,1
Valor	1.199.092	1.315.755	1.488.787	1.717.950	1.957.751	2.170.585	2.409.450	2.720.263
Inf./Ano	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
PIB (%)	5,1	- 0,1	7,5	4,0	1,9	3,0	0,5	-3,8

continua

Continua Tab. 15.

Valores	3.109.803	3.333.039	3.885.847	4.376.382	4.814.760	5.331.619	5.778.953	6.000.570
Inf./Ano	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ⁽¹⁾
PIB (%)	-3,6	1,3	1,8	1,2	- 3,3	4,6	3,0	3,1 /3.3 (2)
Valores	6.266.895	6.583.000	7.004.000	7.389.131	7.600.000	8.700.000	10.100.000	

Fonte: IBGE-Sistema de Contas Nacionais. Séries históricas (2000-2023).

(1) Até o terceiro trimestre de 2023.

(2) Previsão do IPEA publicada em 29/09/2023. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/porta/categorias/45-todas-as-noticias/noticias/14009-ipea-revisa-a-previsao-do-pib-de-2-3-para-3-3-em-2023-e-mantem-em-2-0-a-estimativa-para-2024> . Acesso em 26 dez.2023.

Como se pode constatar¹³⁰, entre dezembro de 2000 e dezembro de 2022, a inflação medida pelo IPCA subiu 286,84%. Assim o PIB, de R\$ 1.199.092.000.000,00 (PIB até dezembro de 2000), representaria R\$ 4.638.521.466.467,50 em valores correntes, em 2022. Contudo, considerado o valor de 2022, de R\$10.100.000.000.000,00, em relação a dezembro de 2000, considerada a correção dos valores este ano pelo IPCA até dezembro de 2022, o PIB cresceu R\$ 5.461.478.533.532,5 acima dos valores correntes de 2000 aferidos para 2022, representando crescimento de 2,17 vezes em termos reais, equivalente a 117%, ou 742% em termos nominais em relação a 2000.

Por outro lado, o PIB apresentou um crescimento médio anual de 3,8 % de 2000 a 2010 e de 1,025% de 2011 a 2022. Já em 2023, no terceiro trimestre acumulado, o PIB revelou crescimento de 3,1 % (IBGE, 2023). Seja a partir dos dados de 2022, seja considerada o acumulado até o terceiro trimestre de 2023, trata-se de expressiva riqueza, a ponto de se verificar em 2021 um PIB per capita de R\$ 42.247,52 (IBGE,2023). Entretanto, no mesmo ano, 2021, a pobreza teve aumento recorde e atingiu 62,5 milhões de pessoas¹³¹, o maior nível desde 2012 (IBGE,2022). Portanto, é possível afirmar que a sociedade brasileira produz significativo montante de riqueza que é, contudo, mal distribuída, com 1% da população concentrando a sua metade. Além disso, segundo matéria publicada pelo Portal UOL, em 16 de agosto de 2023¹³², o

Brasil foi o país que mais ganhou milionários de 2021 para 2022, segundo o Global Wealth Report 2023 (Relatório de Riqueza Global 2023, em português), divulgado pelo banco Credit Suisse e pelo UBS. O País viu o número de indivíduos com riqueza

¹³⁰ Usando-se a calculadora do IBGE. Disponível em <https://www.ibge.gov.br/explica/inflacao.php> . Acesso em: 08 jan. 2024.

¹³¹ Disponível em Em 2021, pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas, maior nível desde 2012 | Agência de Notícias (ibge.gov.br) . Acesso em 02 jan.2024.

¹³² Disponível em Número de milionários quase dobra no Brasil, mostra relatório (uol.com.br) . Acesso em: 02 jan.2024.

acima de US\$ 1 milhão passar de 293 mil em 2021 para 413 mil no ano passado [...]. (Uol, 2023).

Quanto ao item arrecadação nota-se uma expressiva variação também. Com o IPCA acumulando 286,84 % entre janeiro de 2000 e dezembro de 2022, os valores ao final desse ano, corrigidos pela inflação (IPCA) representariam valores correntes de R\$ 906.190.787.004,06. Entretanto, atingiram a cifra R\$ 2.218.484.000.000,00, equivalentes a 9,47 vezes maior que o arrecadado em 2000, um crescimento nominal de 847% sobre os valores daquele ano, correspondente a um crescimento real de 560.16 pontos acima do acumulado pelo IPCA entre janeiro de 2000 e dezembro de 2022.

Tabela 16: Evolução da arrecadação (2000-2023)

R\$ milhões

R/A ¹	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Total	234.257	263.269	317.129	357.007	418.779	474.649	535.354	617.966
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Total	701.746	716.802	826.519	969.892	1.029.26	1.138.830	1.187.950	1.221.546
	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023 ²
Total	1.289.904	1.342.408	1.457.114	1.537.079	1.479.390	1.878.816	2.218.484	2.545.446

Fonte: Receita Federal. Arrecadação das Receitas Federais 1994/2022.

(1) R/A: Receitas/Ano.

(2) Janeiro-Outubro de 2023. Relatório Resumido da Execução Orçamentária.

Receitas Totais (Impostos/Contribuições/Previdenciária/Outras) incluindo receitas Intra-Orçamentárias.

Além desses números, à baixa probabilidade de recuperação dos créditos tributários antes assinalados no Quadro 02, associa-se o habitual recurso, por parte dos devedores, ao refinanciamento da dívida ativa, além dos benefícios conferidos por legislação (Lei 9.430/1996) que impede o ajuizamento da ação penal quando houver a confissão e o parcelamento do débito. Isto é,

um sonegador que roubou o erário e devolver [ainda que parcelado] o produto do roubo, não terá cometido nenhum crime. Quando o sonegador pratica ato fraudulento, não paga o tributo devido e, portanto, comete um crime, a representação de crime fiscal contra ele só poderá ser enviada ao Ministério Público depois de o processo de autuação ser completamente concluído na esfera administrativa, o que demora de cinco a seis anos em média, e resulta, na maioria dos casos, em prescrição do crime. Além da atenuação da responsabilidade criminal do sonegador, a mesma Lei 9.430/1996 reduziu pela metade as multas devidas no caso de fraude ou inadimplência (Sicsú, 2007, p.p.341-342).

Do ponto de vista da composição da arrecadação, é evidente o privilégio conferido às grandes fortunas¹³³, cujo imposto, previsto no inciso VII do artigo 153, não foi instituído até

¹³³ Matéria publicada em 18 de dezembro de 2020 no Portal www.politize.com.br, intitulada “Imposto sobre

a presente data. Além disso, conforme estimativa da arrecadação tributária em 2022, demonstrada na seção referente à tributação com proporção do PIB, a espinha dorsal da carga tributária está distribuída, como exposto antes na Tabela 02, nos seguintes percentuais: 13,4% para tributação sobre bens e serviços, 1,67% sobre a propriedade, 9,18% sobre renda, lucros e ganhos de capital e 8,85% em contribuições sociais.

Nesse contexto de orientação prolongada da política econômica, desde 2000, o Ministério da Educação, sob pressão de movimentos sociais da educação, dos trabalhadores da educação básica e do ensino superior públicos, seguiu demandando financiamento e investimentos educacionais, sem, contudo, conseguir, como apontamos antes, que a política fiscal se submetesse aos objetivos da política educacional no país. Suas margens de atuação seguem restringidas por aquelas normas fiscais e por constantes ameaças de desvinculação total orçamentária, como anunciado em março de 2019 pelo então Ministro da Economia Paulo Guedes¹³⁴.

Os números da Tabela 17 a seguir demonstram, computadas as transferências ao FUNDEB iniciadas em 2007, a diferença de valores entre o acesso aos fundos públicos para o financiamento da função educação, subfunção educação superior e aqueles associados aos interesses do capital rentista, voltados aos juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública, que cresceu de forma explosiva como prioridade do gasto público.

grandes fortunas: Você sabe como funciona?”, traz de forma didática informações importantes acerca da implantação e revisão do Imposto sobre Grandes Fortunas em diversos países da Europa e da América Latina. Disponível em Imposto sobre grandes fortunas: você sabe como funciona? | Politize! (Santos, 2020). Acesso em 03 jan.2023.

¹³⁴ “Governo quer desvinculação de 100% do orçamento”. Disponível em Governo quer desvinculação de 100% do orçamento (andes.org.br) . Acesso em 03 jan. 2024.

Tabela 17: Despesas Dívida Pública e fundos públicos destinados, função Educação e subfunções associadas, no orçamento federal (2007-2023).

R\$ bilhões							
Função/Ano	2007	2011	2015	2019	2021	2022	2023
Juros/Amortizações	236,94	228,66	390,31	560,78	561,20	455,20	417,72
Refinanciamento	374,78	479,37	571,89	476,78	1.399,61	1.425,07	1.461,10
Função Educação	21,39	48,18	90,32	98,45	100,28	114,58	114,46
Educação Superior	9,58	15,41	23,84	28,19	28,37	29,12	32,12
Total da Complementação da União ao Fundeb (*)	2,01	8,92	12,58	17,51	23,57	34,30	29,56 ¹³⁵

Fonte: Tesouro Nacional - Relatórios Resumidos da Execução Orçamentária (RERE). Anos selecionados (2007- 2023).

(*) Expressão utilizada no RERE. Demonstrativo das Receitas e Despesas com manutenção e desenvolvimento do ensino (MDE).

Cabe ressaltar que os valores informados se referem ao que foi liquidado, não correspondendo, porém, à totalidade dos valores previstos e atualizados para as respectivas leis orçamentárias. Dois dados importantes merecem ser destacados ao se observar a Tabela acima.

O primeiro deles refere-se à disparidade entre os valores destinados à função Educação, com repercussão em seus dois níveis e em todos os estados, Distrito Federal e municípios do país, e aqueles liquidados, referentes à dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento), cuja repercussão direta restringe-se aos proprietários dos títulos públicos, representando quase a totalidade do estoque da dívida, e credores das outras modalidades de endividamento. O segundo aspecto refere-se ao salto a partir de 2019, nos valores referentes ao pagamento de juros e amortizações (sobretudo entre 2015 e 2019), e aqueles relativos ao refinanciamento, quase triplicando de valor (crescimento de 2,93 vezes) entre 2019 e 2021, seguindo crescente até 2023. Os valores registrados em 2007 para o refinanciamento da dívida pública, da ordem de R\$ 374,78 bilhões, representam em valores correntes R\$ 936,18 bilhões, com a mesma correção de 149,79%, para 2023. No entanto, os valores liquidados em 2023 corresponderam a R\$ 1,461 trilhão de reais, o que significa R\$ 524,92 bilhões acima da correção da inflação pelo IPCA no período. Esse montante representa cerca de 8,6 vezes o crescimento da função educação corrigida pelo IPCA entre 2007 e 2023, o que dá a dimensão

¹³⁵ A Portaria Interministerial N°. 3, de 28 de agosto de 2023, alterou a Portaria Interministerial MEC/ME nº 7, de 29 de dezembro de 2022, que estabeleceu as estimativas, os valores, as aplicações e os cronogramas de desembolso das complementações da União ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação - Fundeb, para o exercício de 2023, nas modalidades Valor Anual por Aluno - VAAF, Valor Anual Total por Aluno - VAAT e Valor Anual por Aluno decorrente da complementação VAAR – VAAR. A Complementação da União para 2023 foi estimada em R\$ 22.568.759.483,85 (Brasil,2023).

da dominância financeira sobre o gasto público. Ao mesmo tempo, a redução dos gastos com juros e amortizações de 2021 em diante é acompanhada pela explosão dos valores relativos ao refinanciamento, o que ressalta a incidência no total do endividamento das elevadas taxas de juros no combate à inflação¹³⁶ e a inconsequência das metas fiscais para a redução do déficit primário a partir de 2015, com a supressão de gastos sociais e de investimentos.

O Ministério da Fazenda, portanto, guiado pelas definições de política econômica centradas na obtenção da meta fiscal para o superávit primário desde 2000, sob a diretriz de política monetária orientada a cada ano pelo diagnóstico da inflação de demanda, do regime de metas de inflação e a condução do câmbio flutuante, mantém-se como tutor das políticas de austeridade. Assim, frente à elaboração e execução do orçamento público, e diante do desafio do Estado exercer adequadamente as funções relacionadas à promoção do bem-estar e à universalização com qualidade do acesso às políticas e aos direitos sociais descritos no artigo 6º do texto constitucional de 1988, sob tal regência

o tripé ortodoxo-liberal busca, então, retirar do governo sua capacidade de intervir na economia através do uso de políticas monetária, cambial e fiscal. A política monetária é delegada a um banco central, que deve ser autônomo ou independente. A política fiscal é quase anulada, já que as metas de superávits primários retiram do governo sua capacidade de realizar gastos em investimentos e em programas sociais. A liberalização financeira, ao permitir um número ilimitado de transações com o exterior, retira a força da política cambial na medida em que as reservas do banco central serão sempre insuficientes diante do poder de ataque dos mercados financeiros doméstico e internacional (Sicsú, 2007, pp.309-310).

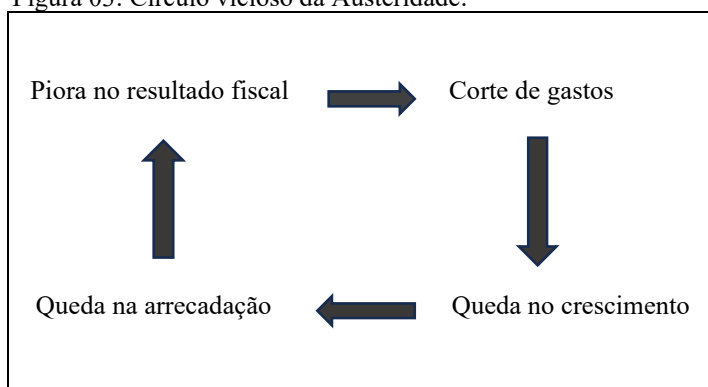
Concretamente em nosso país, sob a hegemonia dos blocos de perfil macroeconômico conservador como visto antes,

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 [...]. 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 para os “Não-pobres” (aqueles que recebem mais de US\$ 1,00 por dia) (Fagnani, 2017.p.119).

Conduz-se desse modo o país a um círculo vicioso, como demonstrado na Figura 03 a seguir.

¹³⁶ Relativo ao tema da inflação indicamos a leitura do capítulo 5 intitulado “Inflação: a estratégia da palavra”, publicado em “A Crise da ideologia keynesiana”, do ex-Professor da Universidade de Brasília (UnB) e ex-Senador (PT/PDT-DF) Lauro Campos (CAMPOS, 2016, p.117).

Figura 03: Círculo vicioso da Austeridade.



Elaboração própria, a partir de Sicsú (2007), Dowbor (2008) e Rossi et al. (2019).

A figura acima pode ser traduzida por meio das palavras de Rossi et al. (2019, p. 5) quando os autores afirmam que

além de gerar retração econômica, a austeridade ainda pode piorar a situação fiscal. Em uma economia em crise, a austeridade pode gerar um círculo vicioso em que o corte de gastos reduz o crescimento, o que deteriora a arrecadação e piora o resultado fiscal, levando a novos cortes de gastos. Ou seja, em um contexto de crise econômica, a austeridade é contraproducente e tende a provocar queda no crescimento e aumento da dívida pública, resultado contrário ao que se propõe (Rossi et al., 2019, p.5).

5.1 LEIS COMPLEMENTARES 101/2000 E 200/2023, DO NOVO ARCAFOUÇO FISCAL. SEUS IMPACTOS NAS LEIS DO CICLO ORÇAMENTÁRIO E NA EXECUÇÃO ORÇAMENTÁRIA

A análise das leis complementares relativas à gestão das finanças públicas, aprovadas em 2000 e 2023, nos aponta que há uma relação direta entre os interesses econômicos privados subjacentes às políticas econômicas adotadas pelo Estado, em especial quando relativos à formação e apropriação dos fundos públicos e à política fiscal correspondente, e o ordenamento jurídico que dá sustentação ao Estado, formatado e constantemente renovado à serviço daqueles interesses junto à execução dos gastos públicos. Neste sentido, de acordo com Lima (2008), para orientar as políticas econômicas e fiscais 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 para o controle da inflação é a política monetária**. A política macroeconômica brasileira pode, desde então, ser identificada com essa lei [...]. Essa decisão teve 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 a prioridade máxima da administração pública (Lima, 2008, p.283, grifo nosso).

O autor destaca que não há nenhum mecanismo de natureza econômica que providencie um ajuste fiscal automático assim que, para se reduzir a quantidade de moeda em

circulação, for colocado um novo título da dívida no mercado financeiro, como instrumento de política monetária, aumentando o endividamento do Estado. Para Lima (2008),

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 [...]. **É necessário um aparato institucional com 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** (Lima, 2008, p.284, grifos nossos).

Como visto antes, sugerida pelo FMI e proposta por iniciativa do governo federal na segunda gestão de Fernando Henrique Cardoso (1999-2002), essa Lei, sancionada como Lei Complementar 101, em 04 de maio de 2000, faz da política monetária o instrumento adequado para se atingir as “metas de inflação”, aspiração máxima da política econômica brasileira desde então. Para isso, o § 4º do artigo 4º da referida Lei prevê que o projeto de lei das diretrizes orçamentárias no âmbito federal conterà as metas de inflação, que deverão ser fixadas pelo governo federal sem, contudo,

haver qualquer imposição legal de consulta prévia, técnica ou política às pessoas e às instituições brasileiras envolvidas. É claro que o Congresso Nacional pode discutir, emendar e até rejeitar o número proposto, mas a lei já impôs que, acima de tudo, a política econômica será conduzida de forma que a inflação fique abaixo de um certo nível máximo, **independente do que aconteça com o emprego e o salário dos trabalhadores.** Além disso, não há provisão legal para proteger o trabalhador no caso de a vida real não se comportar como teoricamente planejado (Lima, 2008, pp.284-285, grifos nossos).

Entretanto, embora o mesmo parágrafo obrigue a União a apresentar os objetivos das políticas monetária¹³⁷, creditícia¹³⁸ e cambial¹³⁹, é patente a ausência de objetivos para a

¹³⁷ Pode-se compreender a política monetária como “o conjunto de medidas adotadas pelo governo visando a adequar os meios de pagamento disponíveis às necessidades da economia do país. Essa adequação geralmente ocorre por meio de uma ação reguladora, exercida pelas autoridades sobre os recursos monetários existentes, de tal maneira que estes sejam plenamente utilizados e tenham um emprego tão eficiente quanto possível. Na maior parte dos países, o principal órgão executor da política monetária é o Banco Central, entidade do Estado ou dele dependente, encarregada da emissão de moeda, da regulação do crédito, da manutenção do padrão monetário e do controle de câmbio [...]. No Brasil e em outros países, a política monetária constitui atualmente um instrumento de combate aos surtos inflacionários. Sua maior eficácia em relação às outras políticas econômicas se deve à flexibilidade com que pode ser aplicada e ao conjunto de medidas práticas que põe ao alcance das autoridades, desobrigando-as de submeter suas decisões ao legislativo. Convém ressaltar, no entanto, que essa ‘autonomia monetarista’, se levada ao extremo, pode ocasionar graves distorções e resultados muitas vezes desastrosos” [...] (Sandroni, 1999, p.478).

¹³⁸ A política creditícia refere-se ao controle, por parte do Banco Central, do volume de crédito concedido pelas instituições financeiras (Lima, 2008, p.285).

¹³⁹ A política cambial é o “instrumento da política de relações comerciais e financeiras entre um país e o conjunto dos demais países. Os termos em que se expressa a política cambial refletem, em última instância, as relações políticas vigentes entre os países, com base no desenvolvimento econômico alcançado por eles. Por exemplo: em dado momento, pode ser importante a um país adquirir certos produtos no exterior, necessários ao desenvolvimento de seu setor industrial; para tanto, as autoridades monetárias podem manter o câmbio artificialmente valorizado, barateando o custo, em moeda nacional, desses produtos; em contrapartida, ocorreria o encarecimento dos produtos nacionais para os importadores de outros países. A política cambial pode utilizar ainda uma série de mecanismos para evitar a evasão de divisas e contribuir para o equilíbrio do balanço de

política de investimento social. Certamente, “esta omissão deve ser decorrência da convicção de que uma política de caráter fiscal é incapaz de influir na expansão do emprego e só causa inflação” (Lima,2008,p.285). Desse modo, de maneira oportunista, transformou-se em lei o que deveria permanecer apenas como uma convicção teórica, que, aliás, enfrenta divergências no mundo acadêmico (Lima,2008,p.285). Na prática, desde então, prevalece a perspectiva da teoria monetária de que “a política fiscal só serve para gerar recursos para pagar juros da dívida pública, revogando-se as ideias em contrário” (Lima, 2008, pp.285-286). Desse modo, em total obediência à lei, passariam a ser praticadas, no Brasil, apenas as políticas cambial, creditícia e monetária, cujos benefícios são incertos, mas causam um ponderável custo na forma de juros (Lima,2008,p.236). Embora a aprovação da lei pelo Congresso Nacional tenha estabelecido que o Presidente da República enviará projeto de lei para definir limites às despesas com juros como percentual da receita corrente líquida (inciso II do artigo 4º), a referida proposição foi vetada pelo então Presidente Fernando Henrique Cardoso quando da sanção da Lei Complementar 101 e o veto não seria derrubado pelo Congresso quando de sua apreciação. Além dessa posição em relação aos juros, inúmeros outros mecanismos seriam inseridos na Lei em benefício da acumulação do capital improdutivo, em desfavor da expansão dos investimentos sociais. Por exemplo, o § 6º do artigo 17 da referida Lei Complementar estabeleceu que as exigências à demonstração da origem dos recursos para o pagamento de despesas de caráter continuado, conforme exigido no artigo 16, não se aplicam as despesas destinadas ao serviço da dívida (Lima, 2008, p.288, grifo nosso). Entretanto, a Lei estabeleceu, entre os artigos 19 e 23, limites de gastos com os servidores públicos em termos de porcentagens da receita corrente líquida. Caso tais limites não sejam alcançados, entre outras vedações, foi estabelecida a proibição ao poder público de tomar novos empréstimos (inciso III, § 3º, artigo 23 da LC 101/2000), ressalvados os destinados ao refinanciamento da dívida mobiliária e aqueles que visem à redução das despesas de pessoal. Por fim, nos termos do artigo 30, incisos I e II da LC 101/2000, os limites globais para a dívida consolidada das três esferas da federação e para a dívida mobiliária (correspondente à emissão de títulos públicos), que deveriam ser objeto de projeto de lei enviado pelo Presidente da República, respectivamente, ao Senado Federal e ao Congresso Nacional a até 90 dias após a sanção da Lei Complementar 101, até 30 de agosto de 2000, portanto, jamais seriam apreciados e votados, dada a ausência até hoje de deliberações legais neste sentido. Lima (2008) considera

pagamentos, como a fixação de taxas múltiplas de câmbio (câmbio turismo, câmbio comercial, câmbio financeiro etc.). E também lançar mão de medidas que favoreçam algum setor da economia, como manter a moeda nacional artificialmente desvalorizada para estimular as exportações [...] (Sandroni, 1999,p.477).

duvidosa inclusive a proposta de se remeter projeto de limite à dívida mobiliária, considerando que, ao sancionar a referida Lei,

o Congresso Nacional já havia dado seu aval ao princípio teórico de que a única meta da política econômica é manter a inflação sob controle e que o instrumento para isso é a política monetária. Ora, como a política monetária diz que, para controlar preços, **é preciso aumentar a taxa de juros**, o Congresso já concordou antecipadamente que o Poder Executivo federal está autorizado a fazer dívida mobiliária no montante que “for necessário”. Essa conclusão decorre do fato de que é tecnicamente indispensável aumentar a dívida pública mobiliária para elevar a taxa de juros a nível “adequado” aos propósitos antinflacionários (Lima, 2008, p. 292, grifo nosso).

O autor aponta outra postura que, contraditoriamente, favorece os interesses do capital financeiro remunerado a juros. Ao analisar o artigo 44 da LC 101/2000, destaca a vedação “[...] à aplicação da receita de capital derivada de alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para financiamento de despesa corrente” (Brasil, 2000), na qual se inserem as despesas com juros da dívida pública. Contudo, nos termos constitucionais, como pode ser observado no artigo 167, inciso III, até antes da EC 106/2020, operações de crédito devem ser realizadas no mesmo montante das despesas de capital, como são consideradas aquelas referentes às amortizações e refinanciamento da dívida pública. Entretanto, embora os recursos obtidos com a privatização de ativos públicos devessem ser aplicados nas despesas acima, de capital, como o valor do título público inclui seus respectivos juros, o governo, ao resgatá-lo, está pagando despesa corrente com juros, contrariando-se a vedação acima exposta. Assim, “salvaguardam-se os direitos dos detentores de capital financeiro, colocando-os acima de qualquer outro interesse econômico, social ou político” (Lima, 2008, p. 297).

Na mesma direção, para Paulani (2008),

[...] com a implementação da LRF, negociada por FHC com o FMI no calor da crise que levou à desvalorização do real em janeiro de 1999, a preocupação central do administrador público passa a ser a preservação das garantias dos detentores de ativos financeiros emitidos pelo Estado. O propósito da LRF era e é estabelecer uma hierarquia nos gastos públicos que coloca em primeiríssimo e indisputável lugar o credor financeiro, em detrimento da alocação de recursos com fins distributivos (políticas de rendas e políticas públicas de modo geral) e da viabilização de investimentos públicos. Por outro lado, a “austeridade fiscal” da LRF, que exige de prefeitos e governadores esse tremendo aperto e a redução impiedosa dos gastos da área social, não impõe nenhum controle ou sanção aos que decidem a política de juros e elevam a dívida pública do país em favor dos credores nacionais e internacionais. (Paulani, 2008, p. 58).

Ou seja, as crônicas restrições à expansão dos investimentos em educação pública, tanto como vinculação ao PIB (Emenda Constitucional 59/2009) quanto para se atingir a meta de 10% do PIB em investimentos, pelas três esferas de governo até 2024 (Meta 20 do Plano Nacional de Educação contido na Lei 13.005/2014) não derivam da escassez de riqueza a ser tributada nem da insuficiência de fundos para tal, mas da ordem financeira neoliberal que se

antecipa ao gasto social e se apropria dos fundos públicos para assegurar a acumulação improdutiva e rentista do capital.

Por isso é necessário destacar que a Lei Complementar 101/2000, como toda norma jurídica, é resultado do poder político, concedendo a uma única doutrina de pensamento econômico a supremacia na formulação da política econômica no país. Além disso, sendo incapaz de impor a verdade científica, a LC 101/2000 condena à ilegalidade qualquer tentativa de implantar outra política econômica. Seu objetivo é claro: impor uma economia de recursos fiscais para pagar juros da dívida pública, que cresce de forma explosiva apesar de duas décadas de cumprimento de metas fiscais para o superávit primário (Lima, 2008, p. 297) e da manutenção média, nesse período, de elevadas taxas de juros.

Outra aguda percepção acerca da “Lei de Responsabilidade Fiscal” foi produzida em 2001, cerca de um ano após sua sanção, por Sérgio Miranda, então Deputado Federal pelo Partido Comunista do Brasil, o PC do B, de Minas Gerais, posteriormente filiado ao Partido Democrático Trabalhista, PDT, falecido em 26 de novembro de 2012, aos 65 anos, e que, em três mandatos como deputado federal, por várias sessões legislativas, foi membro titular da Comissão Mista de Planos, Orçamento e Fiscalização do Congresso Nacional. Para o autor, um exímio conhecedor das entranhas das políticas econômicas e dos orçamentos públicos, em artigo intitulado “A verdadeira face da Lei de Responsabilidade Fiscal”¹⁴⁰, o verdadeiro propósito da Lei Complementar 101/2000 “é de serviço irrestrito ao pagamento de juros e amortização da dívida e o decorrente congelamento dos gastos sociais” (Miranda, 2001, p. 57). De acordo com o autor,

os grandes jornais têm estampado mais uma grave mentira oficial. Com a preciosa “colaboração” da imprensa, os marqueteiros do governo federal vendem uma falsa imagem da Lei de Responsabilidade Fiscal, manipulando a opinião pública com ostensivas campanhas sobre os “esforços” pra combater a corrupção e sanear as finanças públicas. Na verdade, foi montada uma farsa pela equipe de FHC para cumprir à risca a agenda de compromissos com os credores internacionais e o capital financeiro [...]. O governo federal insiste no discurso de que a lei está à serviço da austeridade fiscal e da moralidade pública. No entanto, a lei não dispõe sequer de um artigo que combata a corrupção [...]. Não se busca a eficiência e a eficácia dos gastos públicos, mas sim o combate ao déficit e a manutenção da relação entre dívida pública e o produto interno bruto, conforme está textualmente explicitado na mensagem que encaminhou o projeto de lei ao Congresso Nacional (Miranda, 2001, p. 57).

Miranda (2001) destaca outra questão fundamental para a compreensão crítica da Lei Complementar 101/2000: A assimetria e a hierarquização no tratamento do gasto público. “De um lado, limita, restringe e condiciona as despesas não financeiras, especialmente as sociais.

¹⁴⁰ “A verdadeira face da Lei de Responsabilidade Fiscal”, disponível em A verdadeira face da Lei de Responsabilidade Fiscal (anitagaribaldi.com.br), Edição No. 61, Maio, Junho e Julho de 2001, pp. 57-65. Acesso em 11 dez. 2023.

De outro, mão aberta e garantia absoluta às despesas financeiras “(Miranda, 2001, p. 57). Assim, o objeto central da nova Lei é criar um ambiente propício para a produção de superávits primários (receitas menos despesas, excetuando juros), resguardando o pagamento do serviço da dívida com o sistema financeiro nacional e internacional. O autor chama atenção ainda para a criminalização da gestão pública, com o enquadramento dos gestores públicos que não cumprirem as metas fiscais voltadas àquele superávit, sendo para isso “aprovada a nova Lei Penal (lei 10.028/2000, conexa à LRF)” (Miranda, 2001, p.58). Além disso, Miranda (2001) destaca que, por meio do artigo 35, a Lei impede o financiamento de um ente federativo a qualquer outro, vedando operações de crédito entre as cidades e um ente da administração estadual e suas autarquias. “O acordo entre as partes é vedado por imposição de uma lei complementar. O impacto é arrasador: os estados estão simplesmente impedidos de repassar mais de R\$ 2 bilhões aos municípios brasileiros “(Miranda, 2001, p.58). O autor ainda destaca que “ a LRF impede, na prática, a ampliação das despesas com pessoal e gastos com a manutenção ou melhoramento dos serviços públicos, ao exigir que essas despesas só possam ser acrescidas mediante aumento da carga tributária, mas deixando inteiramente livres os gastos financeiros (Miranda,2001,p.58). O atrelamento dos objetivos da Lei aos interesses da acumulação financeira é exposto de forma cristalina no artigo 9º, quando se impõe a limitação de empenhos para pagamentos de natureza não financeira em caso de desobediência das metas fiscais que ameacem a liquidez ou o pagamento do serviço da dívida. Contudo, se há tais restrições, facultam-se ao mercado e ao Banco Central outras facilidades, tais como a transferência dos prejuízos do banco ao Tesouro Nacional. Assim, “as ações do Banco Central – seja na contratação de empréstimos externos, na fixação de juros da dívida pública, no “socorro” ao sistema financeiro – estão livres de qualquer restrição orçamentária”(Miranda,2001, p. 59). O autor destaca também que

o governo prima pela aplicação aleatória e seletiva dos princípios dessa lei. Em assuntos de seu interesse não os assume, mas recorre a esses princípios para impedir que recursos sejam destinados às áreas sociais, usando-os como justificativa para o veto que após ao Plano Nacional de Educação [Lei 10.172/2001], por exemplo (Miranda,2001, p.59).

Para Miranda (2001), as iniciativas de construção de uma lei com esse teor remontam a 1998, quando da ocorrência da crise cambial que terminou com o acordo assinado com o FMI em dezembro daquele ano e a desvalorização do Real em janeiro de 1999. Nesse contexto, a dívida pública havia registrado um enorme crescimento. Impulsionada pelas altas taxas de juros foi multiplicada por cinco, tendo sido desprezível a influência dos gastos públicos não-financeiros sobre a formação do estoque da referida dívida, que se expandiu a

partir da desvalorização cambial, pela “rolagem” e pela incorporação dos elevados juros. A dívida, portanto, “é fruto dos custos financeiros das políticas monetária e, especialmente, cambial, adotadas pelo Plano Real” (Miranda, 2001, p. 59). Portanto, foi a necessidade de conter a “bola de neve” em que se transformou a dívida que fez com que o governo de Fernando Henrique Cardoso partisse para a apresentação do projeto de lei que assegurou a sanção da Lei Complementar 101, em 04 de maio de 2000, limitando-se “os gastos públicos de forma draconiana, com o objetivo de gerar recursos para financiar os gastos financeiros, diminuindo a “rolagem” (Miranda, 2001, pp.60-61). Também para Miranda (2001, p. 61),

além do propósito essencial da lei, já citado, ela tem objetivos imediatos [...]: a) **proteger os interesses financeiros**, reduzindo seus riscos e aumentando a tendência a concentração de renda; b) perpetuar em lei a atual política neoliberal “engessando” as futuras administrações de qualquer dos entes da Federação, impondo a todos, agora e no futuro, independente da orientação política de seus governantes, a aplicação **da linha econômica de viés financista do atual governo federal**; c) impor penas ao gestor administrativo que não se submeter aos ditames da política neoliberal institucionalizada nessa LRF; d) quebrar o princípio federativo, restringindo a autonomia de estados e municípios na gestão de seus recursos, fixando os parâmetros de metas fiscais dos governos subnacionais, **concentrando na União a gestão macroeconômica** e minimizando a influência desses governos na atividade econômica; e) congelar os gastos públicos correntes, em especial as despesas com pessoal, e outras com a manutenção e o melhoramento dos serviços públicos, inviabilizando a adoção de melhorias e expansão desses serviços [...]; f) em última instância, a finalidade da lei é dar garantias ao credor financeiro (Miranda, 2001, pp.61-62, grifos nossos).

Apesar disso, mesmo o Governo Federal tendo apresentado em 2001, ano seguinte ao da sanção da LC 101, um resultado primário superavitário de R\$ 29,6 bilhões, cerca de 2,5% do PIB [...] sendo R\$ 22,0 bilhões gerados pelo orçamento fiscal e da seguridade social e R\$ 7,6 bilhões pelas empresas estatais federais, ficando demonstrado o pleno cumprimento da meta fiscal estabelecida,

observou-se uma ampliação da dívida líquida como proporção do PIB, tendo em vista a evolução das despesas com juros nominais (4,0% do PIB), o efeito da depreciação cambial (3,0% do PIB), e demais itens que afetaram diretamente a dívida, como reconhecimento de passivos (1,4% do PIB). A dívida líquida do governo central alcançou o patamar de 33,2% do PIB, o que representou uma expansão, em relação ao exercício de 2000, de 2,2 pontos percentuais do PIB (Brasil, 2002).

Em síntese, registradas os objetivos imediatos da Lei,

todo o resto é marketing: a lei não veio para punir corruptos, não veio prevenir ou remediar a malversação dos dinheiros públicos. **Veio sacramentar a atual política do governo brasileiro de subserviência aos credores financeiros.** Veio institucionalizar a atual política pró-capital financeiro do governo FHC [...], isto é: o governo pretende que mesmo que a oposição ganhe as eleições, a nível federal, estadual ou municipal, se veja forçada a continuar a mesma política neoliberal de hoje. É isso a LRF. [portanto] **É preciso combater a falsa imagem dessa lei.** É preciso questioná-la na Suprema Corte (Miranda, 2001, pp.64-65, grifos nossos).

A seguir, temos as principais normas da LC 101/2000 voltadas à supremacia do gasto

financeiro.

Art. 4º, § 1º: 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 .

Art. 4º, § 2º: O Anexo conterá, VI : quadro demonstrativo do cálculo da meta do resultado primário de que trata o § 1º deste artigo, que evidencie os principais agregados de receitas e despesas, os resultados, comparando-os com os valores programados para o exercício em curso e os realizados nos 2 (dois) exercícios anteriores, e as estimativas para o exercício a que se refere a lei de diretrizes orçamentárias e para os subsequentes;

Art.4 , § 7º : A lei de diretrizes orçamentárias não poderá dispor sobre a exclusão de quaisquer despesas primárias da apuração da meta de resultado primário dos orçamentos fiscal e da seguridade social. (Incluído pela Lei Complementar nº 200, de 2023);

Art. 5º: O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar: I - conterá, em anexo, demonstrativo da compatibilidade da programação dos orçamentos com os objetivos e metas constantes do documento de que trata o § 1º do art. 4º; (Grifo nosso);

Art. 9º: Se verificado, ao final de um bimestre, que a realização da receita poderá não comportar o cumprimento das metas de resultado primário ou nominal estabelecidas no Anexo de Metas Fiscais, os Poderes e o Ministério Público promoverão, por ato próprio e nos montantes necessários, nos trinta dias subsequentes, limitação de empenho e movimentação financeira, segundo os critérios fixados pela lei de diretrizes orçamentárias;

Art.9º, § 2º : Não serão objeto de limitação as despesas que constituam obrigações constitucionais e legais do ente, inclusive aquelas destinadas ao pagamento do serviço da dívida [...];

Art9º , § 4º: Até o final dos meses de maio, setembro e fevereiro, o Ministro ou Secretário de Estado da Fazenda demonstrará e avaliará o cumprimento das metas fiscais de cada quadrimestre e a trajetória da dívida, em audiência pública na comissão referida no § 1º do art. 166 da Constituição Federal ou conjunta com as comissões temáticas do Congresso Nacional ou equivalente nas Casas Legislativas estaduais e municipais (Redação dada pela Lei Complementar nº 200, de 2023);

Art. 39: Nas suas relações com ente da Federação, o Banco Central do Brasil está sujeito às vedações constantes do art. 35 e mais às seguintes: I - compra de título da dívida, na data de sua colocação no mercado, ressalvado o disposto no § 2º deste artigo; § 2º O Banco Central do Brasil só poderá comprar diretamente títulos emitidos pela União **para refinarçar a dívida mobiliária federal que estiver vencendo na sua carteira** (Brasil, 2000, grifo nosso).

Como se pode constatar, as diretrizes contidas na Lei Complementar 101/2000 ajustaram-se, integralmente, às linhas de intervenção defendidas pelo projeto neoliberal que varreu em especial a América Latina a partir dos final dos anos de 1980. Nesse sentido, ao referir-se à era neoliberal e suas exigências, Paulani (2008) produz questionamentos de grande importância para compreendermos as transformações ocorridas no Estado, em especial no processo de gestão das finanças públicas, para as quais fora redigida a Lei Complementar 101/2000, em atenção ao artigo 163, inciso I da Constituição Federal de 1988. De acordo com a autora,

o Brasil do final dos anos 1980 não estava adequadamente preparado para desempenhar seu papel na nova etapa da mundialização financeira. Em primeiro lugar,

as altas taxas de inflação que persistiam por aqui produziam abruptas oscilações no nível geral de preços e em sua variação [...]. [além disso], como garantir que os recursos do Estado seriam prioritariamente canalizados para honrar compromissos financeiros **se os governantes não eram submetidos a um rigoroso controle de suas ações** ? (Paulani, 2008, pp. 93-95.grifos nossos).

É, portanto, no contexto da defesa arquitetada desde o governo Collor, passando por Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso, da redução do tamanho do Estado, da privatização de empresas estatais, do controle dos gastos públicos e da abertura da economia, e em atenção àquelas providências que Paulani (2008) havia apontado em relação à era neoliberal, que se deve analisar a edição, em maio de 2000, da Lei Complementar no. 101, apelidada de “Lei de Responsabilidade Fiscal”,

dispositivo que acabou por estabelecer uma hierarquia nos gastos públicos que coloca em primeiríssimo lugar o credor financeiro, em detrimento da alocação de recursos com fins distributivos (políticas de renda e políticas públicas de modo geral) e da viabilização de investimentos públicos. O governo federal, no entanto, escapa da sanha da LRF, visto que não impõem nenhum controle ou sanção aos que decidem a política de juros e elevam a dívida pública do país em favor dos credores nacionais e internacionais (Paulani, 2008, p.95-97).

Assim, nos termos do artigo 4º, parágrafo 1º, da Lei Complementar 101 de 2000, foi estabelecido que integrará o projeto de lei de diretrizes orçamentárias o Anexo de Metas Fiscais, em que serão definidas metas anuais, em valores correntes e constantes, relativas a receitas, despesas, resultados nominal e primário e montante da dívida pública, tornando secundário ou menos importante ainda, no tocante ao gasto público, o financiamento de quaisquer outras metas, em especial de políticas sociais, como aquelas definidas no Plano Nacional de Educação sancionado em 2001 e seu sucessor, sancionado em 2014. É com essa determinação que as leis das diretrizes orçamentárias dos anos subsequentes, serão elaboradas e sancionadas, como se observará a seguir, grifados o número das leis e a referência à meta fiscal, seja em termos monetários, seja como proporção do PIB, alternando-se metas de superávit e déficit em anos selecionados.

Antes de compartilhar as LDOs aprovadas para os exercícios de 2001 em diante, considero importante destacar que, conforme registrado no Anexo de Metas Fiscais da Lei 9.995/2000, analisada a seguir, cerca de um ano e meio antes da aprovação da Lei Complementar 101/2000, o governo de Fernando Henrique Cardoso havia proposto à nação um Programa de Estabilidade Fiscal (outubro de 1998)¹⁴¹, considerado o

marco orientador do processo de transformação do regime fiscal brasileiro, composto por dois conjuntos de iniciativas: medidas de natureza estrutural e institucional que objetivam **promover o equilíbrio fiscal definitivo das contas públicas**, na

¹⁴¹ O Jornal “Folha de São Paulo”, em 28 de outubro de 1998, publicou um resumo das medidas constantes do referido Programa. Disponível em <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj29109845.htm> . Acesso em 11 outubro de 2023.

velocidade necessária para assegurar o crescimento econômico sustentado e a consolidação da estabilidade monetária, e **um programa fiscal de curto prazo que visa a obtenção de superávits primários crescentes**, e suficientes, para estabilizar, ao final do período, a relação entre a dívida líquida consolidada do setor público e o produto interno bruto no nível de 46,5 % do PIB. Neste programa estabeleceram-se metas de superávit primário do setor público consolidado para o período 1999-2001 muito superiores aos resultados observados entre 1995 e 1998, e introduziu-se uma prática de compromissos com resultados fiscais até então inédita na história do país (Brasil, 2000, grifos nossos).

Os aspectos assinalados no texto acima revelam o alinhamento do Programa de Estabilidade Fiscal proposto ao final do primeiro governo de FHC com a teoria neoclássica do pensamento econômico, que propõe o orçamento público sempre em equilíbrio, independente das condições e necessidades econômicas e sociais reais da sociedade, algo que, como regra, não possui fundamento histórico algum na avaliação das economias da maioria dos países do mundo. Na sequência das leis de diretrizes orçamentárias sancionadas após a vigência da Lei Complementar 101, foram estabelecidas as normas a seguir. A **Lei 9.995, de 25 de julho de 2000**, a primeira lei de diretrizes orçamentárias aprovada após a sanção da Lei Complementar 101, estabeleceu diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2001, definindo em seu artigo 18 que a elaboração do projeto, a aprovação e a execução da lei orçamentária desse ano deveriam levar em conta a obtenção de superávit primário conforme discriminado no Anexo de Metas Fiscais, nos orçamentos fiscal e da seguridade social, 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]**, equivalentes a 2,60% do PIB (Brasil, 2000, grifo nosso). A partir daqui, todas as leis abaixo assinaladas em negrito são referentes às diretrizes orçamentárias para os anos seguintes:

- **Lei 10.266, de 24 de julho de 2001**: Definiu em seu artigo 18 que a elaboração do projeto, a aprovação e a execução da lei orçamentária de 2002 deveriam levar em conta a obtenção de **superávit primário** conforme discriminado no Anexo de Metas Fiscais, nos orçamentos fiscal e da seguridade social, de **R\$ 7.460.000.000,00 [sete bilhões, quatrocentos e sessenta milhões de reais]**, meta alterada pela Medida Provisória 2.211, de 29 de agosto de 2001. (Brasil 2001, grifo nosso);

- **Lei 10.524, de 25 de julho de 2002**, aprovada antes de conhecido o resultado eleitoral daquele ano: Estabeleceu no seu artigo 15 que “a elaboração do projeto, a aprovação e a execução da lei orçamentária de 2003 deveriam buscar a obtenção de **superávit primário**, conforme discriminado no Anexo de Metas Fiscais” (Brasil, 2002, grifo nosso). O referido anexo o estabeleceu em 3,75% do PIB para o setor público consolidado e em 2,80% do PIB para o governo federal, totalizando R\$ 39,8 bilhões, num PIB estimado em R\$ 1,422 trilhão;

- **Lei 10.707, de 30 de julho de 2003:** Definiu em seu artigo 15 que a elaboração do projeto da lei orçamentária de 2004, a aprovação e a execução da respectiva lei deveriam 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);
- **Lei 10.934, de 11 de agosto de 2004:** 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** equivalente a 4,25%, (Brasil, 2004, grifo nosso);
- **Lei 11.178, de 20 de setembro de 2005:** Estabeleceu no artigo 2º que a elaboração e aprovação do projeto da Lei Orçamentária de 2006 e a execução da respectiva lei deveriam ser compatíveis **com a obtenção da meta de superávit primário** para o setor público consolidado, equivalente a **4,25% do Produto Interno Bruto – PIB**, sendo **2,45%** para os orçamentos fiscal e da seguridade social e **0,70%** para o Programa de Dispendios Globais (Brasil, 2005, grifo nosso);
- **Lei 11.439, de 24 de dezembro de 2006:** Definiu em seu artigo 2º que a elaboração e aprovação dessa Lei deveriam ser compatíveis **com a obtenção da meta de superávit primário para o setor público consolidado, equivalente a 4,25% do Produto Interno Bruto - PIB**, sendo **2,45% para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,70% [setenta centésimos por cento]** para o programa de dispendios globais (Brasil, 2006, grifo nosso);
- **Lei 11.514, de 13 de agosto de 2007:** Definiu que a elaboração e aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2008, assim como a execução da respectiva Lei deveriam ser compatíveis **com a obtenção da meta de superávit primário para o setor público consolidado, equivalente a 3,80% do Produto Interno Bruto - PIB**, sendo **2,20% para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e 0,65% para o Programa de Dispendios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo III desta Lei** (Brasil, 2007, grifo nosso);
- **Lei 11.768, de 14 de agosto de 2008:** Definiu em seu artigo 2º que a execução da Lei Orçamentária de 2009 deveria ser compatível **com a obtenção da meta de superávit primário**, para o setor público consolidado, equivalente a 3,80 %, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei (Brasil, 2009, grifo nosso);
- **Lei 12.017, de 12 agosto de 2009:** Estabeleceu em seu artigo 2º que a elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2010, bem como a execução da respectiva Lei

deveriam ser compatíveis com a obtenção da meta de superávit primário, para o setor público consolidado, equivalente a 3,30% (três inteiros e trinta centésimos por cento) do Produto Interno Bruto – PIB, sendo 2,15% (dois inteiros e quinze 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 (Brasil, 2009, grifo nosso);

- **Lei 12.309, de 09 de agosto de 2010:** Estabeleceu no artigo 2º que a elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2011, bem como a execução da respectiva Lei, deveriam 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 [...], equivalentes a 3,3% do PIB (Brasil, 2009, grifo nosso);

- **Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011:** 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, deveriam 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);

- **Lei 12.708, de 17 de agosto de 2012:** 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, deveriam 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);

- **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, **ano de sanção da Lei 13.005, do Plano Nacional de Educação:** 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, deveriam 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). Em 2014, contudo, o total de complementação da União ao FUNDEB atingiu R\$ 10,236 bilhões e as despesas com as ações típicas de manutenção e desenvolvimento do ensino alcançaram R\$ 56,809 bilhões (Brasil, 2014);

- **Lei 13.080, aprovada apenas em 02 de janeiro de 2015:** Alterou a referência à meta fiscal, mudando-a de superávit para um teto relativo ao déficit primário, estabelecendo em seu artigo 2º que a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2015 e sua execução deveriam ser compatíveis **com a obtenção de resultado primário deficitário, para o setor público consolidado não financeiro, de R\$ 48.908.400.000,00 (quarenta e oito bilhões, novecentos e oito milhões e quatrocentos mil reais), sendo déficit primário de R\$ 51.824.400.000,00 (cinquenta e um bilhões, oitocentos e vinte e quatro milhões e quatrocentos mil reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e de R\$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispendios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV [...]** (Brasil, 2015, grifo nosso);

- **Lei 13.242, de 30 de dezembro de 2015:** Estabeleceu em seu artigo 2º que a elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2016, bem como a execução da respectiva Lei, deveriam ser compatíveis **com a obtenção da meta de superávit primário para o setor público consolidado não financeiro de R\$ 30.554.000.000,00 (trinta bilhões, quinhentos e cinquenta e quatro milhões de reais), sendo a meta de superávit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social de R\$ 24.000.000.000,00 (vinte e quatro bilhões de reais), e R\$ 0,00 (zero real) para o Programa de Dispendios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV desta Lei** (Brasil, 2015, grifo nosso);

- **Lei 13.408, de 26 de dezembro de 2016:** Estabeleceu novamente que a elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2017 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de **déficit primário** para o setor público consolidado não financeiro defixou em **R\$ 163.100.000.000,00 (cento e sessenta e três bilhões e cem milhões de reais), sendo a meta de déficit primário dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União de R\$ 159.000.000.000,00 (cento e cinquenta e nove bilhões de reais)** (Brasil, 2016, grifo nosso);

- **Lei 13.473, de 08 de agosto de 2017,** que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2018 estabeleceu, contudo, em seu artigo 2º, que a elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2018 e a execução da respectiva Lei deveriam ser compatíveis **com a obtenção da meta de déficit primário para o setor público consolidado**

não financeiro de R\$ 161.300.000.000,00 (cento e sessenta e um bilhões e trezentos milhões de reais), sendo R\$ 159.000.000.000,00 (cento e cinquenta e nove bilhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e R\$ 3.500.000.000,00 (três bilhões e quinhentos milhões de reais) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei (Brasil, 2017, grifo nosso).

- Lei 13.707, de 14 de agosto de 2018: Estabeleceu em seu artigo 2º que elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2019 e a execução da respectiva Lei deveriam ser compatíveis **com a obtenção, mais uma vez, da meta de déficit primário** para o setor público consolidado não financeiro de **R\$ 132.000.000.000,00 (cento e trinta e dois bilhões de reais), sendo R\$ 139.000.000.000,00 (cento e trinta e nove bilhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União e R\$ 3.500.000.000,00 (três bilhões e quinhentos milhões de reais) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei (Brasil, 2018, grifos nossos).**

- Lei 13.898, de 11 de novembro de 2019: Estabeleceu que a elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2020 e a execução da respectiva Lei deveriam ser compatíveis **com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 124.100.000.000,00 (cento e vinte e quatro bilhões e cem milhões de reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social e de R\$ 3.810.000.000,00 (três bilhões oitocentos e dez milhões de reais) para o Programa de Dispêndios Globais, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei (Brasil, 2019, grifos nossos).**

- Lei 14.116, de 31 de dezembro de 2020: Estabeleceu que a elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2021 e a execução da respectiva Lei deveriam ser compatíveis **com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 247.118.225.000,00 (duzentos e quarenta e sete bilhões, cento e dezoito milhões e duzentos e vinte e cinco mil reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei (Brasil, 2020, grifos nossos).** Percebe-se que a meta quase dobra em relação a LDO de 2020.

- Lei 14.194, de 20 de agosto de 2021: Estabeleceu em seu artigo 2º que a elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2022 e a execução da respectiva Lei deveriam ser compatíveis **com a obtenção da meta de déficit primário de R\$ 170.473.716.000,00 (cento e setenta bilhões quatrocentos e setenta e três milhões setecentos e dezesseis mil**

reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, conforme demonstrado no Anexo de Metas fiscais constante do Anexo IV a esta Lei (Brasil, 2021, grifos nossos);

- **Lei 14.436, de 09 de agosto de 2022**. Estabeleceu em seu artigo 2º que a elaboração e a aprovação do Projeto de Lei Orçamentária de 2023 e a execução da respectiva Lei deverão ser compatíveis **com a meta de déficit primário de R\$ 65.905.760.000,00 (sessenta e cinco bilhões, novecentos e cinco milhões, setecentos e sessenta mil reais) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social**, conforme demonstrado no Anexo de Metas fiscais constante do Anexo IV a esta Lei (Brasil, 2022, grifos nossos).

Por fim, a Lei das Diretrizes Orçamentárias de 2023, **Lei 14.791, de 29 de dezembro de 2023**, propõe no artigo 2º, para a execução da Lei Orçamentária de 2024, a meta de resultado primário de R\$ 0,00 (zero real) para os Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social, conforme demonstrado no Anexo de Metas Fiscais constante do Anexo IV a esta Lei. De acordo com o § 1º desse artigo, porém, para fins da demonstração da compatibilidade referida no **caput**, admite-se intervalo de tolerância com:

I - limite superior equivalente a **superavit primário** de R\$ 28.756.172.359,00 (vinte e oito bilhões setecentos e cinquenta e seis milhões cento e setenta e dois mil trezentos e cinquenta e nove reais); e

II - limite inferior equivalente a **déficit primário** de R\$ 28.756.172.359,00 (vinte e oito bilhões setecentos e cinquenta e seis milhões cento e setenta e dois mil trezentos e cinquenta e nove reais) (Brasil, 2023, grifos e sublinhados nossos).

O esforço expresso na LDO para 2024 se revelará gigantesco em termos de aglutinação de fundos para a reversão do déficit primário no ano em curso, tendo em vista que a Secretaria do Orçamento Federal (SOF), do Ministério do Planejamento, revisou a projeção para o déficit primário do governo federal em 2023 de R\$ 141,4 bilhões (1,3% do PIB) para R\$ 177,4 bilhões (1,7% do PIB) na ótica “acima da linha”, correspondente ao fluxo de receitas e despesas ao longo de um período, anunciada oficialmente pelo Tesouro Nacional. A nova projeção consta do Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias¹⁴² referente ao quinto bimestre publicado em 22 de novembro de 2023 (Brasil, 2023).

Com esses dados, chega-se a 2024 trazendo um déficit primário estimado em torno de R\$ 177,4 bilhões ou mais, relativo a 2023. Zerar esse déficit não encerra a conta financeira, pois caso 2024 repita 2022, teremos 22% do estoque da dívida pública mobiliária interna vencendo em um ano, a um custo médio de 10,8% do estoque da dívida. De acordo com o Plano Anual

¹⁴² Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias. Disponível em Relatório de Avaliação de Receitas e Despesas Primárias (RARDP) - 2023 - 5º Bimestre — Tesouro Transparente. Acesso em 03 jan.2024.

de Financiamento (PAF) para 2022, com estimativa de valores que oscilaram entre R\$ 6 trilhões e R\$ 6,4 trilhões nesse ano, teremos os seguintes números para 2024: Vencimento mínimo de Juros sobre o total do estoque: R\$ 648 bilhões e estoque mínimo de vencimento (amortização) em R\$ 1,320 trilhão (22% do estoque mínimo previsto no PAF, caso 2024 repita 2022) (Brasil, 2023)¹⁴³. Tais projeções podem ainda ser consideradas conservadoras, pois se observado o Relatório de Projeções Fiscais (Brasil, 2023)¹⁴⁴, publicado em julho de 2023, com projeções para 10 anos, o resultado nominal do setor público, estimado em -7,3 % do PIB, ainda se manterá negativo, em -3,5 do PIB, até 2032, estando as despesas com os juros nominais, calculadas em 6,5 % do PIB em 2023, estimadas ainda em 4,8 % do PIB para 2032, horizonte temporal que desde já rascunha imensas restrições para os gastos públicos não-financeiros, enquanto consolidar-se-ão, atingidas essas projeções, gigantescas transferências de fundos públicos para o capital rentista.

Observa-se assim a condução de todas as Leis de Diretrizes Orçamentárias de forma disciplinada, de 2001 a 2023, fazendo da elaboração e execução das leis orçamentárias anuais, por meio da “apropriação dos governos pelo endividamento público” (Dowbor, 2017, p.126), a ferramenta jurídica e financeira por excelência para a garantia da acumulação do capital rentista, em detrimento dos investimentos em infraestrutura e no financiamento das políticas públicas universais. Tais atitudes se deram a partir da proposição do Programa de Estabilidade Fiscal de 1998, no governo FHC, da assinatura do acordo com o FMI no mesmo ano e da aprovação da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Sob essas diretrizes, os compromissos com as metas fiscais exigiram superávit primário até 2014, sendo que, em 2015, foi estabelecido teto para déficit primário, voltando em 2016 a exigência da meta de superávit primário, e de 2017 a 2023, novamente o teto para déficit primário. A combinação desses instrumentos jurídicos, orçamentários e financeiros tem formatado as barreiras macroeconômicas que favorecem a acumulação do capital, precarizando intensamente o financiamento da educação pública no país.

Nesse contexto, com seguidos superávits primários previstos nas LOAs, a relação Dívida /PIB baixou de 51,49 % do PIB em dezembro de 2001, para 32,59% do PIB em dezembro de 2014. A partir de 2015 (excluído 2016), até 2023, com sucessivas metas de déficit

¹⁴³ Números e projeções calculados a partir do Relatório Anual da Dívida Pública 2022. Disponível em sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:46036 . Acesso em 03 jan. 2024.

¹⁴⁴ Disponível em sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:47466 . Acesso em 03 jan. 2024.

primário previstas nas LOAs, a relação dívida/PIB saltou de 35,64% do PIB em dezembro de 2015 para 59,96 % do PIB em outubro de 2023 (IPEADATA, 2023).

A Lei Complementar 101/2000, contudo, foi alterada pela Lei Complementar 200, sancionada em 30 de agosto de 2023. Ao apresentar a proposta de lei complementar acima em Seminário promovido pelo Conselho Federal de Economia em Brasília, intitulado "Novo Arcabouço Fiscal: Possibilidades e Limites para o Desenvolvimento Sustentável", o Secretário de Política Econômica do Ministério da Fazenda, Guilherme Mello, afirmou que

o novo conjunto de regras fiscais vai recuperar a confiança dos agentes econômicos e a capacidade de planejamento do administrador público [...]. Existe um consenso global entre autoridades monetárias e detentores de capital de que a estabilização da dívida pública em um prazo médio é um fator relevante que deve ser levado em consideração pelos formuladores de políticas econômicas. O desafio, portanto, foi criar um plano que combine responsabilidade fiscal com a recuperação do resultado primário, capaz de estabilizar a dívida e apoiar investimentos e políticas públicas a longo prazo [...] (Brasil, 2023, grifos nossos).

Como se pode observar, os argumentos são os mesmos de sempre. Recuperar a confiança dos agentes econômicos, estabilizar a relação dívida/PIB. Para isso recorre-se à contração fiscal, à submissão da gestão das finanças públicas à meta do superávit primário, acreditando-se que, estabilizada a dívida, o apoio aos investimentos e às políticas públicas no longo prazo se estabelecerão em seguida. Não se explica porque a disciplina do superávit praticada até 2014 não viabilizou tais expectativas, nem tampouco se põem em discussão as variáveis que incidem na formação do endividamento público.

A proposição da nova Lei Complementar, batizada, portanto, como “Lei do Novo Arcabouço Fiscal”, ou do “novo regime fiscal”, mesma expressão contida na ementa da Emenda Constitucional 95/2016, da era Temer, estava prevista na Emenda Constitucional 126, promulgada em 22 de dezembro de 2022, cuja proposição (PEC 32/2022), apresentada ao Senado Federal em novembro no mesmo ano, seria batizada de “PEC da Transição”, antes analisada no rol das emendas constitucionais específicas. Vamos nos deter a partir daqui na análise da LC 200/2022.

A Lei Complementar 200, de 30 de agosto de 2023,

institui **regime fiscal sustentável** para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do **caput** e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal) (Brasil, 2023, grifos nossos).

De acordo ainda com publicação do Ministério da Fazenda¹⁴⁵, datada de 26 de abril de 2023, “o principal balizador dessas normas [da lei complementar do novo arcabouço fiscal] é a fixação de uma trajetória consistente para o resultado primário do Governo Central, que são as receitas menos as despesas deste ente, descontadas as despesas financeiras com a dívida pública” (Brasil, 2023, grifo nosso), nada diferente do que já conhecíamos do texto da Lei Complementar 101/2000 e da Emenda Constitucional 95/2016, expressamente combatida à época pelas bancadas do PT e partidos aliados, agora no governo composto após as eleições de 2022.

O projeto de lei relativo à LC 200 teria prazo para ser enviado ao Congresso Nacional até 31 de agosto de 2023, nos termos do artigo 6º da EC 126/2022, mas foi antecipado para o dia 18 de abril de 2023, descartando-se assim um período de 133 dias, que poderia ter sido dedicado à promoção de discussões públicas com entidades acadêmicas, centrais sindicais, entidades nacionais dos docentes e demais servidores públicos, representantes do setor privado produtivo, pois as definições da referida Lei teriam incidência direta nos gastos do Estado, um dos pilares da realização de investimentos, do crescimento do Produto Interno Bruto e de sua arrecadação. O governo, porém, optou pela antecipação da apresentação do Projeto de Lei, sinalizando ao mercado financeiro os compromissos referentes à sustentabilidade do regime fiscal, e à diretoria do Banco Central na perspectiva da redução da taxa SELIC pelo Comitê de Política Monetária do banco. Por essa razão e pelo conteúdo do “novo arcabouço fiscal”, o Ministro da Fazenda recebeu elogios do economista Felipe Salto, economista chefe e sócio da Warren Investimentos, que em artigo publicado no Portal UOL, em 16 de novembro de 2023, intitulado “O gol decisivo de Fernando Haddad”, afirmou que

não basta ter regras claras, transparentes e exequíveis, elas precisam estar associadas à sustentabilidade da dívida pública em relação ao PIB e, principalmente, devem estar amparadas no real compromisso da classe política com a entrega de resultados (Salto, 2023)

Na análise da nova Lei Complementar, afirma-se em seu artigo 1º, §1º, inciso I, que o disposto na lei complementar se aplica às receitas primárias e às despesas primárias dos orçamentos fiscal e da seguridade social da União. No inciso seguinte, o II, a Lei Complementar não afasta as limitações e as condicionantes para geração de despesa e de renúncia de receita estabelecidas na Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), observadas as disposições da lei de diretrizes orçamentárias,

¹⁴⁵ “Novo Arcabouço Fiscal busca equilíbrio entre responsabilidade fiscal e social”. Disponível em Novo Arcabouço Fiscal busca equilíbrio entre responsabilidade fiscal e social — Ministério da Fazenda (www.gov.br). Acesso em 15 dez.2023.

inclusive em relação aos efeitos das renúncias de receita sobre a sustentabilidade do regime fiscal instituído nesta Lei Complementar. Também no artigo 1º, § 2º, fica estabelecido que

a política fiscal da União deve ser conduzida de modo a manter a dívida pública em níveis sustentáveis, prevenindo riscos e **promovendo medidas de ajuste fiscal em caso de desvios**, garantindo a solvência e a sustentabilidade intertemporal das contas públicas (Brasil, 2023, grifos nossos).

No § 3º do mesmo artigo fica determinado também que

integram **o conjunto de medidas de ajuste fiscal** a obtenção de **resultados fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida, a adoção de limites ao crescimento da despesa**, a aplicação das vedações previstas nos incisos I a X do **caput** do art. 167-A da Constituição Federal, bem como a recuperação e a gestão de receitas públicas (Brasil, 2023, grifos nossos).

A análise da Lei Complementar 200 aponta que, ao alterar o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para permitir a implementação do Programa Bolsa Família e definir regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023, o futuro governo, eleito em 2022, permitiu também, em aliança com a maioria do Congresso Nacional relativa ainda à legislatura 2019-2022, a aprovação de uma espécie de “Cavalo de Tróia”, a manutenção, no texto da nova lei complementar, das velhas regras, das mesmas restrições institucionais à expansão dos gastos públicos não-financeiros, renovando-se assim os mesmos objetivos fiscais oriundos da Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Tal compromisso pode ser confirmado analisando-se o capítulo II, das metas fiscais compatíveis com a sustentabilidade da dívida pública, em especial o que ficou estabelecido em seu §3º, onde se encontra que “a elaboração e a aprovação do projeto de lei orçamentária anual, bem como a execução da respectiva lei, deverão ser compatíveis com a obtenção da meta de resultado primário estabelecida na lei de diretrizes orçamentárias [...]” (Brasil, 2023). No capítulo III, que trata das despesas sujeitas a limites por poder e órgão, ficam estabelecidos, a partir do artigo 3º, para cada exercício a partir de 2024, observado o disposto nos arts. 4º, 5º e 9º desta Lei Complementar, limites individualizados para o montante global das dotações orçamentárias relativas a despesas primárias. O inciso IV do § 2º do mesmo artigo traz determinação afirmando que “não se incluem na base de cálculo e nos limites estabelecidos neste artigo”,

as despesas das universidades públicas federais, das empresas públicas da União prestadoras de serviços para hospitais universitários federais, **das instituições federais de educação, ciência e tecnologia vinculadas ao Ministério da Educação**, dos estabelecimentos de ensino militares federais e das demais instituições científicas, tecnológicas e de inovação, **nos valores custeados com receitas próprias, ou de convênios, contratos ou instrumentos congêneres, celebrados com os demais entes federativos ou entidades privadas** (Brasil, 2023, grifos nossos).

Isto significa que, ressalvados os valores custeados com receitas próprias e outras relacionadas acima, as despesas realizadas com recursos transferidos pelo Tesouro Nacional, no orçamento federal, como os que financiam custeio e capital das universidades e demais instituições listadas no referido inciso, estarão inseridas nos limites estabelecidos no artigo 3º da LC 200/2023, forjando-se, na prática, pelas instituições afetadas, a busca de soluções que se assemelham àquelas sugeridas pelo Programa “Future-se”, proposto no governo Bolsonaro pelo Ministro Abraham Weintraub e amplamente rejeitadas pela comunidade universitária das instituições federais de ensino superior em 2019.

Seguindo na linha da perpetuação das restrições fiscais à expansão dos gastos públicos não-financeiros, a Lei Complementar 200 estabeleceu um capítulo dedicado exclusivamente às medidas de ajuste fiscal, o capítulo V, onde, a partir do artigo 6º afirma-se que

caso o resultado primário do Governo Central apurado, relativo ao exercício anterior, seja menor que o limite inferior do intervalo de tolerância da meta [...] aplicam-se imediatamente, até a próxima apuração anual, com fundamento no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal, as vedações previstas nos incisos II, III e VI a X do art. 167-A da Constituição Federal. (Brasil, 2023).

Destaque-se que no mês seguinte à proposição do Projeto de Lei Complementar 93, ocorrida em 18 de abril, pelo qual se chegou à aprovação da Lei Complementar 200, em 09 de maio de 2023 o Ministério da Fazenda, publicou mensagem na antiga rede social “Twitter”, com o seguinte teor:

#Economia| E aí pessoal! O novo Arcabouço Fiscal está chegando para modernizar a economia brasileira! Entregas reais e menos contingenciamentos vão ajudar a melhorar a qualidade do gasto público, resultando em mais investimentos para áreas importantes como saúde e educação. pic.twitter.com/Mon9X0695B (Brasil,2023).

Assim, ainda que se tenha batizado a referida lei complementar como o “novo arcabouço fiscal”, seu conteúdo não traz nada de novo, mantendo a submissão da gestão das finanças públicas no país aos interesses da acumulação rentista do capital, o que implica a perpetuação dos conhecidos sacrifícios para o financiamento das políticas sociais universais, embora se afirme, no caput da LC 200, “garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico” (Brasil, 2023). Nesse contexto, a Lei Orçamentária da União para o ano de 2024, aprovada ao final de dezembro de 2023, por exemplo, reduziu o orçamento para as Universidades Federais e Institutos Federais de Educação em R\$ 310,379 milhões, quando comparado ao orçamento de 2023. Frente a esse corte, em nota assinada pela ANDIFES, a Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior¹⁴⁶,

¹⁴⁶ Disponível em Nota da ANDIFES sobre o orçamento das universidades federais de 2024 – Andifes.Acesso

as reitoras e os reitores das universidades federais brasileiras vêm, mais uma vez, destacar a necessidade urgente de recomposição do orçamento das universidades federais para 2024. Após estudos técnicos que consideram a difícil situação econômica do país, reafirmamos a necessidade de acréscimo de, no mínimo, R\$ 2,5 bilhões no orçamento do Tesouro aprovado pelo Congresso Nacional para o funcionamento das universidades federais em 2024. Esses recursos são imprescindíveis para custear, entre outras despesas, água, luz, limpeza e vigilância, e para garantir bolsas e auxílios aos estudantes. Com o intuito de assegurar o cumprimento adequado da missão social, acadêmica e científica de nossas instituições, torna-se imperativo iniciar um processo sustentável e contínuo de reequilíbrio do orçamento das universidades federais (Andifes, 2023).

5.2 INDICADORES EDUCACIONAIS E MONITORAMENTO DO PNE 2014

Os indicadores educacionais colhidos pelo Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, o INEP, são a expressão de uma complexa relação entre os fatores intra e extra-escolares, refletidos no dia-a-dia da escola, na participação discente, nas condições do trabalho docente e do corpo administrativo educacional, bem como dos mecanismos de cooperação estabelecidos entre os entes da federação no desenvolvimento das políticas educacionais. Quanto aos aspectos próprios dessas políticas, é possível afirmar que financiamento e gestão irmãos siameses são. Entretanto, como destacado antes por inúmeros autores, o financiamento adequado das políticas para a educação pública, comprometido com a manutenção e o desenvolvimento do ensino e a valorização dos profissionais da educação, tem papel preponderante na produção dos seus resultados, a partir das despesas de pessoal, dos gastos de custeio e dos investimentos realizados na educação pública. Neste sentido, a partir das atribuições do INEP, trazemos a seguir um conjunto de indicadores educacionais que consideramos extremamente relevantes para demonstrarmos as consequências para o direito à educação pública com qualidade das decisões macroeconômicas, especialmente nas áreas monetária, cambial, tributária e fiscal, acentuando também nos períodos a que se referem esses indicadores, como agravante da precariedade dos números, a vigência dos instrumentos de política educacional antes referidos no campo constitucional e infraconstitucional, embora não plenamente efetivados em função daquelas decisões. Inicialmente nos referiremos às crianças e jovens que estão matriculados nas turmas da educação básica, bem como aos números relativos ao ensino superior.

Selecionamos os indicadores para Distorção Idade-Série (DIS) reunidos para o ano de 2010, passados 14 anos após a aprovação do FUNDEF e que corresponde também ao último ano de vigência do Plano Nacional de Educação sancionado por meio da Lei 10.172/2001, doravante referido como o PNE I. Em seguida, são apresentados os dados de 2014, 14 anos

após o início do PNE I e ano da sanção do novo Plano Nacional de Educação, instituído a partir da Lei 13.005, doravante assinalado como o PNE II. O ano de 2014 marca também o oitavo aniversário da promulgação do FUNDEB I (Emenda Constitucional 53/2006). Segue o compartilhamento dos dados acerca da mesma categoria, Distorção Idade-Série, para o ano de 2020, quando contamos 14 anos de vigência da Emenda Constitucional 53/2016, seis anos do PNE II, de 2014, e ano da promulgação da Emenda Constitucional 108/2020, do FUNDEB II. Por fim, ainda acerca da DIS, chegamos ao ano de 2022, dezesseis anos após a vigência do FUNDEB I, oito anos de vigência do PNE II, seis anos após a promulgação das Emendas Constitucional 95/2016 e dois anos após a Emenda Constitucional 108, do novo Fundeb. O ano de 2022 é, também, o que antecede a Emenda Constitucional 126/2023, da transição pós-eleitoral 2022-2023, que pautou a nova referência para a gestão das finanças públicas, a Lei Complementar 200/2023, denominada “o novo arcabouço fiscal”, cujas primeiras consequências na produção dos indicadores educacionais só se tornarão conhecidos a partir de 2024-2025. Em seguida compartilhamos indicadores referentes à realização de investimentos públicos totais em educação e suas correspondentes proporções, bem como, por fim, aqueles relacionados ao Monitoramento do Plano Nacional de Educação desenvolvido pelo INEP, com seleção de metas específicas para essa exposição.

A análise dos indicadores educacionais se inicia com a Tabela 18 a seguir, que traz os indicadores da Distorção Idade-Série relativos ao ano de 2010 para o ensino fundamental e o ensino médio.

Tabela 18: Taxa de Distorção Idade-Série (2010)

Taxa de Distorção Idade-Série								
Brasil	Ensino Fundamental					Ensino Médio		
	1 ^a /2 ^a	5 ^a /6 ^a	7 ^a /8 ^a	8 ^a /9 ^a	Total	1 ^a	4 ^a	Total
Total								
Rural	21,5	47,9	41,7	36,8	36,1	47,2	49	45,1

continua

Cont.Tabela 18

	1 ^a /2 ^a	5 ^a /6 ^a	7 ^a /8 ^a	8 ^a /9 ^a	Total	1 ^a	4 ^a	Total
Total Urbano	11,5	30,3	26,7	24,6	21,3	37,5	47,3	34,2
	1 ^a /2 ^a	5 ^a /6 ^a	7 ^a /8 ^a	8 ^a /9 ^a	Total	1 ^a	4 ^a	Total
Total Geral	14,5	32,5	28,3	25,7	23,6	37,8	47,4	34,5

Fonte: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2023.
Elaboração do Autor.

Com os números expostos na Tabela 18, revela-se uma expressiva distorção Idade-Série nas matrículas nas escolas rurais, assim como da 5^a a 9^a séries urbanas e no ensino médio, seja rural ou urbano. Os números revelados pelo INEP, adaptados na Tabela 19 abaixo, referentes ao ano de 2014, nos chamam a atenção por dois motivos. Em primeiro lugar porque refletem indicadores para o ensino fundamental produzidos após 18 anos de vigência do FUNDEF (1996), por meio do Decreto 2.264, de 1997, e ainda quatro anos após (em 2014) o fim da vigência do Plano Nacional de Educação aprovado em 2001, tornando inaceitáveis, portanto, tais indicadores frente ao significado, objetivos e metas de tais instrumentos legais. Em segundo lugar porque revelam o transcurso de oito anos após a promulgação da Emenda Constitucional 53, do FUNDEB, regulamentada pela Lei 11.494 de 2007. Além disso, desde a sanção da Lei 10.172, do PNE I, em 2001, tivemos quatorze leis orçamentárias anuais, tempo suficiente para que a União pudesse interagir com os estados, o Distrito Federal e os municípios, liderando os esforços pela superação de indicadores tão precários, após cerca de 26 anos da instauração da sistemática de vinculação orçamentária institucionalizada com a promulgação da Consituição Federal de 1988.

Tabela 19: Taxa de Distorção Idade-Série (2014).

Taxa de Distorção Idade-Série								
Brasil	Ensino Fundamental					Ensino Médio		
	1 ^a	5 ^a	6 ^a	9 ^a	Total	1 ^a	4 ^a	Total
Total Rural								

continua

Cont.Tabela 19.

	5,5	37,5	46,3	37,3	30,2	42,8	38,7	40,7
Total Urbano	1ª	5ª	6ª	9ª	Total	1ª	4ª	Total
	3,2	19,4	28,4	21,5	18,3	31,3	47,5	27,7
Total Geral	1ª	5ª	6ª	9ª	Total	1ª	4ª	Total
	3,5	22,5	30,7	23,1	20,0	31,8	47,1	28,2

Fonte: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2023.
Elaboração do Autor.

Na Tabela 20, destaque para o ano de 2020, quatorze anos após a vigência do FUNDEB I, e nove anos após o fim da incidência da DRU sobre os recursos do orçamento da União destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, promulgado na Emenda Constitucional 59/2009.

Tabela 20: Taxa de Distorção Idade-Série (2020).

Taxa de Distorção Idade-Série								
Brasil	Ensino Fundamental					Ensino Médio		
Total Rural	1ª	5ª	6ª	9ª	Total	1ª	4ª	Total
	3,6	28,7	36,2	32,4	23,6	39,2	33,7	37,1
Total Urbano	1ª	5ª	6ª	9ª	Total	1ª	4ª	Total
	2,2	14,6	21,0	19,9	14,3	29,6	42,1	25,6
Total Geral	1ª	5ª	6ª	9ª	Total	1ª	4ª	Total
	2,4	16,7	22,8	21,3	15,5	30,1	41,7	26,2

Fonte: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2023.
Elaboração do Autor.

Para 2022, transcorridos trinta e quatro anos após a constitucionalização das vinculações orçamentárias, vinte e seis anos após o FUNDEF, que vigorou por dez anos, dezesseis anos após a aprovação do FUNDEB I, de 2006, doze anos passados desde o fim do PNE I, em 2010, e oito anos transcorridos desde a sanção da Lei 13.005/2014 para o PNE II, acentua-se, na Tabela 21 a seguir, a perversidade da permanência das taxas de distorção

Idade-Série nesses patamares, ainda que se constate, desde 2010, uma evolução com a redução de seus indicadores .

Tabela 21: Taxa de Distorção Idade-Série (2022).

Taxa de Distorção Idade-Série								
Brasil	Ensino Fundamental					Ensino Médio		
	1 ^a	5 ^a	6 ^a	9 ^a	Total	1 ^a	4 ^a	Total
Total Rural	4,3	20,1	27,5	31,7	18,5	35,5	34,1	34,4
	1 ^a	5 ^a	6 ^a	9 ^a	Total	1 ^a	4 ^a	Total
Total Urbano	3,9	11,2	15,0	18,4	11,4	23,5	30,5	21,5
	1 ^a	5 ^a	6 ^a	9 ^a	Total	1 ^a	4 ^a	Total
Total Geral	4,0	12,5	16,5	19,8	12,3	24,2	30,8	22,2

Fonte: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2023.
Elaboração do Autor.

Paralelo à vigência dos instrumentos efetivados para o financiamento da educação, acima recuperados desde a Constituição de 1988, destacam-se as normas fiscais definidas em 2000, o quadro fiscal alterado a partir de 2014, quando as contas nacionais entram em déficit primário, e a vigência a partir de 2016 da Emenda Constitucional 95, do teto de gastos não-financeiros, com suas restrições fiscais que atrelam a expansão do financiamento dos gastos sociais apenas à variação do IPCA do ano anterior.

Os indicadores seguintes tratam da realização de investimentos públicos totais em educação e suas correspondentes proporções.

A próxima Tabela, de número 22, traz o percentual de investimento total em educação em relação ao Produto Interno Bruto. Os anos de referência se iniciam em 2010 e vão, a cada dois anos, até 2018, último ano disponibilizado pelo INEP.

Tabela 22 : Percentual de investimento público total em educação /PIB (2010-2018)

Ano	Percentual do Investimento Público Total em relação ao PIB						
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino					
		Ed. Básica	Ed. Infantil	Ens.Fundamental		Ensino Médio	Ensino Superior
				1ª a 4ª Anos Iniciais	5ª a 8ª Anos Finais		
2010	5,6	4,7	0,4	1,8	1,7	0,8	0,9
2012	5,9	4,9	0,6	1,7	1,5	1,1	1,0
2014	6,0	4,9	0,7	1,6	1,5	1,1	1,1
2016	6,3	4,9	0,7	1,6	1,4	1,2	1,4
2018	6,2	4,8	0,8	1,6	1,3	1,2	1,4

Fonte: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP),2023.

Adaptação do autor.

A Tabela 23 traz a estimativa do percentual do Investimento total em relação ao Gasto Público Social (GPS) por nível de ensino, com os mesmos anos da Tabela anterior.

Tabela 23: Estimativa do percentual do investimento público total em educação em relação ao Gasto Público Social (GPS) por nível de ensino (2010/2018).

Ano	Percentual do investimento público total em relação ao GPS	
	Todos os Níveis de Ensino	Níveis de Ensino

Continua

Cont.Tabela 23

		Educação Básica	Educação Infantil	Ens.Fundamental		Ensino Médio	Ensino Superior
				1ª a 4ª Anos Iniciais	5ª a 8ª Anos Finais		
2010	22	18,4	1,7	6,9	6,5	3,3	3,6
2012	23,0	19,0	2,3	6,6	6,0	4,2	4,0
2014	22,8	18,4	2,5	6,1	5,6	4,3	4,4
2016	22,3	17,4	2,6	5,7	4,9	4,2	4,9
2018	21,0	16,3	2,6	5,3	4,5	3,9	4,8

Fonte: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2024. Elaboração do autor.

Os indicadores apontam redução do percentual de investimento público total em educação como proporção do Gasto Público Social considerados todos os níveis de ensino entre 2010 e 2018, com um ponto abaixo no último ano da série em relação a 2010. Redução verificada também, de 2,1 pontos na educação básica, nos anos correspondentes às séries iniciais (1,6) e finais (2 pontos) do ensino fundamental. Registra-se nos anos da série elevações de 0.9 ponto na educação infantil, 0.6 no ensino médio e 1.2 no ensino superior. O INEP não esclarece, no entanto, se no percentual do investimento público total em relação ao GPS relativo ao ensino superior estão computados aqueles relacionados aos programas PROUNI e FIES, já que foram incorporados no cômputo do percentual de investimentos como proporção do PIB em educação na meta 20 do Plano Nacional de Educação aprovado em 2014. As reduções verificadas na educação básica e no ensino fundamental, em especial nos anos finais, onde se verifica a maior queda, são incompatíveis com as ferramentas aprovadas desde 1988 para assegurar a estabilidade percentual constitucional dos meios para o financiamento da educação. Chegar a 2018 nessas condições, vinte dois anos após a criação do FUNDEF e 12 anos após a promulgação do FUNDEB I, no transcurso ainda de dois planos nacionais de educação, é uma situação inexplicável e inaceitável, só desvelada a partir da crítica histórica e dialética às decisões macroeconômicas que incidem no processo de formação, destinação e

apropriação dos fundos públicos em nosso país.

Os próximos indicadores, acerca da proporção do investimento público direto por natureza de despesa, serão expostos em três Tabelas. A primeira delas, a Tabela 24, refere-se a todos os níveis de ensino. As demais, 25 e 26, estão relacionados à proporção do investimento para a Educação Básica e a Educação Superior.

Tabela 24: Proporção do investimento público direto por natureza de despesa. Todos os níveis de ensino (2010-2018).

Proporção do investimento público direto por natureza de despesa (%)					
ANO	TOTAL	Todos os níveis de ensino / Despesas Correntes			Despesas de Capital
		TOTAL	Pessoal Ativo e Encargos	Outras Despesas Correntes	
2012	100	91,2	63,8	27,4	8,8
2014	100	92,8	64,9	27,9	7,2
2016	100	96,3	70,5	25,8	3,7
2018	100	96,6	70,3	26,3	3,4

Fonte : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (INEP), 2023. Elaboração do Autor.

A análise mostra um crescimento de 5,4 pontos percentuais no investimento total, puxado sobretudo pela elevação de 6,5 pontos na despesa de pessoal. Entretanto, as despesas correntes sofreram queda de 1,1 ponto percentual e as despesas de capital sofreram uma queda de mais de 50%, com redução de 3.9 pontos percentuais em relação a 2010 e 5,4 pontos em relação a 2012. As despesas de capital estão associadas à realização de investimentos que podem corresponder à construção de unidades educacionais, escolas, universidades, bibliotecas, compra de equipamentos diversos, montagem de laboratórios e novos insumos essenciais para as atividades educativas. Sua redução demonstra a queda da prioridade no investimento público em educação no país no período assinalado. Observemos a seguir, na Tabela 25, na página seguinte, os indicadores do investimento público por natureza de despesa para a educação básica, também disponibilizados pelo INEP, para os mesmos anos de

referência da Tabela anterior.

Tabela 25: Proporção do investimento público direto por natureza de despesa. Educação Básica (2010-2018).

Proporção do investimento público direto por natureza de despesa (%)					
ANO	TOTAL	Educação Básica / Despesas Correntes			Despesas de Capital
		TOTAL	Pessoal Ativo e Encargos	Outras Despesas Correntes	
2010	100	93,0	64,4	28,6	7,0
2012	100	91,4	63,7	27,6	8,6
2014	100	93,0	65,1	27,9	7,0
2016	100	96,5	72,5	24,0	3,5
2018	100	96,6	72,0	24,6	3,4

Fonte : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (INEP), 2024. Elaboração do Autor.

Os números para a Educação Básica registram queda expressiva das despesas de capital, superior a 50 % ou 3.6 pontos percentuais. Nas despesas correntes a queda atingiu 4 pontos. Para pessoal ativo e encargos houve aumento de 5,6 pontos percentuais. Puxando o aumento das despesas totais em 3.6 pontos percentuais.

A Tabela 26 a seguir refere-se aos investimentos na Educação Superior. Assim como foi ressaltado antes, o INEP não esclarece se nessas despesas estão computados os valores relativos ao PROUNI e ao FIES, posto que, como visto antes, seus valores foram incorporados na expressão do investimento em educação como proporção do Produto Interno Bruto, assinalado na Meta 20 (10% do PIB até 2024) do Plano Nacional de Educação aprovado em 2014.

Tabela 26: Proporção do investimento público direto por natureza de despesa. Educação Superior (2010-2018).

ANO	TOTAL	Educação Superior / Despesas Correntes			Despesas de Capital
		TOTAL	Pessoal Ativo e Encargos	Outras Despesas Correntes	
2010	100	91,5	67,5	24,0	8,5
2012	100	90,3	64,2	26,1	9,7
2014	100	91,9	64,0	27,9	8,1
2016	100	95,4	61,0	34,4	4,6
2018	100	96,4	63,1	33,3	3,6

Fonte : Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira. (INEP), 2023. Elaboração do Autor.

Os números para a Educação Superior registram queda expressiva das despesas de capital, superior a 50 % ou 4.9 pontos percentuais. Nas despesas correntes houve aumento de 9.3 pontos percentuais. Para pessoal ativo e encargos houve queda de 6,5 pontos percentuais entre 2010 e 2016, com leve recuperação de 2.1 pontos em 2018 , atingindo 63,1 %, mas ainda 4,4 pontos percentuais abaixo de 2010. Como visto antes, as despesas de capital são estratégicas, pois estão relacionadas à construção de universidades, bibliotecas, compra de equipamentos diversos, montagem de laboratórios e novos insumos essenciais para as atividades relacionadas ao ensino, à pesquisa e à extensão. Sua redução demonstra a queda da prioridade no investimento público em educação no país no período assinalado.

Passemos agora com a Tabela de número 27 à estimativa do Investimento Público Direto por Estudante, para todos os níveis de ensino, com valores atualizados para 2018 pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Ampliado (IPCA).

Tabela 27: Estimativa do Investimento Público Direto por Estudante. Valores correntes. Para todos os níveis de ensino (2010-2018), corrigido pelo IPCA. R\$ 1,00

Ano	Investimento Público Direto por Estudante						
	Níveis de Ensino						
	Todos os Níveis	Educação Básica	Educação Infantil	Ensino Fundamental		Ensino Médio	Ensino Superior
				Anos Iniciais	Anos Finais		
2010	6.651	5.847	4.784	6.281	6.294	4.973	26.400
2012	7.749	6.875	6.675	7.001	6.725	7.013	25.548
2014	8.378	7.457	7.385	7.427	7.446	7.565	27.483
2016	8.219	7.166	6.937	7.193	6.889	7.646	26.586
2018	8.377	7.230	6.811	7.229	6.877	8.003	26.056

Fonte: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), 2024. Elaboração do Autor.

Os valores apontam uma elevação de R\$ 1.726,00 entre 2010 e 2018, representando 25,95% de expansão para todos os níveis. Por outro lado, a maior expansão se deu por aluno no ensino médio, saltando de R\$ 4.973,00 para R\$ 8.003,00, um acréscimo de R\$ 3.030,00, equivalente a 60,92% de crescimento. Além disso, o total atingido em 2018 representou apenas R\$ 666,91 por aluno/mês no ensino médio. Para o ensino superior houve, entretanto, os R\$ 26.400,00 aplicados em 2010 praticamente foram reduzidos em R\$ 344,00.

Cinco anos após a divulgação desses dados pelo INEP, a jornalista Mariana Tokarnia, da Agência Brasil, órgão oficial da Empresa Brasileira de Comunicação, em matéria publicada no dia 12 de setembro de 2023, informou que

o Brasil investe menos em educação que os países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), de acordo com o relatório *Education at a Glance*¹⁴⁷, lançado nesta terça-feira (12), que reúne dados da educação dos países membros do grupo e de países parceiros, como o Brasil. O relatório da OCDE mostra que, enquanto o Brasil investiu em 2020 US\$ 4.306 por estudante, o equivalente a aproximadamente R\$ 21,5 mil, os países da OCDE investiram, em média, US\$ 11.560, ou R\$ 57,8 mil. Os valores são referentes aos investimentos feitos desde o ensino fundamental até a educação superior [...]. Por lei, pelo Plano Nacional de Educação, o Brasil deve investir pelo menos 10% do PIB em educação até 2024. Segundo o último relatório de monitoramento da lei, feito pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP), em 2022, o investimento

¹⁴⁷ Disponível em *Education at a Glance 2023: Indicadores da OCDE | Visão Geral da Educação | OECD iLibrary* (oecd-ilibrary.org). Acesso em: 11 jan.2024.

público em educação chegava a 5,5% do PIB, e o investimento público em educação pública chegava a 5% do PIB “bem distantes das metas estabelecidas no PNE. Esses resultados apontam para uma grande dificuldade dos entes em aumentar o orçamento destinado à educação”, diz o texto do INEP (Tokarnia, 2023).

Passamos agora a analisar os dados referentes ao desenvolvimento das metas e estratégias do PNE de 2014, processados pelo INEP, por meio do seu Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação¹⁴⁸. De acordo com o Instituto,

em que pese o fato de este Relatório se referir às metas do Plano Nacional, restando aos estados e municípios o monitoramento detalhado de seus respectivos planos, os horizontes que as diretrizes miram só poderão ser alcançados a partir de um conjunto articulado de medidas, de um esforço coordenado entre os entes federativos e os seus sistemas de ensino, com apoio da União. O PNE registra, em seu artigo 13, a necessidade de que seja instituído um sistema nacional de educação, de modo a garantir a articulação entre os entes. Essa demanda histórica ganha, perante as situações excepcionais que todos passaram a enfrentar com a pandemia, ainda mais urgência (INEP, 2022, p.12).

O Painel de Monitoramento do Plano Nacional de Educação (PNE), com dados atualizados a cada dois anos, conforme a Lei do PNE, reúne gráficos e tabelas – com desagregações por regiões, unidades da Federação e perfis socioeconômicos – das 20 metas do PNE, das quais foram selecionadas as seguintes metas para apresentação e comentários.

Meta 03, que visa universalizar, até 2016, o atendimento escolar para toda a população de 15 (quinze) a 17 (dezesete) anos e elevar, até o final do período de vigência deste PNE, a taxa líquida de matrículas no ensino médio para 85% (oitenta e cinco por cento);

Meta 07, expressa na Tabela 28 a seguir, visa fomentar a qualidade da educação básica em todas as etapas e modalidades, com melhoria do fluxo escolar e da aprendizagem de modo a atingir as seguintes médias nacionais para o Ideb:

Tabela 28 – Metas para o IDEB-Meta 07 – Plano Nacional de Educação 2014.

IDEB	2015	2017	2019	2021
Anos Iniciais EF	5,2	5,5	5,7	6,0
Anos Finais do EF	4,7	5,0	5,2	5,5
Ensino Médio	4,3	4,7	5,0	5,2

Fonte: Plano Nacional de Educação-Meta 07. Lei 13.005/2014.

Meta 08, que visa elevar a escolaridade média da população de 18 (dezoito) a 29 (vinte e nove) anos, de modo a alcançar, no mínimo, 12 (doze) anos de estudo no último ano de vigência deste Plano, para as populações do campo, da região de menor escolaridade no País e dos 25% (vinte e cinco por cento) mais pobres, e igualar a escolaridade média entre negros

¹⁴⁸ Relatório da 4º Ciclo de monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação 2022. Disponível em https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/plano_nacional_de_educacao/relatorio_do_quarto_ciclo_de_monitoramento_das_metas_do_plano_nacional_de_educacao.pdf. Acesso em 23 jan.2024.

e não negros declarados à Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE;

Meta 10, que busca atingir 25% de matrículas na educação de jovens e adultos na forma integrada à educação profissional.

Meta 12, que busca 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, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas, no segmento público;

Meta 17, 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,

Meta 18, que visa assegurar, no prazo de 2 (dois) anos, a existência de planos de carreira para os(as) profissionais da educação pública básica e superior pública de todos os sistemas de ensino e para o plano de carreira tomar como eferência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal, nos termos do inciso VIII do artigo 206 da Constituição Federal de 1988.

Meta 20, que busca ampliar o investimento público em educação pública de forma a atingir, no mínimo, o patamar de 7% (sete por cento) do Produto Interno Bruto - PIB do País no 5º (quinto) ano de vigência desta Lei e o equivalente, também no mnínimo, a 10% (dez por cento) do PIB ao final do decênio.

De acordo com o Monitoramento do PNE realizado pelo INEP, para a Meta 03 foram obtidos os seguintes indicadores abaixo, expressos na Tabela 29.

Tabela 29 Meta 03.1 - 18 a 29 anos. Frequenta ou possui Educação Básica completa.

Ano	Público da Meta	População incluída (N)	População incluída (%)
2013	10.525.397	6.816.574	64,8%
2014	10.289.163	6.864.848	66,7%
2015	10.468.986	7.069.037	67,5%
2016	10.488.136	7.274.086	69,4%
2017	10.119.188	7.042.779	69,6%
2018	9.693.020	6.832.055	70,5%
2019	9.402.231	6.834.810	72,7%
2020	9.389.399	7.191.355	76,6%
2021	9.235.880	6.879.038	74,5%
2022	9.217.443	7.069.475	76,7%

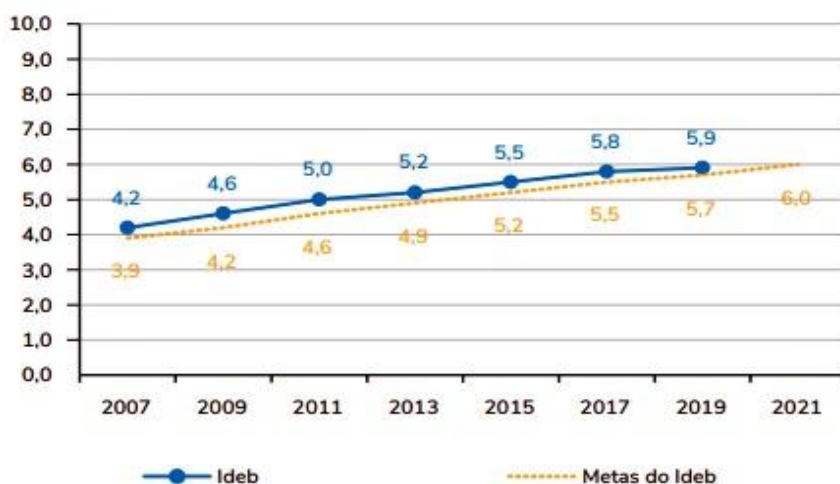
Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação-INEP (2022).
Adaptação do autor.

Para avaliação acerca dos indicadores acima expressos, é importante registrar uma redução de 1.307.954 educandos como público da Meta dos 18 aos 29 anos no período, o que equivale a 12,42% do total da meta prevista para 2013. Caso a meta em 2022 fosse a mesma

prevista para 2003, a população incluída ao final do período, corresponderia a 67,16%, 9,54 pontos percentuais abaixo do registrado em 2022 (76,1%) para o total de 9.217.443 educandos considerados público da Meta para 2022.

Para a Meta 07, foram encontrados os seguintes indicadores inseridos no Gráfico 02 a seguir, inicialmente para os anos iniciais do ensino fundamental.

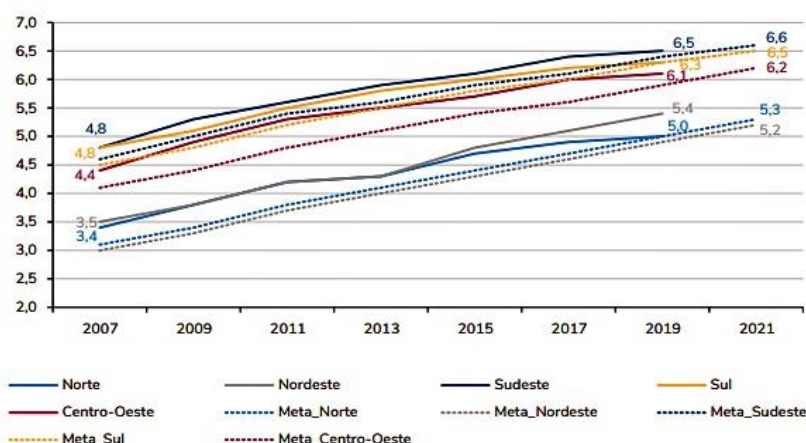
Gráfico 02 – Metas do IDEB para os anos iniciais do ensino fundamental Brasil-2007-2021.



Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação. INEP (2022). Adaptação do autor.

No Gráfico 03 a seguir são expostos os indicadores referentes às Metas do IDEB para os anos iniciais e para as grandes regiões do país.

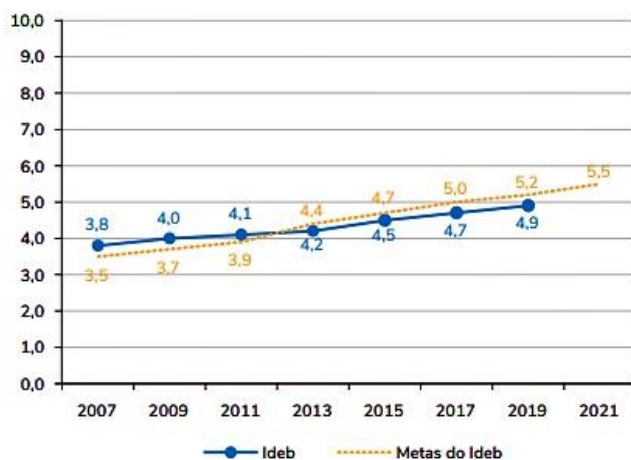
Gráfico 03: Metas e indicadores do IDEB no ensino fundamental séries iniciais para as grandes regiões do País. 2007 2021.



Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação INEP (2022). Adaptação do autor.

Os indicadores correspondentes à Meta 07, para o ensino fundamental anos finais estão expostos no Gráfico 04 a seguir.

Gráfico 04: Indicadores do IDEB para os anos finais do ensino fundamental e metas fixadas no PNE. 2007-2021.



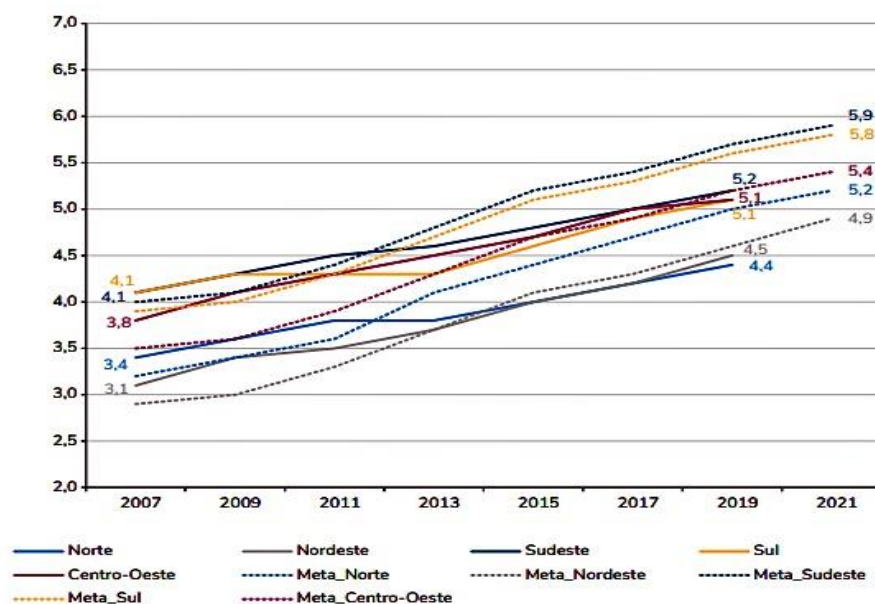
Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas. Plano Nacional de Educação. INEP (2022). Adaptação do autor.

De acordo com o INEP,

No período de 2007 a 2019, o Ideb dos anos finais do ensino fundamental apresentou crescimento constante, sem, no entanto, conseguir atingir, desde 2013, as metas intermediárias estabelecidas para essa etapa de ensino, como demonstra o Gráfico 8. Em 2019, o Ideb obtido (4,9) ficou abaixo da meta intermediária fixada (5,2) (INEP, 2023). Tomando as unidades federativas, verifica-se que apenas 7 das 27 UFs alcançaram suas metas projetadas para o Ideb dos anos finais do EF para a rede pública em 2019. Em relação aos municípios, o percentual dos que alcançaram suas metas do Ideb para os anos finais do EF na rede pública foi de 23,1% em 2019, pouco menor do que em 2017 (23,9%) (INEP, 2023).

Os indicadores relativos às Metas do IDEB estabelecidas para os anos finais, para as grandes regiões, são encontradas no Gráfico 05 a seguir.

Gráfico 05: Indicadores e Metas do IDEB estabelecidas no PNE para os anos finais, para as grandes regiões, 2007-2021.



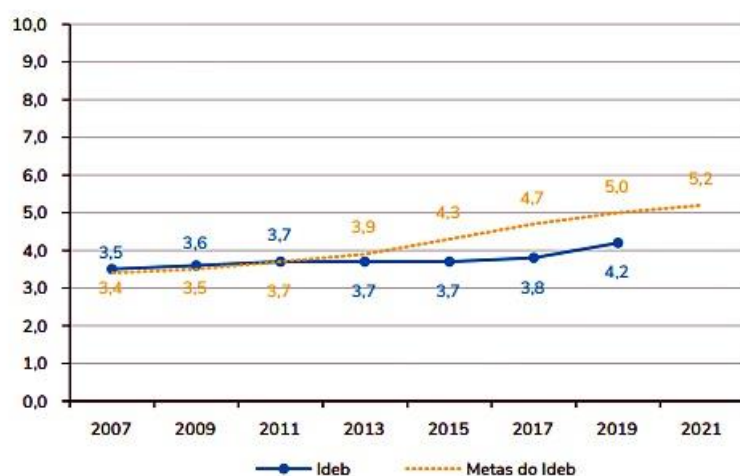
Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas Plano Nacional de Educação-INEP (2022). Adaptação do autor.

Em relação ao Gráfico anterior, de acordo com o INEP,

tomando as unidades federativas, verifica-se que apenas 7 das 27 UF's alcançaram suas metas projetadas para o Ideb dos anos finais do EF para a rede pública em 2019. Em relação aos municípios, o percentual dos que alcançaram suas metas do Ideb para os anos finais do EF na rede pública foi de 23,1% em 2019, pouco menor do que em 2017 (23,9%) (INEP, 2023).

O Gráfico 06 abaixo demonstra os indicadores verificados em relação às metas aprovadas para o IDEB pelo Plano Nacional de Educação para o ensino médio, 2007-2021.

Gráfico 06: Indicadores do IDEB para o ensino médio (2007-2021) e as metas aprovadas pelo PNE.

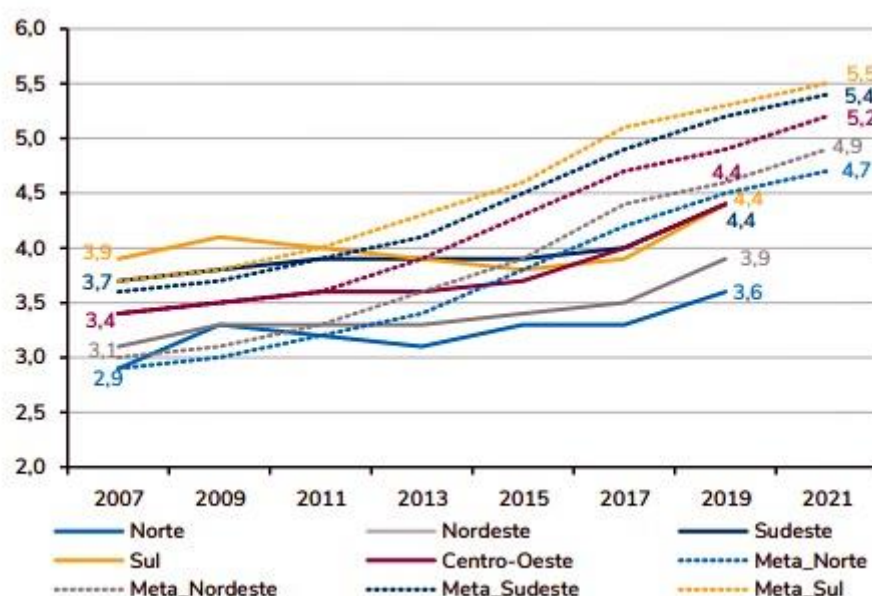


Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação INEP (2022). Adaptação do autor.

De acordo com o INEP, “o Ideb do ensino médio apresentou em 2019 o maior

crescimento observado na série histórica desde 2007: de 3,8, em 2017, atingiu 4,2, em 2019. Entretanto, permanece abaixo da meta do Ideb do ensino médio estabelecida para esse ano, fato que ocorre desde 2013 “ (INEP,2023). No Gráfico 07 são apresentados os indicadores e projeções do IDEB referentes à Meta 07 para o ensino médio, nas grandes regiões.

Gráfico 07:IDEB do Ensino Médio e Projeções estabelecidas.
Grandes regiões.2007-2021.

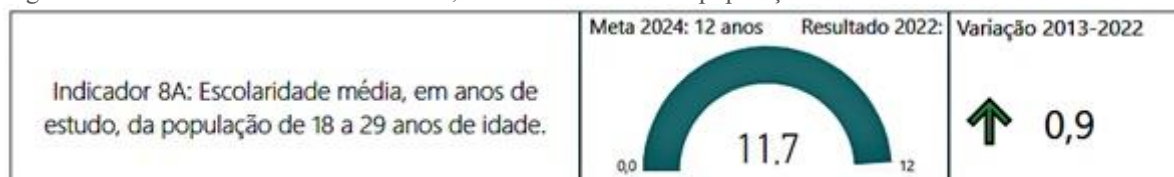


Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação
INEP (2022).Adaptação do autor.

O ensino médio, sendo de responsabilidade dos Estados, torna-se exposto às oscilações e às consequências das políticas tanto de incentivo fiscal sobre a base da arrecadação do ICMS, principal fonte própria arrecadatória dos Estados, quanto de seu lado negativo associado, a sonegação fiscal desse imposto indireto. Soma-se à “guerra fiscal” promovida há décadas pelos governadores dos Estados visando a atração de investimentos empresariais o elevado estoque das dívidas ativas tributárias estaduais com irrisório potencial de recuperação de créditos. Para cada R\$ 1 milhão sonegado do ICMS, pelo menos R\$ 250 mil deixam de ser vinculados ao financiamento da educação nas redes estaduais. Dessa forma, uma política de fortalecimento do financiamento das ações de manutenção e desenvolvimento do ensino na esfera do ensino médio não pode abrir mão da revisão das políticas de incentivos fiscais sem retorno, como apontado no plano nacional pelo TCU, do fortalecimento do fisco dos estados, das respectivas Procuradorias das Fazendas Estaduais, bem como da ação sinérgica e enérgica das Varas da Fazenda Pública para onde vão as ações de execução fiscal visando recuperar em última instância os créditos do ICMS devidos pelas pessoas jurídicas.

Para a Meta 08 foram encontrados, na sequência, os seguintes indicadores:

Figura 04 Meta 08A: Escolaridade média, em anos de estudo da população de 18-29 anos.



Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação-INEP (2022).
Adaptação do autor.

De acordo com a Figura acima, a evolução na escolaridade não alcançou a meta, embora consideremos que, dado o ponto de partida verificado em 2013 (de 10,8 anos de escolaridade, como se observa no Gráfico 08 abaixo), a perspectiva do alcance de 12 anos de estudo para dez anos de vigência do PNE 2014 deva ser considerada conservadora.

Gráfico 08 – Meta 8A.1 – Escolaridade Média, em anos de estudo, da população De 18-29 anos-Brasil -2013-2022.



Fonte: Elaborada pela Direção/Inep com base em dados da Pnad Contínua/IBGE (2013-2022).

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação-INEP (2022).
Adaptação do autor.

Embora o gráfico acima exprima visualmente uma dimensão evolutiva, na prática, trata-se de um ganho pouco expressivo para tão longo período de 09 anos, se considerada a combinação das três esferas de governo da federação e o papel de destaque da arrecadação federal na república frente a tais indicadores. A escolaridade média, na Tabela 30 a seguir, apresentou pouca elevação.

Tabela 30- Meta 8A.2 – Escolaridade média, em anos de estudo, da população de 18 a 29 anos.

Total e escolaridade média, em anos de estudo, da população de 18 a 29 anos - Brasil - 2013-2022		
Ano	População de 18 a 29 anos	Média de anos de estudo
2013	41.364.892	10,8
2014	41.289.552	10,9
2015	41.090.754	11,0
2016	40.965.242	11,1
2017	40.992.293	11,3
2018	41.022.576	11,4
2019	40.917.323	11,5
2020	40.517.381	11,7

Fonte: Elaborada pela Direção/Inep com base em dados da Pnad Contínua/IBGE (2013-2022).

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação-INEP (2022).
Adaptação do autor.

A Tabela 30 revela redução de cerca de 847 mil educandos no período e ganho de escolaridade de apenas 0,9 ano, num contingente majoritariamente urbano de matrículas. Na Tabela 31 a seguir trazemos as matrículas registradas no campo.

Tabela 31: taxa de Escolaridade Média da população de 18 a 29 anos residente no campo. Brasil-2013-2022.

Total e escolaridade média, em anos de estudo, da população de 18 a 29 anos residente no campo - Brasil - 2013-2022		
Ano	População rural de 18 a 29 anos	Média de anos de estudo
2013	5.767.677	8,8
2014	5.570.188	9,0
2015	5.715.623	9,2
2016	5.639.423	9,4
2017	5.686.915	9,6
2018	5.661.712	9,7
2019	5.615.228	9,9
2020	5.713.572	10,2

Fonte: Elaborada pela Direção/Inep com base em dados da Pnad Contínua/IBGE (2013-2022).

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação-INEP (2022).
Adaptação do autor.

De acordo com a Tabela 31 acima, em sete anos, correspondentes a sete exercícios fiscais de execução orçamentária nas três esferas de governo, bem como à segunda metade do período de vigência do FUNDEB promulgado em 2006, a evolução no indicador acima foi de apenas 1,4 anos de estudo, apesar de registrada a redução do total da população rural de 18 a 29 anos em mais de 54 mil educandos durante o período.

Na Tabela 32 a seguir o monitoramento do INEP revela a escolaridade média da população 25% mais pobre, frente aos 25% mais ricos, dos 18 aos 29 anos no Brasil.

Tabela 32 Meta 8A.4 – Escolaridade Média, em anos de estudo, da população 25% mais pobre e 25 % mais rica de 18 a 29 anos, por Brasil, grande região e unidade da federação – 2016-2021, por Brasil.

Ano	25% mais pobres	25% mais ricos
2016	9,3	13,2
2017	9,6	13,3
2018	9,7	13,4
2019	9,9	13,5
2022	10,3	13,5

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação-INEP (2022).
Adaptação do autor.

Embora a diferença entre ambos os contingentes tenha sido encurtada nos seis anos considerados da amostra (de 3,9 anos para 3,2 anos de estudo), elevando-se em um ano para os mais pobres) ela ainda é demonstrativa das dificuldades entre esses e os mais ricos no tocante ao avanço da escolarização. Para os mais pobres em geral parte preponderante de seu tempo é dedicado à busca do emprego quando em alta, ao trabalho por conta própria ou de baixa remuneração assalariada, restando-lhes pouco tempo e condições adequadas para o estudo. Enquanto isso, os 25% mais ricos tem a riqueza familiar, o patrimônio e a escolarização superior da maioria de seus familiares, pais e mães, como alavanca ou trampolim para o alcance de mais anos de escolarização, além de condições mais favoráveis ao estudo. Neste sentido, apesar da redução da distância entre ambos os grupos, o sistema educacional segue desigual, refletindo a própria desigualdade econômica extrema vigente na sociedade.

A Tabela 33, também pertinente à Meta 08 a seguir, destaca a escolaridade da população por regiões do país, contraditoriamente com pequena diferença (2 pontos percentuais Sudeste-Nordeste; 3,4 pontos percentuais Sul-Nordeste) a menos entre as regiões mais ricas, o Sul e o Sudeste, em relação às regiões mais pobres, o Norte e Nordeste.

Tabela 33 - Meta 8. Escolaridade por região

Região	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Norte	88,8%	90,9%	91,4%	91,9%	91,6%	92,0%	90,8%	94,6%	93,5%	93,4%
Nordeste	90,0%	89,8%	90,0%	91,0%	92,2%	92,1%	92,8%	93,2%	95,1%	93,8%
Sudeste	88,7%	89,2%	89,8%	89,0%	90,2%	90,4%	90,6%	90,8%	91,5%	91,8%
Sul	87,3%	87,0%	88,1%	89,1%	88,6%	88,8%	89,2%	89,1%	89,6%	90,4%
Centro-	90,0%	89,8%	89,9%	90,9%	91,6%	93,1%	91,4%	93,3%	92,5%	92,9%

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação-INEP (2022).
Adaptação do autor.

O que se destaca da Tabela acima é a constatação de que as duas regiões mais ricas do país, o Sudeste e o Sul, apresentam taxas de escolarização menores que as regiões mais pobres, o Norte e o Nordeste.

A Meta 10, que almeja oferecer o mínimo de 25% das matrículas de educação de jovens e adultos nos ensinos fundamental e médio na forma integrada à educação profissional, revela profunda distância entre o pretendido e o alcançado. De acordo com o 4º Painel de Monitoramento do PNE, as distâncias são expressivas entre os dois pontos. Nos termos da Tabela 34 na página seguinte, constata-se tanto o abandono das matrículas de EJA quanto das metas previstas.

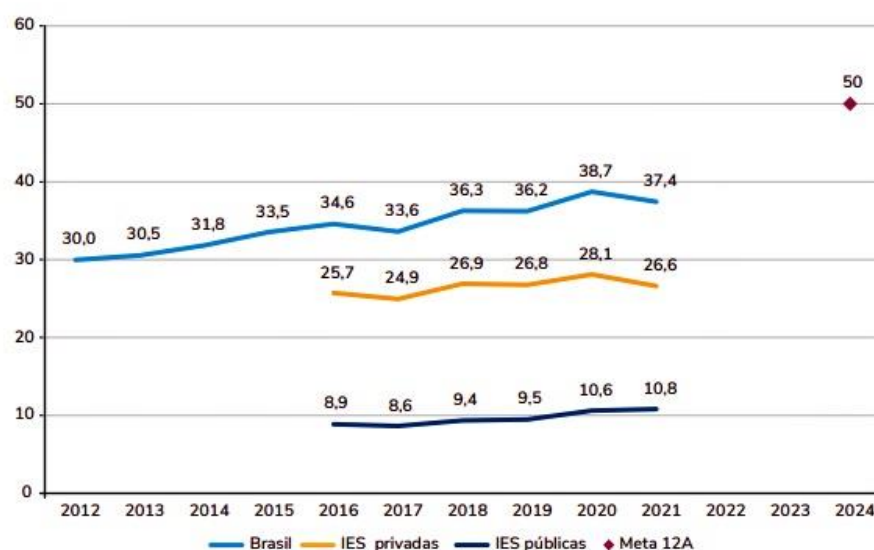
Tabela 34: Matrículas de EJA: Ensino fundamental e médio na forma da Educação Profissional.

Etapa de Ensino	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Δ [%] (2013-2021)
EJA EF oferta regular	2.440.151	2.285.645	2.115.217	2.043.623	2.161.168	2.102.460	1.925.784	1.740.841	1.707.462	-30,0%
EJA EF integrada à EPT	64.739	58.839	67.394	61.912	11.736	5.695	11.799	9.328	17.667	-72,7%
Total EJA EF	2.504.890	2.344.484	2.182.611	2.105.535	2.172.904	2.108.155	1.937.583	1.750.169	1.725.129	-31,1%
% EJA EF integrada à EPT	2,6%	2,5%	3,1%	2,9%	0,5%	0,3%	0,6%	0,5%	1,0%	-61,5%
EJA EM oferta regular	1.284.048	1.266.171	1.270.198	1.342.137	1.383.046	1.395.658	1.294.492	1.207.670	1.189.915	-7,3%
EJA EM integrada à EPT	41.269	42.875	39.060	34.502	42.766	42.175	41.593	44.910	47.278	14,6%
Total EJA EM	1.325.317	1.309.046	1.309.258	1.376.639	1.425.812	1.437.833	1.336.085	1.252.580	1.237.193	-6,6%
% EJA EM integrada à EPT	3,1%	3,3%	3,0%	2,5%	3,0%	2,9%	3,1%	3,6%	3,8%	22,6%

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação (2022)
Adaptação do Autor.

A próxima meta selecionada, a Meta 12, foi formulada buscando 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, assegurada a qualidade da oferta e expansão para, pelo menos, 40% (quarenta por cento) das novas matrículas no segmento público. O Gráfico 09 a seguir traz a Taxa Bruta de Matrículas na Graduação, com matrículas totais e por segmento de ensino.

Gráfico 09: Taxa Bruta de Matrículas na Graduação, por Total e segmento de ensino (2012-2021).



Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Meta.s
Plano Nacional de Educação-INEP (2022).
Adaptação do autor.

Os indicadores apontam que os números estão distantes das metas aprovadas para o ensino superior no PNE de 2014. A próxima Tabela, de número 35, traz os indicadores das regiões e por raça e cor, demonstrando expressiva desigualdade entre brancos e pretos entre todas as regiões. No Nordeste, por exemplo, em 2012, as matrículas da população branca atingiram 22,4 %, com 9,8 % para a população preta. Em 2022 esse indicador era de 28,2 % para a população e de 15,1 % para a população preta que, embora tenha obtido um salto de 6,7 pontos percentuais entre 2012 e 2022, não foi suficiente para a aproximação da população branca, que saltou 5,8 pontos percentuais no mesmo período. A maior diferença registrada está na região Centro-Oeste, atingindo 15,1 pontos percentuais. Os indicadores reproduzem, portanto, a desigualdade econômica e social existente na sociedade, perpetuando-a no campo educacional e através do campo educacional.

Tabela 35: Matrículas por cor e raça, domicílios e regiões do país (2012-2022)

Cor/raça	Branca		Preta		Amarela		Parda		Indígena		Ignora
Região/Localização	2012	2022	2012	2022	2012	2022	2012	2022	2012	2022	2022
☐ Norte	21,6%	29,0%	10,3%	21,4%	10,8%	32,9%	11,1%	18,8%	11,9%	19,3%	
Urbana	24,8%	31,7%	12,3%	24,1%	11,4%	38,5%	13,2%	22,6%	15,6%	24,3%	
Rural	5,5%	11,2%	1,7%	4,3%		4,8%	3,6%	5,0%	2,5%	6,0%	
☐ Nordeste	22,4%	28,2%	9,3%	15,1%	25,1%	13,9%	9,9%	16,2%	22,7%	11,4%	71,0%
Urbana	26,8%	32,7%	11,1%	17,6%	27,0%	15,4%	12,5%	19,8%	28,6%	11,5%	71,0%
Rural	5,4%	9,2%	3,0%	6,1%	7,8%	5,9%	3,0%	6,1%		11,1%	
☐ Sudeste	31,3%	38,2%	10,1%	17,8%	59,7%	47,2%	12,4%	18,8%	23,2%	20,6%	
Urbana	32,7%	39,2%	10,5%	18,3%	59,9%	47,8%	13,1%	19,7%	23,2%	23,9%	
Rural	10,6%	19,1%	3,1%	3,0%	51,5%	39,1%	4,4%	5,7%			
☐ Sul	29,1%	33,9%	13,3%	17,5%	59,0%	39,8%	11,3%	16,6%		20,4%	
Urbana	31,2%	35,6%	13,5%	18,3%	60,6%	40,4%	12,1%	17,3%		21,3%	
Rural	14,4%	21,3%	10,0%	3,8%			4,7%	10,5%			
☐ Centro-Oeste	35,5%	41,1%	16,2%	26,0%	36,5%	36,0%	20,4%	25,2%		33,3%	
Urbana	36,8%	42,1%	17,6%	26,6%	36,2%	37,2%	21,4%	25,7%		34,4%	
Rural	16,8%	20,1%	2,3%	15,1%	40,3%		8,8%	16,3%			
Brasil	29,3%	35,2%	10,5%	17,8%	50,8%	35,2%	11,9%	18,3%	14,3%	17,9%	49,9%

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação-INEP (2022).

Adaptação do autor.

A Tabela 36 na página seguinte destaca a redução total presencial das matrículas, da ordem de 653.654 matrículas, apontando seu crescimento expressivo, porém, das matrículas em cursos à distância nas instituições privadas de ensino superior (2.611.922 novas matrículas entre 2012 e 2021) embora as mesmas instituições demonstrem queda nas matrículas totais registradas entre 2012 e 2021, em especial no segmento sem fins lucrativos (queda de 844.342 matrículas). Enquanto isso, no setor público, houve redução de 9.403 matrículas no ensino à distância no mesmo período, revelando-se, portanto, o domínio absoluto do setor privado lucrativo em todos os segmentos, em especial na expansão através do ensino à distância.

Tabela 36 - Meta 12.2 Expansão das Matrículas na graduação por categoria.

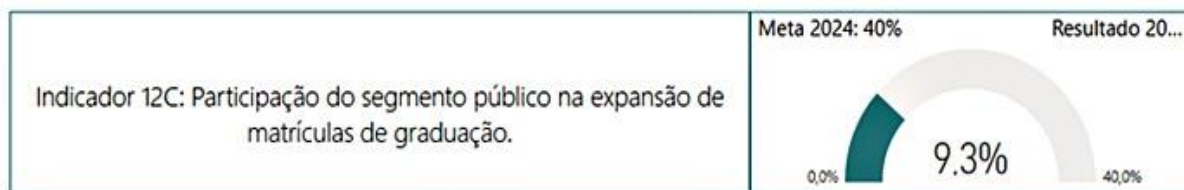
Modalidade de Ensino	Matrículas em 2012	Matrículas em 2021	Participação no crescimento 2012/2021
☐ Presencial	5.923.838	5.270.184	-33,54%
☐ Pública	1.715.752	1.906.440	9,78%
Pública Federal	985.202	1.289.295	15,60%
Pública Estadual	560.505	545.647	-0,76%
Pública Municipal	170.045	71.498	-5,06%
☐ Privada	4.208.086	3.363.744	-43,32%
Privada com fins	1.894.775	1.959.737	3,33%
Privada sem fins	2.313.311	1.404.007	-46,66%
☐ Curso a distância	1.113.850	3.716.370	133,54%
☐ Pública	181.624	172.221	-0,48%
Pública Federal	102.211	81.833	-1,05%
Pública Estadual	64.778	88.138	1,20%
Pública Municipal	14.635	2.250	-0,64%
☐ Privada	932.226	3.544.149	134,02%
Privada com fins	659.629	3.173.511	128,99%
Privada sem fins	272.597	370.638	5,03%
Total	7.037.688	8.986.554	100,00%

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação-INEP (2022).

Adaptação do autor.

Na Figura 05 abaixo aponta-se a participação do seguimento público na expansão de matrículas na graduação.

Figura 05 Meta 12 C.
Participação pública na expansão das matrículas na graduação.



Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação-INEP (2022).
Adaptação do autor.

A figura abaixo, de número 06, exprressa a relação proporcional entre os rendimentos dos profissionais da educação com nível superior e aqueles das demais áreas de atuação profissional com o mesmo grau de formação.

Figura 06 Meta 17.A - Variação 2013-2022.



Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação-INEP (2022).
Adaptação do autor.

Como se pode constatar associando-se na figura acima aos número da Tabela 37, a seguir, um dos fatores que impulsionou o crescimento proporcional da relação entre o rendimento dos profissional da redes públicas de educação básica e dos demais, com a mesma formação de nível superior, atuantes na esfera privada, foi a queda em termos de valor do rendimento deste segundo grupo de profissionais.

Tabela 37 - Meta 17.A - Equiparação do rendimento Bruto Mensal dos Profissionais do Magistério-Redes Públicas da Educação Básica ao dos profissionais com nível superior do setor privado com nível superior completo- Brasil 2012-2021.

Descrição	Anos									
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021
Profissionais do magistério	4.021,29	4.204,24	4.212,36	4.219,21	3.884,10	4.125,12	4.198,71	4.178,72	4.339,73	4.271,03
Demais profissionais	6.164,71	5.960,60	5.973,62	5.804,42	5.427,33	5.499,85	5.477,33	5.320,31	5.347,41	5.175,31
Indicador 17A	65,2%	70,5%	70,5%	72,7%	71,6%	75,0%	76,7%	78,5%	81,2%	82,5%

Fonte: Elaborado pela Direção/Inep com base em dados da Pnad Contínua/IBGE (2012-2021).

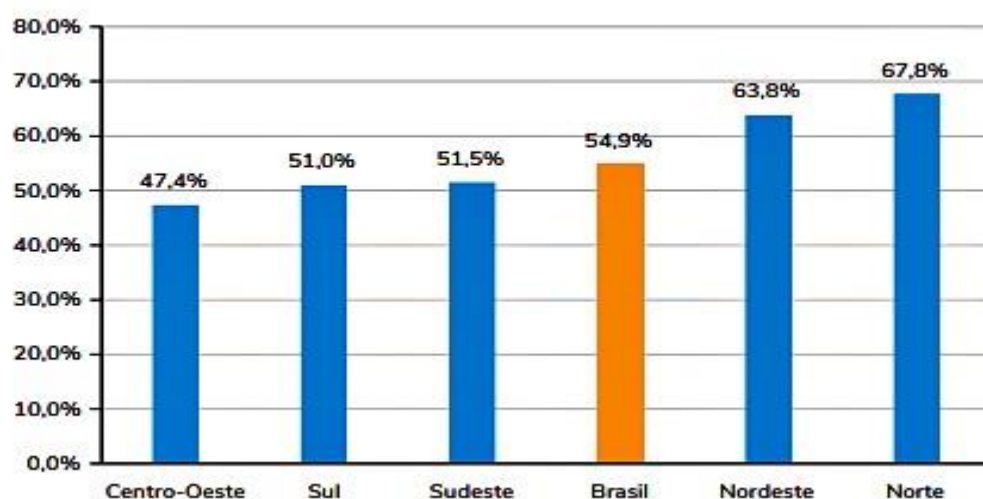
Nota: Valores corrigidos pela variação do IPCA/IBGE a preços de maio/2021.

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação-INEP (2022).
Adaptação do autor.

Em relação à Meta 18 do Plano Nacional de Educação de 2014, que estabeleceu

assegurar, no prazo de dois anos, planos de carreira para os (as) profissionais da educação básica e superior pública de todos os sistemas de ensino, tomando como referência o piso salarial nacional profissional, definido em lei federal nos termos do inciso VIII do artigo 206 da Constituição Federal, foi possível constatar um processo de precarização do exercício das funções docentes. Neste sentido, sem prejuízo da análise da totalidade dos indicadores que compõem a meta, selecionamos cinco desses indicadores para avaliarmos seu alcance. O primeiro, é relativo ao percentual de vínculos docentes estáveis nas redes estaduais por grandes regiões. O segundo refere-se ao percentual de vínculos docentes estáveis nas redes municipais por grandes regiões. O terceiro refere-se ao percentual de vínculos docentes estáveis nas redes estaduais por estados da federação. O quarto demonstra o percentual de vínculos docentes estáveis nas redes municipais por estados da federação. O quinto e último indicador apresenta o percentual de municípios, por unidade federativa, com planos de cargos e carreiras para os não profissionais da educação. Neste último quesito, de acordo com o monitoramento realizado pelo INEP (2023, p.379), 81,5 % dos Estados avaliados apresentaram planos de cargos, carreira e remuneração para os profissionais da educação não docentes. Os dados disponibilizados pela quarta rodada de monitoramento são os seguintes, expostos nas Tabelas 38, 39, 40, 41 e 42 a seguir.

Tabela 38: Percentual de vínculos docentes estáveis nas redes estaduais por grandes regiões.



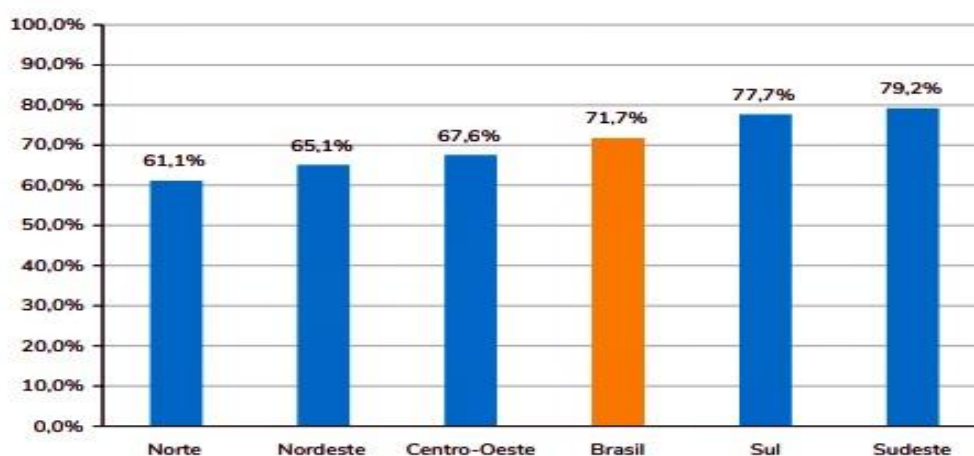
Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação INEP (2022). Adaptação do autor.

Como se constata na Tabela acima, das três regiões com percentuais de docentes apresentando vínculos estáveis abaixo da média nacional, duas delas, Sul e Sudeste, paradoxalmente, estão entre as mais ricas do país. De acordo com o monitoramento realizado pelo INEP (2022),

nas redes estaduais do País, em 2021 e segundo os dados do Censo Escolar, 54,9% dos professores contratados são ocupantes de cargo efetivo. O estado com o maior percentual de professores efetivos é o Rio de Janeiro, alcançando 97,2% de professores efetivos. O estado com o menor percentual de professores nessa condição é o Tocantins, onde o percentual de professores efetivos na rede do estado é de 30,7%, o que evidencia uma amplitude entre estados de 66,5 p.p. entre o maior e o menor valor (INEP,2022).

Na Tabela 39 abaixo, revelam-se os percentuais de vínculos docentes estáveis nas redes municipais pelas grandes regiões do país.

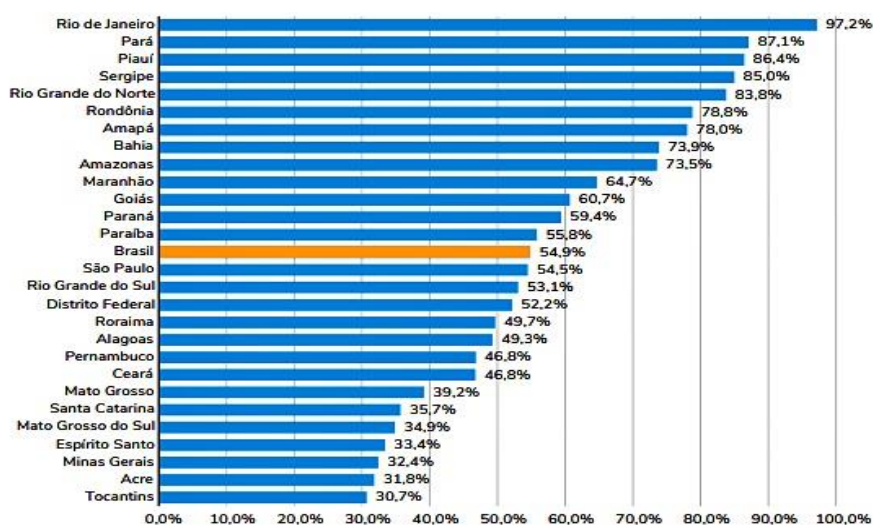
Tabela 39: Percentuais de vínculos docentes estáveis nas redes municipais grandes regiões do país.



Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação-INEP (2022). Adaptação do autor.

Na Tabela 40 a seguir, demonstram-se os percentuais dos vínculos docentes estáveis por unidades da federação.

Tabela 40 – Meta 18 – Percentual de vínculos docentes estáveis nas redes estaduais por unidades da federação.



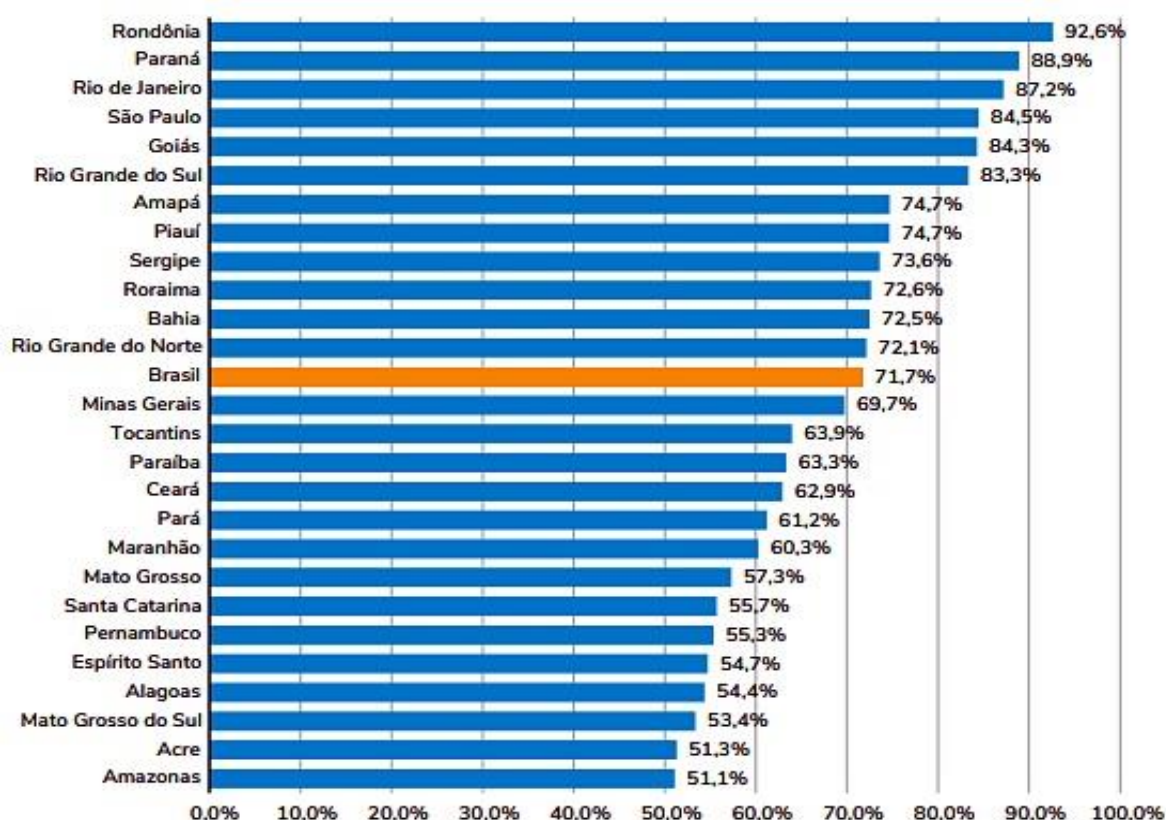
Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação-INEP (2022). Adaptação do autor.

Os dados acima apontam que, em quatorze estados da federação, distribuídos em todas

as regiões, ainda se apresentam percentuais abaixo da média nacional, que é de 54,9% para as redes estaduais, para os docentes com vínculos estáveis em suas respectivas redes públicas de ensino. Destaque-se a situação dos dois maiores estados do Sudeste, Minas Gerais e São Paulo, o estado mais rico do país, com percentuais abaixo da média nacional, com Minas Gerais situando-se 22,5 pontos percentuais abaixo dessa média, sendo o terceiro pior estado nessa condição.

Dando relevância às redes municipais em função de sua maior responsabilidade para com a educação básica, assumindo a matrícula desde as creches até o último ano do ensino fundamental II, trazemos na Tabela 41 a seguir, o percentual de vínculos docentes estáveis nas respectivas redes municipais por unidades federativas.

Tabela 41: Percentual de vínculos docentes estáveis nas redes municipais por unidades federativas.



Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação-INEP (2023).
Adaptação do autor.

Os dados acima apontam que, em quatorze estados da federação, nas regiões norte, nordeste, sul e centro-oeste, ainda há municípios que apresentam percentuais abaixo da média nacional, que é de 71,7% para os docentes com vínculos estáveis em suas respectivas redes públicas de ensino.

A Tabela 42 a seguir traz o percentual de municípios, por unidade federativa, com planos de

cargos e carreiras para os não profissionais da educação.

Tabela 42: Percentual de municípios, por unidade federativa, com planos de cargos e carreiras para os não profissionais da educação (2018).

Região	Possuem Planos de Carreira vigentes para os profissionais da educação não docentes
Norte	42,9%
Nordeste	31,7%
Sudeste	43,0%
Sul	41,1%
Centro-Oeste	41,5%
Total Brasil	38,8%

Fonte: Relatório do 4º Ciclo de Monitoramento das Metas do Plano Nacional de Educação-INEP (2022). Adaptação do autor.

Em relação aos indicadores para a Meta 20 (em educação pública e em educação), sustentáculo para a efetivação de todas as demais metas definidas em 2014 para o Plano Nacional de Educação, mantiveram-se estagnados entre a data de sanção da Lei 13.005/2014 e o ano de 2020, como se constata a seguir na Tabela 36.

De acordo com o INEP,

O monitoramento da Meta 20, voltada à questão do financiamento, é realizado pela análise da evolução de dois indicadores: Gasto público em educação pública (Indicador 20A) e Gasto público em educação (Indicador 20B). Esses indicadores permanecem estagnados em torno de 5,0% e 5,5% do PIB e bem distantes das metas estabelecidas no PNE (NEP,2022).

As Tabelas que seguem expressam esses indicadores apontados pelo INEP (2022). A Tabela 43 expressa o gasto Público em Educação Pública, com estagnação de percentuais do PIB.

Tabela 43: Gasto Público em Educação Pública .
(R\$ Bilhões e % do PIB)

Ano	Gasto com Educação Pública	Indicador 20A
2015	376,0	5,1
2016	374,1	5,1
2017	372,2	5,0
2018	373,1	4,9
2019	384,3	5,0
2020	381,8	5,1

Fonte: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2021).

Como se constata acima, não houve evolução no percentual de investimentos como proporção do Produto Interno Bruto. A variação entre 2015 e 2020 foi 0,0 % (Inep,2023).

Enquanto isso, a dívida bruta do governo geral, envolvendo União, Estados, Distrito Federal e Municípios, que atingira 65,5 % do PIB em 2015, evoluiu para 86,9% em 2020 (TCU,2022), demonstrando que, sem uma ruptura com a ordem fiscal contracionista pró-endividamento improdutivo, estabelecida em 2000 e reforçada em 2016, com a EC 95, dificilmente será alcançada a Meta 20 do Plano Nacional de Educação até 2024, ainda que a carga tributária bruta tenha atingido 33,9% do PIB. Na Tabela 44 abaixo, temos em valores constantes o gasto público em educação pública por ente da federação.

Tabela 44: Gasto Público em educação pública por ente da federação. R\$Bilhões

Responsável pela despesa	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Governo Federal	97,4	100,7	100,4	97,6	97,7	93,6
Governos Estaduais e do DF	129	129,2	121	119,6	119,5	122,2
Governos Municipais	149,6	144,2	151,0	155,9	167,1	165,9
Total	376,0	374,1	372,3	373,1	384,3	381,8

Fonte: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2021).

Na Tabela 45 temos a participação percentual dos entes no gasto público em educação pública.

Tabela 45: Participação dos entes no gasto público em educação (%)

Ano	Governo Federal	Governos Estaduais e DF	Governos Municipais
2015	25,9	34,3	39,8
2016	26,9	34,5	38,5
2017	27,0	32,5	40,5
2018	26,2	32,1	41,8
2019	25,4	31,1	43,5
2020	24,5	32,0	43,5

Fonte: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2021).

Na Tabela acima fica demonstrada a redução do Gasto Público Federal (1,4 ponto percentual), dos Estados e Distrito Federal (1,7 ponto percentual), com expansão de 3,7 pontos percentuais para os municípios. Na Tabela 46 a seguir temos os indicadores do Gasto Público em Educação, que caíram 0,1% como proporção do PIB entre 2015 e 2020.

Tabela 46: Gasto Público em Educação.
(R\$ Bilhões e % do PIB)

Ano	Gasto com Educação	Indicador 20B
2015	409,1	5,5
2016	411,1	5,6
2017	404,5	5,4

continua

Cont. Tabela 46

2018	401,7	5,3
2019	409,1	5,3
2020	404,1	5,4

Fonte: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2021).

A Tabela indica expressiva redução total de R\$ 5 bilhões entre 2015, ano seguinte a sanção da Lei do PNE 2014, e 2020, último ano de vigência do FUNDEB I, aprovado em 2006. Poder-se-á argumentar que 2020 foi o primeiro ano da pandemia da COVID-19 e que isso causou retração na economia e na capacidade de arrecadação do Tesouro Nacional. Entretanto, a partir de 2016, quando se atingiu o pico de R\$ 411,1 bilhões de gastos públicos em educação, a queda se acentuou chegando em 2018 a R\$ 401,7 bilhões. No mesmo ano, contudo, de acordo com o Relatório Resumido da Execução Orçamentária pelo Tesouro Nacional, a instituição pagou R\$ 615,526 bilhões apenas de juros e amortizações da dívida pública, o que representou R\$ 205,426 bilhões a mais do que o gasto público em educação. Além disso o Tesouro Nacional foi obrigado a refinaranciar R\$ 450,198 bilhões do estoque a vencer da dívida pública, de um total atualizado para o ano de 2018 equivalente a R\$ 1.042.334.992.000,00 (um trilhão, quarenta e dois bilhões, trezentos e trinta e quatro milhões e novecentos e noventa e dois mil reais).

Na Tabela 47 temos o Gasto Público em Educação por tipo de ente, considerando ainda os gastos tributários, subsídios ao FIES e gastos de receitas parafiscais.

Tabela 47: Gasto Público em Educação por tipo de ente e outros indicadores.

Responsável pela Despesa	R\$ Bilhões					
	2015	2016	2017	2018	2019	2020
GF - Total	116,0	124,7	119,0	112,3	107,9	104,1
GF-Tesouro Nacional	99,5	102,3	101,1	98,4	98,3	98,2
GF-Gastos Tributários em Educação	8,2	9,1	9,3	8,7	7,1	6,8
GF-Subsídio implícito/FIES	8,2	13,3	8,6	5,2	2,5	3,2
Governos Estaduais e DF	129,8	129,9	121,6	120,2	120,3	122,9

continua

Cont.Tabela 47

Governos Municipais	153,0	147,8	154,9	160,3	171,8	170,0
Gastos com Receitas Parafiscais	10,3	8,8	8,9	8,9	9,0	7,2
Total	409,1	411,0	404,5	401,7	409,1	404,1

Fonte: Instituto de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) (2021)

Adaptação do Autor.

Na primeira linha horizontal, dos gastos federais totais, constata-se uma queda de R\$ 11,9 bilhões entre 2015 e 2020. Na segunda linha, depois de uma elevação de R\$ 2,8 bilhões entre 2015 e 2016, os gastos do tesouro nacional caem R\$ 1,3 bilhão no período informado (2015-2020). Na terceira linha, dos gastos tributários em educação (renúncias fiscais), há uma queda de R\$ 1,4 bilhão. Na quarta linha, depois de expressiva elevação de R\$ 8,2 bilhões em 2015 para R\$ 13,3 bilhões em 2016 (ano do golpe que gerou o impeachment da Presidente Dilma Rousseff, afastada já desde maio de 2016), ocorre uma redução desse montante para R\$ 3,2 bilhões em 2020, expressando uma queda de R\$ 10,1 bilhões entre 2016 e 2020. Na quinta linha, há uma queda de R\$ R\$ 6,9 bilhões nos gastos dos governos estaduais e do Distrito Federal. Na sexta linha, no mesmo período, referente aos gastos dos governos municipais, há uma elevação de R\$ 17 bilhões. Na sétima linha, dos gastos com receitas parafiscais, ocorre uma queda de R\$ 3,1 bilhões. Por fim, congregando o gasto total de todas as categorias consideradas, constata-se uma queda de R\$ 5 bilhões. Desse modo pode se observar que só os gastos municipais tiveram elevação entre 2015 e 2020. Os municípios, como ressaltado antes, têm a maior responsabilidade na oferta e garantia do direito à educação, assumindo a organização de seus sistemas de ensino desde a oferta de matrículas nas creches, indo até o nono ano do ensino fundamental, totalizando, como assinalado antes, 14 anos de responsabilidade para com a garantia do direito à educação pública, gratuita e de qualidade. Todas as demais categorias selecionadas tiveram expressivas reduções de valores entre 2015 e 2020.

Assim, a partir da compreensão das transformações apontadas no capítulos 1 e 2, a observação das condições apontadas na Tabela 01 e os indicadores colhidos pelo INEP no 4º Ciclo de Monitoramento do PNE indica o quanto o atual modelo macroeconômico e fiscal é concentrador de riquezas e produtor de desigualdades, sendo, portanto, incapaz de fazer avançarem os indicadores educacionais, apesar de todas as ferramentas constitucionais e infraconstitucionais aprovadas nessa direção.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Considerando o que foi investigado, demonstramos que para que sejam compreendidas as barreiras e as possibilidades do financiamento da educação pública é necessário o desvelamento de uma longa cadeia de decisões que lhe antecedem, as quais, amparadas em doutrinas macroeconômicas e seus diagnósticos correspondentes, implantam políticas monetárias, cambiais, tributárias e fiscais fazendo do neoliberalismo a ideologia hegemônica que, originando-se nas últimas décadas do século XX, permanece agressiva no século XXI. Tais políticas, embora assumam publicamente administrar as demandas pleiteadas pela maioria da sociedade junto ao Estado, visando sua legitimação e o consenso, têm se dedicado majoritariamente nas últimas décadas no país, em especial pela via do rentismo, à garantia da reprodução e da acumulação do capital, a quem serve o Estado de forma estrutural em última instância. Os estudos realizados apontaram, que não há estranheza entre o estado e a economia capitalista, da qual aquele nunca se afastou, como buscam afirmar os neoliberais. O desempenho de papéis descritos na pesquisa acerca das relações entre o Estado e a industrialização no país, sobretudo entre as décadas de 1930m e 1970 pode ser considerado um dos lados da moeda dessa relação, sendo o outro aquele em que a dominância financeira da acumulação capitalista fez do Estado e de suas finanças, mais uma vez, um aliado estratégico. Constatamos também que as metamorfoses ocorridas no processo de circulação e mundialização do capital, sob forte amparo tecnológico, culminaram com a agressiva redução das margens de autonomia dos Estados periféricos na formulação e condução de suas políticas econômicas, dada a dependência dessas economias àquela circulação e aos interesses hegemônicos que a tem caracterizado nas últimas décadas. Face primordial das transformações contemporâneas, a ação estatal seguiu sustentando também a expansão financeira, em especial pela vida da dívida pública, o grande motor dessa expansão. A partir da elaboração e da execução orçamentária, portanto, a dívida pública coloca a política fiscal em posição diametralmente oposta às necessidades de financiamento adequado das políticas sociais universais, destacando-se, dentre elas, a política educacional para a esfera pública. Por essas razões forjou-se, como visto, uma tessitura a um só tempo jurídica, política, econômica, financeira e midiática, de modo a tutelar a forma como o Estado tem conduzido a gestão das finanças públicas, pondo-as à serviço da acumulação improdutiva do capital. Na prática, a hegemonia da indústria no aparelho estatal deve seu lugar a partir dos anos de 1990 para a finança como agente da acumulação, com os gastos com juros e amortizações da dívida, disponíveis nos relatórios resumidos anuais da execução orçamentária, superando regular e

amplamente os gastos sociais com saúde e educação, habitação, ciência e tecnologia, etc. É, portanto, a fração financeira das classes proprietárias que passa a guiar as ações do Estado. Para a legitimação desses interesses, além da despolitização deliberada do debate acerca da economia e de sua supressão dos espaços democráticos da sociedade, praticamente todo o controle da agenda macroeconômica brasileira ficou nas mãos do poder executivo e de um punhado de burocratas, não eleitos e não sujeitos ao controle social. Nesse processo, temas como a política fiscal ou monetária são vestidos como assuntos ‘técnicos’, devendo portanto, estarem divorciados e imunes às influências do jogo político, pois a política só serviria com fator de instabilidade e populismo. Ao lado desse divórcio há também o recurso a um sofisticado repertório ideológico centrado na questão fiscal, composto por expressões como “responsabilidade fiscal”, “austeridade fiscal”, “ajuste fiscal”, “novo regime fiscal”, “novo arcabouço fiscal”, “crise fiscal”, o que demandaria ações voltadas à “sustentabilidade da dívida pública”, ao déficit público que, por sua vez, como se afirma naquele repertório, teria origem no excesso de gastos estatais em relação às receitas que arrecada. Por isso são impostas reformas regulares na previdência social, sob o argumento da necessidade da redução de seu déficit que, segundo o discurso oficial, seria parte preponderante do déficit público geral do tesouro nacional. Da mesma forma foi imposta a necessidade do “teto de gastos”, de “corte de gastos”, da eterna prorrogação da desvinculação de receitas da União, a DRU, por meio do artigo 2º da Emenda Constitucional 126/2022, que altera o artigo 76 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, bem como a almejada alteração no texto constitucional das vinculações orçamentárias para a saúde e para a educação. A acumulação improdutiva do capital, portanto, para que seja assegurada, tem nomes e sobrenomes, que comandam despesas correntes e de capital. Para isso exigem-se metas fiscais para a formação do superávit primário ou um teto para o déficit primário visando atenderem, ambas as soluções, ao pagamento de juros relativos àquela acumulação, sendo determinado também a garantia de fundos para o pagamento da amortização da dívida pública e a realização de novas emissões de títulos, via operações de crédito, para assegurar o refinanciamento da dívida não “honrada” através do pagamento tanto dos juros quanto das amortizações a cada exercício fiscal. Com essa dinâmica, o sacrifício do bem-estar das gerações atuais e futuras é gigantesco. Todas essas referências são cotadas como proporções do PIB, ao qual deveriam também estar vinculadas as expressões do financiamento da educação, nos termos da Emenda Constitucional 59/2009. No entanto, ainda que se deva alcançar 10% do PIB em investimentos em educação, nos termos da Meta 20 do Plano Nacional de Educação sancionado em 2014, os indicadores pertinentes à execução orçamentária e ao monitoramento das metas do PNE, processados pelo

Tesouro Nacional e pelo INEP, apontam que, assim como ocorrido com o PNE de 2001/2010, a meta de financiamento não será alcançada e os indicadores educacionais seguirão frágeis e desiguais mais uma vez até o final de 2024, diga-se de passagem, não por falta de riqueza a ser tributada, nem de receitas arrecadadas, mas em função da submissão da política fiscal do Estado aos ditames do capital e da dominância financeira de sua acumulação.

Nesse processo, embora haja no país expressivo montante de riquezas a ser tributado com bases técnicas para fazê-lo preferencialmente de forma progressiva e direta, arrecadação e orçamento a serem executados, o Ministério da Educação segue tendo precarizados os meios efetivos para a realização plena dos princípios constitucionais de 1988, das diretrizes e bases da educação nacional contidos na LDB de 1996, bem como frente aos objetivos, metas e estratégias do Plano Nacional de Educação de 2014. Assim, se entre 2000 e 2016 a regra mór da gestão das fundos públicos foi seguir a ortodoxa "responsabilidade fiscal", entre 2016 e 2022 estabeleceu-se o endurecimento da política fiscal, dado pelo teto de gastos não-financeiros, alterado em 2022-2023 para o "novo arcabouço fiscal". Nas três ocasiões a prioridade foi e segue sendo a execução do gasto público a favor do pagamento dos juros e amortizações da dívida pública, do rentismo, portanto. Por isso, não alcançaremos a plenitude de nossas intenções aprovadas na CONAE 2024, a Conferência Nacional de Educação, se partirmos para um novo plano nacional de educação sem que se afirme com precisão o diagnóstico das causas macroeconômicas e fiscais do fracasso do PNE I e do PNE II. Não nos bastarão, a partir de 2025, portanto, a repetição das antigas metas e estratégias aprovadas em 2014. É inexplicável e inaceitável, por isso, após 36 anos de vigência da Constituição Federal de 1988, que o país não tenha ainda implantados e em pleno funcionamento o Sistema Nacional de Educação e o Custo-Aluno Qualidade, mesmo após 16 anos de governos considerados de esquerda e sua retomada em 2023, ainda que como uma frente ampla. É também inadmissível termos uma condição precária de financiamento da educação pública, da qual deriva, entre outros reflexos, uma média nacional superior a 50% de profissionais da educação sem estabilidade e garantia de carreiras, entre outros indicadores do atraso. Tais indicadores são uma contradição flagrante com o PIB aferido ano após ano no país e a capacidade de arrecadação tributária correspondente, ainda que esvaziada por desonerações que alcançam cerca de 5% do Produto Interno Bruto, bem como pela sonegação fiscal gigantesca, cujo estoque total supera 40% desse mesmo PIB, destacando-se por fim a dimensão das operações de crédito/endividamento para o refinanciamento da dívida pública, sequestrando o bem-estar das futuras gerações.

Por isso, partindo dos fundamentos constitucionais e infraconstitucionais estabelecidos

para o financiamento da educação pública no Brasil a partir de 1988, analisamos a origem e a natureza dos conflitos em torno da apropriação dos fundos públicos, identificando os interesses hegemônicos envolvidos nessa disputa e as barreiras macroeconômicas que impõem ao gasto público social e ao financiamento da educação pública adequados para terem atendidos os seus interesses. Para tal, nos amparamos nas construções de Marx e demais autores e autoras acerca do capital e sua lógica de acumulação, da figura do crédito e do endividamento, quando através da dívida pública e da política fiscal se constitui e se remunera uma classe de credores do Estado, para os quais a tributação forma os fundos públicos transferidos àquela acumulação, sob a liderança do capital fictício, consolidando a financeirização do gasto público, em detrimento do gasto voltado às esferas produtivas e sociais. Assim, ao sequestrar os fundos públicos para seus interesses, o aspecto parasitário das finanças se agiganta, fazendo com que os recursos economizados em atenção às metas fiscais definidas nas leis anuais de diretrizes orçamentárias sejam destinados há décadas a fins diametralmente opostos àqueles voltados aos objetivos da República Federativa do Brasil, definidos do artigo 3º, aos princípios e objetivos educacionais estabelecidos nos artigos 205 a 214 da Constituição de 1988, bem como aos objetivos e metas dos Planos Nacionais de Educação 2001/2010 e 2014/2024. Com a pesquisa pudemos constatar ainda que as barreiras macroeconômicas e a acumulação de capital impostas ao financiamento pleno das políticas sociais e da educação pública, a partir de 1988, remontam, sobretudo, às últimas décadas do século XX e início do século XXI. Sob o comando contraditório da própria carta constitucional de 1988, do Fundo Monetário Internacional, da Lei Complementar 101/2000 e legislação posterior, bem como das pressões constantes das Agências Internacionais de Rating e das principais organizações patronais do país, sequer assegurou-se a redução progressiva da relação Dívida Total/Produto Interno Bruto, que de 32,59% em 2014 saltou para 60,91% em 2023 apesar dos expressivos valores pagos no período com juros (despesas correntes), amortização (quitação) e refinanciamento (despesas de capital) da dívida. Assim, a pesquisa revelou o caráter ao mesmo tempo histórico e estrutural, regido por permanentes conflitos de interesses, da seletiva restrição do gasto público, pautada pelos interesses vinculados à acumulação rentista do capital. Para isso, articularam-se reformas constitucionais, da legislação complementar e ordinária, sobretudo orçamentária, propagando-se teorias e discursos de natureza ideológica, amparados na prática abusiva de um jornalismo econômico pautado pelo capital financeiro, cuidando-se ainda da formação de amplo apoio político-parlamentar, de modo a sustentar com esses pilares as decisões macroeconômicas a seu favor. Assim, a multiplicação da riqueza no capitalismo cria um estoque de direitos de apropriação

sobre a riqueza e a renda da sociedade cuja avaliação em mercados especializados passa a se contrapor ao processo de criação e de realização do valor na esfera produtiva, restando ao financiamento da educação pública os mínimos referentes às vinculações orçamentárias constitucionais, comprovadamente insuficientes para os fins, objetivos e metas constitucionais e infraconstitucionais estabelecidos com a sociedade para a manutenção e o desenvolvimento do ensino e a valorização dos profissionais da educação.

A pesquisa também nos permitiu constatar que tal insuficiência, dadas a historicidade e a totalidade como categorias de análise, expressa intrínseca articulação com os objetivos e interesses econômicos por séculos construídos, com origem nos principais centros da economia capitalista, inicialmente movidos pelo caráter mercantil, desde o início da colonização no século XVI, bem como nos que têm prevalecido desde as últimas décadas do século XX na economia de nosso país. Com lastro nos setores produtivos, mas sob a hegemonia consolidada há décadas da esfera financeira, tais interesses comandam a acumulação do capital sobre a gestão das finanças públicas, fragilizando o financiamento das políticas sociais, num “sistema nacional de agiotagem legalizada” (Dowbor, 2017, p.153). Apesar do esforço ilusionista do capital, tudo isso se revela com clareza, porque, segundo Campos (2001),

[...] ao lado de feitos e efeitos, do desenvolvimento sem precedentes das forças produtivas, o capitalismo desenvolveu um conteúdo negativo- o desemprego, a dívida pública, a dívida externa, a dívida de empresas e famílias, a dívida social, a exclusão, a marginalização, a pobreza, a fome, a desnutrição, a destruição sistêmica [...] (Campos, 2001, p. 281).

Nesse contexto, o país se vê aprisionado pelos interesses do capital nacional e internacional, submetendo e ajustando suas estruturas administrativas e seu aparato jurídico ao processo de acumulação privada derivado da supremacia daqueles interesses, provocando um profundo e permanente comprometimento da capacidade de investimento do Estado voltada ao crescimento e ao desenvolvimento econômico e social, tendo já se acumulado nessa trajetória cerca de cinco décadas, desde o início do sequestro das finanças públicas pelo endividamento externo e suas taxas de juros abusivas a partir dos anos de 1970.

É a partir dessa lógica de acumulação que se explica a fragilidade da expansão dos fundos públicos e seu descompasso em relação à expressão do PIB e da carga tributária bruta vigente no país para com o financiamento da educação pública básica e superior, caracterizando-se ainda, contraditoriamente, o papel do Estado no fortalecimento da expansão privada da educação superior por meio das desonerações tributárias e do financiamento público àquela expansão. Tais condições impõem desafios urgentes à sociedade brasileira.

Neste sentido, são necessárias considerações de duas ordens. Não podemos concluir a pesquisa formulando a crítica pela crítica, o conhecimento pelo conhecimento, pois ambos só se completam como fundamentos para uma prática que transforme a realidade, no plano histórico-social dissecado pela pesquisa. A partir da teoria materialista histórica compreende-se que o conhecimento efetivamente se dá *na* e *pela* práxis, a unidade indissolúvel de duas dimensões: a teoria e a ação. Por essa razão destacamos como urgentes e necessárias:

- A reorientação, pela promoção do debate estrutural acerca das causas históricas da precarização dos direitos sociais, da atuação das bases sociais e sindicais do campo e das cidades nessa direção, para dar sustentação às reformas e rupturas necessárias na ordem macroeconômica, política, social e jurídica vigente;
- A reversão da tributação regressiva e indireta, na direção mínima do padrão tributário dos países integrantes da OCDE, com a revisão das benevolentes desonerações tributárias sem contrapartida para o emprego e os investimentos produtivos e o consistente combate à sonegação fiscal criminoso, centralizada nas grandes pessoas jurídicas, nos “devedores contumazes”, como referido pela Receita Federal;
- A democratização ampla do acesso às concessões públicas dos meios de comunicação, nunca sequer pautada ao debate nos governos ditos de esquerda entre 2003 e 2016 e agora ainda mais restringida com a sanção da Lei 14.812, de 16 de janeiro de 2024;
- A regulamentação do sistema financeiro, abortada com a Emenda Constitucional 40, de 2003 e a aprovação da proposta de lei para o limites dos juros no Brasil¹⁴⁹;
- A auditoria constitucional da dívida pública e sua renegociação, com isonomia em relação às práticas costumeiras do setor privado junto aos bancos públicos, ao INSS e à Receita Federal, acompanhada da alteração dos fundamentos das políticas monetária, cambial e fiscal que lhe dão sustentação;
- A reversão da transferência dos dividendos pagos pelas empresas estatais à União para a conta da dívida pública e sua destinação ao financiamento da educação pública;
- A expansão dos recursos orçamentários de 18% para 25% na União e de 25% para 30% mínimos nos estados, Distrito Federal e municípios, até que sejam atingidas as metas do Plano Nacional de Educação, com o cumprimento rigoroso de tais regras de financiamento da educação, bem como sua exclusão de quaisquer modalidades de contingenciamento ou restrição fiscal à execução de seus orçamentos;
- Garantia da progressividade para alcançarmos 10% do PIB em investimentos em educação

¹⁴⁹ Disponível em Proposta Legislativa para Projeto de Lei Complementar pelo Limite dos Juros no Brasil - 21.06.2022 - Auditoria Cidadã da Dívida (auditoriacidada.org.br) . Acesso em 26 jan.2024.

pública nos três níveis de governo, com maior participação da União nessa progressão, conforme argumentado antes após observação das Tabelas 10 a 13 (A e B);

- Reorientação da formação de profissionais da educação inserindo-se nos currículos dos cursos de licenciatura e pedagogia as informações necessárias acerca da formação econômica do Brasil, da formação e gestão dos fundos públicos frente à dinâmica da acumulação do capital, das variáveis internas e externas que incidem nas decisões macroeconômicas e seus conflitos de interesses junto aos orçamentos e às finanças públicas. Lutar por mais incentivos à pós-graduação em educação para a dinamização de linhas de pesquisa que associem as questões macroeconômicas, tributárias e fiscais aos mecanismos de financiamento da educação pública no país.

Na prática, como objetivo central e estratégico, trata-se de promover amplamente a crítica da economia política do modo de produção capitalista e suas estratégias de acumulação contemporânea, visando sua superação pela práxis, posto que se histórica e socialmente construído e conduzido, poderá ser assim também social e historicamente superado. Nesse sentido, porém, como afirmou Florestan Fernandes, é vital observar que “um diagnóstico errado conduz a sacrifícios inúteis” (Fernandes, 1981, p.39). Trata-se, portanto, da construção do diagnóstico adequado acerca do que nos violenta, da espoliação por endividamento compulsório e pela dominância financeira do gasto público, bem como das estratégias pela superação das causas do subfinanciamento da educação pública, da precarização, da exploração e da desigualdade que nos empurram para uma autêntica guerra civil diária, porém mascarada. Torna-se portanto urgente a transformação do Estado que, sem propor reformas estruturais, sucateando permanentemente o financiamento das políticas sociais de dimensão universal, em especial da saúde, da educação pública, do desenvolvimento urbano e para a vida no campo, faz das políticas compensatórias e das transferências de fundos a espinha dorsal de sua política de enfrentamento das desigualdades, enquanto gera mais desigualdade dada a submissão à extração rentista dos fundos públicos pelo capital rentista. Assim, em tempos de “novo arcabouço fiscal”, os atuais paradigmas que sustentam a análise do financiamento da educação já não são suficientes para o avanço da compreensão crítica de suas fontes, limitações e das decisões macroeconômicas que lhe antecedem e, em última instância, determinam. Ainda que saibamos que a construção dos novos paradigmas não se constitua como uma tarefa fácil, pois reivindica uma reconstrução da área de estudos a partir de novos princípios e contribuições teóricas, é essencial superarmos algumas das generalizações teóricas mais elementares daqueles paradigmas, bem como muitos de seus métodos, aplicações e práticas sociais correntes entre pesquisadores, movimentos sociais e

sindicais da educação pública no país.

REFERÊNCIAS

- ALVES, M.S.V. **O ENSINO MÉDIO EM PERNAMBUCO: gestão e financiamento no período de 2005 a 2013**, Tese (Doutorado em Educação), Programa de Pós-Graduação em Educação do Centro de Educação da Universidade Federal de Pernambuco. Recife-PE, 2015.
- ANDIFES, Nota da ANDIFES sobre o orçamento das Universidades Federais de 2024, Associação Nacional dos Dirigentes das Instituições Federais de Ensino Superior, Brasília, 2023. Disponível em: <https://www.andifes.org.br/2023/12/23/nota-da-andifes-sobre-o-orcamento-das-universidades-federais-de-2024/>. Acesso em: 08 jan.2024.
- AMARAL, N. C. **Financiamento da Educação Superior**, Estado x Mercado, São Paulo, Piracicaba, Cortez, Editora Unimep, 2003.
- AMARAL, N.C. **Para compreender o FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO básica no Brasil**, Brasília-DF. LiberLivro, 2012.
- ARANTES, F., LOPREATO, F.L.C. O Novo Consenso em Macroeconomia no Brasil: A política fiscal do Plano Real ao segundo governo Lula, **Revista de Economia Contemporânea**, 2017, 21(3), p.1-34, Rio de Janeiro. Disponível em: www.ie.ufrj.br/revista. Acesso em: 12 dez 2022.
- ARENDT, H. **Origens do totalitarismo. Antissemitismo, imperialismo, totalitarismo**. São paulo, Companhia das Letras, 2012.
- ARIDA, P. **Gestão da economia não pode ser engessada pela Constituição**. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2018/05/gestao-da-economia-nao-pode-ser-engessada-pela-constituicao-diz-persio-arida.shtml>. Acesso em: 06 jun.2019
- ARRIGHI, G. **O LONGO SÉCULO XX**, Dinheiro, Poder e as Origens de nosso Tempo, Rio de Janeiro, Contraponto, 2012.
- ASSIS, F.C. Entrevista, *in* PULITI, P. **O Juro da notícia, jornalismo econômico pautado pelo capital financeiro**, Florianópolis, Editora Insular, 2013. pp.130-137.
- ASSIS, J.C., DÓRIA, F.A., **O Universo neoliberal em desencanto**, Civilização Brasileira, 2011, Rio de Janeiro.
- ÁVILA, R. V. Dívida interna: a nova face do endividamento externo, *in* Rede Jubileu Sul, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais, **A ilegitimidade da dívida pública, quem deve a quem, alternativas desde o sul**. São Paulo, Editora Expressão Popular, 2007, pp.45-56.
- AZEVEDO, F. et al. **Manifesto dos Pioneiros da Educação**, Universidade de Campinas, Campinas, São Paulo, 2023. Disponível em: https://www.histedbr.fe.unicamp.br/pf-histedbr/manifesto_1932.pdf . Acesso em: 16/06/2023.

AZEVEDO, F. **A cultura brasileira**, São Paulo, Melhoramentos, EDUSP, 1971 *apud* SAVIANI, D. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**, Campinas, SP, Autores Associados, 2015.

AZEVEDO, J. M. L. **A educação como política pública**, Campinas, Autores Associados, 2004.

BAMBIRRA, V. **O capitalismo dependente latino-americano**, Florianópolis, Editora Insular, 2019.

BANCO MUNDIAL **Prioridades e Estratégias para a Educação**. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org/curated/en/715681468329483128/pdf/14948010spanish.pdf>. 1995. Acesso em: 22 out.2022.

BARROS, R.S.M. (Org.), Diretrizes e Bases da Educação Nacional, 1960, *apud* SAVIANI, D. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**, Campinas, Autores Associados, 2013, p.293.

BASSI, M. E., GONGALVES, A. B. Dívida Pública, Política Fiscal, implicações para a Educação Pública Brasileira: *uma análise bibliométrica*. Resumo expandido, **VI Encontro Nacional da FINEDUCA**, 26-27 de novembro de 2018, São Paulo, pp. 591-594.

BASTOS, P.P.Z. **Financeirização, crise, educação; considerações preliminares**. Texto para discussão 217. Instituto de Economia da Unicamp, Campinas, 2013.

BELANDI, C. Em 2021 pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas, maior nível desde 2012. Estatísticas sociais. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Brasília-DF, 2022. Disponível em: Em 2021, pobreza tem aumento recorde e atinge 62,5 milhões de pessoas, maior nível desde 2012 . Agência de Notícias (ibge.gov.br) . Acesso em: 02 jan. 2024.

BELLUZZO, L. G. M.; CARNEIRO, R. **O paradoxo da credibilidade**, Política Econômica em Foco, n.02, set./dez. 2003. Campinas, 2003.

BELLUZZO, L.G.M. Prefácio, *in* CHESNAIS, F. (Org.), **A FINANÇA MUNDIALIZADA**, raízes sociais e políticas, configuração, consequências, São Paulo, Boitempo, 2005, pp.07-16.

BELLUZZO, L.G.M.; BASTOS, P.P.Z. (Org.). **Austeridade para quem?** Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff, São Paulo, Carta Maior, Friedrich Ebert Stiftung, 2015.

BELLUZZO, L.G.M.; GALÍPOLO, G. **Manda quem pode, obedece quem tem prejuízo**, São Paulo, Editora Facamp, Contracorrente, 2017.

BEHRING, E.R. Crise do capital, fundo público e valor *in* BOSCHETTI, I.; BEHRING, E.R.; SANTOS, S.M.M; MIOTO, R.C.T. **CAPITALISMO EM CRISE**, Política Social e Direitos, São Paulo, Cortez Editora, 2010.

BENAKOUCHE, R. **O Bazar da dívida externa brasileira**, São Paulo, Boitempo Editorial, 2013.

BESOUCHET, L. Mauá y su época, Buenos Aires, 1945 *apud* SODRÉ, N.W. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 1964.

BIASOTO JR. G. **A questão fiscal no contexto da crise do pacto desenvolvimentista**, Tese (Doutorado em Economia), 1995, 281 pp. Instituto de Economia da Unicamp. Disponível em: <https://core.ac.uk/download/pdf/296817115.pdf> . Acesso em: 31/08/2023.

BIELSCHOWSKY, R. **PENSAMENTO ECONÔMICO BRASILEIRO, O CICLO IDEOLÓGICO DO DESENVOLVIMENTISMO**, Rio de Janeiro, Contraponto, 2000.

BIN, D. **A superestrutura da dívida**, São Paulo, Editora Alameda, 2017. E-Book.

BLANCHARD, O. **Macroeconomia**, Teoria e Política Econômica, Rio de Janeiro, Campus, 2011.

BLYTH, M. **Austeridade - A história de uma ideia perigosa**. São Paulo: Autonomia Literária, 2017.

BOSCHETTI, I. Os custos da crise para a política social, *in* BOSCHETTI, I., BEHRING, E. R., SANTOS, S. M. M., MIOTO, R. C. T. (Org.) **CAPITALISMO EM CRISE**, Política Social e Direitos, São Paulo, Cortez Editora, 2010, pp. 64-85.

BRAGA, J.C.S. 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, Rio de Janeiro, Vozes, 1997, pp. 195-242.

BRASIL, Decreto-Lei 405, de 31 de dezembro de 1968. Provê sobre o incremento de matrículas em estabelecimentos de ensino superior. Brasília-DF, 1968.

BRASIL, Decreto-Lei 477, de 26 de fevereiro de 1969. Define infrações disciplinares praticadas por professores, alunos, funcionários ou empregados de estabelecimentos de ensino público ou particulares e dá outras providências. Brasília-DF, 1969.

BRASIL, Constituição da República Federativa do Brasil, de 05 de outubro de 1988. Brasília-DF, 1988.

BRASIL, Emenda Constitucional de Revisão 01, de 01 de março de 1994. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para incluir dispositivos sobre o Fundo Social de Emergência, e dá outras providências. Brasília-DF, 1994.

BRASIL, 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. Brasília-DF, 1994.

BRASIL. Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 4.155, de 11 de março de 1998. Institui o Plano Nacional de Educação. Brasília-DF, 1998.

BRASIL, Câmara dos Deputados. Projeto de Lei 4.173, de 11 de março de 1998. Institui o Plano Nacional de Educação. Apensado ao Projeto de Lei 4.155/1998. Brasília-DF, 1998.

BRASIL, Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília-DF.

BRASIL, Lei 10.172, de 09 de janeiro de 2001. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília-DF, 2001.

BRASIL, Lei 10.266, de 24 de julho de 2001. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2002 e dá outras providências. Brasília-DF, 2001.

BRASIL, Lei 10.524, de 25 de julho de 2002. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2003 e dá outras providências. Brasília-DF, 2002.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Política econômica e reformas estruturais. Brasília-DF, 2003.

BRASIL, Lei 10.707, de 30 de julho de 2003. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2004 e dá outras providências. Brasília-DF, 2002.

BRASIL, Lei 10.934, de 11 de agosto de 2004. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2005 e dá outras providências. Brasília-DF, 2004.

BRASIL, Lei 11.178, de 16 de julho de 2005. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2006 e dá outras providências. Brasília-DF, 2005.

BRASIL, Lei 11.439, de 24 de dezembro de 2006. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2007 e dá outras providências. Brasília-DF, 2006.

BRASIL, 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. Brasília-DF, 2006.

BRASIL, Lei 11.514, de 13 de agosto de 2007. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2008 e dá outras providências. Brasília-DF, 2007.

BRASIL, 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. Brasília-DF.

BRASIL, Lei 11.768, de 14 de agosto de 2008. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2009 e dá outras providências. Brasília-DF, 2008.

BRASIL, Lei 12.017, de 12 de agosto de 2009. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2010 e dá outras providências. Brasília-DF, 2009.

BRASIL, 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. Brasília-DF, 2009.

BRASIL, Conferência Nacional de Educação. Brasília-DF, 2010.

BRASIL, Lei 12.309, de 09 de agosto de 2010. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2011 e dá outras providências. Brasília-DF, 2010.

BRASIL, Lei 12.465, de 12 de agosto de 2011. Dispõe sobre as diretrizes para elaboração da lei orçamentária de 2012 e dá outras providências. Brasília-DF, 2011.

BRASIL, Lei 12.708, de 17 de agosto de 2012. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2013 e dá outras providências. Brasília-DF, 2012.

BRASIL, Ministério da Educação, Gabinete do Ministro. Portaria 1.410, de 03 de dezembro de 2012. Dispõe sobre a II Conferência Nacional de Educação – CONAE 2014. Brasília-DF, 2012.

BRASIL, Lei 12.919, de 24 de dezembro de 2013. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei Orçamentária de 2014 e dá outras providências. Brasília-DF, 2013.

BRASIL, Lei 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providências. Brasília-DF, 2014.

BRASIL, Lei 13.080, de 02 de janeiro de 2015, dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução da Lei Orçamentária de 2015 e dá outras providências. Brasília-DF, 2015.

BRASIL, Exposição de Motivos Interministerial 00083/2016. Ministério da Fazenda, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. Brasília, DF. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/projetos/expmotiv/emi/2016/83.htm. 2016. Acesso em: 13 ago.2022.

BRASIL, Lei 13.242, de 30 de dezembro de 2015. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2016 e dá outras providências. Brasília-DF, 2015.

BRASIL, 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. Brasília-DF, 2016.

BRASIL, Lei 13.408, de 26 de dezembro de 2016. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2017 e dá outras providências. Brasília-DF, 2016.

BRASIL, Lei 13.473, 08 de agosto de 2017. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da Lei orçamentária de 2018 e dá outras providências. Brasília-DF, 2017.

BRASIL, Lei 13.707, 14 de agosto de 2018. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2019 e dá outras providências. Brasília-DF, 2018.

BRASIL, Ministério da Educação, Conselho Nacional de Educação, Câmara de Educação Básica, **Reexame do Parecer CNE/CEB nº 8/2010**, de 26 de março de 2019, que estabelece normas para a 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.

Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/docman/abril-2019-pdf/110291-pceb003-19-1/file>. Acesso em: 13 jun.2019.

BRASIL, Ministério da Educação. **FUTURE-SE**: MEC lança programa para aumentar a autonomia financeira de universidade e institutos. Brasília-DF, 17 jul.2019.

BRASIL, **Proposta de Emenda Constitucional 186**, de 05 de novembro de 2019. Altera o texto permanente da Constituição e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, dispondo sobre medidas permanentes e emergenciais de controle do crescimento das despesas obrigatórias e de reequilíbrio fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, e dá outras providências. Brasília-DF, 2019.

BRASIL, **Proposta de Emenda Constitucional 187**, de 05 de novembro de 2019. Institui reserva de lei complementar para criar fundos públicos e extingue aqueles que não forem ratificados até o final do segundo exercício financeiro subsequente à promulgação desta Emenda Constitucional, e dá outras providências. Brasília-DF, 2019.

BRASIL, **Proposta de Emenda Constitucional 188**, de 05 de novembro de 2019. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Brasília, DF. 2019.

BRASIL, **Lei 13.908**, de 11 de novembro de 2019. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2020 e dá outras providências. Brasília-DF, 2019.

BRASIL, **Proposta de Emenda Constitucional 10**, de 06 de abril de 2020. Institui regime extraordinário fiscal, financeiro de contratações psra enfrentamento da calamidade pública nacional, decorrente de pandemia internacional e dá outras providências. Brasília, DF, 2020. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=1872166&filena me=PEC%2010/2020. Acesso em 22 set.2022.

BRASIL, **Emenda Constitucional 108**, 26 de agosto de 2020. Altera a Constituição Federal para estabelecer critérios de distribuição da cota municipal do Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), para disciplinar a disponibilização de dados contábeis pelos entes federados, para tratar do planejamento na ordem social e para dispor sobre o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; e dá outras providências. Brasília-DF, 2020.

BRASIL, **Proposta de Emenda Constitucional 32**, de 03 de setembro de 2020. Altera

disposições sobre servidores, empregados públicos e organização administrativa. Brasília-DF, 2020.

BRASIL, **Lei 14.113**, de 25 de dezembro de 2020. Regulamenta o Fundo de Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) de que trata o artigo 212-A da Constituição Federal, revoga dispositivos da Lei 11.494 de 20 de junho de 2007, e dá outras providências. Brasília-DF, 2020.

BRASIL, **Lei 14.116**, de 31 de dezembro de 2020. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2021 e dá outras providências. Brasília-DF, 2020.

BRASIL, **Emenda Constitucional 109**, 15 de março de 2021. Altera arts. 6º, 18, 20, 29-A, 37, 39, 48, 62, 68, 71, 74, 84, 163, 165, 166, 167, 168, 169, 184, 198, 208, 212, 213 e 239 da Constituição Federal e os arts. 35, 107, 109 e 111 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias; acrescenta à Constituição Federal os arts. 135-A, 163-A, 164-A, 167-A, 167-B, 168-A e 245-A; acrescenta ao Ato das Disposições Constitucionais Transitórias os arts. 91-A, 115, 116 e 117; revoga dispositivos constitucionais e legais e dá outras providências. Brasília, DF, 2021.

BRASIL, **Lei 14.194**, de 20 de agosto de 2021. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2022 e dá outras providências. Brasília-DF, 2021.

BRASIL, **Lei Complementar 194**, de 23 de junho de 2022. Brasília-DF, 2022.

BRASIL, **14.436**, de 09 de agosto de 2022. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2023 e dá outras providências. Brasília-DF, 2022.

BRASIL, **Boletim Estimativa da Carga Tributária Bruta do Governo Geral de 2021**, Secretaria do Tesouro Nacional, Brasília, DF, 2022.

BRASIL, Banco Central do Brasil. **Acesso a informação**. Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/acessoinformacao/autonomia>. Acesso em: 24 maio 2022.

BRASIL, **Emenda Constitucional 126**, de 21 de dezembro de 2022. Altera a Constituição Federal, para dispor sobre as emendas individuais ao projeto de lei orçamentária, e o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias para excluir despesas dos limites previstos no art. 107; define regras para a transição da Presidência da República aplicáveis à Lei Orçamentária de 2023; e dá outras providências. Brasília-DF, 2022.

BRASIL, Ministério do Planejamento, **Orçamento Público, Lei das Diretrizes Orçamentárias**. Brasília-DF. Disponível em <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/assuntos/orcamento/orcamento>, 2023. Acesso em: 04 jan.2024.

BRASIL, **Orçamento de Subsídios da União**, Relatório de Benefícios, Tributários, Financeiros e Creditícios no período de 2003 a 2019, Ministério da Economia, 2020, Brasília, DF. Disponível em: <https://www.gov.br/economia/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/boletins/boletim-subsidios/arquivos/2020/osu-2020-final-em-09-07-2020-18h25.pdf>. Acesso em: 23 jun. 2022.

BRASIL, Portal da Transparência. Disponível em:

<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas?ano=2018>. Acesso em: 21 jun.2022.

BRASIL, Secretaria do Tesouro Nacional. **DEALERS**, Sistema de Dealers do Tesouro Nacional. Disponível em: <https://www.gov.br/tesouronacional/pt-br/divida-publica-federal/mercado-interno/dealers> . Acesso em: 16 out. 2023.

BRASIL, **PLN 5**, de 2022. Projeto de Lei que dispõe sobre as diretrizes para a elaboração e execução orçamentárias de 2023. Brasília-DF, 2022.

BRASIL, Ministério da Previdência Social, **Relatório Gerencial de Previdência Complementar**, Acompanhamento Estatístico da Evolução dos Segmentos Aberto e Fechado da Previdência Complementar. Brasília-DF, 2023.

BRASIL, **Economia: E aí pessoal? O novo arcabouço fiscal está chegando para modernizar a economia brasileira ...**, mensagem do Ministério da Fazenda no Twitter, 09 maio 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/regime-fiscal-sustentavel>. Acesso em: 16 nov 2023.

BRASIL, **Lei Complementar 200**, 30 de agosto de 2023. Institui regime fiscal sustentável para garantir a estabilidade macroeconômica do País e criar as condições adequadas ao crescimento socioeconômico, com fundamento no art. 6º da Emenda Constitucional nº 126, de 21 de dezembro de 2022, e no inciso VIII do **caput** e no parágrafo único do art. 163 da Constituição Federal; e altera a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal). Brasília-DF, 2023.

BRASIL, **Apresentação para Investidores**, Secretaria do Tesouro Nacional. Disponível em: https://sisweb.tesouro.gov.br/apex/f?p=2501:9::::9:P9_ID_PUBLICACAO:29148. Acesso em: 20 out. 2023.

BRASIL, **Lei 14.791**, de 29 de dezembro de 2023. Dispõe sobre as diretrizes para a elaboração da lei orçamentária de 2024 e dá outras providências. Brasília-DF, 2023.

BRANCO, M. **Meirelles: 2016 deve ser lembrado pela volta da perspectiva do crescimento**, Brasília-DF, Agência Brasil, 25 jan. 2017.

BRESSER-PEREIRA, L.C. **Macroeconomia da estagnação, crítica da ortodoxia convencional no Brasil pós-1994**, São Paulo, Editora 34, 2007.

BRETTAS, T. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos públicos, *in* SALVADOR, E.; BEHRING, E.; BOSCHETTI, I.; GRANEMANN S. (Orgs.) **Financeirização, Fundo Público e Política Social**, São Paulo, Cortez Editora, 2012, pp.93-120.

BRETTAS, T. **Capital financeiro, fundo público e políticas sociais: uma análise do lugar do gasto social no governo Lula**, Tese (Doutorado em Serviço Social), Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Serviço Social, 2013.

BRUNHOFF, S. **Finança, Capital, Estados**, *in* BRUNHOFF, S. *et al.* , **A finança capitalista**, São Paulo, Alameda, 2010, pp. 31-94.

BRUNO, M.A.P, CAFFÉ, A.R.D. Determinantes das taxas de lucro e acumulação no Brasil: Os fatores estruturais da deterioração no Brasil de 2014-2015, **Revista de Economia Política**, vol. 38, nº 2 (151), abril-junho/2018, São Paulo, pp. 237-260,.

CAMPANHA NACIONAL PELO DIREITO À EDUCAÇÃO, **Insumos para o Debate: Financiamento da Educação no governo Lula**, São Paulo, 2009.

CAMPOS, L. **A crise completa**, A Economia política do não. São Paulo, Boitempo, 2001.

CAMPOS, L. **A crise da ideologia keynesiana**, São Paulo, Boitempo, 2016.

CANO, W. A camisa de força do Estado – neoliberalismo e endividamento. Entrevista concedida a Andriolli Costa, *in* IHU On-line. **Revista Semanal do Instituto Humanitas Unisinos**, São Leopoldo. RS. n. 440, Ano XIV, 7 abr. 2014.

CARA,D.;ARAÚJO, L. O financiamento da educação no PNE II *in* MANHAS, C. (Org.) **Quanto custa universalizar o financiamento da educação**, Instituto de Estudos Socioeconômicos, Brasília, DF. 2011. pp.67-82.

CARA,D.; PELLANDA, A. (Org.) **Estudo, Educação e Desigualdades**, Capítulo Brasil, Campanha Nacional pelo Direito à Educação, 2020.

CARDOSO, F.H. **Mensagem número 09**, de 09 de janeiro de 2001. Veta parcialmente 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". Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/Mensagem_Veto/2001/Mv0009-01.htm. Acesso em: 22 fev.2021.

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, pp. 99-110.

CASTRO, J.A. Financiamento da Educação no Brasil, **Em Aberto**, Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Eduacionais, Volume 18, n.74, Brasília-DF, 2001, pp.11-32.

CASTRO, J.A. Dilemas para o financiamento da educação, *in* **O Sistema Nacional de Educação:diversos olhares 80 anos após o Manifesto**, Ministério da Educação, Secretaria de Articulação com os Sistemas de Ensino. Brasília-DF, 2014. pp.178-196.

CAVALCANTI, M.A.F.H *et al.* Panorama Fiscal, evolução recente e perspectivas, INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Carta de Conjuntura**, Brasília-DF, 2023.

CHESNAIS, F. (Org.) **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**, São Paulo, Xamã, 1998.

CHESNAIS, F. (Org.) **A finança mundializada**, Boitempo, 2005, São Paulo.

CHESNAIS, F. **As dívidas ilegítimas**, quando os bancos fazem mão baixa nas políticas públicas, Unidade Industrial da Maia, Portugal, Temas e Debates, Círculos de Leitores, 2012.

CHOSSUDOVSKY, M. **A Globalização da Pobreza**, impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. São Paulo. Moderna, 1999.

COLETIVA.NET Sancionada lei que amplia limites de concessões de rádio e TV. **Coletiva Comunicação e Marketing Limitada**. Porto Alegre, RS. Disponível em: <https://coletiva.net/noticias/sancionada-lei-que-amplia-limites-de-concessoes-de-radio-e-tv,437277.jhtml> . 2024. Acesso em: 24 jan.2024.

CONAE-**Conferência Nacional de Educação**, 28/03-01/04.Brasília-DF. 2010.

CONAPE-**Conferência Nacional Popular de Educação**, 15-17/07-Natal, RN. 2022.

COSTA, A. M. A determinação social da microcefalia, **Revista Desafios do Desenvolvimento**, Edição 87, Ano 13, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília-DF, 2016. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/7065>. Acesso em: 16 jul.2023.

COSTA, E. **A globalização e o capitalismo contemporâneo**, São Paulo, Expressão Popular, 2008.

COSTA, L.C. **OS IMPASSES DO ESTADO CAPITALISTA**, uma análise sobre a reforma do Estado no Brasil, Ponta Grossa, UEPG; São Paulo, Cortez, 2006.

CRUZ, R.E. Os recursos federais para o financiamento da educação básica, *in* PINTO, J.M.; SOUZA, S.A. (Org.) **Para onde vai o dinheiro? Caminhos e descaminhos do financiamento da educação**, São Paulo, Xamã, 2014, pp.57-71.

CRUZ, S.C.V. **Trajetórias; capitalismo neoliberal e reformas econômicas nos países da periferia**, São Paulo, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais Unesp-Unicamp-PUC/SP, Editora Unesp, 2011.

DAVIES. N. **Plano Nacional de Educação: Muito discurso, nenhum recurso**. Disponível em: <http://www.redefinanciamento.ufpr.br/antigo/nic8.htm>. 2011. Acesso em: 04 set.2022.

DÓRIA, F.A. O fetichismo das matemáticas, *in* ASSIS, J.C.; DÓRIA, F. A, **O Universo neoliberal em desencanto**, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2011, pp. 69-154.

DORNBUSCH, R.; FISCHER, S. **Macroeconomia**, São Paulo, McGraw-Hill, 1982.

DOWBOR, L. **A formação do capitalismo dependente no Brasil**, São Paulo, Brasiliense, 1982.

DOWBOR, L. **Democracia Econômica, alternativas de gestão social**, versão atualizada. Disponível em: <https://dowbor.org/wp-content/uploads/2020/08/12-DemoEco1.pdf> , 2012. Acesso em: 12 nov. 2023.

DOWBOR, L. **A era do capital improdutivo**. A nova arquitetura do poder: dominação financeira, sequestro da democracia e destruição do planeta, São Paulo, Autonomia Literária, 2017.

DOWBOR, L. **Quem produz e quem se apropria: o poder do rentismo**, in *Le Monde Diplomatique Brasil*, 25 de fevereiro de 2021. Disponível em: <https://diplomatique.org.br/quem-produz-e-quem-se-apropria-o-poder-do-rentismo/> . Acesso em: 12 de nov. 2023.

DOWBOR, L. Rentismo, o novo modo de produção, in “**Outras palavras**”, jornalismo de profundidade e pós-capitalismo. Disponível em: <https://outraspalavras.net/crise-civilizatoria/rentismo-o-novo-modo-de-producao/> . Acesso em: 21 mar.2024.

DRAIBE, S.M. **Rumos e Metamorfoses**. Estado e Industrialização no Brasil:1930/1960. Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1985.

DUMÉNIL, G., LÉVY, D. **A Crise do neoliberalismo**, Boitempo, São Paulo, 2014.

DWECK, E. **Quando a economia é vista como ciência exata, saídas para crises são restritas a dados numéricos**. Disponível em : <https://www.cartamaior.com.br/?/Editoria/Economia-Politica/Quando-a-economia-e-vista-como-ciencia-exata-saidas-para-criises-sao-restritas-a-dados-numericos/7/44286>. Acesso em: 10 jun.2019.

DWECK, E., ROSSI, P., MELLO, G., Sobre o diagnóstico falacioso da situação fiscal brasileira, in DWECK, E., ROSSI, P., OLIVEIRA, A.L.M. **Economia pós-pandemia**, desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico, São Paulo, Autonomia Literária, 2020, pp. 67-90.

EDNIR, M.; BASSI, M (Org.) **Bicho de Sete Cabeças**, para entender o financiamento da educação brasileira. São Paulo, Editora Peirópolis, Ação Educativa, 2009.

ENGELS, F. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**, São Paulo, Edipro Edições Profissionais Ltda, 2023. E-Book.

FAGNANI, E. **PREVIDÊNCIA: O DEBATE DESONESTO**, São Paulo, Editora Contracorrente, 2019.

FALEIROS, V.P. **A política social do estado capitalista**, São Paulo, Cortez Editora, 2009.

FARENZENA, N. **A política de financiamento da educação básica: rumos da legislação brasileira**. Porto Alegre, RS. UFRGS Editora, 2006.

FARHI, M. O impacto dos ciclos de liquidez no Brasil: Mercados financeiros, taxa de câmbio, preços e política monetária, in CARNEIRO, R. (org.) **A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**, Campinas, Unesp,2006, pp. 175-205.

FATTORELLI, M.L. (Org.), **Auditoria Cidadã da Dívida Pública**: Experiências e Métodos. Brasília-DF, Inove Editora, 2013.

FATTORELLI, M.L. **Explicação sobre o gráfico do Orçamento elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida Pública**. Disponível em:

<https://auditoriacidadada.org.br/conteudo/explicacao-sobre-o-grafico-do-orcamento-elaborado-pela-auditoria-cidada-da-divida/> . Acesso em: 28 jun.2022.

FÁVERO, O. Uma pedagogia da participação popular; análise da prática educativa do MEB-Movimento de Educação de Base (1961-1966), Campinas, Autores Associados, 2006 *apud* SAVIANI, D. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**, Campinas, Autores Associados, 2013.

FENAFISCO, Atlas da Dívida revela empresas que devem quase R\$ 1 trilhão aos cofres públicos, Federação Nacional do Fisco Estadual e Distrital, **19º CONAFISCO**, Mata de São João, Bahia, 2022.

FERNANDES, F. **Capitalismo Dependente e classes sociais na América Latina**, Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.

FERNANDES, F. Ensaios de Sociologia Geral e Aplicada, São Paulo, Pioneira, 1960 *apud* SAVIANI, D. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**, Campinas-SP, Autores Associados, 2013, pp. 172-173.

FERNANDES, F. **O QUE É REVOLUÇÃO**, São Paulo, Expressão Popular, 1981.

FERNANDES, F. A conspiração contra a escola pública, *in* Okumura, J.; NOVAES, H.T. (Org.), **A conspiração contra a escola pública**, Marília-SP, LUTASANTICAPITAL, 2020, pp.93-94.

FILGUEIRAS, L.A.; GONÇALVES, R. **A economia política do governo Lula**. Rio de Janeiro, Contraponto, 2007.

FIORI, J.L. Globalização, hegemonia e império, *in* TAVARES, M.C.; FIORI, J.L. (Org.) **Poder e dinheiro**, uma economia política da globalização, Petrópolis, Editora Vozes, 1998, pp. 87-147.

FOLHA DE SÃO PAULO, **Leia o conjunto de medidas do Programa de Estabilidade [sic] Fiscal**, São Paulo, 28 de outubro de 1998. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/fsp/especial/fj29109845.htm> . Acesso em: 16 out.2022.

FORUM NACIONAL DE EDUCAÇÃO, **Documento Final**, Conferência Nacional de Educação 2014. Disponível em: <https://fne.mec.gov.br/images/DocumentoFinal29012015.pdf> . Brasília-DF.2014. Acesso em: 23 jun.2023.

FRIGOTTO, G. O enfoque da dialética materialista histórica na pesquisa educacional, *in* FAZENDA, I. (Org.), **Metodologia da Pesquisa Educacional**, São Paulo, Cortez, 1991. Pp.69-90.

FRIGOTTO, G. **Prefácio**, *in* ALGEBAILLE, E. **Escola pública e pobreza no Brasil**. Ampliação para menos. Rio de Janeiro, Lamparina, Faperj, 2009. P.17.

FURTADO, C. **O mito do desenvolvimento econômico**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1996.

FURTADO, C. **O Capitalismo Global**, Paz e Terra, São Paulo, 1998.

- FURTADO, C. **O Longo Amanhecer. Reflexões sobre a formação do Brasil**, São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- FURTADO, C. **Economia colonial no Brasil nos séculos XVI e XVII**, São Paulo, Hucitec/abphe, 2001.
- FURTADO, C. **Formação Econômica do Brasil**, São Paulo, Companhia das Letras, 2009.
- GALASTRI, L. **Leituras Gramscianas**, história, política e classes sociais, São Paulo, Lutas Anticapital, 2020.
- GARAGORRY, J.A.S. **Economia e Política no processo de financeirização do Brasil**, Tese (Doutorado em Ciências Sociais), São Paulo, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP), 2007, 317 páginas.
- GATTI, B. A. **A construção da Pesquisa em Educação no Brasil**, Volume 1, Brasília, DF, Liber Livro, 2012.
- GENTIL, D. **A Política Fiscal e a Falsa Crise da Seguridade Social Brasileira-Análise financeira do período 1990-2005**. Tese (Doutorado em Economia). Instituto de Economia (IE) – Centro de Ciências Jurídicas e Econômicas (CCJE) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). 2006.
- GERMANO, J.W. Lendo e Aprendendo; a Campanha de Pé no Chão Também se Aprende a Ler, São Paulo, Cortez, 1989 *apud* SAVIANI, D. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**, Campinas-SP, Autores Associados, 2013, p.318.
- GONZAGA, N. M., UETUKI, R., CORDEIRO, R. A relação entre as políticas de financiamento da educação nas esferas federal e municipais, *in* SILVA, F.C. **O financiamento da educação básica e os programas de transferências voluntárias**, São Paulo, Editora Xamã, 2011, pp.97-104.
- GONZALEZ, A.H., **Economia política del estancamiento**, México, Editorial Diana AS, 2004.
- GONÇALVES, R. **Globalização e Desnacionalização**, São Paulo, Paz e Terra, 1999.
- GONÇALVES, R. **Desenvolvimento às avessas, verdade, má fé e ilusão no atual modelo brasileiro de desenvolvimento**, Rio de Janeiro, LTC, 2013.
- GONÇALVES, R.C. **Regime de Superavit primário no Brasil: teoria, institucionalidade e prociclicidade**, Campinas, Unicamp, 2017, Dissertação (Mestrado em Economia).
- GOMES, F. G. **ACUMULAÇÃO DE CAPITAL VIA DÍVIDA PÚBLICA: Contribuição para uma crítica à razão da crise fiscal**, Tese (Doutorado em Administração), Escola de Administração, Núcleo de Pós-Graduação em Administração, Universidade Federal da Bahia, Salvador, 2007.
- GOULARTI, J.G. **Política fiscal e desoneração tributária no Brasil**, Florianópolis, Editora Insular, Ediunesc, 2020.

GOUVEIA, A.B. **OS EFEITOS DA POLÍTICA DE FUNDOS EM CONTEXTOS METROPOLITANOS: elementos para refletir sobre o modelo de colaboração entre os entes federados no Brasil**, in AMARAL, N.C.; AGUIAR, M.A.S. (Org.) **Financiamento da Educação**, Coletânea 5, Camaragibe, PE, CCS Gráfica e Editora, 2016, pp.35-61.

GOUVEIA, A.B.; SOUZA, A.R. Desafios atuais para o financiamento de uma educação de qualidade in PINTO, J.M; SOUZA, S.A. (Org.) **Para onde vai o dinheiro? Caminhos e descaminhos do financiamento da educação**, São Paulo, Xamã, 2014, pp.21-39.

GUIMARÃES, F.U. **Uma ponte para o futuro**, Fundação Ulisses Guimarães, PMDB. 29/10/2015. Disponível em: <https://www.fundacaoulisses.org.br/wp-content/uploads/2016/11/UMA-PONTE-PARA-O-FUTURO.pdf>. Acesso em: 13 de jun. 2019.

HARVEY, D. **O ENIGMA DO CAPITAL e as crises do capitalismo**, São Paulo, Boitempo Editorial, 2011.

HARVEY, D. **O NOVO IMPERIALISMO**, São Paulo, Edições Loyola, 2013.

HARVEY, D. **17 CONTRADIÇÕES e o fim do capitalismo**, São Paulo, Boitempo, 2016.

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.

HILFERDING, R. **O Capital financeiro**, São Paulo, Nova Cultural, 1985.

HIRSCH, J. **Teoria materialista do Estado**, Rio de Janeiro, Editora Revan, 2014.

HOBSON, J.A. **A evolução do capitalismo moderno, um estudo da produção mecanizada, Os Economistas**, São Paulo, Nova Cultural, 1996.

HOLANDA, S. B. **Raízes do Brasil**, São Paulo, Companhia das Letras, 1995.

IANNI, O. **Estado e Capitalismo**, São Paulo, Brasiliense, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Indicadores financeiros educacionais**, 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/indicadores-financeiros-educacionais>. Acesso em: 11 nov.2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Relatórios de Monitoramento do PNE**, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/gestao-do-conhecimento-e-estudos-educacionais/estudos-educacionais/relatorios-de-monitoramento-do-pne> . Acesso em: 12 nov.2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Sinopse Estatística da Educação Superior 2022**. Brasília-DF, 2023. Disponível em Educação Superior – Graduação — Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira | Inep (www.gov.br). Acesso em: 16 nov. de 2023.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA (INEP). **Taxa de Distorção Idade-Série** (2010-2022), Brasília-DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/aceso-a-informacao/dados-abertos/indicadores-educacionais/taxas-de-distorcao-idade-serie>. Acesso em: 16 nov. 2023

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Dívida líquida do setor público (DLSP): total - governo federal e Banco Central**. IPEADATA. Disponível em: <http://www.ipeadata.gov.br/Default.aspx> . Frequência: Anual de 1981 até 2023
Fonte: Banco Central do Brasil, Notas Econômico-financeiras para a Imprensa, Finanças Públicas (Bacen/Notas Imprensa/F. Púb) Unidade: R\$ (milhões). 2023. Acesso em: 05 jan.2024.

IWATA, R. K. **Ordem Mundial e Agências de Rating**, o Brasil e as agências na era global (1996-2010), São Paulo, Senac, 2012.

KLIASS, P. Arcabouço, chantagem e possíveis saídas, **Portal Outras Palavras**, 22 de outubro de 2023. Disponível em: <https://outraspalavras.net/mercadovsdemocracia/arcabouco-chantagem-e-possiveis-saidas/>. Acesso em: 09 nov.2023.

KUCINSKI, B. Prefácio, *in* PULITI, P. **O juro da notícia**, jornalismo econômico pautado pelo capital financeiro. Florianópolis, Editora Insular, 2013.

KUHN, T. S. **A Estrutura das Revoluções Científicas**, São Paulo, Perspectiva, 2017.

LACERDA, A. C. Entrevista com acadêmico, *in* PULITI, P. **O juro da notícia, jornalismo econômico pautado pelo capital financeiro**, Insular, Florianópolis, 2013, pp. 184-188.

LEMME, P. Memórias de um Educador, Brasília, INEP, 2004, *apud* SAVIANI, D. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**, Campinas, SP, Autores Associados, 2013, p.274.

LENIN, V.I. **Imperialismo fase superior do capitalismo**, São Paulo, Global Editora, 1979.

LENIN, V.I. **O Estado e a Revolução**: A doutrina do marxismo sobre o Estado e as tarefas do proletariado na revolução, São Paulo, Boitempo, 2017.

LIMA, A.B. Manifesto dos Pioneiros de 1932: Leitura de seus 80 anos, **Revista HISTEDBR on Line**, Campinas, n.47, setembro de 2012, p.185-204. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/histedbr/article/view/8640047/7606> . Acesso em: 18 set.2023.

LIMA, C., SILVA JUNIOR, J. R. **Prefácio**, *in* CAMPOS, L. **A crise da ideologia keynesiana**, São Paulo, Boitempo, 2016, p. 23-27.

LIMA, G. **Economia, Dinheiro e Poder político**, Curitiba, Ibpx, 2008.

LOPREATO, F.L.C. Política fiscal: Mudanças e perspectivas, *in* CARNEIRO, R. (Org.) **A Supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula**, São Paulo, Editora Unesp, 2006, pp.207-229.

LOPREATO, F.L.C. **Os caminhos da política fiscal no Brasil**, São Paulo, Instituto de Economia da Unicamp, Unesp, 2013.

LOPREATO, F.L.C. **Aspectos da atuação estatal de FHC a Dilma**, Texto para Discussão 2039, *in* Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília-DF, 2015.

LOWY, M. **Método dialético e teoria política**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1978.

LUCARELLI, S. A financeirização como forma de biopoder, *in* FUMAGALLI, A.; MEZZANDRA, S. **A crise da economia global, mercados financeiros, lutas sociais e novos cenários políticos**. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2011, pp.151-183.

MACHADO, T. **Empresas se financiam com renúncias fiscais diz pesquisa da USP**. Disponível em: <https://tributario.com.br/a/empresas-se-financiam-com-renuncias-fiscais-diz-pesquisa-da-usp/>. Acesso em: 31 ago. 2023.

MANKIW, N.G. **Macroeconomia**, Rio de Janeiro, LTC, 2016.

MANTEGA, G. **Plano de Educação vai quebrar o Estado brasileiro**, *in* Revista VEJA, 04 de julho de 2012. Disponível em: <https://veja.abril.com.br/economia/plano-de-educacao-vai-quebrar-o-estado-diz-mantega>. Acesso em: 12 mar. 2021.

MARTINS, P.S. 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.(Org.) **Financiamento da Educação**, Coletânea 5, ANPAE, CCS Editora, Camaragibe, PE, 2016, p.15-34.

MARIA, E.J., LUCHIEZI JR. A. **A Tributação no Brasil**. Em busca da Justiça Fiscal, Brasília, Sindifisco Nacional, 2010.

MARTINS, C.E. Consenso de Washington, **Portal Contemporâneo da América Latina**, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2024.

MARTINS, P.S. **FUNDEB, federalismo e regime de colaboração**, Campinas-SP, Autores Associados, Coedição Faculdade de Educação da UnB, Brasília-DF, 2011.

MARX, K. **Miséria da Filosofia**, São Paulo: Editorial Grijalbo, 1976.

MARX, K. **O Capital, crítica economia política**. Livro 3- O processo global de produção capitalista, Volume V. São Paulo. Difel, Difusão Editorial, 1985.

MARX, K. **O Capital. Crítica da Economia Política**. Livro 1 – O processo de produção do capital, Volume II. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1988.

MARX, K. **Contribuição à Crítica da Economia Política**, São Paulo, Martins Fontes, 2003.

MARX, K. **A ideologia alemã**, São Paulo, Boitempo, 2007.

MARX, K. **GRUNDISSE**, São Paulo, Boitempo, 2011.

MASCARENHAS, A. C. B. A contribuição do materialismo histórico-dialético para a análise das políticas educacionais, *in* CUNHA, C., SOUZA, J.V., SILVA, M.A. (Org.), **O método dialético na pesquisa em educação**, São Paulo, Autores Associados, 2014, pp. 177-200.

MEIRELLES, H. **Ou mudamos a Constituição ou não resolvemos a dívida**. Disponível em: <https://www.valor.com.br/brasil/4609823/ou-mudamos-constituicao-ou-nao-resolvemos-divida-diz-meirelles>. Acesso em: 13 jun.2019.

MELLO, G. Novo arcabouço fiscal busca equilíbrio entre responsabilidade fiscal e social, *in* **Seminário Políticas de Estabilização**, Conselho Federal de Economia, Brasília-DF, 2023. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/assuntos/noticias/2023/abril/novo-arcabouco-fiscal-busca-equilibrio-entre-responsabilidade-fiscal-e-social>. Acesso em: 11 jan.2024.

MELLO, J.M.C. **O Capitalismo tardio**, São Paulo, Brasiliense, 1982.

MÉSZÁROS, I. **Filosofia, Ideologia e Ciência Social**, São Paulo, Boitempo, 2008.

MINAYO, M.C.S. (Org.); DESLANDES, S.F.; GOMES, R. **Pesquisa Social**. Teoria, Método e Criatividade, Petrópolis, Vozes, 2016.

MIRANDA, J.C. Dinâmica financeira e política macroeconômica, *in* TAVARES, M.C. ; FIORI, J.L. (Org.), **Poder e dinheiro**, uma economia política da globalização, Petrópolis, Editora Vozes, 1997, pp. 243-275.

MIRANDA, S. A verdadeira face da Lei de Responsabilidade Fiscal, **Princípios, Revista Teórica, Política e de Informação**, No.61, maio-junho-julho de 2001, pp.57-65.

MODENESI, A. M. **Regimes Monetários**. Teoria e Experiência do Real, São Paulo, Manole, 2005.

MOLLO, M.L.R. A questão da austeridade na política econômica, *in* BELLUZZO; L.G.M.; BASTOS, P.P.Z.B. (Org.), **Austeridade para quem?** Balanço e perspectivas do governo Dilma Rousseff, São Paulo, Carta Maior, FRIEDRICH EBERT STIFTUNG, 2015, pp.83-88.

MONLEVADE, J. **Construção e complexidade do financiamento da educação pública no Brasil**, *in* PINTO, J.M., SOUZA, S.A.(Org.) **Para onde vai o dinheiro?** Caminhos e descaminhos do financiamento da educação, Xamã, São Paulo, 2014.

MOURA, M. ANDRADE, E. **Macroeconomia**, São Paulo, Publifolha, 2003.

NAKATANI, P. **O papel e o significado da dívida pública na reprodução do capital**, *in* WANSETTO, R.; FURTADO F. (Org.) **Ilegitimidade da dívida pública: quem deve a quem?** Alternativas desde o Sul, São Paulo, Expressão Popular, pp.13-29.

NASSIF, A. As armadilhas do tripé da política macroeconômica brasileira, *in* **Revista de Economia Política**, Volume 35, No. 03 (140), julho-setembro 2015, pp.426-443.

NASSIF, L. **OS CABEÇAS DE PLANILHA**, como o pensamento econômico da era FHC repetiu os equívocos de Rui Barbosa, Rio de Janeiro, Ediouro, 2007.

NETTO, J. P., BRAZ M. **Economia Política, uma introdução crítica**, São Paulo, Cortez Editora, 2012.

NEVES, M.C. **Os sonegadores no coração do Estado brasileiro**. Disponível em : <https://outraspalavras.net/mercadovsdemocracia/os-sonegadores-no-coracao-do-estado-brasileiro/> , 18/01/2024. Acesso em: 02 fev. 2024.

NOBREGA DA CUNHA, Revolução e Educação, Rio de Janeiro, Oficinas Graphicas do *Diário de Notícias* (Texto integral reeditado em 2003 pelas editoras Plano e Brasília, e Autores Associados, de Campinas, com atualização ortográfica e apresentação de Marlos Bessa Mendes da Rocha), *apud* SAVIANI, D. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**, Campinas, Autores Associados, 2013, p.234.

O'CONNOR, J. **USA: A crise do Estado capitalista**, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1977.

OCKÉ-REIS C.O. **SUS:O desafio de ser único**, Rio de Janeiro, Editora Fiocruz, 2013.

OKUMURA, J.H.; NOVAES, H.T. As cruzadas de Florestan Fernandes em defesa da escola pública nos anos 1950-1960 *in* OKUMURA, J.H.; NOVAES, H.T (Org.) **A Conspiração contra a Escola Pública** Marília-SP, LUTASANTICAPITAL, 2020.

OLIVEIRA, F. A. **Economia e política das finanças públicas no Brasil**, São Paulo, Hucitec, 2009.

OLIVEIRA, F. A. **Uma pequena história da tributação e do federalismo fiscal no Brasil**. A necessidade de uma reforma tributária justa e solidária, São Paulo, Contracorrente, 2020.

OLIVEIRA, F. **Prefácio**: A economia política da iniquidade brasileira, *in* SICSÚ, J. (Org.) **ARRECAÇÃO de onde vem? E GASTOS PÚBLICOS para onde vão?** São Paulo, Boitempo Editorial, 2007.

OREIRO, J.L. , PAULA, L.F. **Macroeconomia da estagnação brasileira**, Rio de Janeiro, Alta Books, 2021.

OSORIO, J. **O Estado no centro da mundialização**, a sociedade civil e o tema do poder, São Paulo, Expressão Popular, 2019.

PATU, G. **Especulação financeira**, São Paulo, Publifolha, 2001.

PAULA, L.F.; BRUNO, M. Financeirização, coalização de interesses e Taxa de juros no Brasil, **Revista Princípios**, Edição 151, Novembro-Dezembro de 2017.

PAULANI, L. **Modernidade e discurso econômico**, São Paulo, Boitempo Editorial, 2005.

PAULANI, L. **Brasil Delivery**, São Paulo, Boitempo, 2008.

PESSANHA, R.M. **A “INDÚSTRIA” DOS FUNDOS FINANCEIROS**. Potência, estratégias e mobilidade no capitalismo contemporâneo, Rio de Janeiro, Consequência, 2019.

PETRAS, James. Ensaio contra a ordem. São Paulo: Scritta, 1997, *apud* REIS, L.F. **Dívida Pública, Política Econômica e o Financiamento das Universidades Federais nos governos de Lula e Dilma (2003-2014)**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana), Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ, 2015.

PICHELI, V. **O IDORT enquanto proposta educacional, no contexto de formação da hegemonia burguesa no Brasil (1930-1944)**. Faculdade de Educação, Universidade Estadual de Campinas, 1997. Dissertação (Mestrado), 143 p. Disponível em: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/121176>. Acesso em: 25 set 2023.

PICKETTY, T. **O Capital no século XXI**. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014.

PINHEIRO, M.F. O Público e o Privado na Educação: Um Conflito Fora de Moda? *In* FÁVERO, O. **A Educação nas Constituintes Brasileiras, 1823-1988**. Campinas, SP, 2005, pp.255-291.

PINTO, A.V. **Consciência e Realidade Nacional. A Consciência Crítica**, 2º. Volume, Rio de Janeiro, Instituto Superior de Estudos Brasileiros, Ministério da Educação, 1960.

PINTO, J.M.R. **Os recursos para Educação no Brasil no contexto das finanças públicas**, Brasília, Editora Plano, 2000.

PINTO, J.M.R. Verdades e mentiras sobre o financiamento da educação, *in* CÁSSIO, F. (Org.) **Educação contra a barbárie**; Por Escolas democráticas e pela liberdade de ensinar, São Paulo, Boitempo, 2019.

PLIHON, D. Desequilíbrios mundiais e instabilidade financeira: a responsabilidade das políticas liberais. Um ponto de vista keynesiano, *in* CHESNAIS F. **A mundialização financeira**, gênese, custos e riscos, Xamã, São Paulo, 1998, pp.97-140.

POULANTZAS, N. **O Estado, o Poder, o socialismo**, Rio de Janeiro, Edições Graal, 1985.

PRADO JUNIOR, C. **História e Desenvolvimento**, a contribuição da historiografia para a teoria e prática do desenvolvimento brasileiro, São Paulo, Boitempo, 2021.

PRADO JUNIOR, C. **Evolução política do Brasil e outros estudos**, São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

PRZEWORSKY, A. **Estado e economia no capitalismo**, Rio de Janeiro, Relume Dumará, 1995.

PULITI, P. **O Juro da notícia**, jornalismo econômico pautado pelo capital financeiro, Insular, Florianópolis, 2013.

RAMOS, L.C.Z. **Hegemonia, revolução passiva e globalização, o Sistema G7-G8**, Belo Horizonte, Ed. PUC Minas, 2013.

ROMANELLI, O. **História da Educação no Brasil**, Petrópolis, Editora Vozes, 1991.

REIS, L.F. **Dívida Pública, Política Econômica e o Financiamento das Universidades Federais nos governos de Lula e Dilma (2003-2014)**. 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, Rio de Janeiro-RJ, 2015.

REZENDE, A.J. **Avaliação do impacto dos incentivos fiscais sobre os retornos e as políticas de investimento e financiamento das empresas**. Tese (Livre Docência), Departamento de Contabilidade, Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade de Ribeirão Preto, Universidade de São Paulo. Ribeirão Preto, 2014.

RIBEIRO, M.L.S. **História da Educação brasileira**, a organização escolar, São Paulo, Cortez Editora, Autores Associados, 1987.

RIBEIRO, R. J. **A pátria educadora em colapso**, Reflexões de um ex-ministro sobre a derrocada de Dilma Rousseff e o futuro da educação no Brasil, São Paulo, Três Estrelas, 2018.

ROSSI, Pedro *et al.* AUSTERIDADE FISCAL E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO NO BRASIL. **Educação & Sociedade** [online]. 2019, v. 40. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019223456>>. Epub 09 Dez 2019. ISSN 1678-4626. <https://doi.org/10.1590/ES0101-73302019223456>. Acesso em: 18 abr. 2022.

ROSSI, P., DAVID, G., DWECK, E. Redefinindo Responsabilidade Fiscal, *in* DWECK, E., ROSSI, P., OLIVEIRA, A. L. M, **Economia pós-pandemia**, desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico, São Paulo, Autonomia Literária, 2020, pp.245-261.

ROSTIROLLA, A.C.; CANALLI, R. **Financiamento e qualidade na escola pública** *in* SILVA, F.C. (Org.) **O financiamento da educação básica e os programas de transferências voluntárias**, São Paulo, Xamã, 2011.

SALVADOR, E. **Crise do capital e socorro do fundo público**, *in* BOSCHETTI, I. *et al*, **Capitalismo em crise, política social e direitos**, São Paulo, Cortez Editora, 2010, pp. 35-63.

SALVADOR, E. **Financiamento tributário da política social no pós-Real**, *in* SALVADOR, E.; BEHRING, E.; BOSCHETTI, I.; GRANEMANN S. (Org.) **Financeirização, Fundo Público e Política Social**, São Paulo, Cortez Editora, 2012, pp.123-152.

SAID, M.A. **A dívida pública e IFMs- da subordinação à resistência**, *in* Rede Jubileu Sul, Rede Brasil sobre Instituições Financeiras Multilaterais. A ilegitimidade da dívida pública, quem deve a quem, alternativas desde o sul. São Paulo, Editora Expressão Popular, 2007, pp.9-12.

SALAMA, P. **O desafio das desigualdades**. América Latina/Ásia: uma comparação econômica, São Paulo, Perspectiva, 2011.

SALTO, F. **O gol decisivo de Fernando Haddad**, Universo on Line, 2023. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/colunas/felipe-salto/2023/11/16/o-gol-decisivo-de-fernando-haddad.htm> . Acesso em: 24 nov.2023.

SANTIAGO, P.R. **Mensalidades nas Ifes**, Diário de Pernambuco, Recife, Pernambuco, 2017. Disponível em: <https://www.diariodepernambuco.com.br/noticia/politica/2017/03/paulo-rubem-santiago-mensalidades-nas-ifes.html>. Acesso em: 28 ago. 2023.

SANTO, M.H.E, MENDES, A.N. O fundo público e o capital portador de juros, *in* **Revista Pesquisa & Debate**, Programa de Pós-Graduados em Economia Política, v.27, n. 1, (49), São Paulo, 2016.

SANTOS, A.C. **Armadilha macroeconômica e impactos sobre a dinâmica da dívida pública brasileira pós-1994**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais Aplicadas), Universidade Federal de Uberlândia, Programa de Pós-graduação em Economia, 2011.

SANTOS, A.P. Imposto sobre grandes fortunas: você sabe como funciona? *In* **Portal Politize**, 18 dez. 2020. Disponível em: www.politize.com.br. Acesso em: 14 abr.2023.

SANTOS, M. **Estado, política social e controle do capital**, Maceió, Coletivo Veredas, 2023.

SAVIANI, D. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**, Campinas-SP, Autores Associados, 2013.

SAVIANI, D. **Educação, do senso comum à consciência filosófica**. Campinas, Autores Associados, 2013.

SERFATI, C. O papel ativo dos grupos predominantemente industriais na financeirização da economia, *in* CHESNAIS, F. (Org.) **A mundialização financeira: gênese, custos e riscos**, São Paulo, Xamã, 1998, pp.141-181.

SICSÚ, J. **Emprego, Juros e Câmbio**, finanças globais e desemprego. Rio de Janeiro, Elsevier, 2007.

SICSÚ, J. Apresentação *in* **ARRECAÇÃO de onde vem? GASTOS PÚBLICOS para onde vão?** SICSÚ, J. (Org.), São Paulo, Boitempo Editorial, 2007.

SICSÚ, J.; de PAULA, L.F.; MICHEL, R. Introdução. (Org.). Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. p. XXXIII-LI. 2005 *in* REIS, L.F. **Dívida Pública, Política Econômica e o Financiamento das Universidades Federais nos governos de Lula e Dilma (2003-2014)**. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana), Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro-RJ, 2015.

SILVA, L.A.S. **Moeda e Crise Econômica Global**, Unesp, São Paulo, 2015

SILVA, T. A. **A apropriação ilegal dos recursos públicos pelo capital fictício**. A dívida pública na perspectiva da teoria do valor, Curitiba, CRV, 2021.

SINGER, P. **Curso de Introdução à Economia Política**, Rio de Janeiro, Forense Universitária, 1987.

SHOUSHA, S. Estrutura a termos da taxa de juros e dinâmica macroeconômica no Brasil, **REVISTA DO BNDES**, RIO DE JANEIRO, V. 15, N. 30, P. 303-345, DEZ. 2008.

TELES, G.C. **A dívida pública brasileira: Um ensaio jurídico para o não pagamento do débito**. XXV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito: Direito, Economia e Desenvolvimento Sustentável II. Brasília, 2016.

TCU, Tribunal de Contas da União, **Acórdão 1084/2018**, Brasília, DF, 2018.

SODRÉ, N. W. **História da Burguesia Brasileira**, Rio de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 1964.

SOUZA, M.I.S. Os empresários e a educação: O Ipes e a política educacional após 1964. Petrópolis, Vozes, 1981 *apud* SAVIANI, D. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**, Campinas, Autores Associados, 2013.

TAVARES, M.C. ; FIORI, J.L. (Orgs), **Poder e dinheiro**, uma economia política da globalização, Petrópolis, Editora Vozes, 1997, pp.195-242.

TAVARES, M.C. **Ciclo e Crise. O movimento recente da industrialização brasileira**. Rio de Janeiro:UFRJ/IEI (Tese Professor Titular) *apud* BRAGA, J.C.S. Financeirização Global, o padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo, in TAVARES, M.C. ; FIORI, J.L. (Org.), **Poder e dinheiro**, uma economia política da globalização, Petrópolis, Editora Vozes, 1997, pp.195-242.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) **TCU determina que recursos do Fundeb só podem ser aplicados na área da Educação**, Brasília-DF, 2017. Disponível em: [https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-determina-que-recursos-do-fundeb-so-podem-ser-aplicados-na-area-da-educacao.htm#:~:text=O%20Tribunal%20de%20Contas%20da,honor%C3%A1rios%20advocat%C3%ADcios%20com%20esses%20recursos](https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-determina-que-recursos-do-fundeb-so-podem-ser-aplicados-na-area-da-educacao.htm#:~:text=O%20Tribunal%20de%20Contas%20da,honor%C3%A1rios%20advocat%C3%ADcios%20com%20esses%20recursos.). Acesso em: 12 jun. 2022.

TEIXEIRA, A.S. Educação e o Mundo Moderno, São Paulo, Nacional, 1969, *apud* SAVIANI, D. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**, Campinas, Autores Associados, 2013.

TEIXEIRA, A.S. Educação no Brasil, São Paulo, Nacional, 1976, *apud* SAVIANI, D. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**, Campinas, Autores Associados, 2013.

TEIXEIRA, A.S. **Educação não é privilégio**, Atualidades Pedagógicas, Volume 130, Editora Nacional, 1977, São Paulo.

TELES, G. C. A dívida pública brasileira: Um ensaio jurídico para o não pagamento do débito, *in* **XXV Encontro Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito**, Brasília-DF, 2016, pp. 248-266.

THEODOSIO, B.M. **Determinantes da acumulação de capital no Brasil entre 2000 e 2016:**

Lucratividade, distribuição, tecnologia e financeirização. Dissertação (Mestrado em Ciências Econômicas) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia, Programa de Pós-Graduação em Economia da Indústria e Tecnologia, 2019.

TOKARNIA, M. **Brasil investe menos em educação que países da OCDE**, Agência Brasil, Empresa Brasileira de Comunicação, Rio de Janeiro, 2023.

TORRIGILIA, P. L., OSTIGARA, V. O campo das mediações: primeiras aproximações para a pesquisa em políticas educacionais, *in* **O método dialético na pesquisa em educação**, CUNHA, C., SOUSA, J.V., SILVA, M. A. (Org.), São Paulo, Autores Associados, 2014, pp. 182-200.

TOKARNIA, M. **MEC quer alterar meta de investimentos de 10% do PIB**, Agência Brasil, Empresa Brasileira de Comunicação, Brasília-DF, 2019.

TCU, Tribunal de Contas da União. Acórdão 1270/2018. CONSOLIDAÇÃO DE FISCALIZAÇÃO DE ORIENTAÇÃO CENTRALIZADA. **REGULARIDADE DO PROCESSO DE CONCESSÃO DE RENÚNCIAS TRIBUTÁRIAS RELACIONADAS ÀS ÁREAS SOCIAIS E DE DESENVOLVIMENTO. DETERMINAÇÕES E RECOMENDAÇÕES.** ARQUIVAMENTO (TCU - RA: XXXXX, Relator: JOSÉ MÚCIO MONTEIRO, Data de Julgamento: 06/06/2018, Plenário.

TRINDADE, J.R. A dívida pública na perspectiva marxista, *in* “**A Terra é redonda**”. Disponível em: A dívida pública na perspectiva marxista – Disponível em: A Terra é Redonda (aterraeredonda.com.br). Acesso em 12 jan.2024.

UNIVERSO ON LINE **Número de milionários quase dobra no Brasil**, mostra Relatório; Estadão Conteúdo, São Paulo, 2012. Disponível em: <https://economia.uol.com.br/noticias/estadao-conteudo/2023/08/16/numero-de-milionarios-quase-dobra-no-brasil-mostra-relatorio.htm> . Acesso em: 02 jan. 2024.

WANDERLEY, L.E.W. **Educar para transformar**; educação popular, Igreja Católica e política no Movimento de Educação de Base, Petrópolis, Vozes, 1984 *apud* SAVIANI, D. **História das Ideias Pedagógicas no Brasil**, Campinas, Autores Associados, 2013.

WAPSHOOT, N. **Keynes x Hayek**, as origens e a herança do maior duelo econômico do século, Rio de Janeiro, Record, 2016.

WRAY, R. **TRABALHO E MOEDA HOJE**, a chave para o pleno emprego e a estabilidade dos preços, Rio de Janeiro, Editora UFRJ/Contraponto, 2003.

