



UNIVERSIDADE DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO  
Programa de Políticas Públicas e Formação Humana



**Luiz Fernando Reis**

**Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades  
federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)**

**Rio de Janeiro**

**2015**

**Luiz Fernando Reis**

**Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos  
governos Lula e Dilma (2003-2014)**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

**Orientadora:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Deise Mancebo

**Coorientadora:** Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vera Lúcia Jacob Chaves

**Rio de Janeiro**

**2015**

[Ficha catalográfica](#)

**Luiz Fernando Reis**

**Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014).**

Tese apresentada como requisito parcial para a obtenção do Título de Doutor em Políticas Públicas e Formação Humana, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

Aprovada em 21 de agosto de 2015.

Banca Examinadora:

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Deise Mancebo (Orientadora)  
Instituto de Psicologia da UERJ

---

Prof. Dr. Fernando José Martins  
Centro de Educação, Letras e Saúde da Unioeste

---

Prof. Dr. Gaudêncio Frigotto  
Faculdade de Educação da UERJ

---

Prof. Dr. Roberto Antonio Deitos  
Centro de Educação, Comunicação e Artes da Unioeste

---

Prof<sup>a</sup>. Dr<sup>a</sup>. Vera Lúcia Jacob Chaves  
Instituto de Ciências da Educação da UFPA

Rio de Janeiro

2015

## DEDICATÓRIA

Aos meus pais: Antonio Santos Reis, que frequentou a escola por quatro anos e precisou abandonar a sua terra natal (Portugal) para buscar a sobrevivência num país estranho e Lurdes Reis, que não teve a oportunidade de frequentar a escola e teve que migrar do Rio Grande do Sul para o Paraná, do campo para a cidade, na busca de melhores condições de trabalho. Uma vida - de sabedoria, lutas, sacrifícios, alegrias e conquistas - dedicada aos filhos.

Ao meu irmão Carlos Antonio Reis, que ficou em casa, “segurando as pontas”, apoio generoso e inestimável quando saí de casa para iniciar os estudos universitários.

Aos meus filhos Maria Fernanda e Heitor, que são razão e estímulo, neste mundo, para eu continuar acreditando e lutando por um outro mundo que supere a lógica do capital e se organize de acordo com os interesses históricos daqueles que vivem de seu próprio trabalho. Pois, como dizia José Martí, “Sem utopia, a vida transforma-se numa mera travessia para a morte”.

Ao Alfredo Carvalho (*in memoriam*) companheiro de militância no Partido dos Trabalhadores no final dos anos 1980 e início dos anos 1990, quando este partido, ainda, nas palavras de Florestan Fernandes, “servia de espinha dorsal à luta política dos trabalhadores”. Alfredo sempre foi uma referência, um exemplo, um daqueles companheiros imprescindíveis que, apesar de todas as adversidades da vida, nunca se vendeu, nunca se rendeu, sempre resistiu, até onde pode, e nunca deixou de acreditar na capacidade de luta e organização independente dos trabalhadores. Companheiro Alfredo, presente!

À Maria Lucia Fattorelli, coordenadora nacional da organização brasileira Auditoria Cidadã da Dívida, uma das referências mundiais na discussão sobre a dívida pública, que trava uma luta incansável para denunciar o Sistema da dívida e as suas consequências nefastas para a classe trabalhadora.

Aos professores das universidades estaduais do Paraná, organizados no Andes-Sindicato Nacional, que, de fevereiro a junho de 2015, protagonizaram, por meio duas greves, um duro enfrentamento aos ataques promovidos pelo governo Beto Richa aos direitos trabalhistas e previdenciários dos servidores estaduais. Os professores universitários do Paraná, companheiros de luta, demonstraram que a resistência coletiva e organização autônoma e independente dos trabalhadores continuam sendo o melhor e único caminho para enfrentar a intransigência, a prepotência, a violência e a

insensibilidade de governos que conduzem, sob o ponto de vista do capital, as reformas do Estado e das políticas para a educação superior. Além disso, também ensinaram a alguns dirigentes da CUT que o Andes-Sindicato Nacional “não abandona a guerra sem travar a última batalha”. Dignidade não se negocia!

## **AGRADECIMENTOS**

Ao Prof. Dr. Fernando José Martins, Diretor do Centro de Educação, Letras e Saúde da Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste, *campus* de Foz do Iguaçu) pela iniciativa e empenho e à prof<sup>a</sup> Renata Camacho Bezerra, Diretora do *campus*, pelo apoio na busca da parceria com a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) que permitiu a oferta do Doutorado Interinstitucional (UERJ/Unioeste), possibilitando a titulação de dez docentes da Unioeste. Tal iniciativa exitosa, para além da titulação docente, vai possibilitar a consolidação de pesquisas e ações formativas no campo das políticas públicas na Unioeste.

À prof<sup>a</sup> Deise Mancebo, minha orientadora, por ter acreditado desde o primeiro momento na parceira Unioeste/UERJ e pela sua inestimável contribuição para o meu processo de formação e amadurecimento intelectual. Deise sabe combinar, com rara sensibilidade e com muito vigor, o competente trabalho individual de pesquisadora com o trabalho coletivo, cuja expressão mais evidente é a consolidação da Rede Universitas/Br, uma rede acadêmica que se estruturou desde o início dos anos 1990 e conta com pesquisadores de universidades e instituições de ensino superior de todas as regiões do país, visando à pesquisa e à interlocução entre pares que têm em comum a investigação da temática “Políticas de Educação Superior”.

À prof<sup>a</sup>. Vera Lúcia Jacob Chaves, minha coorientadora, pela sua contribuição no meu processo de formação, pela parceria no Sub1 (Financiamento) da Rede Universitas/Br e, especialmente, por ser um exemplo da possibilidade e da necessidade de compatibilizar uma sólida carreira acadêmica com a militância sindical em defesa da universidade pública.

Ao prof. Gaudêncio Frigotto que nos ensina, pelo exemplo, que o trabalho intelectual deve provocar a inquietação e o inconformismo diante das situações de injustiça e, acima de tudo, que não devemos confundir seriedade e rigor com mau humor. Gaudêncio, sempre generoso e compromissado, nos inspira continuar pesquisando sobre os dilemas da educação e da sociedade brasileira.

Ao prof. Roberto Deitos (Beto) que tem sido “um irmão mais velho”, desde a década de 1980 quando iniciamos juntos a graduação em Pedagogia na Unioeste e, desde então, temos participado juntos de todas as lutas em defesa da Unioeste como universidade pública, gratuita, laica e de qualidade socialmente referenciada.

À prof.<sup>a</sup> Elaine Behrinng que participou da banca de qualificação, ofereceu importantes contribuições para o desenvolvimento deste trabalho e indicou pistas importantes para a continuidade da pesquisa na área de políticas sociais.

A todos os professores do PPFH, especialmente Eveline, Floriano, Marise, Raquel, Ritto, Vania Motta (agora na UFRJ) e Zacarias que, por meio das disciplinas ministradas, ofereceram uma contribuição crucial no processo de formação acadêmica e humana.

Aos companheiros de militância sindical Antonio, Cidinha e João da Adunioeste (Seção Sindical do Andes-Sindicato Nacional da Unioeste) que acompanharam mais de perto o processo de elaboração deste trabalho e souberam entender a “falta de paciência” e a minha ausência em algumas atividades do sindicato e outras vezes, apesar do doutorado, exigiram corretamente a minha presença.

Aos colegas do Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Social e Educacional da Unioeste, *campus* de Cascavel (Geppes), especialmente Ireni e Monica pela profícua parceria acadêmica e política, desde os anos de 1990, na busca da consolidação da Unioeste como universidade pública, laica, democrática e socialmente comprometida com as demandas imediatas e históricas da classe trabalhadora.

À Unioeste pela concessão da liberação integral por três anos para que eu pudesse me dedicar integralmente aos estudos e à pesquisa.

À Fundação Araucária pelo apoio financeiro, durante o primeiro semestre de 2012, para a permanência na cidade do Rio de Janeiro para o desenvolvimento de atividades letivas na UERJ.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e ao Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP) pela concessão de bolsa (2013-2015) para o desenvolvimento de atividade de pesquisa vinculada ao projeto “Expansão da Educação Superior no Brasil (OBEDUC) - subprojeto Políticas de Financiamento da Educação Superior no Brasil”.

À Sonia Lemanski, chefe da Divisão de Capacitação Docente da Pró-reitoria de Pesquisa e Pós-graduação da Unioeste, pela preocupação solidária e apoio durante o período de afastamento para o desenvolvimento das atividades do doutorado.

À prof.<sup>a</sup> Leda e ao prof. Marcos Rechia que, durante o ano de 2012, assumiram a minha carga horária de ensino para que eu pudesse me dedicar integralmente ao doutorado.

Às colegas da área da Licenciatura, Franciele, Rosa e Solange e às demais colegas do curso de Enfermagem da Unioeste que assumiram a minha carga horária de ensino nos anos de 2013 e 2014 para que eu pudesse continuar me dedicando integralmente ao doutorado.

Aos funcionários do PPFH/UERJ, pelo apoio a todas as atividades desenvolvidas durante o doutorado.

Aos colegas do Dinter: Cecilia, Denise, Eliane Pereira, Eliane, Janaina, Joceli, Leda, Luiz Carlos, Marijane e Sebastião, pela convivência durante a realização das disciplinas. Agora, finalmente, após as bancas de defesa, poderemos nos rever e, quem sabe, iniciarmos uma profícua parceria na consolidação de um campo de pesquisas em Políticas Públicas na Unioeste.

Aos colegas do Rio (Carlinhos, Catharina, Zé Renato) e de Minas (Daise) que fazem parte “da turma de orientandos da Deise” e também à Andréa Vale que já se emancipou.

Aos colegas da Rede de pesquisas Universitas/Br, especialmente ao prof. Nelson Cardoso Amaral e Cristina Almeida de Carvalho do Sub1 (Financiamento) pela disponibilidade e generosidade em compartilhar informações e conhecimentos.

À Neide e Paulo Carrião, Antonio Bosi e Cidinha, Beto e Lúcia, João e Monica, amigos de verdade, pela preocupação solidária e apoio inestimável na superação dos problemas que a vida recentemente colocou em meu caminho.

## **EPÍGRAFE**

Muitas coisas são necessárias para mudar o mundo:  
Raiva e tenacidade. Ciência e indignação.  
A iniciativa rápida, a reflexão longa,  
A paciência fria e a infinita perseverança,  
A compreensão do caso particular e a compreensão  
do conjunto,  
Apenas as lições da realidade podem nos ensinar a  
transformar a realidade.

(Bertolt Brecht, citado por David Harvey, 2013).

## **RESUMO**

REIS, L. F. *Dívida pública, política econômica e o financiamento das universidades federais nos governos Lula e Dilma (2003-2014)*. 2015. 244 f. Tese (Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Faculdade de Educação, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2015.

Este trabalho tem como objeto de investigação o financiamento das universidades federais no período de 2003 a 2014 (governos Lula e Dilma). A hipótese central é a de 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. Nossa investigação tem 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. Para atingir tal objetivo realizamos uma pesquisa documental. Para apreender as diretrizes da política econômica, as prioridades indicadas pelo Ministério da Fazenda para a aplicação dos recursos orçamentários, os gastos sociais considerados prioritários bem como a concepção de política social que embasa a definição de tais prioridades, examinamos documentos do Ministério da Fazenda, publicados no início do governo Lula (2003). Para verificar se houve convergência entre as prioridades estabelecidas pelo Ministério da Fazenda e a destinação efetiva de recursos para o pagamento da dívida pública e para as áreas sociais, particularmente para o financiamento das universidades federais, analisamos os Demonstrativos da Execução Orçamentária, do período de 2003 a 2014, disponibilizados pelo Senado Federal. A análise do orçamento pela União nos permitiu concluir que há uma sintonia entre as recomendações do Ministério da Fazenda e as despesas efetivamente realizadas pelo governo federal. O pagamento dos juros e encargos da dívida pública foi considerado prioritário. Houve 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. 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).

Palavras-chave: Financiamento da educação superior. Dívida Pública. Política Econômica.

## **ABSTRACT**

This research aimed at investigating the financing of federal universities from 2003 to 2014 (during Lula and Dilma governments). The main hypothesis is that the economic policy adopted by the Ministry of Finance plays an important role in the effective allocation of budgetary resources of the Union for the financing of federal universities. This study has as the most important goal to understand the economic policy role, implemented by the Ministry of Finance, on setting priorities for the allocation of budgetary resources of the Union. In order to achieve this goal, we carried out a documentary research. Thus, seizing the guidelines of economic policy as well as priorities set by the Ministry of Finance have taken part of this research for the budgetary fund investments, social spending considered as priority and the social policy idea that supports the definition of such priorities. We have also examined documents of the Ministry of Finance, already published at the beginning of Lula government (2003). This study has also analyzed the Statements of Budget Execution from 2003 to 2014, available by the Senate to verify if there was convergence among the priorities established by the Ministry of Finance and the effective allocation of funds to pay the public debts and social areas, mainly to finance the federal universities. The analysis of the budget by the Union allowed us to conclude that there is a line among the recommendations of Ministry of Finance and actual expenditure by the federal government. The payment of interest and charges of public debt was considered a priority. There was an increase of the resources allocated to the Social Assistance and Basic Education, considered by the Ministry of Finance, more appropriate spending to fight against poverty. Funds for financing federal universities have increased from 2003 to 2014, however, when compared to the Total Budget Supervision of the Ministry of Education (MEC), it can be observed that these resources have lost ground in the race for the sharing of the Union resources with the resources allocated to the basic education and development of private higher education, according to the Student Financing Program (FIES) and the University for All Program (Prouni).

**Keywords:** Higher education financing. Public debt. Economic policy.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b>	Previsão da expansão da rede federal de educação superior e tecnológica e profissional (2002-2014) .....	107
<b>Tabela 2</b>	Expansão efetiva da rede federal de educação superior e tecnológica e profissional (2002-2014) .....	108
<b>Tabela 3</b>	Execução do orçamento da União: despesas selecionadas (2003-2014). Valores pagos (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA) .....	160
<b>Tabela 4</b>	Execução do orçamento da União: despesas em percentuais (2003-2014) .....	161
<b>Tabela 5</b>	Despesas da União com juros e amortizações da dívida pública (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA) .....	167
<b>Tabela 6</b>	Despesas da União com juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública (interna e externa) (1995-2014). Preços de janeiro de 2015 (IPCA) .....	171
<b>Tabela 7</b>	Despesas da União com juros e amortizações da dívida pública (interna e externa) no período de 1995 a 2014. Preços de janeiro de 2015 (IPCA) .....	172
<b>Tabela 8</b>	Montante da Dívida Externa nos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma, em valores correntes e valores atualizados a preços de janeiro de 2014 (IPCA) .....	173
<b>Tabela 9</b>	Montante da Dívida Interna e Externa nos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma, em valores correntes e valores atualizados a preços de janeiro de 2015 (IPCA).....	175
<b>Tabela 10</b>	Despesas liquidadas da União na função Assistência Social como percentual do PIB e das despesas da União (todas as funções) (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA) .....	177
<b>Tabela 11</b>	Despesas liquidadas da União na função Saúde como percentual do PIB e da despesa Total da União (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA).....	178
<b>Tabela 12</b>	Despesas liquidadas da União na Assistência Social e Educação como percentual das despesas com a função Saúde (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA).....	179

<b>Tabela 13</b>	Despesas liquidadas da União na função Educação como percentual do PIB e da Despesa Total da União (2003-2013). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA).....	181
<b>Tabela 14</b>	Despesas da União nas subfunções correlacionadas à Educação Básica, como percentual do PIB e das Despesas da União (todas as funções) (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2014 (IPCA) .....	183
<b>Tabela 15</b>	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) .....	188
<b>Tabela 16</b>	Gasto federal total em educação: comparativo entre os valores orçamentários previstos (dotação inicial) e os valores liquidados (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA).....	189
<b>Tabela 17</b>	Despesas da União com as universidades federais, como percentual do PIB e das despesas da União (todas as funções) (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA).....	192
<b>Tabela 18</b>	Despesas da União com as universidades federais e com as subfunções típicas da Educação, correlacionadas à Educação Básica, como percentual do PIB e das despesas da União (todas as funções) (2003-2013). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA).....	194
<b>Tabela 19</b>	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).....	195
<b>Tabela 20</b>	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).....	197
<b>Tabela 21</b>	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).....	199
<b>Tabela 22</b>	Recursos destinados às universidades federais, de acordo com a natureza da despesa (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA) ....	200

**Tabela 23** Gasto anual por matrícula nas Universidades Federais (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA) ..... 203

## **LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1</b>	Beneficiários da dívida interna.....	55
<b>Figura 2</b>	Evolução da criação de empregos formais no Brasil (2002 - 2014).....	127
<b>Figura 3</b>	Orçamento Geral da União - 2014 (Executado - R\$ 2,254 trilhões).....	162
<b>Figura 4</b>	Carga tributária no Brasil (União, estados e municípios), em valores percentuais do PIB.....	168

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>16</b>
<b>1 CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL: O PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DA ECONOMIA E A DÍVIDA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE VALORIZAÇÃO DO CAPITAL .....</b>	<b>24</b>
1.1 A emergência do processo de mundialização financeira .....	29
1.2 A dívida pública como mecanismo de transferência de riqueza para o sistema financeiro .....	47
1.3 Mecanismos legais e ilegais que garantem o privilégio do sistema da dívida no Brasil	53
<b>2 ESTADO, FUNDO PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DA CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL .....</b>	<b>69</b>
2.1 Estado e políticas sociais pós-crise do regime fordista keynesiano .....	70
2.2 Estado e políticas sociais no Brasil no contexto neoliberal .....	91
<b>3 POLÍTICA ECONÔMICA DOS GOVERNOS LULA E DILMA: A DEFESA DA FOCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DA RESTRIÇÃO DO FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS .....</b>	<b>134</b>
3.1 A política econômica do governo Lula e Dilma e os gastos sociais considerados prioritários.....	137
3.2 As prioridades da política econômica do governo Lula e Dilma: pagamento da dívida pública e restrição do financiamento das universidades federais .....	158
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>207</b>
<b>REFERÊNCIAS .....</b>	<b>227</b>

## INTRODUÇÃO

“[...] o marxismo se empobreceu na medida em que intelectuais marxistas passaram a ser intelectuais não-ativistas. **O intelectual não pode se dissociar da prática política, sob pena de perder a perspectiva de classe e cair no vício acadêmico do pensamento abstrato”.**

Florestan Fernandes (1991).

Este trabalho tem como objeto de investigação o financiamento das universidades federais no período de 2003-2014 (governos Lula e Dilma), particularmente o montante de recursos destinados pelo governo federal a essas instituições, por meio do orçamento da União. A questão central que motivou este trabalho foi a seguinte: qual a articulação entre a política econômica e os recursos destinados pelo governo federal, por meio do orçamento da União, para o financiamento das universidades federais no período de 2003 a 2014 (governos Lula e Dilma)?

A análise do financiamento é um importante instrumento para a compreensão das prioridades governamentais. A verificação do montante de recursos destinados às diversas áreas de atuação governamental poderá revelar a natureza e os objetivos das políticas dos governos Lula e Dilma (2003-2014), bem como as suas consequências para o sistema federal de educação superior, especialmente para as universidades federais.

Nossa hipótese é que o Ministério da Fazenda, por meio das diretrizes da política econômica, tem um papel preponderante na destinação efetiva de recursos orçamentários da União para o financiamento das universidades federais. A política econômica adotada pelos governos Lula e Dilma, em continuidade ao governo Fernando Henrique, deu prioridade ao ajuste das contas públicas para a geração de superávits primários, necessários ao pagamento da dívida pública. A dívida pública 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. Em decorrência disso, parcelas crescentes do orçamento público têm sido destinadas ao pagamento da dívida pública em detrimento do financiamento

das políticas sociais, necessárias à reprodução da força de trabalho, dentre as quais a educação superior pública.

Partimos do pressuposto que, para compreendermos as políticas sociais que vêm sendo implementadas no Brasil, enquanto processo, é necessário estabelecer as suas conexões com a política econômica em curso no país. Compreender o financiamento das universidades federais implica compreendermos as mediações e o grau de determinação da política econômica na definição das prioridades relativas à destinação dos recursos orçamentários da União. Nossa análise buscará, portanto, evidenciar que o financiamento da educação superior pública não se explica por si mesmo e não decorre diretamente da vontade pessoal deste ou daquele ministro ou presidente da República.

O particular, enquanto objeto de estudo, precisa ser compreendido na sua relação com o conjunto. Para tanto, é necessário compreender os nexos entre o financiamento das universidades federais e a política econômica em curso no Brasil, que se constitui numa resposta, do ponto de vista do capital, à atual crise enfrentada pelo capitalismo mundial. No enfrentamento dessa crise, o fundo público tem assumido um papel relevante para a acumulação do capital, sobretudo para garantir a rentabilidade do capital financeiro. O fundo público tem sido, portanto, objeto de disputa entre os detentores do capital e os trabalhadores que, frente à crise, reivindicam a ampliação das políticas sociais, como forma de proteção social e como parte de suas lutas contra a exploração.

O financiamento da educação superior tem sido nosso objeto de estudo desde o ingresso como docente, em 1997, na Universidade Estadual do Oeste do Paraná (Unioeste). Durante os estudos para o mestrado em Educação, realizado na Universidade Estadual de Maringá (UEM), desenvolvi uma investigação que procurou examinar os nexos entre as orientações do Banco Mundial e as políticas do governo Jaime Lerner (1995-2002) para a educação superior e os seus desdobramentos para a autonomia universitária e para o financiamento das universidades públicas paranaenses<sup>1</sup>. Atualmente, integro o Grupo de Estudos e Pesquisas em Política Educacional e Social (GEPES/Unioeste) e a Rede Universitas/Br que congrega pesquisadores de universidades e de diferentes Instituições de

<sup>1</sup> A dissertação intitulada “A autonomia universitária: de princípio fundante às orientações do Banco Mundial e sua relação com as reformas atuais do ensino superior no Brasil e no estado do Paraná” (dezembro de 2002) foi orientada pelo Prof. Dr. Jean Vincent Marie Guhür e apresentada ao Programa de Pós-graduação em Educação de Universidade Estadual de Maringá (UEM) em dezembro de 2002.

Ensino Superior de todas as regiões do país, onde desenvolvo estudos a respeito do financiamento das universidades estaduais paranaenses. O meu envolvimento com a temática do financiamento do sistema educacional vai além do interesse acadêmico. Desde o início da graduação, tenho participado de movimentos em defesa da educação pública, gratuita, laica e universal e, desde então, comprehendi que é necessário apropriar-se da discussão pertinente ao financiamento que nos pode “[...] revelar a natureza e os objetivos das políticas públicas que se estabelecem, em determinado tempo histórico” (SGUSSARDI, 2003).

O financiamento das universidades federais no período de 2003 a 2014 (governos Lula e Dilma), objeto de pesquisa deste trabalho, é uma temática que está implicada na minha trajetória pessoal como sujeito e diretamente relacionada à dinâmica social. A sociedade, como nos advertiu Marx (1982) é “o produto da ação recíproca dos homens”. Ao tomar como objeto de estudo, uma temática vinculada às chamadas ciências sociais – diferentemente do que pode ocorrer nas chamadas ciências exatas, na observação de um fenômeno físico, por exemplo – não há uma relação de externalidade entre o sujeito que investiga e o objeto de investigação. Fica excluída, portanto, qualquer pretensão de “neutralidade”, muitas vezes confundida, equivocadamente, com objetividade. Significa dizer que 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. Entretanto, o papel do pesquisador como sujeito ativo não exclui a busca da objetividade do conhecimento teórico que se está construindo. Para Paulo Netto (2011, p. 23), “[...] a teoria tem uma instância de verificação de sua verdade, instância que é a prática social e histórica”. O desafio do pesquisador na busca objetividade, de acordo com a perspectiva teórico-metodológica marxista, é dominar os conhecimentos necessários e os variados instrumentos e técnicas de pesquisa para “[...] apreender não a aparência ou a forma dada do objeto, mas a sua estrutura e sua dinâmica (mais exatamente: para aprendê-lo como processo) [...]” (PAULO NETTO, 2011, p. 25).

Considerarmos que a análise do objeto da pesquisa não pode estar desvinculada do contexto histórico que o condiciona. Por isso, procuramos realizar uma investigação que considera os vários elementos econômicos e políticos envolvidos na temática abordada. Assim, o processo de análise não deverá restringir-se à descrição do que está implícito no dado, no material coletado, mas tentará estabelecer as suas relações mais amplas, suas

implicações e mediações, com o objetivo de apreender o objeto de pesquisa como processo, na sua estrutura e dinâmica. O financiamento das universidades federais não se explica em si ou por si mesmo. Os gastos orçamentários da União revelam o papel desempenhado pelo Estado e as suas prioridades em termos de política econômica, políticas sociais e de destinação de parte da riqueza socialmente produzida e apropriada pelo Estado na forma de impostos.

Nossa investigação tem 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. Para atingir esse objetivo, procuramos compreender também, de forma mais específica, as diretrizes definidas pelo Ministério da Fazenda, por meio da política econômica, para a alocação dos recursos do orçamento federal, bem como os gastos sociais considerados prioritários; identificar a concepção de política social presente nas diretrizes da política econômica do Ministério da Fazenda; analisar a execução orçamentária da União verificando se houve convergência entre as prioridades definidas pela política econômica, adotada pelo governo federal, e a destinação efetiva de recursos para o pagamento da dívida pública e para o financiamento das políticas sociais e das universidades federais.

Para atingir os objetivos da investigação, acima elencados, realizamos uma pesquisa documental. Para apreender as diretrizes da política econômica, as prioridades indicadas pelo Ministério da Fazenda para a aplicação dos recursos orçamentários, os gastos sociais considerados prioritários, bem como a concepção de política social que embasa a definição de tais prioridades, examinamos documentos do Ministério da Fazenda, publicados no início do governo Lula (2003). Para verificar se houve convergência entre as prioridades estabelecidas pelo Ministério da Fazenda e a destinação efetiva de recursos para o pagamento da dívida pública e para as áreas sociais, particularmente para o financiamento das universidades federais, analisamos os demonstrativos da execução orçamentária, do período de 2003 a 2014, disponibilizados pelo Senado Federal.

Nossa abordagem, a respeito do financiamento das universidades federais no período de 2003 a 2014 (governos Lula e Dilma), toma como referência teórico-metodológica a tradição marxista, o chamado materialismo-histórico. Entendemos que tal referência nos oferece um arcabouço teórico que nos permite compreender os nexos entre Estado, políticas

sociais e o financiamento das universidades federais. O Estado capitalista, de acordo com a tradição marxista, tem uma natureza de classe e historicamente tem servido “[...] de instrumento do capital para explorar o trabalho assalariado” (ENGELS, 1991, p. 194). O Estado, longe de representar o bem-comum, cumpre uma dupla função de modo a viabilizar o processo de acumulação do capital: como “garantidor de todo o processo de acumulação capitalista” e como “um fiador, um legitimador da ordem burguesa” (PAULO NETTO, 2003).

A política social, de acordo com a perspectiva teórico-metodológica adotada neste trabalho, é compreendida como uma intervenção do Estado voltada à regulação e à oferta de condições para a manutenção e reprodução da população (FLEURY, 1994). As políticas sociais são uma particularidade do Estado capitalista que procura viabilizar a manutenção e reprodução da força de trabalho efetiva ou potencial. Constituem-se como “uma resposta do Estado burguês, do período do capitalismo monopolista a demandas postas no movimento social por classes (ou estratos de classes) vulnerabilizados pela questão social” (PAULO NETTO, 2003, p. 15).

No capitalismo, a produção tem como objetivo a valorização do capital e não a satisfação das necessidades sociais. Assim, a produção capitalista, de acordo com a lógica da lei geral da acumulação, é, ao mesmo tempo, um processo de produção expandida da riqueza e de produção da pobreza e da miséria. O capitalismo, no seu ciclo de expansão, recoloca continuamente a chamada “questão social” que se expressa pelas demandas da classe trabalhadora por saúde, educação, habitação, previdência, proteção ao emprego, dentre outras.

Neste trabalho, procuramos compreender as políticas sociais dialeticamente, 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.

Paulo Netto (2003, p. 20), ao tratar do processo de avaliação de políticas sociais, afirma que o “pauperismo” que caracteriza a maioria esmagadora de tais avaliações deve-se ao fato que elas “[...] se processam focalizadamente, aceitam como dado a descolagem entre políticas sociais e política macroeconômica e não questionam a lógica sócio-política a partir da qual se formulou o projeto ou programa que é objeto de avaliação”. Portanto, aqueles que se propõem a avaliar uma determinada política social, como é caso do financiamento das

universidades federais, devem levar em consideração as relações entre a política econômica em curso no país e o financiamento das políticas sociais.

O Estado, ao procurar garantir a acumulação do capital, vai assumindo diferentes papéis em relação à gestão, implementação e financiamento das políticas sociais. No ciclo expansivo do capital, nos chamados “anos dourados” do capitalismo, durante a vigência do modo de regulação fordista keynesiano (1940-1970), a conjuntura favoreceu a ampliação dos direitos da classe trabalhadora e das políticas sociais. No ciclo recessivo, que teve início nos anos 1970 e permanece vigente até os dias atuais, a chamada questão social – o desemprego, a pobreza e a miséria da classe trabalhadora – se agrava. No momento que o Estado deveria ampliar a proteção social dos trabalhadores, os representantes do capital tornam-se mais resistentes em ampliar concessões à classe trabalhadora, por meio de uma maior destinação dos recursos públicos para as políticas sociais. Torna-se mais explícito que a destinação dos recursos do fundo público não é uma mera decisão técnica e imparcial. Os detentores do capital procuram utilizar os recursos públicos de modo a garantir as tentativas de recuperação das taxas de rentabilidade do capital em crise.

As medidas que vêm sendo implementadas, mais recentemente, pela presidente Dilma que procuram enfrentar o aprofundamento da crise econômica, da crise de acumulação do capital, são um exemplo daquilo que afirmamos: os recursos destinados ao financiamento das políticas sociais (seguro desemprego, pensões, verbas para a educação) são restringidos e, ao mesmo tempo, são ampliados os recursos destinados aos detentores do capital, por meio de crescentes desonerações tributárias, de subsídios à expansão da educação superior privada e, principalmente de recursos para o pagamento da dívida pública, destinados a remunerar o capital financeiro. O contingenciamento (corte) de aproximadamente R\$ 80 bilhões do orçamento da União, anunciado pelo Ministério da Fazenda para o ano de 2015, tem sido implementado sob a “justificativa” de garantir o *superávit* primário, ou seja, para garantir os recursos necessários ao pagamento da dívida pública. O *superávit* primário, desde Fernando Henrique, tem se constituído na pedra angular, no fundamento, da política econômica do governo federal.

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 paute, 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. Para viabilizar a crescente transferência de recursos do Estado para os circuitos de valorização do capital, o Estado procura implementar um ajuste nas contas públicas de modo a garantir, especialmente, a rentabilidade do capital financeiro em detrimento da expansão do financiamento das políticas sociais e das universidades federais, nosso objeto de investigação.

Para expor o resultado de nossa investigação, organizamos o texto da tese em três partes. Na primeira parte, procuramos discutir as transformações mais recentes do capitalismo, na passagem para o século XXI, num contexto marcado por uma crise estrutural do sistema do capital (MÉSZÁROS, 2009a), que teve início no final dos anos 1960 e que deu origem a uma nova fase de acumulação, denominada por Chesnais (1996) de “mundialização do capital”. Nessa nova fase de acumulação, centrada no poder das instituições financeiras, os Estados nacionais, por meio de seus recursos orçamentários passaram a alimentar, via pagamento da dívida pública, a transferência da riqueza do sistema produtivo (impostos) para a esfera financeira. Nesse processo, a dívida pública converteu-se no mecanismo principal de transferência de recursos públicos para a acumulação do capital. Em muitos casos, os Estados constroem um arcabouço legal que garante um tratamento privilegiado ao pagamento da dívida pública. Leis são aprovadas ou até mesmo burladas para garantir a destinação prioritária dos recursos públicos para a remuneração do capital financeiro. A prioridade para o pagamento da dívida pública pelos Estados nacionais traz implicações para o financiamento das políticas sociais, incluindo as universidades públicas. A compreensão dos mecanismos de funcionamento do mercado financeiro internacionalizado é uma condição necessária para compreender as ações postas em prática pelo Estado, especialmente, em relação à concepção, implementação e financiamento das políticas sociais em geral e do financiamento da educação superior pública, nosso objeto particular de investigação.

Na segunda parte do trabalho, discutimos o papel que os Estados nacionais passaram a desempenhar, no contexto da crescente financeirização da economia e da hegemonia do chamado neoliberalismo, após os anos 1980. Analisamos também, as políticas sociais implantadas no Brasil, a partir dos anos 1990, inspiradas no ideário neoliberal, destacando as

políticas sociais colocadas em prática nos governos Lula e Dilma. Buscamos compreender a intervenção do Estado brasileiro, em relação às políticas sociais, especialmente nos governos Lula e Dilma, num contexto de acirrada disputa entre defensores da concretização dos direitos e políticas sociais, contidos na Constituição Federal de 1988, e diferentes governos pós-processo constituinte que passaram a advogar uma contrarreforma do Estado para beneficiar os detentores do capital e restringir os direitos da classe trabalhadora.

Na terceira parte do trabalho, tratamos do 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. No primeiro momento discutimos as prioridades estabelecidas pelo Ministério da Fazenda, por meio da política econômica, para a destinação dos recursos orçamentários da União. Na análise de documentos do Ministério da Fazenda, relativos à política econômica, buscamos respostas para as seguintes questões: Quais foram as prioridades da política econômica proposta pelo Ministério da Fazenda nos governo Lula e Dilma? Quais foram as políticas e os gastos sociais considerados prioritários? Qual foi a concepção de política social presente nas prioridades apontadas pelo Ministério da Fazenda para o financiamento das políticas sociais? Quais as consequências para o financiamento das universidades federais decorrentes das prioridades estabelecidas pelo Ministério da Fazenda? Para responder a tais indagações, analisamos dois documentos publicados pelas autoridades da área econômica, no início do governo Lula. No segundo momento, analisamos a execução do orçamento da União, no período de 2003 a 2014. Nesta análise procuramos verificar se as prioridades definidas pelo Ministério da Fazenda, por meio de seus documentos, foram concretizadas por meio da alocação efetiva dos recursos destinados para o pagamento da dívida pública e para o financiamento das políticas sociais, particularmente, para o financiamento das universidades federais.

## **1 CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL: O PROCESSO DE FINANCEIRIZAÇÃO DA ECONOMIA E A DÍVIDA PÚBLICA COMO INSTRUMENTO DE VALORIZAÇÃO DO CAPITAL**

“[...] estamos sendo engolidos pelos grandes empresários, atrás dos quais estão os bancos. [...]. O que é um assalto a banco comparado à fundação de um banco”.

Bertold Brecht (2004).

A partir das últimas décadas do século XX, vem ocorrendo uma série de transformações no sistema capitalista, com destaque para o crescimento cada vez mais acentuado das operações financeiras em ritmos superiores ao crescimento da riqueza real, mensurada pelo Produto Interno Bruto (PIB<sup>2</sup>) e do nível de investimentos em atividades diretamente relacionadas à esfera da produção. Tais transformações são uma tentativa, engendrada pelos detentores do capital, para superar uma crise estrutural do sistema capitalista que se manifestou no final dos anos 1960. Tal crise, ainda não superada, implicou uma crescente dificuldade de ampliação do processo de valorização do capital na esfera produtiva.

Nesse novo cenário de crise, 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

<sup>2</sup> De acordo com Sandroni (1999), o PIB refere-se ao valor agregado de todos os bens e serviços finais produzidos dentro do território econômico de um país, independentemente da nacionalidade dos proprietários das unidades produtoras desses bens e serviços. O PIB pode ser calculado sob três aspectos. Pela *ótica da produção*, corresponde à soma dos valores agregados líquidos dos setores primário, secundário e terciário da economia, mais os impostos indiretos e a depreciação do capital, menos os subsídios governamentais. Pela *ótica da renda*, é calculado a partir das remunerações pagas dentro do território econômico de um país, sob a forma de salários, juros, aluguéis e lucros distribuídos; somam-se a isso os lucros não distribuídos, os impostos indiretos e a depreciação do capital e, finalmente, subtraem-se os subsídios. Pela *ótica do dispêndio*, resulta da soma dos dispêndios em consumo das unidades familiares e do governo, mais as variações de estoques, menos as importações de mercadorias e serviços e mais as exportações. Sob essa ótica, o PIB é, também, denominado Despesa Interna Bruta.

nacionais. Os Estados nacionais foram “reformados” e passaram a cumprir um novo papel de modo a tentar garantir a rentabilidade do capital na esfera financeira.

Diante do crescente “poder da finança”<sup>3</sup>, a dívida pública<sup>4</sup> converteu-se num dos principais instrumentos utilizados pelos Estados para viabilizar a rentabilidade do capital por meio da transferência da riqueza da esfera produtiva, na forma de impostos arrecadados, para a valorização do capital, especialmente na esfera financeira. Desta forma, parcelas cada vez maiores do fundo público têm sido destinadas prioritariamente para atender o “apetite insaciável” do mercado 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.

Neste capítulo, pretendemos discutir as transformações mais recentes do capitalismo, na passagem para o século XXI, num contexto marcado por uma crise estrutural do sistema do capital iniciada no final dos anos 1960 (MÉSZÁROS, 2009a) e que deu origem a uma nova etapa de desenvolvimento do capitalismo mundial, uma nova fase de acumulação denominada por Chesnais (1996) de “mundialização do capital”. Na primeira parte do capítulo, pretendemos descrever o processo que conduziu à emergência da chamada mundialização financeira. Na segunda parte, pretendemos discutir de que forma a dívida pública converteu-se em mecanismo de transferência dos recursos públicos para a valorização do capital na esfera financeira.

<sup>3</sup> De acordo com Chesnais (2005), a expressão é de André Orléan, *In: Le pouvoir de La finance* (Paris, 1996).

<sup>4</sup> De acordo com Fattorelli (2013b, p. 44), a dívida pública “Corresponde a obrigações assumidas pelo Estado – em âmbito federal, estadual ou municipal – ou por entidades do setor público (Banco Central, empresas públicas etc.). A dívida pública pode ser externa ou interna, direta ou indireta. Em seu aspecto formal, a dívida pode ser contratual (quando está formalizada em contrato firmado entre o devedor e o credor) ou mobiliária (quando são emitidos títulos públicos)”. Ainda de acordo com Fattorelli (2013b, p. 45), no caso da dívida imobiliária (na forma de títulos públicos emitidos) não há uma distinção muito clara entre dívida interna e externa. Teoricamente a dívida interna seria “a dívida contraída em moeda nacional junto a residentes no país” e a dívida externa seria “a dívida contraída em moeda estrangeira (dólar, ouro, iene, libra etc.) junto a residentes no exterior.” Na prática, em tempos de desregulamentação financeira, os títulos da dívida interna poderão ser comprados por bancos estrangeiros e nesse caso a dívida “interna” converte-se em “externa” e os títulos da dívida externa poderão ser emitidos em moeda nacional, como ocorreu no Brasil, a partir de 2005. Além disso, residentes no país também poderão comprar títulos de dívida externa. De acordo com Fattorelli (2013b), o endividamento é considerado direto quando “corresponde a obrigações financeiras contraídas diretamente pelo Estado ou por entidades do setor público com os diferentes tipos de credores. Pode ser interno ou externo”. O endividamento é considerado indireto quando “corresponde a compromissos assumidos pelo Estado quando o governo concede algum tipo de garantia ou aval a empréstimos ou obrigações financeiras contraídos por terceiros – empresas ou entidades financeiras públicas ou privadas, que são os devedores originais” (FATTORELLI, 2013b, p. 46).

As transformações no capitalismo contemporâneo resultaram em um novo padrão de acumulação mundial que permitiu a livre circulação dos capitais em escala planetária. Esse regime de acumulação, centrado no poder das instituições financeiras, tem como agentes principais os bancos, os fundos de pensão, os fundos de investimentos, as seguradoras e outras empresas financeiras especializadas. Nesse novo regime de acumulação financeirizado<sup>5</sup>, observa-se um crescimento das operações financeiras em ritmos qualitativamente muito superiores ao PIB, aos investimentos produtivos ou às trocas comerciais. Chesnais (1998), para exemplificar essa situação, demonstra que, no período de 1980 a 1992, a taxa média anual de crescimento do estoque de ativos financeiros (6% ao ano) foi 2,6 vezes superior à taxa média anual da formação bruta de capital fixo (2,3% ao ano), nos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE<sup>6</sup>). Tais números indicam que o crescimento dos ativos financeiros (ações e títulos negociáveis) tem se dado num ritmo superior ao do crescimento da economia real<sup>7</sup>.

Mesmo com o impacto da chamada crise financeira que eclodiu em 2008, os ativos financeiros não interromperam a sua trajetória ascendente, se comparada ao crescimento do PIB. De acordo com Nakatani e Gomes (2014), após 2008, na continuidade da crise, especialmente nos países da zona do euro, verificou-se uma pequena redução do total de ativos financeiros de posse de bancos e de outras instituições financeiras. Entretanto, alguns

<sup>5</sup> Para Chesnais (2005, p. 37), “por acumulação financeira, entende-se a centralização em instituições especializadas de lucros industriais não reinvestidos e de rendas não consumidas, que têm por encargo valorizá-los sob a forma de aplicação em ativos financeiros – divisas, obrigações e ações – mantendo-os fora da produção de bens e serviços”.

<sup>6</sup> Organização de cooperação internacional, sediada em Paris (França), criada em 1961, como sucessora da Organização para a Cooperação Econômica (OECE), criada em 1948 para ajudar os países europeus a gerir os recursos advindos do Plano Marshall para a reconstrução de Europa no pós-guerra. A OCDE é composta atualmente por 34 países que aceitam os princípios da democracia representativa e da economia de mercado. Os países membros da OCDE são os seguintes: Alemanha, Austrália, Áustria, Bélgica, Canadá, Chile, Coréia do Sul, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Israel, Itália, Japão, Luxemburgo, México, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Suécia, Suíça e Turquia.

<sup>7</sup> De acordo com Kon (1991), a formação Bruta de Capital Fixo é a medida estatística do investimento físico da economia determinada pelo estoque de Capital Fixo (máquinas, equipamentos, instalações, obras de infraestrutura, dentre outros). O crescimento do capital fixo indica o crescimento da riqueza real de um determinado país ou região. Diz respeito às riquezas historicamente acumuladas e destinadas ao desenvolvimento das atividades produtivas. É, portanto, um indicador da capacidade vigente e futura de desenvolvimento da economia e do esforço no sentido da expansão de seu potencial produtivo. Para Sandroni (1999, p. 80), o capital fixo, “de acordo com a concepção marxista, é a parte não circulante do capital constante, isto é, a parte do capital utilizada para a expansão das atividades produtivas” como, por exemplo, a aquisição de máquinas, equipamentos, instalações, construção de obras de infraestrutura.

ativos financeiros, como é o caso dos títulos da dívida pública, não sofreram nenhuma desvalorização com a crise. Pelo contrário, verificou-se um aumento significativo dos ativos financeiros, na forma de títulos da dívida pública<sup>8</sup>. A dívida pública dos Estados nacionais tem crescido, pois os mesmos têm recorrido à emissão de títulos públicos, muitas vezes, para lastrear as operações de socorro às instituições financeiras e às grandes transnacionais. A dívida pública tem sido utilizada como instrumento para a transferência dos recursos públicos para o setor privado.

Mészáros (2009a), ao discutir a crise que se manifestou, mais explicitamente em 2008, concluiu que tal crise não pode ser caracterizada como uma crise conjuntural ou setorial circunscrita ao sistema financeiro. Para o autor, a crise é estrutural, pois em suas diferentes manifestações revela a existência de uma barreira que ameaça o necessário e contínuo processo de valorização do capital, razão de ser do modo de produção capitalista. No atual momento histórico, os capitalistas ao buscarem, por diferentes formas, alimentar o ciclo de valorização do capital, intensificam as consequências destrutivas de uma produção voltada exclusivamente para a autoreprodução do capital e colocam em risco o futuro da humanidade. A reflexão desse autor nos ajuda a compreender a íntima relação entre a chamada crise financeira e o setor produtivo, no contexto da crise estrutural do capital, e suas consequências para a classe trabalhadora:

A imensa expansão especulativa do aventureirismo financeiro – sobretudo nas últimas três ou quatro décadas – é naturalmente inseparável do aprofundamento da crise dos ramos produtivos da indústria assim como das resultantes perturbações que surgem com a absolutamente letárgica acumulação de capital (na verdade acumulação fracassada) no campo produtivo da atividade econômica. [...]. Naturalmente, **a consequência necessária da crise sempre em aprofundamento nos ramos produtivos da ‘economia real’ [...] é o crescimento do desemprego por toda a parte numa escala assustadora, e a miséria humana a ele associada**. Esperar uma solução feliz vinda do resgate do Estado capitalista seria uma grande ilusão. [...] as recentes tentativas de conter os sintomas da crise que se intensificam pela nacionalização – camouflada de forma cínica – de grandezas astronômicas da bancarrota capitalista, por meio dos recursos do Estado ainda a serem inventadas, só cumprem o papel de sublinhar as determinações causais antagônicas profundamente

<sup>8</sup> Nakatani e Gomes (2014, p. 75), tomando como referência os dados informados pelo BIS (Bank for International Settlements - Banco Internacional de Compensações), relativos aos títulos da dívida interna de 35 países (maiores devedores), incluindo o Brasil, afirmam que, no período de 2005 a 2011, o valor total de títulos da dívida pública, cresceu ininterruptamente: em 2007 totalizavam US\$ 26,772 trilhões; em 2008, ano do “estouro” da crise, US\$ 29,441 trilhões; em 2009, US\$ 34,018 trilhões; em 2010, US\$ 38,887 trilhões; em 2011, US\$ 42,087 trilhões.

enraizadas da destrutividade do sistema capitalista. Pois o que está fundamentalmente em causa hoje não é apenas uma crise financeira maciça, mas o potencial de autodestruição da humanidade no atual momento de desenvolvimento histórico, tanto militarmente como por meio da destruição em curso da natureza (MÉSZÁROS, 2009a, p. 25; 29, grifos nossos).

Associamo-nos a Mészáros (2009a) na compreensão de que a chamada crise financeira é uma das manifestações da crise estrutural do capital. Do ponto de vista da classe trabalhadora, tal crise se manifesta como uma crise social, cada vez mais aguda, com o crescimento acelerado do desemprego e da miséria. Também entendemos que é uma impossibilidade histórica os Estados capitalistas apresentarem soluções estruturais para tal crise, do ponto de vista dos interesses imediatos e históricos da classe trabalhadora.

A superação da crise, do ponto de vista do trabalho, é um desafio, um fardo histórico, que continua a exigir uma resposta do ponto de vista programático das organizações da classe trabalhadora que não foram cooptadas pelos representantes do capital e permanecem como entidades autônomas e independentes. Esperar uma solução vinda de cima, do Estado – mesmo que gerido por representantes de partidos que se dizem compromissados com os trabalhadores, mas que renegaram os interesses históricos da classe – seria alimentar uma ilusão com trágicas consequências organizativas para os trabalhadores.

O crescimento cada vez mais acentuado da esfera financeira, em ritmos superiores aos índices de crescimento do investimento, do Produto Interno Bruto (PIB) ou do comércio exterior, permitiu que as instituições financeiras e seus operadores passassem a comandar, de forma cada vez mais acentuada, a repartição da riqueza social e a determinar as prioridades da destinação do fundo público.

A repartição da riqueza é cada vez mais concentrada, em favor das instituições financeiras. Essa dinâmica, altamente concentradora de riqueza, de acordo com Chesnais (1996), nutre-se de dois mecanismos: a formação de capital fictício, por meio da “inflação do valor dos ativos” financeiros, e a transferência efetiva de riquezas para a esfera financeira, que tem no pagamento da dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento), e nas políticas monetárias associadas a este, um dos mecanismos mais importantes. Parcelas cada vez maiores do orçamento e percentuais cada vez mais elevados do PIB dos Estados nacionais têm sido destinados, por meio da dívida pública, para o circuito da valorização do capital

financeiro, em proveito de um restrito grupo de rentistas, beneficiários do processo de financeirização.

Compreender os mecanismos utilizados atualmente pelos operadores do mercado financeiro para concentrar a riqueza socialmente produzida e para puncionar 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 e do financiamento da educação superior pública, objeto particular de estudo deste trabalho.

Para compreender o presente e projetar o subsequente é preciso, também, compreender o antecedente. Assim, faz-se necessário compreender e, sucintamente, descrever o processo que conduziu à emergência da chamada mundialização financeira, com a predominância de um sistema financeiro internacionalizado, desregulamentado que “procura fazer dinheiro” de forma contínua e crescente em escala planetária.

## **1.1 A emergência do processo de mundialização financeira**

Chesnais (1996) utiliza o termo “mundialização do capital” para caracterizar uma nova configuração do capitalismo mundial, iniciada no final dos anos 1960, que vai resultar atualmente na predominância da acumulação na esfera financeira. Segundo esse autor, o crescimento espetacular das transações financeiras fez do capital portador de juros<sup>9</sup> o centro das relações econômicas e sociais.

Para Chesnais (1996), vivemos num tempo marcado pelo predomínio da valorização do capital na esfera financeira, por meio de operações de empréstimos e da compra e venda de ações e de outros títulos financeiros. No entanto, tal processo de valorização se nutre da esfera

---

<sup>9</sup> O capital portador de juros “foi definido por Marx como o capital que funciona como uma mercadoria que, uma vez alienada por certo período, retorna ampliada. Essa ampliação se realiza pela retenção de uma massa de mais-valia a título de remuneração sob a forma de juros” (BOTOMORE, 2001 *apud* VALE, 2011, p. 143).

produtiva. A reflexão marxiana é esclarecedora a respeito da impossibilidade do “dinheiro fazer dinheiro” sem a mediação direta da produção, por meio do investimento produtivo e da mobilização da força de trabalho. De acordo com Marx (1984b),

Só mediante o seu emprego [do dinheiro emprestado na produção] ele se valoriza, se realiza como capital. Mas é como capital *realizado* que o mutuário tem de devolvê-lo, portanto como valor acrescido de mais valia (juro); e esta última só pode ser parte do lucro por ele realizado. Apenas parte, não a totalidade. Pois o valor de uso [do dinheiro emprestado], para o mutuário, consiste que esse capital lhe produza lucro. Caso contrário, não teria havido nenhuma alienação de valor de uso por parte do prestamista. Por outro lado, o lucro todo não pode ficar com o mutuário. Pois se ficasse, ele nada pagaria pela alienação do valor de uso e devolveria ao prestamista o dinheiro adiantado apenas como simples dinheiro, não como capital, como capital realizado, pois só é capital realizado como  $D + \Delta D$ .

**Ambos, o prestamista e o mutuário, despendem a mesma soma de dinheiro como capital. Mas só nas mãos do último [do empresário produtivo] ela funciona como capital.** O lucro não se duplica pela dupla existência da mesma soma de dinheiro como capital para duas pessoas. Esta só pode funcionar como capital para ambos mediante a repartição de lucro. A parte que cabe ao prestamista chama-se juro (MARX, 1984b, p. 265, grifo nosso).

Para Chesnais (1996), a “mundialização do capital”, embora conserve alguns traços característicos do período fordista e do período inicial da época imperialista<sup>10</sup> (extrema centralização e concentração de capitais e interpenetração das finanças e da indústria), se distingue de tais períodos, pois o sentido e o conteúdo da acumulação e os seus resultados são bem diferentes.

O estilo de acumulação é dado pelas novas formas de centralização de gigantescos capitais financeiros (os fundos mútuos e fundos de pensão), cuja função é frutificar principalmente no interior da esfera financeira. Seu veículo são os títulos (*securities*) e sua obsessão, a rentabilidade aliada à ‘liquidez’, da qual Keynes denunciara o caráter ‘anti-social’, isto é, antitético ao investimento de longo prazo. Não é mais um Henry Ford ou um Carnegie, e sim o administrador praticamente anônimo (e que faz questão de permanecer anônimo) de um fundo de pensão com ativos financeiros de várias dezenas de bilhões de dólares que personifica o ‘novo capitalismo’ de fins do século XX (CHESNAIS, 1996, p.14-15).

Nesse “novo capitalismo” as operações na esfera das finanças atingem o mais alto grau de mobilidade e a economia mundial é marcada pela “financeirização extremada onde

---

<sup>10</sup> Chesnais (1996) refere-se ao período de 1880 a 1913.

prevalece o domínio do capital rentista, para não dizer capital de agiotagem, e de operações fraudulentas sobre o capital orientado para o desenvolvimento das forças produtivas” (CHESNAIS, 1996, p. 318). O capital rentista procura “fazer dinheiro” sem sair da esfera financeira sob a forma de juros, de dividendos e de outras formas de pagamentos recebidos pela posse de ações e de outros títulos financeiros, enfim “de lucros nascidos de especulação bem sucedida” (CHESNAIS, 2005, p. 36).

Com o predomínio do capital rentista, uma fração muito elevada das transações financeiras se desenvolve no circuito restrito das instituições financeiras especializadas, sem contrapartida direta com a esfera produtiva (trocas de mercadorias e serviços, bem como investimentos produtivos). Esse quadro desencadeia um movimento de relativa autonomia do capital rentista em relação à esfera produtiva. Entretanto, essa autonomia é apenas aparente. É na esfera da produção que se cria a riqueza e “a esfera financeira é alimentada pela riqueza criada através do investimento e da mobilização de uma força de trabalho de múltiplos níveis de qualificação” (CHESNAIS, 1998, p. 15).

Para Chesnais (1998, p. 351), a hipertrofia financeira, presente no capitalismo contemporâneo, caracteriza-se pela “emergência de um regime de acumulação financeirizado mundial” cujo funcionamento “é amplamente ditado pelas operações e opções de um capital financeiro mais concentrado e centralizado do que em qualquer outro período precedente da história”.

O que teria dado origem a esse novo regime de acumulação financeirizado? Para Chesnais (1998, p. 17), a mundialização financeira não pode ser compreendida fora daquilo que os regulacionistas denominam de “crise do modo de regulação fordista” e que os marxistas descrevem como sendo o ressurgimento de contradições clássicas do modo de produção capitalista que se manifestaram, desde o final dos anos 1960, nas crescentes dificuldades de valorização do capital investido na produção.

De acordo com a formulação marxiana, na sociedade capitalista a contradição mais visível é a produção social da riqueza contraposta à sua apropriação privada orientada unicamente pela busca incessante de lucro. No capitalismo, a produção da riqueza tem como objetivo a valorização do capital e não a satisfação das necessidades humanas. De acordo com Marx (1984b, p. 183), a valorização do capital é a única finalidade da produção capitalista e a queda da taxa de valorização do capital global, da taxa de lucro, “[...] retarda a formação de

novos capitais autônomos, e assim aparece como ameaça para o desenvolvimento do processo de produção capitalista; ela promove a superprodução, especulação, crises, capital supérfluo, ao lado de população supérflua". Mais adiante, Marx (1984b) afirma:

**A verdadeira barreira para a produção capitalista é o próprio capital, isto é: que o capital e sua autovalorização apareçam como ponto de partida e como ponto de chegada, como motivo e finalidade da produção; [...] As barreiras entre as quais unicamente podem mover-se a manutenção e a valorização do valor-capital, que repousam sobre a expropriação e a pauperização da grande massa dos produtores, essas barreiras entram portanto constantemente em contradição com os métodos de produção que o capital precisa empregar para seu objetivo e que se dirigem a um aumento ilimitado da produção, à produção com finalidade em si mesma, a um desenvolvimento incondicional das forças produtivas sociais do trabalho. O meio – desenvolvimento incondicional das forças produtivas sociais do trabalho – entra em contínuo conflito com o objetivo limitado, a valorização do capital existente. Se por conseguinte, o modo de produção capitalista é um meio histórico para desenvolver a força produtiva material e para criar um mercado mundial que lhe corresponde, ele é simultaneamente a contradição constante entre essa sua tarefa histórica e as relações sociais de produção que lhe correspondem (MARX, 1984b, p. 189, grifo nosso).**

De acordo com a formulação de Marx, a crise no modo de produção capitalista caracteriza-se pela produção em excesso, pela superprodução e não pela escassez que caracterizava as crises que se manifestavam nos modos de produção anteriores. As crises no capitalismo decorrem do fato de que a razão de ser de tal modo de produção está na produção crescente de valor. Muito mais do que a satisfação das necessidades humanas, o modo de produção capitalista tem como finalidade a produção do valor, do dinheiro acrescido de mais dinheiro, "do valor que se valoriza". Os capitalistas, na sua busca insaciável pela valorização do capital, produzem em excesso, em relação à capacidade de pagamento do mercado consumidor, e provocam a queda da taxa de lucro desencadeando uma crise que coloca em risco a manutenção do processo de valorização do capital. Tal crise manifesta-se periodicamente de diferentes formas, com maior ou menor intensidade, ao longo da história do capitalismo.

No final dos anos 1960, o capitalismo é abalado pela manifestação de mais uma crise de valorização do capital. Uma massa crescente de capitais que não encontrava a rentabilidade adequada nas condições de produção, vigentes no período fordista, passa a buscar novas formas de valorização, um novo processo de acumulação que paulatinamente, por etapas, se desloca da esfera da produção para a esfera financeira.

Para Chesnais (1996; 1998; 2005), a primeira etapa do processo de acumulação financeira resultou da reconstituição da concentração do capital sob a forma financeira, nos anos 1950, nos EUA e, nos anos 1960, na Europa, como resultado de dois processos: a) a acumulação industrial dos “anos dourados” favoreceu, por meio de políticas fiscais, as famílias com rendimentos mais elevados a investirem recursos de poupança em títulos de seguro de vida; b) os assalariados passaram a receber seus vencimentos mensalmente e viraram-se obrigados a abrirem conta em banco ou correio. Deste modo, uma massa de dinheiro líquido passou a afluir aos bancos e permitiu que tais instituições pudessem aumentar, imediatamente, as suas operações de crédito. Mais tarde, após a constituição de um mercado financeiro internacional desregulamentado, essa massa de dinheiro permitiu que os bancos realizassem operações ainda mais lucrativas, por meio de aplicações de curto ou curtíssimo prazo.

A reconstituição de um mercado financeiro internacional desregulamentado, sem controle estatal, não ocorreu naturalmente. Foram necessárias intervenções institucionais, por meio da ação dos Estados, que permitiram em 1958<sup>11</sup>, a criação como *offshore*<sup>12</sup> na City de Londres<sup>13</sup>, de um mercado interbancário de capitais líquidos registrados em dólares, denominado de “mercado de eurodólares”, com estatuto próprio, desregulamentado, próximo ao de um paraíso fiscal<sup>14</sup>. Esse mercado interbancário, primeira base de operação internacional do capital portador de juros, foi constituído com a contribuição de grandes empresas e de bancos que aproveitaram a oportunidade para internacionalizarem as suas

<sup>11</sup> Até então os Estados nacionais mantinham um controle rígido sobre a alocação de divisas por meio de regulamentações adotadas após a grave crise do capital que eclodiu a partir de 1929, com a quebra da Bolsa de Valores de Nova York. Em 1958, foi dissolvida a “União Européia de Pagamentos”, sistema de compensações multilaterais dos saldos comerciais dos países membros. Essa dissolução abriu caminho para aplicações financeiras sob a forma de depósitos remunerados fora do país de origem. Será o mercado interbancário criado em Londres, nesse mesmo ano, que irá abrigar essas aplicações (CHESNAIS, 2005).

<sup>12</sup> De acordo com a Encyclopédia de Finanças, *offshore* é o lugar onde se realizam investimentos praticamente isentos de tributação e de regulamentação. Tais investimentos são realizadas por pessoas físicas ou jurídicas não-residentes (RUDGE; MARTINS, 2015).

<sup>13</sup> De acordo com a Encyclopédia de Finanças, *City* é o termo genérico que indica a região onde se concentram as instituições financeiras na cidade de Londres (RUDGE; MARTINS, 2015).

<sup>14</sup> De acordo com Sandroni (1999), 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, Bahrein, Cingapura, Hong-Kong, Ilhas Cayman, Liechtenstein, Luxemburgo, Mônaco, Suíça, dentre outros.

operações. Lucros não repatriados e não reinvestidos na produção, devido à baixa rentabilidade, são depositados em eurodólares pelas firmas transnacionais norte-americanas.

No início dos anos 1970, à medida que o dinamismo dos “anos dourados” se esgota, o afluxo de recursos não reinvestidos se intensifica, aumentando exponencialmente a massa de capitais procurando maior rentabilidade fora da esfera da produção, como capital de empréstimo e de aplicação financeira. Somado a isso, no início dos anos 1970, como resposta aos problemas enfrentados pelos Estados Unidos relacionados à inflação e aos déficits comercial e público, agravados pelo financiamento da Guerra do Vietnã, o presidente Nixon decretou unilateralmente a abolição do sistema criado na Conferência de Bretton Woods<sup>15</sup> pondo fim à paridade dólar-ouro<sup>16</sup>, com a adoção de taxas de câmbio flexíveis. Tal decisão possibilitou a emissão de moeda sem lastro, aumentando fortemente o volume de dinheiro circulando no mercado. O chamado excesso de liquidez foi canalizado pelos bancos privados que buscaram no mercado financeiro a oportunidade de valorização dessa gigantesca massa de recursos.

Para Chesnais (2001, p. 14), o fim da paridade dólar-ouro libertou a moeda norte-americana da rigidez imposta pela sua conversibilidade em ouro e representou “a primeira vitória da finança concentrada e abriu a via para medidas mais radicais de liberalização e desregulamentação financeiras” que seriam empreendidas nos anos seguintes.

<sup>15</sup> Conferência Monetária e Financeira das Nações Unidas, realizada em julho de 1944, em Bretton Woods (Estados Unidos), com representantes de 44 países, para planejar, no pós-guerra, a estabilização da economia internacional e das moedas nacionais. Os acordos assinados em Bretton Woods tiveram validade para o conjunto das nações capitalistas lideradas pelos Estados Unidos, resultando na criação do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Internacional de Reconstrução e Desenvolvimento (Bird). A Conferência de Bretton Woods deu origem a uma nova ordem internacional, baseada no livre comércio e na plena liberdade de movimentação de capitais, sob a hegemonia dos Estados Unidos (SANDRONI, 1999).

<sup>16</sup> O compromisso da paridade dólar-ouro foi estabelecido na Conferência de Bretton Woods. O dólar foi estabelecido como moeda referência internacional para “facilitar os intercâmbios comerciais”. A paridade estabelecida era de uma onça (31,104 gramas) de ouro para cada 35 dólares (FATTORELLI, 2013b, p. 29). A paridade, estabelecida em Bretton Woods, garantia que qualquer indivíduo, instituição financeira, empresa ou banco poderia trocar, junto ao *Federal Reserve* (Banco Central dos EUA), as notas de dólares que possuísse pelo correspondente em ouro. Com a decisão de Nixon, o ouro não seria mais o garantidor do valor do dólar norte-americano, mas, a palavra do governo americano, respaldada pelo seu tesouro nacional. A partir de então foi adotada a chamada moeda fiduciária, a moeda não lastreada a nenhum metal. Seu valor advém da confiança (*Fidúcia* em latim) que as pessoas têm na autoridade ou instituição que a emitiu. A moeda fiduciária pode se apresentar na forma de cédula de papel-moeda, título de crédito, ordem de pagamento, cheque ou qualquer outro documento aceito como pagamento de outro produto ou serviço por outra empresa, pessoa ou instituição.

A segunda etapa do processo de acumulação financeira, de acordo com Chesnais (2005; 1996), tem início a partir de 1976 com a “reciclagem dos petrodólares”, ou seja, das elevadas somas de recursos monetários, resultantes do aumento temporário do preço do petróleo. Tais recursos foram aplicados, principalmente, pelos produtores de petróleo do Golfo Pérsico no mercado interbancário de Londres. Os “petrodólares” e, mais tarde, os narcodólares<sup>17</sup> foram utilizados pelos bancos internacionais, sediados em Londres e em outras praças *off shore*<sup>18</sup>, para oferecer empréstimos e linhas de crédito aos países do Terceiro Mundo, principalmente da América Latina. Essa “reciclagem” deu origem, nos anos 1970, ao processo de crescente endividamento dos chamados países em desenvolvimento.

A respeito do endividamento dos países latino-americanos, Kucinski e Branford (1987 *apud* GONÇALVES; POMAR, 2001, p. 10) afirmam que endividamento e ditaduras militares andaram juntos na América Latina: “Em 1962, o governo norte-americano criou um programa de treinamento para as forças armadas do subcontinente. No mesmo ano, o presidente argentino Arturo Frondizi é deposto [...]. Em seguida foram depostos os presidentes do Equador, da República Dominicana, do Brasil, da Bolívia, do Peru, do Chile, do Uruguai. O ciclo de golpes perdurou de 1962 a 1984 e resultou na instauração de governos subservientes ao sistema financeiro internacional, o que redundou num crescimento desmedido da dívida

<sup>17</sup> Lucros derivados da produção e comercialização internacional de drogas ilegais que foram reciclados pelo mercado financeiro transnacional.

<sup>18</sup> De acordo com Martins (2013), o jornalista investigativo britânico Nicholas Shaxson é autor de um livro produzido recentemente a partir de pesquisa a respeito do mundo paralelo das finanças ocultas, dos paraísos fiscais: *Treasure Islands: Uncovering the Damage of Offshore Banking and Tax Havens*. Para Shaxson, a Grã-Bretanha está no centro de uma rede de paraísos fiscais que abastece a City de Londres de capital e lhe fornece um gigantesco volume de negócios. Essa rede de paraísos fiscais envolve o planeta: cada *link* “captura” o capital que transita por sua esfera geográfica e o envia para a City. Os Estados Unidos também dispõem de uma pequena rede de satélites, tais como o Panamá ou as Ilhas Virgens norte-americanas, mas essa rede nem se compara à britânica. Os paraísos fiscais possibilitam sonegar impostos, certamente, mas também fugir às leis penais, à regulação financeira, às obrigações de transparência. Atualmente todas as grandes corporações transnacionais atuam nesses paraísos. Não operar nesse mundo de finanças ocultas penalizaria as corporações eventualmente dispostas a respeitar seus sistemas tributários nacionais, obrigando-as a cobrar preços superiores aos das concorrentes. É, também, nestes paraísos fiscais que as grandes redes de crime organizado escondem e “lavam” (legalizam) seu dinheiro. Quem precisa dar aparência de legalidade a uma soma obtida por meios ilícitos transfere-a para uma conta bancária *offshore* e, mais tarde, reintroduz o dinheiro no país, na forma de crédito proveniente de uma instituição respeitável, com sede na Suíça, em Luxemburgo ou nas Ilhas Virgens. Quem irá investigar a origem primeira do dinheiro? Quase todas as instituições bancárias importantes têm relações com a rede financeira instalada nos paraísos fiscais. Por meio delas, tornam-se capazes de oferecer aos clientes *Premium* a possibilidade de ocultar dinheiro — obtido legal ou ilegalmente — e de reintroduzi-lo no país, sempre que necessário. Os procedimentos adotados nas transferências de recursos são tão “eficientes” que autoridades policiais ou bancárias eventualmente interessadas em descobrir a identidade de um depositante irão deparar-se com uma “muralha blindada”.

externa dos países latino-americanos. No caso do Brasil, de acordo com Gonçalves e Pomar (2001), em 1964 a dívida era de cerca de 2,5 bilhões de dólares. Quando o último presidente general deixou o governo, em 1985, a dívida tinha passado dos 100 bilhões de dólares<sup>19</sup>.

O crescente endividamento dos chamados países terceiro-mundistas, observado nos anos 1960/70, irá redundar, nos anos 1980, na chamada crise da dívida do Terceiro Mundo, como decorrência da alta das taxas de juros, resultante da política protecionista adotada por Paul Volcker, presidente do Banco Central dos Estados Unidos, o *Federal Reserve System* (FED).

Ainda, na segunda etapa do processo de mundialização financeira, os governos do EUA e do Reino Unido, no período de 1979-81, adotaram medidas com vistas à drástica redução do controle dos movimentos de capitais para o exterior. Tais medidas, também implementadas pelos demais países do G7 (Alemanha, Canadá, França, Itália e Japão), permitiram a criação de um sistema financeiro liberalizado e mundializado. Desde o começo dos anos 1980 ocorre uma rápida expansão dos mercados de obrigações<sup>20</sup>, interconectados internacionalmente. As mudanças na legislação permitiram que os Fundos de Pensão e Fundos de Investimentos<sup>21</sup> pudessem atuar como operadores no mercado financeiro. A partir de então, tais fundos convertem-se em instituições financeiras dominantes, em razão das

<sup>19</sup> De acordo com Gonçalves e Pomar (2001, p. 10): “No governo Médici (1969-74), ocorreu o chamado ‘milagre econômico’: a taxa média anual de crescimento foi de 10,7%. Nesse período, a dívida externa já cresceu mais rápido que nosso Produto Interno Bruto: 211% contra 208%, respectivamente. Em termos de valor, a dívida externa passou de 11% do PIB, em 1969, para 16,6% do PIB, em 1973. O Brasil passa a receber mais empréstimos em moeda do que “capital de risco”. Entretanto, será no governo Geisel (1974-79) que a dívida externa experimentará seu grande crescimento. Num contexto de crise econômica internacional [...] o governo optou por endividar-se para financiar o II Plano Nacional de Desenvolvimento. No período Geisel, a dívida passou de 13,8 bilhões de dólares (fins de 1973) para 52,8 bilhões de dólares (em 1978), um aumento de 283%. A dívida passou a representar 26% de nosso PIB. No governo Figueiredo (1979-85), o modelo chega ao limite: a partir dos anos 80, o Brasil torna-se exportador líquido de capitais. Em 1984, a dívida correspondia a 48,2% do PIB. Nesses seis anos, o Brasil transferiu para o exterior 21 bilhões de dólares a mais do que havia recebido. O que só foi possível porque o governo estimulou a recessão interna e patrocinou um enorme esforço exportador, para gerar as divisas necessárias ao serviço da dívida”.

<sup>20</sup> Obrigações são títulos financeiros emitidos por empresas ou pelo poder público. Tais títulos rendem juros e representam um empréstimo feito ao emitente (SANDRONI, 1999). O portador do título tem direito a receber periodicamente juros e, numa determinada data, o reembolso do capital emprestado.

<sup>21</sup> De acordo com a Encyclopédia de Finanças (RUDGE; MARTINS, 2015), o Fundo de Investimento ou Fundo Mútuo é uma entidade financeira que, pela emissão de título de investimento próprio (Certificado de Investimento), concentra capitais de inúmeros investidores para aplicação em carteiras diversificadas de títulos, valores mobiliários, instrumentos financeiros, derivativos ou *commodities* negociadas em bolsas de mercadorias e futuros. O Fundo de Pensão é uma entidade constituída por empresa ou grupo empresarial com objetivo de administrar planos de previdência complementar para seus funcionários. A entidade é responsável pela administração da carteira de investimentos dos benefícios oferecidos aos participantes.

somas de recursos acumulados, ultrapassando a importância dos bancos no processo de centralização e concentração capitalistas<sup>22</sup>. Os Fundos de Pensão “deixam de ser a expressão de uma poupança modesta”, convertem-se em “instituições centrais do capital financeiro” e passam a ocupar “um lugar na primeira fila da finança especulativa” (CHESNAIS, 1998, p. 33). O esforço dos governos Lula e Dilma para aprovar e implantar uma reforma da previdência dos servidores públicos, com a criação de um Fundo Complementar de Previdência, integra as iniciativas de diferentes governos, subservientes à lógica da mundialização financeira, para canalizar parte da riqueza (salários dos servidores públicos) para a esfera da “ciranda especulativa”.

A formação de mercados de obrigações, aberto a investidores financeiros estrangeiros, atendeu tanto a necessidade dos governos dos países industrializados quanto à dos grandes grupos de pensão e os fundos mútuos de investimento. A formação de tais mercados permitiu que os governos financiassem os seus déficits por meio da titularização<sup>23</sup> da dívida pública, ou seja, da emissão de títulos do Tesouro e de outros ativos da dívida pública nos mercados financeiros para captarem recursos. Por outro lado, os fundos de pensão e de investimento beneficiaram-se das oportunidades oferecidas pelo processo de liberalização dos fluxos financeiros para valorizarem o capital investido com as altas taxas de juros obtidas com a negociação dos títulos públicos.

No início dos anos 1990 tem início a terceira etapa da mundialização financeira, com a incorporação dos chamados “mercados emergentes”<sup>24</sup> à dinâmica da finança mundializada,

<sup>22</sup> Chesnais (1998) apresenta números que revelam o grande crescimento dos valores centralizados pelos Fundos de Pensão e pelos Fundos de Investimento, no período de 1980 a 1994, quando comparados a outros tipos de ativos financeiros. Os ativos financeiros centralizados pelos Fundos de Pensão evoluíram de US\$ 859 bilhões, em 1980, para US\$ 4,570 trilhões em 1990. Os Fundos de Investimentos evoluíram de US\$ 118 bilhões, em 1980, para US\$ 1,800 trilhão, em 1990. Os ativos das companhias de seguros evoluíram de US\$ 519 bilhões, em 1980, para US\$ 1,750 trilhão, em 1990. Os ativos financeiros dos bancos evoluíram de US\$ 342 bilhões, em 1980, para US\$ 1,180 trilhão, em 1990. Somente os Fundos de Pensão centralizavam em 1990 um volume de recursos financeiros superior aos demais tipos de investimento e quase quatro vezes mais que o montante de recursos financeiros dos bancos.

<sup>23</sup> A titularização refere-se à conversão de dívidas contratuais em dívidas mobiliárias negociáveis nos mercados financeiros internacionais.

<sup>24</sup> De acordo com a Enciclopédia de Finanças (RUDGE; MARTINS, 2015), são considerados emergentes os mercados financeiros, cambiais e de capitais em países periféricos, de pequena expressão econômica e financeira, onde o nível de risco de crédito e das operações financeiras é elevado. De acordo com Botaro (2000), na década de 1990 eram considerados emergentes, dentre outros, os seguintes países: Argentina, Brasil, Bulgária, Colômbia, Coréia do Sul, Equador, Filipinas, México, Marrocos, Nigéria, Panamá, Peru, Polônia, Rússia, Turquia, Venezuela, Coréia do Sul, Malásia, México, Polônia, África do Sul e Tailândia.

por meio da abertura de seus mercados financeiros e da titularização da dívida pública local. Nesse período, o Brasil, durante o governo de Fernando Henrique, adotou uma série de medidas com vistas a uma inserção do país no capitalismo financeirizado. De acordo com Freitas e Prates (2001), esse processo teve dois eixos centrais: a flexibilização da entrada de investidores estrangeiros e a adequação do marco regulatório doméstico ao novo modelo de financiamento internacional ancorado na emissão de *securities* (títulos de renda fixa e ações).

Para Paulani (2008), o Brasil, a partir de então, transformou-se em “plataforma internacional de valorização financeira”, um mercado no qual se tornaram possíveis os maiores ganhos do mundo num contexto em que tinham importância crescente os mercados secundários de papéis<sup>25</sup> e os investimentos em derivativos. A partir de então, tanto nos países centrais quanto nos periféricos, a dívida pública passa a alimentar continuamente, por meio do fundo público, a acumulação financeira.

As escolhas políticas dos governos Lula e Dilma, ao darem continuidade à política econômica adotada por Fernando Henrique, reforçaram o papel do Brasil como plataforma internacional de valorização financeira. O processo de transferência de riquezas para a esfera financeira, por meio da dívida pública, acarreta consequências importantes em relação às prioridades da destinação dos recursos do fundo público. Tal processo também determina a adoção de políticas que favorecem a acumulação financeira e impedem uma ampliação significativa dos recursos destinados ao financiamento das políticas sociais, de caráter universal, e das universidades federais, como veremos no segundo e terceiro capítulos deste trabalho.

As medidas de liberalização e desregulamentação de 1979-1981 deram origem ao atual sistema de finança mundializado, com escassas instâncias de supervisão e controle, com o predomínio do capital portador de juros e a ampliação do capital fictício.

---

<sup>25</sup> De acordo com Sandroni (1999), o mercado secundário é a fase do mercado de ações e títulos que vem logo em seguida ao mercado primário e se caracteriza pela obrigatoriedade de se fazer as transações nas Bolsas de Valores. O mercado primário tem pelo menos três significados distintos: 1) mercado no qual um empréstimo é feito diretamente a um devedor, que se distingue do mercado secundário, onde são vendidos títulos (*securities*) cuja origem é o empréstimo feito no mercado primário. Um banco ou instituição de crédito que mantém seus empréstimos até a data do vencimento, isto é, não vende esses créditos no mercado secundário; 2) mercado onde são transacionados, em primeira-mão, os títulos emitidos pelo governo (de sua dívida pública) mediante leilões. Os operadores deste mercado revendem os títulos no mercado secundário aos investidores em geral; 3) mercado no qual novas emissões de títulos, de contratos futuros e de opções são oferecidas.

Tendo em vista a centralidade que o conceito de capital fictício adquiriu, para a compreensão da mundialização financeira, faremos a seguir algumas observações a respeito desse conceito.

O capital fictício, conceito proposto por Marx, diz respeito à multiplicação ilusória da riqueza realmente existente por intermédio dos mecanismos monetários e financeiros. De acordo com Guttmann (2008, p. 99), Marx estabeleceu uma distinção entre o capital de empréstimo (capital portador de juros), que se amplia com uma parte do lucro obtido pelo capital produtivo, e o capital fictício cuja valorização se dá por conta de expectativas futuras, da capitalização do rendimento antecipado sem qualquer contrapartida direta em capital produtivo. Marx, na sua época, identificou como principais fontes do capital fictício as ações negociadas nas bolsas de valores, os títulos da dívida pública e a moeda de crédito, emitida pelos bancos sem lastro em depósitos respectivos. Além das formas enunciadas por Marx, o capital fictício, atualmente, assumiu a forma de outros títulos negociáveis, especialmente os chamados derivativos de créditos que se expandiram de forma extraordinária com a formação de um mercado internacionalizado de obrigações, a partir dos anos 1980, decorrente do processo de mundialização financeira.

Carcanholo e Sabadini (2009) utilizam o exemplo das ações negociadas na Bolsa de Valores, uma das formas que assume o capital fictício, para demonstrar que as mesmas representam um capital que pode ser, ilusoriamente, contado duas vezes: o valor real do patrimônio da empresa e o valor nominal delas mesmas. Nesse caso, de acordo com Godeiro (2011), a ação é contabilizada duas vezes: pela empresa que a emitiu, em seu capital social, e pela pessoa física ou jurídica que adquiriu a ação, que a considera como um ativo. Ambos os valores podem servir de garantia, por exemplo, para a aquisição de créditos bancários. Assim, o capital fictício é resultado mais direto do capital a juros, do sistema de crédito, quando duplica/multiplica aparentemente a riqueza real. Além disso, o valor das ações de uma empresa produtiva, por exemplo, é definido no mercado acionário, muitas vezes, de maneira independente daquilo que ocorre na esfera da produção ou do valor do patrimônio real da empresa.

As diversas formas que assume atualmente o capital fictício dissimulam as conexões com o processo real de valorização do capital, ao consolidar a imagem de um capital que se valoriza autonomamente, particularmente no mercado de compra e venda especulativa. A

valorização ou desvalorização especulativa das ações de uma determinada empresa vai redundar num aumento ou numa destruição do volume total do capital fictício existente na economia. Tal processo se dá na esfera da circulação e, aparentemente, não tem uma relação direta com a esfera da produção. O valor de mercado de determinada empresa durante um determinado período pode sofrer uma drástica queda e, nesse mesmo período, pode ocorrer um aumento do valor real de seu patrimônio.

Para exemplificar tal situação, vamos utilizar a comparação entre duas grandes empresas do setor produtivo, sediadas no Brasil: a Ambev e a Petrobrás. De acordo com notícia publicada no jornal Folha de São Paulo, em 15 de novembro de 2014, o valor no mercado (acionário) da Ambev era de R\$ 251,3 bilhões, em novembro de 2014, e o valor do patrimônio líquido (os bens e os valores a receber, descontadas as dívidas) era de R\$ 43,6 bilhões, em setembro de 2014 (DINHEIRO..., 2014). Esse exemplo demonstra que tal empresa tinha um valor de mercado (fictício) superior ao seu valor real (patrimônio líquido). No caso da Petrobrás, o seu valor de mercado caiu de R\$ 380,2 bilhões, no início do governo Dilma, para R\$ 173,9 bilhões em novembro de 2014. Entretanto, o valor do patrimônio líquido vinha crescendo, constantemente, ao longo dos últimos anos. Em junho de 2014, o valor patrimonial da Petrobrás era de 362,2 bilhões e o valor de mercado R\$ 173,9 bilhões, em novembro de 2014. Neste caso, a empresa tinha um valor de mercado inferior ao seu valor real (patrimônio líquido).

Os valores das ações e dos títulos dependem, aparentemente, de seu retorno na forma de dividendos e de lucros provenientes da mera venda a preços maiores de tais títulos sem relação direta com a produção real. Entretanto, Carcanholo e Sabadini (2009) destacam que é preciso compreender o capital fictício dialeticamente, ao mesmo tempo, como fictício e real. Quando há uma drástica queda no preço das ações de uma determinada empresa é destruída uma parte do capital fictício e não do patrimônio real da empresa. Entretanto, as condições de mercado que produzem destruição de capital fictício determinam, também, em maior ou menor grau, a destruição de capital real com consequências para os detentores do capital e para os trabalhadores. Os grandes investidores, detentores de ações desvalorizadas, poderão exigir dos gestores da empresa maior retorno, na forma de dividendos, com vistas a alavancar o preço das ações. A redução das margens de lucro poderá acarretar, por exemplo, uma redução nos investimentos produtivos e uma maior exploração sobre a força de trabalho.

A destruição de capital fictício, por meio da desvalorização do preço das ações, vai parecer uma destruição da riqueza real, e de fato é, só que, inicialmente, tal destruição de riqueza manifesta-se exclusivamente do ponto de vista do ato individual e isolado dos investidores.

O caso da forte desvalorização do preço das ações da Petrobrás, ocorrido entre 2008 e 2014, serve para exemplificar as consequências da destruição do capital fictício na vida real das pessoas que resolveram apostar no mercado de ações a possibilidade de uma vida melhor no futuro. De acordo com Sciera (2015), em dezembro de 2014, seis acionistas minoritários da Petrobrás resolveram entrar na Justiça, de forma individual, para recuperar perdas decorrentes da compra de ações da Petrobrás. Eles pediram indenização financeira para reparar perdas acumuladas com a queda do preço das ações da estatal nos últimos anos. De acordo com o advogado dos acionistas, seus clientes pagaram, em 2008, cerca de R\$ 48 por ação e o valor da mesma ação, no final de dezembro de 2014, caiu para pouco menos de R\$ 9, uma queda do valor das ações superior a 430%. De acordo com advogado, o pedido dos clientes pleiteava reaver tal diferença, descontada a queda do Ibovespa<sup>26</sup> de, aproximadamente, 25% no mesmo período. Tudo indica que, dificilmente, o pleito desses pequenos investidores individuais irá prosperar.

O exemplo acima demonstra como o mundo das finanças tem sido internalizado também por pequenos investidores e por trabalhadores. Primeiramente, apostaram suas economias, provavelmente resultante do próprio trabalho, na esfera das finanças na busca de uma vida futura melhor. Essa busca se constituiu numa aposta, em prováveis ganhos superiores, num tipo de aplicação mais lucrativa e, portanto, mais arriscada, ao invés da aplicação, por exemplo, na caderneta de poupança, considerada menos lucrativa e menos arriscada. Após o desastre representado pela perda real de suas economias, foram buscar no mundo das finanças uma referência de “justiça” (o índice Bovespa) para reaver em parte as suas economias. Na prática, tais investidores aceitaram de antemão, no pleito inicial, uma perda real de 25% de suas economias. Tais investidores, ao apostarem o futuro no mercado

<sup>26</sup> O Ibovespa é considerado um dos mais importantes indicadores do desempenho das cotações de ações negociadas na Bolsa de Valores de São Paulo. De acordo com Sandroni (1999, p. 288), o Ibovespa é o “Número que exprime a variação média diária dos valores das negociações, na Bolsa de Valores de São Paulo, de uma carteira de ações de cerca de cem empresas selecionadas. O crescimento ou diminuição desse número – que é expresso em unidades chamadas ‘pontos’ – representa a tendência geral dos preços das ações negociadas na Bolsa”.

financeiro, aceitam arcar com o prejuízo num determinado limite (o Índice Bovespa). Entretanto, o mercado financeiro não está muito preocupado em estabelecer um limite tolerável de perdas para os pequenos investidores, provavelmente considerados amadores e incapazes de enfrentar o poder da “finança mundializada”.

As autoridades governamentais não se preocupam com pequenos investidores. Estão preocupadas com as grandes instituições financeiras e as grandes transnacionais que seriam “grandes demais para quebrar”<sup>27</sup>. Na recente crise que assolou a Europa, foram visíveis os esforços dos governos e de instituições internacionais que destinaram milhões de dólares no socorro às grandes instituições do mercado financeiro e a algumas grandes empresas transnacionais. Com isso, muitos Estados europeus, para proteger o setor privado dos efeitos da crise, ampliaram significativamente o montante da dívida pública. De acordo com Fattorelli (2013b), no período de dezembro de 2007 a junho de 2010, uma auditoria realizada pelo Departamento de Contabilidade Governamental, comprovou que o governo dos EUA transferiu, secretamente, mais de US\$ 16 trilhões a grandes bancos e empresas sob a forma de empréstimos a taxas de juros próximas a zero.

As diferentes etapas, descritas por Chesnais (2005), que levaram à constituição e consolidação da mundialização financeira podem ser sintetizadas em três elementos: a) a desregulamentação que reestruturou o setor financeiro que, sem controles e regulamentações, produziu inovações financeiras, com a criação de novos produtos, especialmente os títulos negociáveis; b) a descompartimentalização que unificou, num único mercado, os mercados de crédito de curto prazo, mercados de crédito de longo prazo, mercados de câmbio nacionais e

<sup>27</sup> A expressão “grande demais para quebrar” foi popularizada nos Estados Unidos, no decorrer da crise financeira de 2008. Tal expressão foi utilizada pelo governo dos EUA como justificativa para as medidas adotadas para salvar algumas instituições financeiras à beira da bancarrota. Henry Paulson, Secretário do Tesouro, com base em tal justificativa, conseguiu convencer os congressistas a aprovarem um plano de salvamento dos bancos. O Plano previa a destinação de US\$ 700 milhões de dólares de dinheiro dos contribuintes para comprar, por um preço superior ao seu valor real, ativos de bancos à beira da falência. De acordo com Harvey (2011, p. 9) “Até o final de 2007, quase 2 milhões de pessoas perderam as suas casas e outros quase 4 milhões corriam o risco de ser despejados. Os valores das casas despencaram em quase todos os EUA e muitas famílias acabaram devendo mais por suas casas do que o próprio valor do imóvel. Isso desencadeou uma espiral de execuções hipotecárias que diminuiu ainda mais os valores das casas”. Nos anos seguintes, a partir de 2008, com a eclosão da crise imobiliária de acordo com Soares (2015) cerca de sete milhões de famílias perderam seus imóveis ou cerca de 30 milhões de pessoas, o que resultou num dos “maiores movimentos de transferências de direitos de propriedade privada na história americana”. No final de 2008, aproximadamente 9 milhões de trabalhadores norte-americanos encontravam-se desempregados (LANTIER, 2008). Nesse caso, o governo dos EUA não foi tão comprensivo com os trabalhadores. Provavelmente, foram considerados “pequenos demais” e podiam “quebrar”.

outros tipos de mercados que, anteriormente, funcionavam de forma compartmentada, obedecendo a regulamentações específicas. Além disso, permitiu-se a abertura do mercado doméstico de títulos públicos aos operadores estrangeiros e a abertura das Bolsas de Valores às empresas estrangeiras; c) a desintermediação que permitiu que outras instituições financeiras (fundos de pensão e investimento, por exemplo), e não somente os bancos, atuassem no mercado como emprestadores. Permitiu, também, que investidores ou poupadoreis individuais retirassem suas aplicações de uma determinada instituição financeira e pudessem, sem intermediação, reaplicá-las em outros títulos do mercado financeiro.

Enfim, o movimento de liberalização e desregulamentação financeira foi marcado pela criação de novas formas de valorização do capital na esfera financeira, por meio de novos produtos financeiros, especialmente os chamados derivativos<sup>28</sup>. Esse movimento de mundialização financeira produziu um crescimento sem precedentes de um capital, descolado da esfera da produção<sup>29</sup>, que procura valorizar-se, preponderantemente, de acordo com a lógica do capital fictício. Essa forma de valorização (fictícia) “tem como característica fundamental seu comportamento especulativo, e, como objetivo, a obtenção de renda sem produção de riqueza material, o que a caracteriza como parasitária” (NAKATANI; GOMES, 2014, p. 74).

A emergência do mercado financeiro mundializado, capaz de garantir aos investidores (detentores de ações e títulos) a possibilidade de vender seus ativos a qualquer momento, modificou a relação entre o capital produtivo e financeiro e trouxe consequências para os

<sup>28</sup> De acordo com Nakatani e Gomes (2014, p. 81): “São chamados derivativos os títulos de apostas especulativas (sobre as cotações futuras de moedas, taxas de juros, preço de *commodities*) de alto risco que derivam de (ou são lastreados por) títulos primários tais como ações de empresas, títulos de dívida pública, etc.”. A partir de informações do Banco de Compensações Internacionais (BIS), Mollo (2011) conclui que, em 2007, antes da eclosão da crise financeira, os derivativos negociados nos mercados de balcão tinham um valor nocional (valor de referência) de US\$ 595,3 trilhões contra uma produção mundial real (PIB), informada pelo Banco Mundial, de US\$ 55 trilhões. O valor (fictício) dos derivativos era 10,8 vezes maior que o PIB mundial.

<sup>29</sup> De acordo com Nakatani e Gomes (2014, p. 74), uma grande massa excedente de capitais, descolada da esfera da produção, passou a circular mundialmente e, na busca de valorização, foram aplicados fundamentalmente em títulos públicos, títulos privados e em bolsas de valores, característicos do mercado de papéis que representam o capital fictício. A busca de segurança contra a instabilidade do capitalismo mundial levou ao crescimento vertiginoso de operações com derivativos, observado na década de 1980. Os derivativos multiplicaram rapidamente o capital fictício, seja como fruto de uma acumulação produtiva real ou de uma aplicação fictícia em papéis. Contradicoratoriamente, segurança buscada nos derivativos, pelos agentes do mercado financeiro, aguçou ainda mais a instabilidade do sistema internacional de crédito, com a variação contínua do valor dos títulos nas bolsas de mercadorias e futuros, principalmente os derivativos de juros e câmbios.

Estados nacionais, especialmente, em relação à destinação dos seus recursos orçamentários para o financiamento das políticas sociais, necessárias à reprodução da força de trabalho.

O capital produtivo, cujos lucros são punctionados pela esfera financeira, passou a ser comandado pela dinâmica da finança mundializada. Os administradores das empresas produtivas, sob o controle dos investidores, são pressionados a fazer valer a lógica da rentabilidade de curto prazo propiciada pelas operações especulativas (capital fictício). De acordo com tal lógica, o objetivo principal das empresas passa a ser a elevação do valor das ações e dos dividendos distribuídos aos acionistas. Como consequência, não basta mais que as empresas produzam lucros; torna-se necessário que tais empresas e suas filiais, independente de sua localização espacial, apresentem uma taxa de rentabilidade igual ou superior aos parâmetros internacionais fixados pelas instituições financeiras. Assim, de acordo com Chesnais (2005), os grupos empresariais são conduzidos a investir parte de seus ativos nos mercados financeiros, em detrimento dos investimentos produtivos<sup>30</sup>, e a fechar, reestruturar ou deslocalizar unidades produtivas que obtêm resultados positivos, mas cuja rentabilidade fica abaixo na escala internacional. Nesse caso, a punção exercida pelos investidores sobre os lucros das empresas é transferida aos assalariados por meio do desemprego, do rebaixamento de salários, da precarização das condições e da intensificação do trabalho.

Quanto aos Estados nacionais, assistiu-se a um aumento exponencial do peso da dívida pública sobre os seus orçamentos. A dívida pública, com sua conversão em títulos negociáveis e com o aumento da taxa de juros sobre tais títulos, tornou-se um dos dispositivos centrais de transferência efetiva de riquezas para a esfera financeira. Os títulos da dívida pública tornaram-se investimentos muito atraentes, em função das garantias oferecidas pelos governos

<sup>30</sup> Serfati (1998, 209-213) cita o caso dos grandes grupos industriais franceses que, a partir de 1982, passaram a “gerir a sua tesouraria como um centro de lucros”. Com isso, houve um crescimento rápido da compra de ativos financeiros acompanhado de uma redução do investimento produtivo. Entre 1982 e 1989, o investimento produtivo (ativos não-financeiros), em relação à totalidade dos ativos, declinou de 76% para 47% e as aquisições de ativos financeiros (ações, obrigações, títulos do mercado monetário) passaram de 2,9% para 35%. Esses grupos industriais foram se transformando cada vez mais em grupos financeiros. O autor conclui que, no contexto da desregulamentação liberalização dos mercados financeiros, os grupos industriais não foram apenas “vítimas”. Participaram ativamente do processo de mundialização financeira. Agiram como operadores financeiros e aproveitaram as oportunidades para obter lucros puramente financeiros. Deste fato resultaram profundas alterações em relação à gestão, organização e opções de investimentos dos grandes grupos empresariais, com desdobramentos para os trabalhadores vinculados a tais grupos. As conclusões de Serfati (1998) são corroboradas por Guttmann (2008), a respeito da mudança estrutural do crédito e suas implicações na regulação das atividades de investimento nos Estados Unidos. De acordo com este autor, suas análises, apesar de limitadas à financeirização dos grupos industriais americanos, têm um alcance que se estende aos demais países industrializados.

e de sua liquidez imediata, ou seja, a possibilidade de sua rápida transformação em capital monetário. Essa transformação de capital fictício em capital monetário<sup>31</sup> é garantida pela punção sobre as receitas orçamentárias dos diferentes países endividados, que assistiram, a partir dos anos 1980, a explosão de déficits orçamentários. Tais déficits passaram a comprometer parcela significativa do fundo público para o pagamento dos juros e amortizações da dívida e facilitaram a implantação das políticas de privatização e a crescente restrição dos recursos destinados às políticas sociais, nos chamados países em desenvolvimento.

Chesnais (2005, p. 41) afirma que, no final dos anos 1990, a maior parte dos países da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) passou a destinar mais de 20% de seus orçamentos para o pagamento do serviço da dívida pública (juros e amortizações). Nos chamados países em desenvolvimento, a parcela destinada ao pagamento da dívida era ainda maior. Tal situação tem se agravado, a partir de 2008, com a propagação da chamada crise financeira, pois, a dívida pública se converteu no principal mecanismo de recuperação da rentabilidade do mercado financeiro e de ampliação do capital fictício<sup>32</sup>. O fundo público tem se convertido no porto seguro dos rentistas na sua busca “insaciável” de valorização do capital fictício. Os dirigentes dos Estados nacionais têm se convertido em avalistas dos rentistas para o saque, cada vez mais ampliado, dos recursos orçamentários para

<sup>31</sup> Soma de dinheiro nas mãos de pessoas físicas, bancos ou outras instituições financeiras resultante das aplicações no mercado financeiro e que poderão ser novamente reaplicados por meio de empréstimo ou outras formas de aplicação na esfera financeira ou produtiva.

<sup>32</sup> Nakatani e Gomes (2014) afirmam que a intervenção dos diversos Estados nacionais praticamente solucionou a crise para os detentores de capital fictício, especialmente para os detentores de títulos da dívida pública. Os dados informados pelo BIS (Banco Internacional de Compensações) em relação aos títulos da dívida interna de 35 países (maiores devedores), incluindo o Brasil, demonstram que “**o capital fictício na forma de dívida pública não sofreu nenhuma desvalorização com a crise [...] cresceu continuamente entre 2005 e 2011, apresentando uma aceleração logo após 2008**” (NAKATANI; GOMES, 2014, p. 75). Ao mesmo tempo, o valor de mercado nas bolsas de valores das corporações de 113 países pesquisados sofreu uma queda drástica de 46% em 2008, em relação a 2007, e apresentou lenta recuperação a partir de 2009. Em 2012, o valor total de mercado de tais corporações recuperou o mesmo patamar observado em 2006, sendo, porém, um pouco inferior ao valor total observado em 2007. O valor total de títulos da dívida pública, no período pesquisado, cresceu ininterruptamente: em 2007, totalizavam US\$ 26,772 trilhões; em 2008, ano do “estouro” da crise, US\$ 29,441 trilhões; em 2009, US\$ 34,018 trilhões; em 2010, US\$ 38,887 trilhões; em 2011, US\$ 42,087 trilhões. Após o ano de 2012, esses países continuam ampliando a emissão de títulos da dívida pública, oferecendo, assim, maiores oportunidades de lucros para os rentistas do sistema da dívida. Tais números indicam que a punção sobre o fundo público se constitui numa excelente oportunidade para a superação da crise enfrentada pelos operadores do mercado financeiro. “Entretanto, deve-se ressaltar que essa recuperação dos estoques de capital fictício recoloca em outro patamar todo o potencial de uma nova crise que poderá ser ainda mais grave e profunda” (NAKATANI; GOMES, 2014, p. 72).

a esfera financeira, com trágicas consequências para a maioria da população trabalhadora, derivadas da redução dos recursos públicos destinados à reprodução da força de trabalho.

O Brasil é um exemplo da crescente destinação de recursos do fundo público para a esfera financeira. A organização brasileira “Auditoria Cidadã da Dívida” revela que “o Orçamento Federal proposto pelo Executivo para 2015 **reserva para os gastos com a dívida pública 47% de tudo que o país vai arrecadar com tributos, privatizações e emissão de novos títulos, entre outras rendas**” (AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA, 2014a, s/p., grifo nosso). Este valor representa, por exemplo, 13 vezes os recursos previstos para educação e confirma, de forma incontestável, o privilégio do Sistema da Dívida comandado pelo mercado.

O peso da dívida sobre os países endividados do capitalismo periférico e, recentemente, do capitalismo central, obriga tais países a adotarem os pacotes de ajuste fiscal, preconizados pelos organismos representativos do capital financeiro mundializado (FMI e Banco Mundial), de modo a garantir os privilégios dos grandes grupos detentores dos títulos da dívida pública. A adoção do chamado ajuste fiscal tem implicado a implementação de uma série de medidas com graves custos para a população trabalhadora. Tais custos se traduzem na contenção dos gastos sociais e na adoção de novas formas de organização do trabalho voltadas ao aumento brutal da produtividade do trabalho, com vistas a oferecer um padrão de rentabilidade exigido pelo capital financeiro mundializado.

A partir dos anos 1970, assistiu-se o crescimento, cada vez mais acentuado, das operações financeiras em ritmos superiores ao crescimento da riqueza real, mensurada pelo Produto Interno Bruto (PIB), e do nível de investimentos em atividades diretamente relacionadas à esfera da produção. Nesse novo cenário, 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. A dívida pública converteu-se num dos principais instrumentos para a transferência da riqueza da esfera produtiva, na forma de impostos arrecadados pelos Estados, para a esfera financeira. Desta forma, parcelas cada vez maiores do fundo público têm sido destinadas prioritariamente para a valorização do capital, na esfera financeira, ao mesmo tempo em que são reduzidos os recursos públicos destinados à classe trabalhadora por meio de políticas sociais.

## 1.2 A dívida pública como mecanismo de transferência de riqueza para o sistema financeiro

A dívida pública<sup>33</sup> sempre desempenhou um papel importante no processo de acumulação do capital. Marx, ao tratar do processo que engendrou o modo de produção capitalista, a chamada a acumulação primitiva<sup>34</sup>, destacou a importância da dívida pública, nesse período.

**A dívida pública torna-se uma das mais enérgicas alavancas da acumulação primitiva** [ao lado da pilhagem colonial, do tráfico de escravos, da apropriação privada de terras comunais e do protecionismo, por exemplo]. Tal como o toque de uma varinha mágica, ela dota o dinheiro improdutivo de força criadora e transforma, desse modo, em capital, sem que tenha necessidade para tanto de se expor ao esforço e perigo inseparáveis da aplicação industrial e mesmo usurária. Os credores do Estado, na realidade, não dão nada, pois a soma emprestada é convertida em títulos da dívida pública, facilmente transferíveis, que continuam a funcionar em suas mãos como se fossem a mesma quantidade de dinheiro sonante. [...] **a dívida do Estado fez prosperar as sociedades por ações, o comércio com títulos negociáveis de toda a espécie, a agiotagem, em uma palavra: o jogo da Bolsa e a moderna bancocracia** (MARX, 1984a, p. 288, grifos nossos).

<sup>33</sup> Conferir Nota 3, no início deste capítulo. Para uma compreensão mais detalhada a respeito do termo dívida pública conferir a seção 2.2 (Terminologias), do segundo capítulo do livro: *Auditoria Cidadã da Dívida Pública: Experiências e Métodos*, de Fattorelli (2013b).

<sup>34</sup> De acordo com Sandroni (1999, p. 13), a acumulação primitiva, também conhecida como acumulação originária, foi o “Processo de acumulação de riquezas ocorrido na Europa entre os séculos XVI e XVIII, que possibilitou as grandes transformações econômicas da Revolução Industrial. Foi estudado e descrito por Karl Marx, que tomou a Inglaterra como modelo de sua teoria. A acumulação primitiva de capital, para Marx, desenvolveu-se a partir de dois pressupostos: 1) a concentração de grande massa de recursos (dinheiro, ouro, prata, terras, meios de produção) nas mãos de um pequeno número de proprietários; 2) a formação de um grande contingente de indivíduos desprovidos de bens e obrigados a vender sua força de trabalho aos senhores de terra e donos de manufaturas. Historicamente, isso foi possível graças às riquezas acumuladas pelos negociantes europeus com o tráfico de escravos africanos, ao saque colonial (metais preciosos), à apropriação privada das terras comunais dos camponeses, ao protecionismo às manufaturas nacionais e ao confisco e venda, a baixo preço, das terras da Igreja por governos revolucionários”.

Marx, mais adiante, destaca ainda a importância da dívida pública para a criação de um sistema internacional de crédito público<sup>35</sup> e para a consolidação do capitalismo industrial.

Com as dívidas do Estado surgiu um sistema internacional de crédito [...]. Já no início do século XVIII, as manufaturas da Holanda estavam bastante ultrapassadas e ela havia cessado de ser a nação dominante do comércio e da indústria. Um de seus principais negócios de 1701 a 1776 torna-se, por isso, emprestar enormes capitais<sup>36</sup>, especialmente ao seu poderoso concorrente, a Inglaterra. Uma relação análoga existe hoje<sup>37</sup> entre a Inglaterra e os Estados Unidos. **Muito capital que aparece hoje nos Estados Unidos, sem certidão de nascimento, é sangue infantil ainda ontem capitalizado na Inglaterra** (MARX, 1984a, p. 288, grifo nosso).

Em relação à citação acima, é importante sublinhar duas questões. Marx (1984a) destaca, em primeiro lugar, que a dívida pública, no período da acumulação primitiva, era um instrumento para alavancar recursos para o nascente processo de industrialização. Tais recursos eram direcionados para impulsionar as atividades produtivas, diferentemente do que ocorre nos dias de hoje. A dívida pública, atualmente, é um instrumento para garantir, principalmente a rentabilidade do capital na esfera financeira. Em segundo lugar, Marx (1984a) deixa claro que os recursos da dívida pública, transacionados mercado internacional de crédito, tinham origem na esfera da produção, resultante muitas vezes da superexploração do trabalho de adultos e até mesmo do trabalho infantil. Tal afirmação continua válida para os dias atuais, dada a impossibilidade do “dinheiro fazer dinheiro”, sem a exploração da força de trabalho na esfera da produção.

Marx (1984a) destaca, ainda, a importância do desenvolvimento do sistema tributário para garantir a constituição de um fundo necessário ao pagamento da dívida pública.

Como a dívida do Estado se respalda nas receitas do Estado, que precisam cobrir os juros e demais pagamentos anuais, o **moderno sistema tributário tornou-se um complemento necessário do sistema de empréstimos nacionais**. Os empréstimos capacitam o governo a enfrentar despesas extraordinárias, sem que o contribuinte o sinta imediatamente, mas exigem, ainda assim, como consequência, elevação de

<sup>35</sup> De acordo com Brettas (2012), para Marx o sistema de crédito público teve suas origens na Idade Média em Gênova e Veneza e, posteriormente, se espalhou por toda a Europa no período manufatureiro.

<sup>36</sup> Marx (1984a) identifica que muitas vezes os recursos de atividades produtivas, que não apresentavam o grau de rentabilidade exigido pelos capitalistas, eram convertidos em capital de empréstimo que era direcionado para os países capitalistas em ascensão, em troca de uma certa remuneração (juros).

<sup>37</sup> Marx está se referindo às últimas décadas do século XIX.

impostos. Por outro lado, o aumento de impostos causado pela acumulação de dívidas contraídas sucessivamente força o governo a tomar sempre novos empréstimos para fazer face a novos gastos extraordinários. O regime fiscal moderno, cujo eixo é constituído pelos impostos sobre os meios de subsistência mais necessários (portanto, encarecendo-os), traz em si mesmo o germe da progressão automática. **A supertributação não é um incidente, porém é muito mais um princípio** (MARX, 1984a, p. 288, grifo nosso).

A conclusão de Marx (1984a), a respeito da necessidade de um sistema tributário que amplie de forma crescente a arrecadação de impostos, especialmente sobre o consumo, permanece válida para os dias atuais. Como veremos no terceiro capítulo deste trabalho, no caso do Brasil, em menos de trinta anos, a carga tributária cresceu 58,20%, em relação ao PIB, (de 22,39% em 1986 para 35,42% em 2014). Ademais, o sistema tributário brasileiro caracteriza-se por uma arrecadação fortemente regressiva. A maior parte dos tributos recai sobre parcela significativa do salário recebido pela classe trabalhadora, por meio de impostos indiretos que incidem sobre o consumo de bens e serviços e pesam, sobretudo, no orçamento das famílias que detêm os níveis de renda mais baixos. Além disso, merece destaque a indicação de Marx (1984a), sobre a necessidade dos governos “tomarem sempre novos empréstimos para fazer frente a novos gastos extraordinários”. Nos dias atuais, a necessidade de novos empréstimos decorre da incapacidade, crescente, de os Estados nacionais pagarem integralmente as despesas com juros e amortizações da dívida pública. Por conta disso, diferentes governos têm contratado novas dívidas para pagar dívidas antigas. Isso ocorre por meio do chamado refinanciamento (rolagem) da dívida. Os governos emitem títulos da dívida pública no mercado, oferecendo altas taxas de juros, para atrair novos empréstimos para pagar os empréstimos antigos. Tal expediente tem levado a um crescimento exponencial das dívidas de muitos países de todos os continentes, inclusive do Brasil, como veremos no terceiro capítulo deste trabalho.

As considerações de Marx (1984a) a respeito do papel da dívida pública como alavanca de acumulação primitiva do capital permanecem, em grande medida, válidas no capitalismo contemporâneo. Evidentemente, a dívida pública adquiriu uma nova configuração no processo de acumulação do capital na atualidade. Se durante a chamada acumulação primitiva a dívida pública era uma alavanca para impulsionar as atividades produtivas, na atualidade a dívida pública converteu-se em poderoso instrumento para garantir a rentabilidade do capital na esfera financeira. Tendo em vista o objeto de nosso trabalho, que

busca apreender as consequências da política econômica em curso no Brasil para o financiamento das universidades federais, é fundamental compreender as consequências da destinação de parcelas cada vez mais significativas do orçamento público para o pagamento da dívida pública. A prioridade dada ao pagamento da dívida pública traz implicações para o financiamento de políticas sociais destinadas à reprodução da força de trabalho, como é o caso da educação superior.

Harvey (2009, p.120-122), ao tratar do processo de acumulação do capital nos dias atuais, afirma que os processos denominados por Marx de “acumulação primitiva” ou “original” não foram totalmente superados. Tais mecanismos foram aprimorados para desempenhar um papel bem mais forte do que no passado e a acumulação baseada na atividade predatória, fraudulenta e violenta não pode ser considerada apenas como “uma etapa primitiva ou original”. As características da acumulação primitiva que Marx mencionou “permanecem fortemente presentes na geografia histórica do capitalismo até os nossos dias”.

Harvey (2009, p. 122) identifica na dívida pública um dos mecanismos da chamada acumulação primitiva que foram aprimorados e continua tendo nos dias atuais um papel importante no processo de acumulação do capital. Na atualidade, de acordo com o autor, o sistema de crédito e o capital financeiro se tornaram “grandes trampolins de predação, de fraude e roubo”.

A dívida pública teve papel importante na consolidação inicial do capitalismo, alavancando o então nascente processo de industrialização. Com o processo da mundialização financeira, verificada a partir dos anos 1970, a acumulação do capital passou a ocorrer preponderantemente na esfera financeira. A partir de então, a dívida pública passou a ocupar um importante papel no circuito de valorização do capital na esfera financeira. Nesse contexto, o Estado assume um novo papel, no que diz respeito às políticas econômicas e sociais e modifica a sua forma de intervenção. De acordo com Brettas (2012):

[a partir dos anos de 1970] A configuração do Estado também se altera, mudando significativamente a condução das políticas econômicas e sociais, fato que tem implicações no perfil do gasto público. A **intervenção direta do Estado na produção, ainda que não desapareça, perde espaço para uma postura que favorece a rentabilidade financeira**, tendo a dívida pública um papel de destaque (BRETTAS, 2012, p. 109, grifo nosso).

Os Estados capitalistas, reconfigurados, passam a agir de forma a garantir a rentabilidade financeira do capital. Nesse processo, a dívida pública adquiriu grande importância. O que a levou a converter-se num mecanismo imprescindível no processo de valorização do capital na esfera financeira? A partir da emergência da financeirização da economia, o capital portador de juros e o capital fictício (os títulos da dívida pública, por exemplo) passaram a ocupar o centro do processo de acumulação do capital (LUPATINI, 2012). A dívida dos Estados nacionais foi securitizada, ou seja, foi transformada em títulos que poderiam ser negociados de forma especulativa no mercado financeiro, no chamado mercado de obrigações. Associado a isso, o aumento das taxas de juros decretado, em 1979, por Paul Volcker, então presidente do Banco Central dos Estados Unidos (FED), resultou num aumento imediato e exponencial da dívida de todos os países. A partir de então, a dívida converteu-se num importante mecanismo de garantia da acumulação do capital na esfera financeira. De acordo com Brettas (2012):

A questão que está posta a partir da década de 1970, com a intensificação dos fluxos financeiros, é a utilização da dívida para alimentar os circuitos de ‘valorização’ do capital portador de juros. Mais especificamente, em 1979, a elevação da taxa de juros estadunidense consistiu num ponto de inflexão na utilização da dívida pública como um importante mecanismo de garantia das margens de rentabilidade do capital e de fortalecimento desses detentores [dos títulos] da dívida, os quais passam a se constituir como parcela significativa da aristocracia financeira que se formou nesse período (BRETTAS, 2012, p. 111).

Os Estados nacionais por meio de seus recursos orçamentários passaram a alimentar, via pagamento da dívida pública, a transferência da riqueza da esfera da produção para a esfera financeira. A reflexão marxiana, mais uma vez, é útil para compreender como ocorre esse processo:

O Estado tem de pagar anualmente a seus credores certo *quantum* de juros pelo capital emprestado. O credor, nesse caso, não pode pedir do devedor o reembolso, mas apenas vender o crédito, ou seja, seu título de propriedade sobre ele. O próprio capital foi consumido, despendido pelo Estado. Ele já não existe. O que o credor do Estado possui é 1) um título da dívida contra o Estado, digamos de 100 libras esterlinas; 2) **esse título de dívida lhe dá o direito sobre as receitas anuais do Estado, isto é, sobre o produto anual dos impostos, em determinado montante** [...] a parte que lhe cabe dos impostos anuais representa o juro de seu capital [...] (MARX, 1984c, p. 10, grifo nosso).

A dívida pública é um mecanismo que permite aos credores do Estado se apropriar da riqueza produtiva, por meio do saque da receita de impostos dos Estados nacionais. É importante destacar, mais uma vez, que é a esfera produtiva que alimenta o circuito da acumulação financeira, vigente nos dias atuais. O grande capital representado pelos bancos, fundos de pensão, seguradoras e fundos de investimentos – detentores dos títulos da dívida pública – ao se apropriarem de parte dos impostos<sup>38</sup> arrecadados pelo Estado, se apropriam de parte do trabalho excedente – da mais-valia extraída dos trabalhadores – e também de parte do trabalho necessário – dos salários dos trabalhadores.

Após a crise estrutural do capital que se manifestou nos anos 1970 – ainda não superada – a dívida pública passou a cumprir um papel importantíssimo. De acordo com Lapatini (2012), na tentativa de superação da crise do fordismo-Keynesiano, arquitetada pelos representantes do capital, “[...] a dívida pública se constitui num espaço importante na reprodução ampliada do capital, sobretudo de valorização do capital fictício” (LUPATINI, 2012, p. 71). Ainda, de acordo com o autor, “[...] os Estados capitalistas, via ‘crédito público’, agem para evitar a desvalorização da massa de capital fictício e para assegurar a reprodução ampliada do capital” (LUPATINI, 2012, p. 73).

O saque dos recursos orçamentários dos Estados nacionais, por meio do mecanismo da dívida pública, converteu-se numa das “saídas” da crise. Por conta disso, o montante da dívida pública tem aumentado de forma significativa, como decorrência dos “pacotes de salvamento” que os Estados têm direcionado às grandes instituições financeiras e às grandes empresas privadas, na tentativa de evitar uma bancarrota de tais instituições. Em contrapartida, o elevado crescimento do montante da dívida pública dos Estados nacionais passou a “justificar” uma série de ações de tais Estados que resultaram na privatização do patrimônio público, em “reformas” que cassaram direitos e ampliaram a exploração da classe trabalhadora. A partir de então, os recursos orçamentários destinados ao financiamento das políticas sociais (saúde, previdência, educação, por exemplo) foram redirecionados para o pagamento da dívida pública, prioridade absoluta da política econômica adotada por todos os

<sup>38</sup> Para Lapatini (2012, p. 67, grifo nosso): “[...] os impostos têm como fonte a riqueza criada na produção, no processo real pelo trabalho vivo. Essa ‘riqueza’ criada, em termo de renda, se divide em duas partes principais: salários (trabalhadores) e lucros (auferidos pelos capitalistas). Através do sistema tributário drena-se uma parte dessa renda para o Estado. [...] que irá repassar esses valores para determinadas frações do capital”. Brettas (2012, p. 101) destaca que mesmo a parcela de impostos “paga pelos capitalistas tem sua origem no trabalho e, portanto, na mais-valia extraída por meio da exploração da classe trabalhadora”.

países devedores, a partir da orientação dos organismos representativos do capital mundializado (FMI e Banco Mundial).

### **1.3 Mecanismos legais e ilegais que garantem o privilégio do sistema da dívida no Brasil**

Para Maria Lucia Fattorelli<sup>39</sup>, coordenadora nacional da organização brasileira “Auditoria Cidadã da Dívida”, as diversas experiências de investigação, por auditorias cidadãs da dívida pública no Brasil e em outros países, permitiram identificar que a dívida pública atua como um “Sistema” que ao invés de aportar recursos aos Estados, em benefício da população, tem sido utilizado como mecanismo de transferência de recursos públicos para o financiamento do setor privado, especialmente do setor financeiro (FATTORELLI, 2013a).

Como visto na seção anterior, os Estados nacionais transferem parcela significativa do fundo público para os rentistas, portadores dos títulos da dívida pública. Os custos de tal transferência, no caso do Brasil, recaem duplamente sobre a classe trabalhadora. O sistema tributário brasileiro é regressivo e os impostos, sempre crescentes para arcar com o pagamento da dívida, incidem sobre o consumo das famílias com menor poder aquisitivo. Além disso, a classe trabalhadora é penalizada com a redução de recursos para as políticas sociais, devido a cortes substanciais destinados a redirecionar os recursos orçamentários da União para pagar os juros e encargos da dívida pública.

No bojo da crescente financeirização da economia mundial, o governo Fernando Henrique, a partir de 1994, pôs em prática uma série de medidas com vistas à promoção da abertura econômica e a desregulamentação financeira e comercial. Como decorrência de tais

<sup>39</sup> Auditora fiscal da Receita Federal (aposentada). Em 2000, assumiu a Coordenação da “Auditoria Cidadã da Dívida”. Em 2007 e 2008, participou, a convite do governo do Equador, da “Comissão de Auditoria Integral da Dívida Pública” (CAIC) do país. Entre setembro de 2009 e maio de 2010, participou ativamente, na Câmara dos Deputados, dos trabalhos da “Comissão Parlamentar de Inquérito sobre a Dívida” (CPI da Dívida). Recentemente, a convite da presidência do Parlamento Grego, Fattorelli participou oficialmente da “Comissão de Auditoria e Verdade sobre a Dívida Grega”. Fattorelli é uma das principais referências mundiais no debate sobre a dívida pública e suas consequências nefastas para a classe trabalhadora.

medidas, o estoque da dívida pública federal<sup>40</sup> cresceu de forma acentuada. De acordo com Gomes (2007), tal crescimento decorre da estratégia adotada pelo Ministério da Fazenda de sobrevalorização cambial sustentada pela elevação das taxas de juros. A crescente emissão de títulos da dívida pública, associada a elevadas taxas de juros, superiores à praticada em outros países, atraiu a entrada de capitais estrangeiros em busca de alta rentabilidade a curto prazo. A partir de então, com a integração do Brasil aos mercados financeiros internacionais, de acordo com Gomes (2007), consolidou-se definitivamente a hegemonia do capital financeiro sobre os centros de decisão mais importantes, na esfera estatal. Nas palavras do autor:

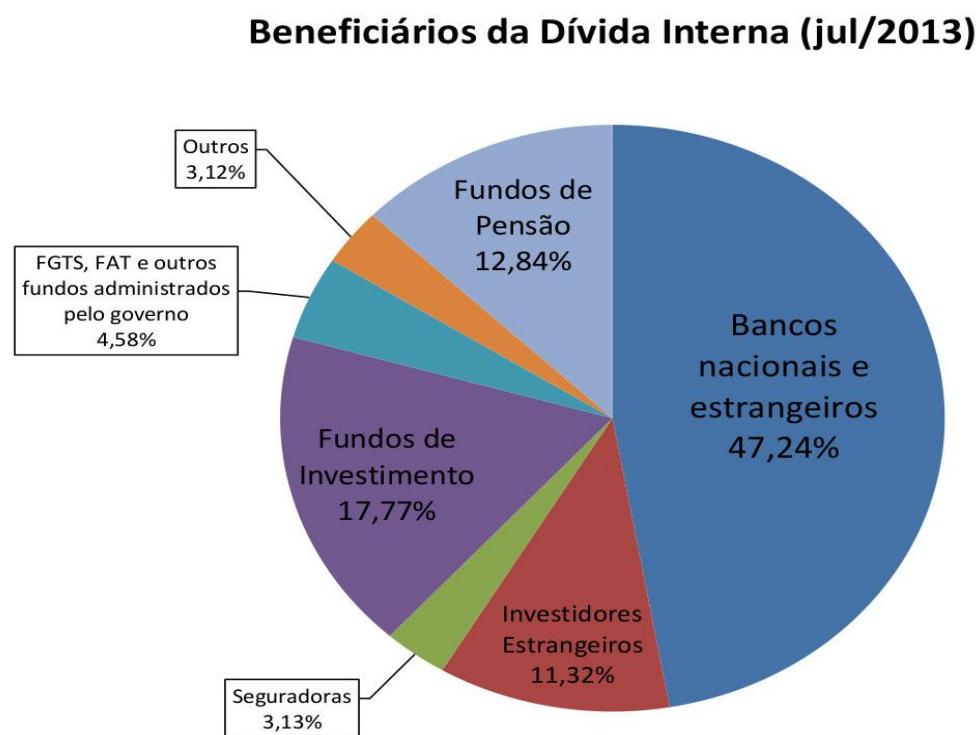
[...] O BC [Banco Central], portanto, torna-se o principal guardião da acumulação de riqueza financeira, enquanto a gestão do orçamento público, executada pelo Tesouro Nacional, o instrumento vital da transferência de renda e da acumulação de capital (GOMES, 2007, p. 197).

A partir da conclusão de Gomes (2007), torna-se perfeitamente compreensível a presença de representantes do capital financeiro nos principais postos do governo federal, responsáveis pela gestão da política econômica e do orçamento público (Ministério da Fazenda, Banco Central e Secretaria do Tesouro Nacional). Desde Fernando Henrique, inclusive nos governos Lula e Dilma, tais postos têm sido ocupados por pessoas com estreita vinculação com o mercado financeiro. O exemplo mais recente foi a indicação, pela presidente Dilma, de Joaquim Levy para assumir o Ministério da Fazenda e comandar o ajuste fiscal, necessário à continuidade do pagamento da dívida pública. De acordo com informações divulgadas pelo próprio governo federal, o novo ministro da Fazenda, Joaquim Levy, tem experiência no mercado financeiro, foi diretor superintendente do Bradesco Asset Management, responsável pela administração dos fundos de investimentos da instituição. Antes disso, tinha ocupado diversos postos tanto no governo federal quanto em instituições internacionais vinculadas ao mercado financeiro<sup>41</sup> (MÁXIMO, 2014).

<sup>40</sup> O Estoque da dívida pública federal resulta da somatória do montante da Dívida Pública Mobiliária Federal Interna com o montante da Dívida Pública Federal Externa. Em 31 de Dezembro de 2014, o estoque da dívida pública federal era de R\$ 4,968 trilhões, em valores atualizados pelo IPCA de janeiro de 2015. O montante da dívida externa era de R\$ 1,536 trilhão e o da dívida interna era de R\$ 3,432 trilhões, aproximadamente, 70% do estoque total da dívida.

<sup>41</sup> De acordo com Máximo (2014), antes de assumir o Ministério da Fazenda, no governo Dilma, Levy foi Secretário do Tesouro Nacional na gestão do então ministro da Fazenda, Antonio Palocci, entre 2003 e 2006.

O pagamento das despesas com a dívida pública brasileira, no período de 1995 a 2014, comprometeu de modo significativo as receitas do Estado brasileiro. Coube à classe trabalhadora arcar com o ônus do pagamento da dívida pública, considerado prioritário de acordo com as diretrizes da política econômica definida pelas autoridades da área (representantes do setor financeiro), como veremos no terceiro capítulo deste trabalho. Cabe também perguntar: quem se beneficiou com o pagamento da dívida pública brasileira?



**Figura 1** Beneficiários da dívida interna.

**Fonte:** Auditoria Cidadã da Dívida (2014b).

---

No governo Fernando Henrique Cardoso, Levy já tinha ocupado, no ano 2000, o cargo de secretário adjunto da Secretaria de Política Econômica do Ministério da Fazenda. No ano seguinte, foi nomeado economista-chefe do Ministério do Planejamento, sendo mantido na equipe econômica na transição entre os governos de Fernando Henrique e do presidente Lula. Antes de trabalhar no governo federal, Levy acumulou experiência no mercado financeiro internacional. De 1992 a 1999, trabalhou no Fundo Monetário Internacional (FMI), onde ocupou cargos no Departamento do Hemisfério Ocidental, encarregado de monitorar as economias do continente americano, e atuou como pesquisador nas Divisões de Mercado de Capitais e da União Europeia. Em 1999 e 2000, foi economista visitante no Banco Central Europeu, onde trabalhou nas divisões de Mercado de Capitais e de Estratégia Monetária.

De acordo a Auditoria Cidadã da Dívida (2014b), os principais beneficiários da dívida interna são os investidores estrangeiros e os grandes bancos nacionais e estrangeiros, que junto com as seguradoras (que também pertencem principalmente aos grandes bancos) detêm, aproximadamente, 62% do estoque da dívida interna, conforme demonstrado na Figura 1.

Como veremos no terceiro capítulo deste trabalho, a dívida interna, em dezembro de 2014, representava, aproximadamente, 70% do total do estoque da dívida pública e, portanto, a maior parte dos recursos destinados ao pagamento das despesas com a dívida é direcionada para os detentores dos títulos da dívida interna.

Se apenas uma minoria de rentistas se beneficia com a manutenção do pagamento dos juros e encargos da dívida pública no Brasil, em detrimento da maioria da população trabalhadora, como é que tal situação se sustenta? Para Fattorelli (2013a, p. 43), “Existe atualmente um arcabouço de privilégios de ordem legal, política, financeira e econômica [...] que visam garantir prioridade absoluta aos pagamentos financeiros da dívida pública, em detrimento do atendimento às necessidades sociais”.

Antes de descrever alguns dos privilégios legais identificados por Fattorelli (2013a), que garantem a manutenção do pagamento dos juros e encargos da dívida pública no Brasil, é importante destacar que a Constituição Federal de 1988 determinou a necessidade da realização de uma auditoria a respeito do processo de endividamento brasileiro. Naquela época já havia indícios que o crescimento da dívida externa brasileira foi um processo eivado de ilegalidades e ilegitimidades, que trazia graves prejuízos à população brasileira.

O movimento “Auditoria Cidadã da Dívida”, coordenado por Maria Lucia Fattorelli, tem origem na luta pelo cumprimento do Artigo 26, do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, que determinou:

**Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial [auditoria] dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.**

**§ 1º - A Comissão terá a força legal de Comissão Parlamentar de Inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União.**

**§ 2º - Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível (BRASIL, 1988, grifos nossos).**

Tal determinação constitucional tem sido solenemente desrespeitada por diferentes governos, de Sarney a Dilma. O desrespeito a uma determinação constitucional é uma afronta à legalidade, um dos princípios que, de acordo com a Constituição Federal, deve orientar a conduta dos agentes públicos. De acordo com Meirelles (*apud* IURCONVITE, 2006):

[...] a *legalidade*, como princípio de administração, (CF., art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se à responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (MEIRELLES *apud* IURCONVITE, 2006, p. 2, grifo nosso).

De acordo com o princípio da legalidade, os governantes devem agir estritamente de acordo com a lei e não podem agir contra ou sem respaldo da lei. Sendo assim, os dirigentes do Congresso Nacional e os diferentes governos, que se sucederam na Presidência da República, após a promulgação da Constituição Federal, deveriam ser responsabilizados disciplinar, civil e criminalmente pelo descumprimento da norma constitucional que determinou “o exame analítico e pericial [auditoria] dos atos e fatos geradores do endividamento externo” (BRASIL, 1988).

A auditoria da dívida, prevista na Constituição Federal, deveria ser realizada urgentemente, considerando que:

**A priorização do pagamento de uma dívida pública jamais auditada**, com fortes indícios de graves irregularidades e outras muitas já comprovadas por investigações anteriores, tem impedido o acesso de milhões ao mínimo de direitos necessários à subsistência com dignidade, em especial aqueles direitos que dependem de uma **prestação positiva do Estado: os direitos sociais fundamentais** (FATTORELLI; ÁVILA, 2012a, p. 22, grifo nosso).

O descumprimento, por parte dos governantes, do dispositivo constitucional que determinou a realização de auditoria da dívida pública, além caracterizar uma conduta ilegal, contribui para que direitos sociais fundamentais da população brasileira continuem a ser desrespeitados. A prioridade absoluta ao pagamento da dívida impede a ampliação significativa dos recursos públicos para superar a grave situação de subfinanciamento das políticas sociais no Brasil, como veremos de forma detalhada no terceiro capítulo desta tese.

No período de 2003 a 2014, nos governo Lula e Dilma, as despesas com a dívida pública superaram o conjunto das despesas com Educação, Saúde, Assistência e Previdência Social. No período de 2003 a 2014, o governo federal destinou, em média, 49,70%, do orçamento da União para o pagamento das despesas com a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento) e destes 20,79% somente para juros e amortizações. No mesmo período foram destinados apenas 29,08% para custear as despesas com a Assistência Social, Educação, Previdência e Saúde<sup>42</sup>.

A discrepância entre os gastos com a dívida pública, que beneficiam o setor financeiro, e os investimentos em direitos sociais, fundamentais para o conjunto da população brasileira, reforça a necessidade de uma imediata e abrangente auditoria da dívida pública brasileira com a participação vigilante das organizações representativas da classe trabalhadora brasileira que, em última instância, arca com os custos de uma dívida ilegítima e com fortes indícios de ilegalidade.

Para Fattorelli (2013a), a política econômica em curso no Brasil, desde o governo Fernando Henrique, favorece a manutenção do “Sistema da Dívida”. De acordo com a autora, sucessivos governos – embora de partidos distintos – vêm se submetendo ao mesmo modelo econômico, que serve aos interesses de grandes empresas e instituições financeiras que congregam o poder financeiro. O poder financeiro tem financiado as campanhas eleitorais de grande parte dos políticos que detêm cargos no poder Legislativo e Executivo. Na lista dos maiores doadores de campanhas, aos principais partidos, figuram no topo da lista as instituições financeiras e as grandes empresas que, atualmente são as principais beneficiadas dos recursos orçamentários da União, por meio do pagamento da dívida e das grandes obras de infraestrutura, financiadas pelo governo federal.

Como veremos no terceiro capítulo deste trabalho, a política econômica posta em prática por representantes do poder financeiro que ocupam os principais postos de comando no governo federal “[...] é focada no alcance de metas de Superávit Primário, no Regime de Metas de inflação (ancorada em políticas de juros altos e controle da base monetária, que

<sup>42</sup> Nos governos Lula e Dilma (2003 a 2014) as despesas da União em todas as funções totalizaram R\$ 22,193 trilhões (valores pagos). R\$ 11,029 trilhões foram destinados às despesas com a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento) e destes R\$ 4,614 trilhões somente para juros e amortizações. As despesas com a Assistência Social, Educação, Previdência e Saúde somadas totalizaram R\$ 6,453 trilhões.

representam garantias e privilégios ao setor financeiro), além de uma série de políticas nocivas ao País [...]” (FATTORELLI, 2013a, p. 43).

Dentre as políticas nocivas ao país, que vêm sendo implementadas continuamente desde o governo Fernando Henrique destacam-se a prática de juros altos que penaliza a população e beneficia os detentores dos títulos da dívida pública, que trataremos de forma mais detalhada no terceiro capítulo deste trabalho, e as privatizações de setores estatais estratégicos sob a “justificativa” da necessidade do ajuste das contas públicas, destinado exclusivamente à manutenção do pagamento de uma dívida não auditada e com fortes indícios de ilegalidade. Cabe destacar aqui que a prática da privatização não foi interrompida nos governos Lula e Dilma. O ritmo das privatizações foi arrefecido porque a maior parte do patrimônio nacional já tinha sido privatizada no governo Fernando Henrique. Porém, nos governos Lula e Dilma, muitos portos, aeroportos, ferrovias e rodovias foram entregues à iniciativa privada, sob o eufemismo de “concessão<sup>43</sup>”. O petróleo do pré-sal também foi “concedido” à iniciativa privada<sup>44</sup>.

Fattorelli (2013) indica que, além dos privilégios concedidos ao “Sistema da Dívida” por meio da política econômica em vigor, desde o governo Fernando Henrique, há também um aparato legal que favorece o sistema financeiro.

De acordo com a autora, o Sistema da Dívida opera por meio de:

[...] um conjunto de normas legais nacionais [que] tem garantido prioridade absoluta à remuneração dos detentores de títulos da dívida brasileira por meio de elevadas

<sup>43</sup> De acordo com Almeida (2013, p. 1), no governo Lula, em 2004, foi aprovada a lei que criou as Parcerias Público Privadas (PPP’s) que, além de garantir financiamento público para serviços que seriam realizados pelo setor privado, instituiu uma espécie de seguro para esses investimentos, no caso deles não terem o retorno esperado pelas empreiteiras/concessionárias. Dessa forma, o governo Lula instituiu “um capitalismo sem riscos para as grandes empreiteiras, onde o único ‘perigo’ é ganhar pouco”. Todas as grandes obras do Plano de Aceleração do Crescimento (PAC) foram e estão sendo realizadas por meio das PPP’s. Não parece obra do acaso que muitas das empreiteiras, beneficiadas pelos governos Lula e Dilma, estejam sendo investigadas por corrupção e por desviar recursos públicos para o financiamento de campanhas eleitorais dos políticos mais representativos do governo e também da oposição.

<sup>44</sup> O governo Dilma com o uso das tropas da Guarda Nacional e do Exército brasileiro, em outubro de 2013, garantiu o leilão de “concessão” do campo de Libra na Bacia de Campos (RJ), a maior reserva já descoberta no pré-sal brasileiro, com um potencial de extração que pode chegar a 12 bilhões de barris no total. A presidente Dilma venceu as eleições de 2010, com o apoio do presidente Lula, condenando as privatizações do PSDB e acusando José Serra, seu adversário, de querer privatizar a Petrobras e o Pré-sal. O leilão aconteceu no dia 21 de outubro de 2013, no Hotel Windsor Barra (Rio de Janeiro), apesar da resistência protagonizada por centenas de militantes do movimento popular e sindical, muitos dos quais foram feridos no confronto com o forte aparato policial.

taxas de juros, favorecendo especialmente o crescimento contínuo do estoque da própria dívida pública mediante a emissão continuada e até inconstitucional de dívida para pagar grande parte desses elevados juros (FATTORELLI, 2013a, p. 44).

A Constituição Federal de 1988, ao tratar do processo de elaboração do orçamento da União, amparou legalmente um tratamento diferenciado para as despesas com a dívida pública, em relação às demais despesas da União. De acordo com a Constituição Federal:

Art. 166. Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pelas duas Casas do Congresso Nacional, na forma do regimento comum.

[...]

**§ 3º As emendas ao projeto de lei do orçamento anual ou aos projetos que o modifiquem somente podem ser aprovadas caso:**

[...]

II — **indiquem os recursos necessários**, admitidos apenas os provenientes de anulação de despesa, **excluídas as que incidam sobre:**

[..]

b) **serviço da dívida;** (BRASIL, 1988, grifos nossos.)

A Constituição Federal, em seu art. 166 (§ 3º, II, “b”), citado acima, trata de forma diferenciada os gastos com a dívida pública, excetuando-os da regra geral aplicada aos demais gastos públicos. A Constituição Federal determinou que, no caso das emendas relativas ao projeto de lei do orçamento anual ou os projetos que modifiquem a lei orçamentária anual para garantir o pagamento dos juros e encargos da dívida pública, não é necessário indicar a fonte de recursos para garantir o pagamento de tais despesas. Entretanto, qualquer outra proposta de gasto ou investimento que represente ônus financeiro ao orçamento da União, por maior relevância social que represente, deve obrigatoriamente indicar as fontes de recursos necessárias à liquidação da despesa. Se um deputado apresentar uma emenda a projeto de lei do orçamento da União, para ampliar os recursos destinados ao financiamento de projetos de pesquisa realizados nas universidades federais ou à construção de um hospital, por exemplo, deve indicar a fonte de financiamento de tal emenda, caso contrário a emenda será automaticamente rejeitada, por ser considerada inconstitucional.

A respeito do privilégio, garantido pela Constituição Federal, aos gastos com a dívida pública, Fattorelli (2013a) conclui:

É devido ao privilégio inserido no art. 166, § 3º, II, ‘b’, da Constituição que o Banco Central eleva as taxas de juros (sob a justificativa de conter a inflação, por exemplo) e gera a necessidade de mais recursos para pagar tais juros, sem a preocupação de indicar de onde sairão os recursos para tanto: o remédio aplicado tem sido emitir dívida [títulos] para pagar dívida (FATTORELLI, 2013a, p. 45, grifos nossos).

O que é mais grave, em relação a esse privilégio ao “Sistema da Dívida”, é a suspeita, bem fundamentada, que tal dispositivo foi inserido ilegalmente durante o processo constituinte. Benayon e Rezende (2006), em “Anatomia de uma fraude à Constituição”<sup>45</sup>, denunciam que parte do artigo 166, que beneficiou os credores da dívida, “foi incluído na Carta Magna” desrespeitando o Regimento Interno da Constituinte<sup>46</sup>. Os autores responsabilizam Nelson Jobim<sup>47</sup>, então deputado constituinte e líder do PMDB e o ex-deputado Gastone Righi, líder da bancada do PTB, pela inserção ilegal do atual artigo 166 da Constituição Federal. Segundo o estudo de Benayon e Rezende (2006), o fato ocorreu no momento em que os constituintes discutiam e votavam o texto final da Constituição, em segundo turno. Naquela fase, nada de novo poderia ser acrescentado, eram admitidas apenas emendas supressivas ou sanativas com o objetivo de suprimir parte do texto ou para melhorar a sua redação, sem a apresentação de qualquer inovação de mérito.

<sup>45</sup> Para conferir o artigo de Benayon e Rezende (2006), bem como farta documentação comprobatória da denúncia, acessar o link: <<http://www.cic.unb.br/~rezende/trabs/fraudeac.html>>.

<sup>46</sup> De acordo Benayon e Rezende (2006), a Assembléia Nacional Constituinte, começou seus trabalhos, em 1º de fevereiro de 1987, aprovando, por meio da Resolução nº 2, seu Regimento Interno. No Regimento foram definidas as regras para condução dos debates e elaboração, votação e promulgação do texto da Constituição Federal de 1988, ocorrida em 5 de outubro de 1988. O Regimento Interno da Constituinte estabeleceu três etapas para a elaboração do novo texto constitucional. Na primeira etapa, seriam votados, em primeiro turno, o Projeto de lei constitucional (projeto A), as emendas e os destaques propostos por parlamentares constituintes. Na segunda etapa, o Projeto A, aprovado em primeiro turno, seria submetido a um processo de sistematização, antes da votação em segundo turno. A sistematização destinava-se a corrigir erros e inconsistências na indexação e nas referências internas dos dispositivos no Projeto A. Na terceira etapa, o resultado da sistematização, a saber, o projeto (B), seria encaminhado à votação em segundo turno. No segundo turno só poderiam ser apresentadas e votadas alterações no Projeto B em discussão através de emendas supressivas ou corretivas, relativas a omissões, erros ou contradições, inclusive os de redação. O artigo 29 do Regimento proibia taxativamente, no segundo turno, a apresentação de novas emendas que contivessem inovação de mérito, excetuando as emendas supressivas e as sanativas.

<sup>47</sup> Posteriormente, Jobim assumiu posto de comando no governo federal. Foi ministro da justiça no governo Fernando Henrique (1999-1997). Foi nomeado por Fernando Henrique para o Supremo Tribunal Federal (STF), instituição responsável pela defesa da Constituição Federal. No período de 2004 a 2006, Jobim assumiu a presidência do STF. No Período de 2007 a 2011, nos governos Lula e Dilma, ocupou o Ministério da Defesa.

Entretanto, de acordo com Benayon e Rezende (2006), um requerimento de três páginas para fundir os artigos 171, 172 e 173, do projeto em discussão no segundo turno da Constituinte, incluiu uma folha estranha à matéria. Isso aconteceu em 27 de agosto de 1988, um sábado. A página continha a alínea “b” do artigo 172 (atual 166), pela qual não era mais necessário indicar fontes de receita nas emendas, relativas ao orçamento da União, destinadas ao pagamento do serviço da dívida. Para que tal proposta, apresentada por Jobim e Gastone Righi, pudesse ser votada em segundo turno, de acordo com o Regimento Interno da Constituinte, deveria ocorrer um acordo de lideranças expresso pela assinatura de todos os 14 líderes partidários de então. Entretanto, a proposta continha apenas as assinaturas dos líderes do PMDB e do PTB, Jobim e Righi. Mesmo assim, a proposta foi apreciada e aprovada, ilegalmente, em benefício dos credores e detentores de títulos da dívida pública.

A adição ilegal do dispositivo constitucional, em benefício do sistema financeiro, acarretou graves consequências em relação à disputa, desigual, pelos recursos orçamentários da União em detrimento, por exemplo, da ampliação dos gastos sociais destinados à maioria da população brasileira. Tal dispositivo, inserido ilegalmente, excetuou os gastos com a dívida pública da regra geral, relativa à aprovação e execução do orçamento da União, aplicada aos demais gastos públicos, que só podem ser aprovados, caso sejam indicadas as fontes de recursos necessárias à liquidação das despesas.

O privilégio legal ao pagamento da dívida pública, previsto no art. 166 (§ 3º, II, “b”), conjugado com o mecanismo das altas taxas reais de juros e com a capitalização destes, gerou o crescimento das despesas com juros e encargos e do estoque da dívida. Para Benayon e Rezende (2006, p. 14-16): “De 1986 para 1988-89, o serviço da dívida foi multiplicado por 11 [...]. O desmedido crescimento das despesas e do estoque [da dívida pública] resultou no enfraquecimento da economia brasileira submetendo o País a cada vez maior controle político por parte dos grandes grupos financeiros.”

Para complementar e garantir plenamente o privilégio ao pagamento da dívida pública, caso a adição fraudulenta do art. 166 (§ 3º, II, “b”) fosse descoberta e revertida, o governo Fernando Henrique fez aprovar a Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000, a chamada Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF). Tal lei foi aprovada para garantir o absoluto privilégio ao pagamento da dívida pública, em relação às outras despesas do Estado brasileiro.

De acordo com a Lei Federal nº 101/2000:

Art. 17. Considera-se obrigatória de caráter continuado a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.

**§ 1º Os atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.**

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º<sup>48</sup>, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa.

[...]

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias.

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar.

**§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida** nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado (BRASIL, 2000, grifo nosso).

A Lei Federal nº 101/2000, por meio de art. 17 (§ 1º), ao dispor sobre os atos que criarem ou aumentarem despesas orçamentárias continuadas, determinou que tais atos sejam objeto de estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que entrar em vigor e nos dois exercícios subsequentes. Tal artigo determinou também que deverá ser demonstrada a origem dos recursos para todos os atos que criarem ou aumentarem despesas, exceto para “**as despesas destinadas ao serviço da dívida**” (BRASIL, 2000, art. 17, § 6º, grifo nosso).

O crescimento contínuo do estoque e das despesas com a dívida pública, observado desde os anos 1980 aos dias atuais, é alavancado por outra ilegalidade em relação aos

<sup>48</sup> O art. 4º, § 1º, da Lei de Responsabilidade Social determina que a Mensagem da Presidência da República que encaminhar o projeto do Orçamento da União apresentará, em anexo específico, os objetivos das políticas monetária, creditícia e cambial, bem como os parâmetros e as projeções para seus principais agregados e variáveis e, ainda, as metas de inflação, para o exercício subsequente.

dispositivos constitucionais. Nesse caso, os diferentes governos que se sucederam na direção dos destinos da União, têm adotado uma prática ilegal, ao descumprirem o artigo 167, III da Constituição Federal, que trata da gestão do orçamento da União. Tal artigo, denominado “Regra de Ouro<sup>49</sup>”, prevê o seguinte:

**Art. 167. São vedados:**

[...]

**III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital**, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta; (BRASIL, 1988).

Como vimos anteriormente, o Banco Central para fazer frente ao crescente aumento das despesas com juros e encargos da dívida pública tem utilizado como expediente a emissão de títulos da dívida, ou seja, realiza operações de crédito para captar recursos no mercado, por meio da venda dos títulos da dívida. Entretanto, a “solução” encontrada pelo Banco Central – a captação de recursos no mercado via emissão de títulos para pagar os juros da dívida pública – de acordo com Fattorelli (2013a):

[...] conflita com o art. 167, III da Constituição Federal. [...] **que autoriza a emissão de dívida somente para o pagamento de despesas de capital** (grupo no qual estão inseridas as amortizações das dívidas), vedando, portanto a emissão de dívida para o pagamento de despesas correntes (entre as quais se destacam os juros nominais da dívida pública) (FATTORELLI, 2013a, p. 45, grifo nosso).

Para Fattorelli (2013a), a “CPI da Dívida Pública”, realizada na Câmara dos Deputados<sup>50</sup>, revelou que o governo federal contabiliza irregularmente “[...] grande parte dos juros nominais como se fossem amortizações [...] o que representa mais uma flagrante

<sup>49</sup> De acordo com o Ministério da Fazenda (2012), a Constituição Federal de 1988, no art. 167, inciso III, estabelece que o montante das operações de crédito não pode exceder as despesas de capital, ressalvadas as provenientes de créditos adicionais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta. Esse procedimento, conhecido como “regra de ouro”, objetiva inibir, em uma análise global, que haja aumento de endividamento para financiar despesa corrente.

<sup>50</sup> A Comissão Parlamentar de Inquérito – CPI da Dívida Pública – foi realizada na Câmara dos Deputados no período de setembro de 2009 a maio de 2010. Maria Lucia Fattorelli participou ativamente de tal CPI na condição de Assessora Técnica.

evidência de burla à Constituição Federal e ilegalidade no tratamento dos gastos da dívida” (FATTORELLI, 2013a, p. 45).

O art. 167, III da Constituição é fraudado sistematicamente quando o governo federal contabiliza parte das despesas com os juros como se fossem despesas com a amortização da dívida. Ao fraudar o citado dispositivo constitucional, o governo federal procura encobrir o custo efetivo dos juros nominais da dívida pública, aliviando desta forma o seu verdadeiro peso nas despesas da União.

De acordo com Fattorelli (2013b), o art. 167, III, ao autorizar a realização de operações de crédito somente para o pagamento de despesas de capital, tinha como finalidade evitar o endividamento do Estado de forma descontrolada, bem como impedir que a dívida pública, por meio da emissão de títulos, fosse utilizada para o pagamento de despesas correntes.

Para compreender o alcance da denúncia de Fattorelli (2013b), é importante estabelecer a diferença entre Despesas de Capital e Despesas de Correntes<sup>51</sup>. A Lei federal nº 4.320/64<sup>52</sup>, em seu artigo 13, ao classificar as despesas públicas, discriminou que “os Juros da Dívida Pública” integram o rol das Despesas Correntes, enquanto que a “Amortização da Dívida Pública” integra o rol das Despesas de Capital. Sendo assim, legalmente, o governo federal não poderia emitir títulos da dívida pública, realizar operações de crédito, para pagar os juros que são considerados legalmente como Despesas Correntes.

Para fraudar o dispositivo constitucional, o governo federal, desde 1995, lança mão de uma “contabilidade criativa”, que afronta as disposições da Lei federal nº 4.320/64. O governo federal ao contabilizar os gastos com a dívida pública, de acordo com Fattorelli (2013b), adota o seguinte procedimento, não autorizado em lei: “[...] atualiza todo o estoque da dívida com base no IGP-M e, indevidamente, soma essa atualização ao principal (e não aos rendimentos nominais). Simultaneamente, o valor informado a título de juros da dívida fica

<sup>51</sup> Para Fattorelli (2013b, p. 211), “[...] as despesas correntes correspondem a gastos de custeio e transferências que se consomem com a manutenção e funcionamento do Estado, as despesas de capital estão relacionadas a investimentos e transferências relacionadas a aquisição de bens patrimoniais ou financeiros que gerem retorno ou anulam despesa. A amortização da dívida pública se insere neste último conjunto, pois significa a redução de compromissos financeiros onerosos (que exigem pagamento de juros).”

<sup>52</sup> A Lei Federal nº 4.320, de 17 de março de 1964, “Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal”.

restrito à parcela que ultrapassa tal atualização (FATTORELLI, 2013b, p. 222)”. O resultado desse procedimento ilegal adotado pelo governo federal “[...] tem sido a ‘anulação’ de parte relevante dos juros nominais (despesa corrente), que passa a figurar como amortização (despesa de capital)” (FATTORELLI, 2013b, p. 222).

Para exemplificar a situação acima descrita: suponhamos que o governo federal emita, coloque à venda no mercado, “Notas do Tesouro Nacional (NTN) – Série NTN-R2” cujo rendimento nominal oferecido pelo governo federal aos compradores de tal título tenha sido a variação do dólar acrescido de juros de 12% ao ano. Suponhamos que o rendimento nominal de tal título tenha sido de 15% ao ano (a soma da variação do dólar de 3% com a taxa de juros de 12%) e a variação do IGPM nesse mesmo período tenha registrado 7% ao ano. De acordo com a contabilidade “criativa” do governo federal, seria registrada como despesa de juros (“juros reais”) apenas o percentual que ultrapassa a variação do IGPM, ou seja, 8% resultante do rendimento nominal do título subtraído da variação do IGPM ( $15\% - 7\% = 8\%$ ).

O procedimento descrito acima, adotado pelo governo federal, é ilegal, pois, de acordo com Fattorelli (2013b, p. 204): “Os gastos com juros da dívida pública são descontados da inflação [calculada pelo IGPM] que tem sido equivocadamente informada como se fosse amortização, inflando o limite para a emissão de novos títulos, burlando a ‘Regra de Ouro’ do art. 167, III, da CF e no art. 12, parágrafo 2º da LRF”.

O Banco Central, ao realizar as operações de crédito, por meio da emissão de títulos da dívida pública anuncia que o rendimento dos títulos é dado pela composição dos juros e a atualização correspondente a cada título. Para Fattorelli (2013b):

[...] não resta a menor dúvida que a rentabilidade total (ou remuneração nominal, ou rendimento nominal, ou juros nominais) dos títulos da dívida pública brasileira englobam **atualização monetária** (medida por índices diversos, dependendo do título), **mais juros reais** (parcela da remuneração que ultrapassa a atualização monetária) (FATTORELLI, 2013b, p. 213, grifo nosso).

O valor que deveria ser contabilizado corretamente como despesa corrente efetiva, como ‘Juros da Dívida Pública’, corresponde ao valor da remuneração efetivamente paga aos detentores dos títulos da dívida, ou seja, os juros reais acrescidos da atualização monetária. O governo, ao contabilizar como despesas com juros apenas as despesas com juros reais (os excedentes sobre a atualização monetária pelo IGP-M) e ao contabilizar parte das despesas

com juros (juros nominais) como se fossem despesas com amortização da dívida pública, adota um procedimento ilegal que fere a Constituição Federal e a Lei de Responsabilidade Fiscal<sup>53</sup>.

A prática de registrar o pagamento de parte dos juros como se fosse amortização provoca, de acordo com Fattorelli (2013b, p. 245): “[...] o crescimento exponencial da dívida, na medida em que viabiliza a emissão de títulos para pagar juros, que passarão a integrar o estoque da dívida, e sobre esse estoque novos juros incidirão, sucessivamente, em cascata”.

A prática do governo federal, descrita acima, de emitir títulos da dívida pública para pagar parte das despesas com juros além de provocar a elevação contínua do estoque da dívida resulta na “[...] incidência de juros sobre juros, o que configura Anatocismo<sup>54</sup>” (FATTORELLI, 2013b, p. 233). Assim, o governo federal para garantir a valorização do capital na esfera financeira, por meio do pagamento dos juros e encargos da dívida pública, incorre mais uma vez numa ilegalidade, ao pagar, com recursos da União, juros sobre juros ampliando, ainda mais, os ganhos do mercado financeiro. Tal prática é considerada ilegal pelo Supremo Tribunal Federal que, por meio da Súmula 121, proibiu a incorporação de juros sobre juros, a chamada capitalização. De acordo com a Súmula: “É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada” (STF, 1963).

Alguns dos mecanismos legais e ilegais, descritos acima, garantem o tratamento privilegiado do governo federal aos credores e aos detentores dos títulos da dívida pública. Tais mecanismos permitem a drenagem de parcela significativa do orçamento da União para a valorização do capital fictício em detrimento dos direitos sociais da população brasileira e constituem um motivo mais do que suficiente para que seja realizada urgentemente uma auditoria da dívida pública brasileira.

Como vimos, diante da crise estrutural do sistema capitalista, que se manifestou no final dos anos 1960, os Estados nacionais foram “reformados” para tentar garantir a retomada do processo de expansão do capital. Nesse cenário de crise, a dívida pública converteu-se num

<sup>53</sup> De acordo com o art. 167 (III) da Constituição Federal, as operações de crédito (emissão de títulos da dívida pública, por exemplo) não podem ultrapassar o limite das despesas de capital. O governo federal aumenta ilegalmente tal limite quando registra contabilmente despesas correntes (pagamento de juros da dívida) como se fossem despesas de capital (amortização da dívida). Desta forma, as despesas de capital são infladas ilegalmente resultando num aumento do limite para a emissão de novos títulos da dívida pública.

<sup>54</sup> Anatocismo é o termo “[...] que designa o pagamento de juros sobre juros, isto é, a capitalização de juros que foram acumulados por não terem sido liquidados nos respectivos vencimentos” (SANDRONI, 1999, p. 27).

dos mecanismos utilizados pelos Estados para viabilizar a rentabilidade do capital, por meio da transferência da riqueza da esfera produtiva, na forma dos impostos arrecadados, para a acumulação do capital, especialmente na esfera financeira.

Como veremos no próximo capítulo deste trabalho, os Estados nacionais “reformados”, para viabilizar a acumulação do capital, passam a colocar em prática as chamadas políticas neoliberais que resultam na restrição dos direitos sociais e dos recursos públicos destinados políticas sociais destinadas à proteção social da classe trabalhadora.

## **2 ESTADO, FUNDO PÚBLICO E POLÍTICAS SOCIAIS NO CONTEXTO DA CRISE ESTRUTURAL DO CAPITAL**

“[...] os países do sul do mundo devem acreditar em liberdade de comércio (embora não exista), em honrar a dívida (embora seja desonrosa), em atrair investimentos (embora sejam indignos) e em entrar no mundo (embora pela porta de serviço)”.

Eduardo Galeano (2012).

Na passagem para o século XXI, tornaram-se mais evidentes uma série de transformações, relacionadas ao processo de acumulação capitalista, à forma de exercício do poder de Estado e sua relação com as políticas sociais. Como vimos no primeiro capítulo desta tese, como resposta à crise estrutural do sistema capitalista, consolidou-se um sistema financeiro internacionalizado na busca de melhores oportunidades de valorização do capital sobreacumulado. Nesse processo, a dívida pública assumiu um papel imprescindível no processo de expansão do capital. O pagamento da dívida pública passa a exaurir, de forma crescente, o fundo público em favor dos rentistas. Na tentativa de buscar soluções para a crise do regime de acumulação fordista-keynesiano, os chamados governos neoliberais, no início dos anos 1980, propõem uma redefinição do papel do Estado, com graves consequências para o financiamento de políticas sociais destinadas à proteção social da classe trabalhadora.

Neste capítulo discutiremos, na primeira parte, o papel do Estado e o lugar das políticas sociais no contexto das transformações mais recentes do capitalismo, com a financeirização da economia, especialmente aquelas ocorridas no final do século XX com a emergência do chamado neoliberalismo. Na segunda parte, analisamos as políticas sociais implantadas recentemente no Brasil, a partir da década de 1990, sob a hegemonia do neoliberalismo, dando ênfase às políticas sociais colocadas em prática nos governos Lula e Dilma (2003-2014).

## 2.1 Estado e políticas sociais pós-crise do regime fordista keynesiano

Em nossa abordagem, a respeito do Estado e políticas sociais no capitalismo contemporâneo, descrevemos as mudanças do papel do Estado e da configuração das políticas sociais na passagem para o século XXI, como decorrências da crise estrutural do capital, numa época caracterizada pelo processo de financeirização da economia, pela emergência de um “novo imperialismo” e pela hegemonia das chamadas políticas neoliberais. Para tanto, utilizaremos as formulações de Harvey (1992; 2009), que oferece uma importante contribuição para a compreensão das transformações político-econômicas do capitalismo contemporâneo e do papel do Estado e das políticas sociais nesse contexto.

O capitalismo, no final do século XX, foi marcado por profundas transformações nos processos de trabalho, nas configurações geográficas e geopolíticas, nos hábitos de consumo e nas práticas do Estado. Entretanto, tais modificações, de acordo com Harvey (1992, p. 117), não significaram uma ruptura com o capitalismo, pois ainda vivemos numa “[...] sociedade em que a produção em função de lucros permanece como o princípio organizador básico da vida econômica”.

Essa nova fase do capitalismo, se caracteriza pela transição, iniciada em meados dos anos de 1970, do regime fordista-keynesiano<sup>55</sup> para o chamado regime de acumulação

<sup>55</sup> De acordo com Sandroni (1999), o Fordismo caracterizava-se por um “Conjunto de métodos de racionalização da produção elaborado pelo industrial norte-americano Henry Ford, baseado no princípio de que uma empresa deve dedicar-se apenas a produzir um tipo de produto. Para isso, a empresa deveria adotar a verticalização, chegando a dominar não apenas as fontes das matérias- primas, mas até os transportes de seus produtos. Para reduzir os custos, a produção deveria ser em massa, e dotada de tecnologia capaz de desenvolver ao máximo a produtividade de cada trabalhador. O trabalho deveria ser também altamente especializado, cada operário realizando apenas um tipo de tarefa. E para garantir elevada produtividade, os trabalhadores deveriam ser bem remunerados e as jornadas de trabalho não deveriam ser muito longas” (SANDRONI, 1999, p. 249-250). O Keynesianismo, de acordo com Sandroni (1999), era uma modalidade de intervenção do Estado na vida econômica que adotava, no todo ou em parte, as políticas sugeridas na principal obra de Keynes: *A Teoria Geral do Emprego, do Juro e da Moeda* (1936, p. 324). De acordo com Sandroni (1999) 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. Sob o estímulo de grandes despesas governamentais, impostas pelo conflito mundial, a crise do desemprego deu lugar à escassez de mão-de-obra na maioria dos países capitalistas. Para a maioria dos economistas, era a comprovação da eficácia das propostas keynesianas. Surgiu a convicção de que o capitalismo poderia ser salvo, desde que os governos soubessem fazer uso de seu poder de cobrar impostos, reduzir juros, contrair empréstimos e gastar dinheiro.

flexível, associado com um sistema de regulamentação social e política distinta do regime anterior. A partir da crise do regime fordista-keynesiano o Estado passa a ser reconfigurado de modo a cumprir um novo papel na acumulação do capital, recriando um ambiente favorável à acumulação. O Estado reconfigurado procura garantir legalmente as instituições de mercado e as regras contratuais de modo a manter sob controle o antagonismo capital/trabalho e, quando necessário, arbitrar os conflitos entre as diferentes facções do capital.

É importante destacar que o Estado capitalista reconfigura-se para responder ou prevenir, do ponto de vista do interesse do capital, as crises enfrentadas pelo regime de acumulação fordista-keynesiano no processo de valorização do capital, a partir de meados dos anos 1960. Independentemente da configuração que o Estado capitalista assuma, em diferentes períodos históricos, continua sendo “[...] o instrumento de que serve o capital para explorar o trabalho assalariado” (ENGELS, 1991, p. 194). O Estado capitalista, nas suas diferentes configurações conjunturais, cumpre um papel estrutural ao procurar viabilizar a exploração do trabalho assalariado pelos detentores do capital, por meio da apropriação pelos capitalistas do valor criado pelos assalariados, mediante a relação social estabelecida no processo de produção.

Mandel (1982), ao discutir o papel do Estado, concluiu que uma das principais funções do Estado capitalista é criar as condições gerais da produção, que não podem ser asseguradas diretamente pelas atividades privadas dos proprietários dos meios de produção. Tal função relaciona-se:

[...] diretamente com a esfera da produção, e, assim, [procura] assegurar uma mediação direta entre a infra e a superestrutura. Esse domínio funcional do Estado inclui essencialmente: assegurar os pré-requisitos gerais e técnicos do processo de produção efetivo (meios de transporte ou de comunicação, serviço postal, etc.); providenciar os pré-requisitos gerais e sociais do mesmo processo de produção (como, por exemplo, sob o capitalismo, leis e ordens estáveis, um mercado nacional e um Estado territorial, um sistema monetário); e a reprodução contínua daquelas formas de trabalho intelectual indispensáveis à produção econômica, embora elas mesmas não façam parte do processo de trabalho imediato (o desenvolvimento da astronomia, da geometria, da hidráulica e de outras ciências naturais aplicadas no modo de produção asiático e, em certa medida, na Antiguidade; a manutenção de um sistema educacional adequado às necessidades de expansão econômica do modo de produção capitalista, etc.) (MANDEL, 1982, p. 334).

O capitalista individual não pode ocupar-se diretamente das tarefas relativas à reprodução da força de trabalho (educação e saúde, por exemplo), das obras de infraestrutura e de algumas intervenções no âmbito econômico, necessárias à criação de condições sociais adequadas à reprodução das relações sociais. Por conta disso, torna necessária a intervenção do Estado em diversas frentes de atuação.

Antes de descrever o novo papel que o Estado capitalista passa a desempenhar no chamado regime de acumulação flexível faz-se necessário indicar sucintamente o papel que o Estado capitalista desempenhava no chamado regime fordista-keynesiano, período que se estendeu desde o final da segunda guerra mundial (1945) até meados de 1970. Tal indicação é necessária para estabelecer as diferenças conjunturais da atuação do Estado em regimes distintos do processo de acumulação capitalista.

O regime fordista-keynesiano foi uma resposta, do ponto de vista do capital, ao problema posto pela crise de sobreacumulação do capital, que se manifestou na década de 1930 e levou o capitalismo a viver um período denominado de a “Grande Depressão<sup>56</sup>”. Tal problema foi superado depois de 1945, a partir das contribuições de Keynes. A solução proposta por Keynes exigia uma participação mais ativa do Estado, com vistas a estabelecer certo controle sobre o crescimento econômico, especialmente sobre o mercado de ações, responsável pela eclosão inicial da crise. As formulações keynesianas conduziram “[...] o fordismo à maturidade como regime de acumulação plenamente acabado e distintivo” e

<sup>56</sup> Para Sandroni (1999, p. 270), a ““Grande Depressão’ foi o período da maior crise econômica mundial. Tal crise se manifestou entre os anos de 1929 e 1933. Atingiu, em primeiro lugar e mais profundamente, a economia norte-americana”, espalhando-se em seguida para o restante da economia capitalista mundial. A crise manifestou-se inicialmente no sistema financeiro, na Bolsa de Valores de Nova York. Era um momento de intensa especulação na Bolsa, e a economia norte-americana estava em plena prosperidade. “De repente, 70 milhões de títulos foram jogados no mercado sem encontrar uma contrapartida da demanda. A desconfiança com os acontecimentos da Bolsa espalhou-se para outros ramos da atividade econômica, atingindo a produção. A queda da renda nacional levou a uma retração na demanda, ao aumento dos estoques e à vertiginosa queda dos preços. Muitas atividades econômicas foram se paralisando, milhares de empresas foram à falência e milhões de trabalhadores ficaram desempregados. Nos Estados Unidos, entre 1929 e 1933, havia cerca de 15 milhões de desempregados [a população dos EUA era de aproximadamente 12 milhões], 5 mil bancos paralisaram suas atividades, 85 mil empresas faliram, as produções industrial e agrícola reduziram-se à metade” (SANDRONI, 1999, p. 270). Quando a crise atingiu proporções internacionais, o comércio mundial ficou reduzido a um terço, e o número de desempregados chegou a cerca de 30 milhões. A elevação das tarifas alfandegárias por muitos países reduziu o nível do comércio internacional, agravando a crise. A depressão trouxe também consequências na estrutura da sociedade, particularmente nas relações do Estado com o processo produtivo. Em todas as grandes economias capitalistas, coube ao Estado instituir mecanismos para controlar a crise e reativar a produção. Ocorria assim o abandono dos princípios do liberalismo econômico, que entregava aos próprios mecanismos de mercado a função de saneamento dos desequilíbrios que porventura surgissem nas atividades econômicas.

formou “[...] a base de um longo período de expansão pós-guerra que se manteve mais ou menos intacto até 1973” (HARVEY, 1992, p. 125).

Keynes, a partir do enfrentamento às questões postas pela crise que eclodiu na década de 1930, formulou uma nova concepção a respeito da forma e uso dos poderes do Estado. As diferentes nações-Estado deviam desenvolver “[...] um conjunto de estratégias administrativas e científicas e poderes estatais que estabilizassem o capitalismo” e ao mesmo tempo “[...] que evitavam as evidentes repressões e irracionalidades, toda a beligerância e todo o nacionalismo estreito que as soluções nacional-socialistas implicavam” (HARVEY, 1992, p.124).

O Estado, reformado de acordo com a concepção keynesiana, teve um papel fundamental para a retomada do crescimento econômico, observado no pós-guerra. Ele procurava regular os mecanismos de produção, distribuição e consumo de bens e serviços, para garantir as condições essenciais à reprodução do capital. Para cumprir esse papel:

O Estado, por sua vez, assumia uma variedade de obrigações. Na medida em que a produção de massa, que envolvia pesados investimentos em capital fixo, requeria condições de demanda relativamente estáveis para ser lucrativa, o Estado se esforçava por controlar os ciclos econômicos com uma combinação apropriada de políticas fiscais e monetárias no período pós-guerra. Essas políticas eram dirigidas para as áreas de investimento público – em setores como o transporte, os equipamentos públicos, etc. – vitais para o crescimento da produção e do consumo de massa e que também garantiam um emprego, relativamente pleno. Os governos também buscavam fornecer um forte complemento ao salário social com gastos de seguridade social, assistência médica, educação, habitação etc. Além disso, o poder estatal era exercido direta ou indiretamente sobre os acordos ou direitos dos trabalhadores na produção (HARVEY, 1992, p. 129).

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 legitimização 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.

De acordo com Mota (2009), a expansão do capitalismo, no período fordista-keynesiano, foi caracterizada por altas taxas de crescimento econômico, ampliação de empregos e salários e uma forte intervenção do Estado. Para tanto, do ponto de vista político, foram decisivos:

- A intervenção do Estado que, no lastro das políticas keynesianas, criou mecanismos estatais voltados para a reprodução ampliada dos trabalhadores, socializando com o patronato parte dos custos da reprodução da força de trabalho.
- A construção do pacto fordista-keynesiano (BIHR, 1998), marcado pelas mobilizações sindicais e partidárias dos trabalhadores que, em torno de reivindicações sociais legítimas, pressionaram a incorporação, pelo capital, do atendimento de parte das suas necessidades sociais operando mudanças nas legislações trabalhistas e nas medidas de proteção social (MOTA, 2009, p. 5-6).

A forte presença do Estado no campo das políticas sociais, em resposta às mobilizações sindicais e partidárias dos trabalhadores, constituiu o chamado Estado de Bem-estar Social. Essa nova configuração do Estado, resposta à crise da acumulação do capital observada na década de 1930, ao incorporar parte das reivindicações da classe trabalhadora por melhores condições de vida, converteu-se num dos sustentáculos da fase expansiva do capitalismo, verificada nas décadas de 1940 a 1970.

Mandel (1982), ao discutir o papel do Estado no “Capitalismo Tardio<sup>57</sup>”, afirma que a transição do capitalismo concorrencial para o imperialismo e para o capitalismo monopolista alterou necessariamente tanto a atitude subjetiva da burguesia em relação ao Estado quanto a função objetiva desempenhada pelo Estado para realizar suas tarefas centrais.

---

<sup>57</sup> De acordo com Sandroni (1999), o conceito de capitalismo tardio foi desenvolvido por Ernest Mandel (1923-1995) em seu livro: *O capitalismo tardio* (1972). Tal conceito procurou caracterizar a fase do capitalismo monopolista, desencadeada a partir de uma terceira revolução tecnológica (1940-1945), com a crescente introdução da automação na produção, a internacionalização e centralização do capital em conglomerados multinacionais, a rápida depreciação e o encurtamento do tempo de rotação do capital fixo e a busca do superlucro como principal estímulo de acumulação.

Ao tratar da ampliação da legislação social, uma das características do novo período, o autor afirmou que tal ampliação:

Em certo sentido tratou-se de uma concessão à crescente luta de classe do proletariado, destinando a salvaguardar a dominação do capital de ataques mais radicais por parte dos trabalhadores. Mas ao mesmo tempo correspondeu também aos interesses gerais de reprodução ampliada no modo de produção capitalista, ao assegurar a reconstituição física da força de trabalho onde ela estava ameaçada pela superexploração. **A tendência à ampliação da legislação social determinou por sua vez, uma redistribuição considerável do valor socialmente criado em favor do orçamento público, que tinha de absorver percentagem cada vez maior de rendimentos sociais a fim de proporcionar uma base material adequada à escala ampliada do Estado do capital monopolista** (MANDEL, 1982, p. 338-341, grifo nosso).

O Estado no período fordista-keynesiano, para desempenhar o seu papel na reprodução ampliada do capital, passa a implementar uma série de ações, incluindo a oferta à população de serviços na área de moradia, saúde, transportes, educação, dentre outros. Entretanto, de acordo com Mandel (1982), a universalização das políticas sociais, a ampliação dos direitos e a melhoria das condições de vida e trabalho da classe trabalhadora, especialmente em alguns países da Europa, não foram concessões gratuitas do Estado. De acordo com Boschetti (2010, p. 68), “Foram as lutas da classe trabalhadora que impulsionaram a expansão, após a década de 1940, de um padrão universal de políticas sociais nos países do capitalismo central”.

A articulação orgânica entre a ação do Estado e da gestão da produção, nos marcos do regime fordista-keynesiano, permitiu a incorporação à dinâmica econômica de parte das demandas dos trabalhadores por melhores condições de vida e de trabalho. De acordo com Mota (2009):

A incorporação dessas demandas se fez através da alocação de fundos públicos na constituição de políticas econômicas e sociais, o que favoreceu a ampliação do consumo por parte dos trabalhadores: ao tempo em que desmercantilizava o atendimento de algumas necessidades sociais através de salários indiretos, via políticas sociais públicas, **a ação estatal permitia a liberação de salários reais e o consequente aumento da demanda por consumo de mercadorias, criando as condições para o surgimento da produção e do consumo de massa**, típicos do regime fordista de produção. Estava posta a equação subjacente ao chamado pacto fordista-keynesiano, ou seja, a incorporação das demandas trabalhistas, aumento da produção e do consumo operário e estabelecimento de uma relação negociada entre Estado, capital e trabalho, como expressão concreta de ideologias que defendiam a possibilidade de compatibilizar capitalismo, bem-estar e democracia (MOTA, 2009, p. 6, grifo nosso).

O Estado por meio da oferta gratuita de ações e serviços sociais como, por exemplo, educação e saúde redirecionava parte dos salários da classe trabalhadora para a esfera do consumo de mercadorias. Dessa forma, por meio da ampliação das políticas sociais, o chamado Estado de Bem-estar Social contribuía para a criação de um mercado consumidor de massa e, consequentemente, para o aumento da produção e do lucro do sistema produtivo.

Ressaltamos que os países periféricos, como é o caso do Brasil, não vivenciaram a experiência do Estado de Bem-estar Social. No Brasil, algumas políticas de proteção social surgiram entre 1930 e 1945, visando, principalmente, regulamentar aspectos que diziam respeito à organização dos trabalhadores assalariados dos setores modernos da economia, enfatizando a criação de programas relacionados ao trabalho. Somente em 1988, com a promulgação da Constituição Federal, são instituídas as bases legais e formais do que poderia ser um Estado de Bem-estar Social (BENEVIDES, 2011; MOTA, 2006 *apud* MOTA, 2009). Entretanto, essas bases legais e formais não se converteram em realidade e os direitos sociais consagrados, a duras penas, no texto da Constituição Federal brasileira, em grande medida, como veremos adiante, não foram concretizados em decorrência das omissões e das ações “reformistas” do Estado brasileiro, verificadas especialmente a partir do governo de Fernando Henrique (1995-2002).

Para Harvey (1992), o regime fordista-keynesiano começa a entrar em crise em meados dos anos 1960 e no “[...] período de 1965 a 1973 tornou-se cada vez mais evidente a incapacidade do fordismo e do keynesianismo de conter as contradições inerentes ao capitalismo” (HARVEY, 1992, p. 133-134). Rigidez, de acordo com o autor, é a palavra que melhor sintetiza essa incapacidade. Rigidez dos investimentos de capital fixo em sistemas de produção em massa que impediam a flexibilidade de planejamento e presumiam um crescimento estável em mercados de consumo invariantes. Rigidez nos mercados, na alocação e contratos de trabalho, especialmente no setor monopolista. Tal rigidez colocava em risco a reprodução do capital com a redução da taxa de lucro. Para superar tal situação, do ponto de vista do capital, tornou-se necessário a superação do regime fordista-keynesiano que se mostrava incapaz de levar adiante novo ciclo de expansão do capital.

O colapso do sistema fordista-keynesiano, enquanto conjunto de práticas de controle do trabalho, do consumo, de tecnologias e de intervenção do Estado, tornou-se evidente com a

profunda recessão de 1973, agravada pela crise do petróleo, e deu início a um “[...] conturbado período de reestruturação econômica e de reajustamento social e político [...] uma série de novas experiências nos domínios da organização industrial e da vida social e política começou a tomar forma”. Essas experiências sinalizam “[...] a passagem para um regime de acumulação inteiramente novo, associado com um sistema de regulamentação política e social bem distinta” (HARVEY, 1992, p. 140).

A organização da classe trabalhadora, por meio de fortes aparatos sindicais, e sua luta pela ampliação dos compromissos do Estado de Bem-estar Social, com a proteção social ao trabalho tornou-se um obstáculo à superação da crise de acumulação do capital. A crise na produção restringia a expansão da arrecadação tributária, necessária à ampliação dos gastos públicos voltados à proteção social. Ademais, do ponto de vista do interesse do capital, o Estado deveria assumir novas configurações e os recursos do fundo público deveriam ser redirecionados para atender os interesses do capital em crise, em detrimento da proteção social da classe trabalhadora.

Para Harvey (1992), o novo regime de acumulação, que começa a se estruturar em resposta à crise, a chamada acumulação flexível confronta-se diretamente com a rigidez do fordismo e se apoia na flexibilidade dos processos de trabalho, dos mercados de trabalho, dos produtos e padrões de consumo. A acumulação flexível caracteriza-se pelo surgimento de setores de produção inteiramente novos, novas maneiras de fornecimento de serviços financeiros, novos mercados e, sobretudo, pela intensificação de inovação comercial, tecnológica e organizacional. Além disso, há acentuadas mudanças dos padrões de desenvolvimento desigual entre setores de produção e entre regiões geográficas, com o crescimento de empregos no setor de serviços e da industrialização em regiões até então subdesenvolvidas.

Tais mudanças geraram grande impacto nas práticas político-econômicas, no equilíbrio do poder de classe, bem como na vida social e cultural. A transição para a acumulação flexível foi realizada por meio de rápida implantação de novas formas organizacionais e de novas tecnologias produtivas que intensificaram o ritmo da produção, das trocas e do consumo.

A aceleração na produção foi alcançada por meio de mudanças organizacionais, tais como a subcontratação da força de trabalho, a transferência de sede, ou seja, o deslocamento

geográfico das unidades de produção. Além disso, o sistema de produção *just in time*<sup>58</sup>, que se caracteriza pela redução dos estoques e pela produção em pequenos lotes, também contribuiu para a diminuição do tempo de giro e para a aceleração na produção. “Para os trabalhadores tudo isso implicou uma intensificação dos processos de trabalho e uma aceleração da desqualificação e requalificação necessárias ao atendimento de novas necessidades de trabalho” (HARVEY, 1992, p. 257).

A aceleração no campo da troca e do consumo foi intensificada, ainda mais, pelo aperfeiçoamento dos sistemas de comunicação e do fluxo de informações, com a racionalização das técnicas de circulação das mercadorias. Os bancos eletrônicos e o chamado dinheiro de plástico aumentaram a rapidez do fluxo de dinheiro. O processo de liberalização e desregulamentação financeira, também contribuiu para acelerar o ritmo dos serviços e mercados financeiros.

Uma das consequências da aceleração generalizada dos tempos de giro do capital foi acentuar a volatilidade e efemeridade de modas, produtos, técnicas de produção, processo de trabalho, ideias, ideologias, valores e práticas estabelecidas que dão origem a uma “sociedade do descarte”, expressão utilizada por Harvey (1992) para caracterizar esse novo período.

A “sociedade do descarte” no campo da produção de mercadorias enfatiza os valores e virtudes da instantaneidade (alimentos e refeições instantâneos e rápidos) e da descartabilidade (pratos, talheres, embalagens): “Ela significa mais do que jogar fora os bens produzidos [...] significa também ser capaz de tirar fora valores, estilos de vida, relacionamentos estáveis, apego a coisas, edifícios, lugares, pessoas e modos adquiridos de agir e ser” (HARVEY, 1992, p. 258).

A aceleração do giro do capital, ao introduzir novas técnicas e ao enfatizar novos valores e condutas, produziu profundas alterações na sociabilidade e subjetividade humanas e

<sup>58</sup> De acordo com Antunes Junior, Kliemann Neto e Fensterseifer (1989) o sistema produtivo *just-in-time* procura evitar qualquer tipo de atividade que não adicione valor ao produto como, por exemplo, as movimentações desnecessárias de materiais, bem como atividades específicas de controle (indiretas) realizadas no chão da fábrica (*shop floor*), tais como: inspetores de qualidade, controladores de processo, dentre outros. De acordo com os autores, a principal consequência da filosofia JIT (*just-in-time*) é que os estoques, tanto os de matéria-prima quanto os de produtos em processo e acabados, passam a ser visualizados como perdas porque significam capital circulante, bem como um tempo de processamento não remunerado. O sistema *Just in time* almeja a redução progressiva dos estoques, o que, no limite, implicará na idéia de estoques nulos (*zero inventory*) bem como na crescente diminuição dos tempos do ciclo de fabricação (*lead-time*), que trarão como consequência final um aumento da flexibilidade da produção permitindo, assim, atender ao mercado muito mais rapidamente.

também nas condições de trabalho. O chamado mercado de trabalho passou por uma radical reestruturação por meio da imposição aos trabalhadores de contratos de trabalho flexíveis que resultaram no aumento crescente do trabalho temporário, subcontratado, desregulamentado e sem proteção social.

As mudanças decorrentes da aceleração do giro do capital, no campo da produção, da circulação e consumo, deram-se de forma concomitante ou, até mesmo, foram estimuladas pela ascensão de regimes políticos conservadores que se antagonizavam com as concepções e práticas do chamado Estado de Bem-estar Social. As vitórias eleitorais de Thatcher, em 1979 na Inglaterra, e de Reagan, em 1980 nos Estados Unidos, representaram uma profunda ruptura política que resultou na adoção de uma nova forma de intervenção do Estado em relação às políticas sociais. Tais governos, denominados neoliberais, defendiam abertamente que o Estado deveria ser mínimo, do ponto de vista da implementação de uma série de ações no campo das políticas sociais e, para tanto, promovem um ataque generalizado às conquistas dos trabalhadores obtidas durante a vigência do Estado de Bem-estar Social. A respeito de tal ataque, Harvey (1992), afirma:

[...] o ataque ao salário real e ao poder sindical organizado, que começaram como necessidade econômica na crise de 1973-1975, foram simplesmente transformados pelos neoconservadores numa virtude governamental. Disseminou-se a ideia de governos fortes administrando fortes remédios não palatáveis para restaurar a saúde das economias moribundas (HARVEY, 1992, p. 158).

Os anos seguintes à ascensão de Thatcher e Reagan foram marcados por um profundo processo de reestruturação produtiva e das condições de trabalho. Assistiu-se, ainda, a uma grande ofensiva do capital contra o trabalho, no campo ideológico e político, que estabeleceu a hegemonia do grande capital, numa nova fase do capitalismo, marcada pela acumulação com predomínio rentista, como vimos no primeiro capítulo deste trabalho.

Harvey (1992) ao analisar os desdobramentos da crise do capitalismo vivenciada na década de 1970, concluiu que ocorreu uma expansão do poder dos Estados Unidos e tal poder assumiu uma forma peculiar de imperialismo, um “novo imperialismo”. A singularidade do novo imperialismo, definido como “imperialismo capitalista” seria “[...] a fusão contraditória da política do Estado e do Império [...]” com os “[...] processos moleculares de acumulação do capital no espaço e no tempo”. O novo imperialismo, fenômeno político-econômico, procura

compatibilizar as ações do Estado com a ação dos capitalistas: as estratégias políticas, diplomáticas e militares invocadas e usadas por um Estado, ou por um conjunto de Estados, “[...] em sua luta para afirmar seus interesses e realizar suas metas num mundo mais amplo” e as maneiras pelas quais o fluxo do poder econômico atravessa um espaço contínuo, na direção de entidades territoriais ou em afastamento delas por meio de “[...] práticas cotidianas da produção, da troca, do comércio, dos fluxos dos capitais, das transferências monetárias, da migração do trabalho, da transferência de tecnologia, da especulação com moedas, dos fluxos de informação, dos impulsos culturais e assim por diante” (HARVEY, 2009, p. 31).

Para Almeida Filho e Paulani (2011), no novo imperialismo, vigente até os dias atuais, o neoliberalismo se firma como visão de mundo, abrangendo as duas vertentes do capital e do território mediadas pelo poder político do Estado. De acordo com os autores, os Estados Unidos, ameaçados no campo da produção, passam a exercitar sua hegemonia por meio das finanças, o que exigiu que os mercados em geral e os mercados de capital em particular, se abrissem internacionalmente. Nesse processo, os Estados Unidos utilizaram-se das instituições multilaterais, particularmente o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial, para impor uma nova ortodoxia econômica que produziu um desequilíbrio do poder e dos interesses da burguesia de atividades produtivas em favor de instituições vinculadas ao capital financeiro.

De acordo com Harvey (2009), as práticas do novo imperialismo, do ponto de vista da lógica do capital, referem-se tipicamente à exploração das condições geográficas desiguais sob as quais ocorre a acumulação do capital, aproveitando-se igualmente das assimetrias inevitavelmente advindas das relações espaciais de troca que se expressam em trocas desiguais, em forças monopolistas espacialmente articuladas, em práticas extorsivas vinculadas com fluxos de capital restritos e na extração de rendas monopolistas. Qual seria então a tarefa do Estado no contexto desse novo imperialismo, hegemonizado pelos Estados Unidos? Para Harvey (2009):

Uma das tarefas essenciais do Estado é tentar preservar o padrão de assimetrias espaciais de troca que seja vantajoso para ele [EUA]. Se, por exemplo, as forças armadas norte-americanas abrem mercados de capitais em todo o mundo por meio das operações do FMI e da OMC, a causa é que são esperadas vantagens específicas advindas disso para as instituições financeiras dos Estados Unidos. Em suma, o Estado é a entidade política, o corpo político mais capacitado para orquestrar esses processos. É provável que a incapacidade de fazê-lo resulte na diminuição da

riqueza e do poder de Estado. [...]. Do ponto de vista da acumulação do capital, a política imperialista envolve, no mínimo, a manutenção da exploração de quaisquer vantagens em termos de dotação de recursos e de assimetrias que se possa adquirir mediante o poder do Estado (HARVEY, 2009, p. 35-36).

O Estado não tem uma existência exterior às relações econômicas e às classes sociais. O Estado capitalista, em relação às classes dominantes ou a uma fração de classe, tem um papel de organização de tais classes, pois, representa o interesse político e o interesse geral de dessas classes, em longo prazo, a reprodução do capital. 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 situam o Estado, também, como agente econômico ao tomar decisões e implementar ações, no âmbito da política econômica<sup>59</sup>, 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.

O capitalismo caracteriza-se por uma tendência crônica à produção de crises que se manifestam principalmente como crise de sobreacumulação, de excesso de capitais (produtivos ou financeiros) que não encontram condições adequadas à sua valorização. O impulso desmedido do capital a se valorizar adquire então consequências dramáticas. A crise de valorização do capital, endêmica ao capitalismo, caracteriza-se pela ausência de oportunidades lucrativas de conjugar excedentes de capitais (em termos de moeda, ativos financeiros, mercadoria e capacidade produtiva) e excedentes de força de trabalho. De acordo com Harvey (2009), para evitar a crise de sobreacumulação, torna-se “[...] imperativo descobrir maneiras lucrativas de absorver os excedentes de capital. A expansão geográfica e a reorganização espacial proporcionam tal opção” (HARVEY, 2009, p.78).

---

<sup>59</sup> De acordo com Sandroni (1999), a política econômica, adotada por um determinado Estado, diz respeito “[...] ao 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).

As ordenações espaço-temporais, por meio da expansão geográfica e da reorganização espacial, representam uma das possíveis soluções para o problema do capital excedente. No processo de ordenação espaço-temporal, o Estado tem uma grande importância. A expansão geográfica com frequência envolve investimento em infraestruturas físicas e sociais de longa duração como, por exemplo, redes de transporte e comunicações, educação e pesquisa, que demandam a participação do Estado. Além disso, o Estado tem um papel decisivo na acumulação capitalista, como processo econômico puro, ao criar os arranjos institucionais que garantam legalmente a atividade capitalista, conforme indica Harvey (2009):

A acumulação do capital por meio da troca de mercado fixadora de preços floresce melhor no âmbito de certas estruturas institucionais da lei, da propriedade privada, do contrato e da segurança da forma-dinheiro. Um Estado forte dotado de poderes de polícia e do monopólio dos meios da violência pode garantir tal arcabouço institucional e sustentá-lo com arranjos institucionais definidos. A formação do Estado em associação com o surgimento da constitucionalidade burguesa têm sido, por conseguinte características cruciais da longa geografia histórica do capitalismo. Os capitalistas não requerem absolutamente esse arcabouço para funcionar, mas na ausência dele encontram maiores riscos. Eles têm de se proteger em ambientes que podem não reconhecer ou não aceitar suas regras e maneiras de fazer negócios. [...] **a condição preferida para a atividade capitalista é um Estado burguês em que instituições de mercado e regras contratuais (incluindo as do contrato de trabalho) sejam legalmente garantidas e em que se criem estruturas de regulação para conter conflitos de classes e arbitrar entre as diferentes facções do capital** (por exemplo, entre interesses mercantis, financeiros, manufatureiros, agrários e rentistas) (HARVEY, 2009, p. 79-80, grifo nosso).

Entretanto, a expansão geográfica e a reorganização espacial, as ordenações espaço-temporais, nem sempre conseguem conter as crises de sobreacumulação do capital. De acordo com Almeida Filho e Paulani (2011):

Para Harvey, **a partir dos anos de 1970, as ordenações espaço-temporais** (deslocamentos no tempo, por meio de investimentos de longo prazo de maturação, e deslocamentos no espaço, por meio da abertura de novos mercados e novas capacidades produtivas) **acabam por fracassar enquanto remédios eficientes para tratar do problema da crônica e persistente tendência à sobreacumulação que a partir daí se instaura**. Por conta disso, essas ordenações que, no mais das vezes assumem uma natureza construtiva, passam a exibir um caráter destrutivo, tornando-se frequente, por exemplo, o processo de empurrar para terras distantes dos pontos centrais do sistema os necessários processos de desvalorização. Esse foi, para ele, o caso das crises dos anos 80, que atingiram fundamentalmente os países da América Latina, e dos anos 90, que se espalharam por todo o conjunto dos países emergentes. **É nesse contexto no qual Harvey, propõe o conceito de ‘acumulação por espoliação’** (ALMEIDA FILHO; PAULANI, 2011, p. 255, grifos nossos).

Para Harvey (2009), a compreensão a respeito do capitalismo contemporâneo e da relação entre Estado e acumulação do capital deve incorporar a análise a respeito da “acumulação via espoliação”, que se caracteriza pelo uso da força, da fraude, da opressão e da pilhagem como métodos de acumulação capitalista.

Para analisar a “acumulação por espoliação”, Harvey retoma as contribuições de Rosa Luxemburgo acerca do processo de acumulação capitalista. Para Rosa Luxemburgo (1968 *apud* HARVEY, 2009), a acumulação do capital tem um duplo aspecto: um deles concerne ao mercado de bens e ao lugar em que é produzida a mais-valia (a fábrica, a mina, a propriedade agrícola). Nesse aspecto, acumulação é um processo econômico puro. O outro aspecto da acumulação do capital se refere às relações entre os capitalistas e modos de produção não-capitalistas. Seus métodos predominantes são a política colonial, um sistema internacional de empréstimos e a guerra. “Exibem-se abertamente a força, a fraude, a opressão, a pilhagem [...]”. Os dois aspectos da acumulação capitalista (o processo econômico puro e a política colonial, o sistema internacional de créditos e a guerra) estão “organicamente vinculados” e “[...] a carreira histórica do capitalismo só pode ser avaliada mediante sua consideração conjunta” (LUXEMBURGO, 1968 *apud* HARVEY, 2009, p. 115-116).

Para Harvey (2009), a ideia de Rosa Luxemburgo “[...] de que o capitalismo tem que dispor permanentemente de 'algo fora de si mesmo' para estabilizar-se merece exame” (HARVEY, 2009, p. 118). Segundo o autor, é relevante a ideia de que algo “exterior” à dinâmica capitalista é necessário à estabilização do processo de acumulação do capital. Entretanto, Harvey (2009) destaca que o capitalismo tanto pode utilizar um exterior preexistente (formações sociais pré-capitalistas ou um setor do capitalismo não submetido plenamente às relações mercantis) como poder produzir esse exterior ativamente.

Os capitalistas, para ampliar o processo de acumulação, podem usar algum exterior preexistente, como é o caso de formações sociais não-capitalistas. Exemplo disso foi o caso da incorporação à dinâmica capitalista dos países que integravam a antiga União Soviética, a partir dos anos 1990, e da China mais recentemente. Os capitalistas podem também usar, como exterior preexistente, algum setor do capitalismo não mercantilizado, como por exemplo, a saúde para convertê-la em negócio lucrativo, em função muitas vezes da omissão

do Estado em oferecer serviços públicos de saúde de qualidade e em quantidade suficiente para atender à toda população. Nesse caso, os empresários aproveitam a “oportunidade” para oferecer tais serviços e acumular capital, como tem ocorrido, por exemplo, com a expansão dos planos privados de saúde.

Além de utilizar um exterior preexistente, os capitalistas podem produzi-loativamente por meio da expulsão violenta de populações indígenas e camponesas para a implantação de grandes projetos vinculados à exploração mineral ou ao agronegócio. Podem, ainda, por meio do Estado, privatizar serviços públicos. Exemplo disso tem sido o processo de privatização das empresas estatais ou da previdência dos servidores públicos, por meio da criação de fundos complementares (privados) de previdência em muitos países do mundo. Os capitalistas podem, também, apropriar-se de recursos naturais por meio da guerra ou, ainda, por meio do controle exercido pelo mercado financeiro sobre as taxas de juros e de câmbio que são manipuladas para aumentar os encargos da dívida pública. Tal manipulação (fraude) permite valorizar o capital de forma rápida, segura e predatória, com a apropriação considerável dos recursos orçamentários de muitos países e drásticas consequências para a maioria da população.

Harvey (2009) conclui que os processos que Marx denominou de “acumulação primitiva” ou “original” não foram superados “[...] todas as características da acumulação primitiva que Marx mencionou permanecem fortemente presentes na geografia histórica do capitalismo até os nossos dias” (HARVEY, 2009, p. 119). O autor exemplifica essa situação da seguinte forma:

A expulsão de populações camponesas e a formação de um proletariado sem terra tem se acelerado em países como o México e a Índia nas três últimas décadas; muitos recursos antes partilhados, como a água, têm sido privatizados (com frequência por insistência do Banco Mundial) e inseridos na lógica capitalista da acumulação; formas alternativas (autóctones e mesmo, no caso dos Estados Unidos, mercadorias de fabricação caseira) de produção e consumo têm sido suprimidas. Indústrias nacionalizadas têm sido privatizadas. O agronegócio substitui a agropecuária familiar. E escravidão não desapareceu (particularmente no comércio sexual). [...]. Alguns dos mecanismos da acumulação primitiva que Marx enfatizou foram aprimorados para desempenhar hoje um papel bem mais forte do que no passado (HARVEY, 2009, p. 121).

Os outros expedientes que integram o processo de acumulação por espoliação, de acordo com Harvey (2009), encontram-se no sistema de crédito e o capital financeiro que se

tornaram “[...] grandes trampolins de predação, de fraude e roubo. A forte onda de financialização, domínio do capital financeiro, que se estabeleceu a partir de 1973 foi em tudo espetacular por seu estilo especulativo e predatório (HARVEY, 2009, p. 122-123)”. Nesse caso, a acumulação por espoliação se utiliza, dentre outros expedientes, de valorização fraudulenta de ações, de esquemas falsos de enriquecimento imediato, da destruição estruturada de ativos por meio da inflação, da dilapidação de ativos mediante fusões e aquisições e da promoção de encargos da dívida pública (que reduzem populações inteiras a prisioneiros da dívida), da fraude corporativa e da dilapidação de recursos de fundos de pensão e sua dizimação por colapsos de ações e corporações. Os fundos derivativos e outras instituições do capital financeiro são os principais agentes desse processo.

As reflexões de Harvey (2009) nos ajudam a compreender os mecanismos, muitas vezes fraudulentos, utilizados pelo sistema financeiro internacionalizado para promover o processo de acumulação do capital por meio do crescente processo de endividamento das nações. O pagamento da dívida pública exaure o fundo público em favor dos rentistas, em detrimento do financiamento de políticas sociais destinadas à proteção social da classe trabalhadora. No primeiro capítulo deste trabalho, descrevemos alguns mecanismos fraudulentos e ilegais utilizados no Brasil pelas autoridades governamentais para ampliar os ganhos dos detentores dos títulos da dívida pública.

No caso do Brasil, os mecanismos fraudulentos utilizados pelo sistema financeiro para saquear o fundo público foram identificados por meio dos trabalhos realizados pela Comissão Parlamentar de Inquérito (“CPI da Dívida”) da Câmara dos Deputados, encerrada em maio de 2010. Os trabalhos da “CPI da Dívida” apontaram diversos e graves indícios de ilegalidades na dívida pública brasileira, como, por exemplo, a aplicação de juros sobre juros (anatocismo) no pagamento da dívida, prática já definida como ilegal pelo Supremo Tribunal Federal.

A CPI apontou, ainda, evidências de relevantes danos ao patrimônio público e à violação dos Direitos Humanos e Sociais, dado que o pagamento dos juros sobre juros da dívida consome grande quantidade de recursos que faltam às áreas sociais fundamentais. O Ministério Público, a pedido de parte dos deputados que compuseram a “CPI da Dívida”, está investigando os indícios de ilegalidade no pagamento da dívida, identificados durante os trabalhos da CPI. Apesar de tais indícios de ilegalidades, de fraude à legislação brasileira, o governo brasileiro, capitaneado pelo Partido dos Trabalhadores, continua mantendo o

privilegio dos rentistas. Tal privilegio se expressa pela destinação, no período de 2003 a 2014, de aproximadamente metade dos recursos orçamentários da União para o pagamento de juros e amortizações e para o refinanciamento da dívida pública. Desta forma, a população converte-se em refém dos interesses dos detentores dos títulos da dívida pública.

Como veremos no terceiro capítulo deste trabalho, a política econômica em curso prioriza os interesses dos rentistas, impondo o contingenciamento dos recursos destinados às áreas sociais para continuar garantindo o pagamento de uma dívida, não auditada, com fortes indícios de ilegalidades.

A Grécia, atualmente, é o caso mais evidente das desastrosas consequências da utilização de mecanismos fraudulentos que tornaram uma população inteira prisioneira do sistema financeiro internacional. As reações de parte do povo e de parte do parlamento grego vinculada ao Syriza<sup>60</sup> têm jogado um importante papel no enfrentamento aos interesses insaciáveis de acumulação dos rentistas da dívida pública. Caso essa reação protagonizada pelo povo grego seja exitosa, os resultados de tal enfrentamento poderão se espalhar para além da Grécia, servindo de exemplo para que outros povos e governos compreendam que os interesses do sistema financeiro internacional podem ser enfrentados e contrariados em favor dos interesses populares. De igual forma, uma derrota do povo grego poderá reforçar ainda mais os mecanismos de espoliação utilizados pelo sistema financeiro internacional para se apropriar de forma crescente e fraudulenta dos recursos públicos.

De acordo com Fattorelli (2015, p. 1), por trás da crise grega há um enorme e ilegal plano de resgate de bancos privados. A Grécia tem sido o centro de todas as atenções, ocupando as manchetes dos principais veículos de comunicação de todo o mundo, enquanto o esquema ilegal que tem beneficiado os bancos privados permanece nas sombras, e quase ninguém fala sobre isso. Sob a justificativa de necessidade de “preservar a estabilidade financeira na Europa”, medidas ilegais foram implementadas em Maio de 2010, pelo governo grego de então, a fim de garantir o aparato que permitiria aos bancos privados livrar-se da grande quantidade de “ativos tóxicos” (títulos desmaterializados e não comercializáveis). O objetivo principal era ajudar os bancos privados a transferir tais “ativos tóxicos” para os

<sup>60</sup> Syriza é a abreviação, em grego, de “Coligação da Esquerda Radical”. O Syriza foi fundado em 2004, como uma aliança eleitoral de 13 partidos e organizações de esquerda. Em 2012, venceu as eleições e assumiu o governo da Grécia. A suspensão do pagamento da dívida e a anulação dos planos de austeridade foram as bandeiras centrais da campanha do Syriza.

países europeus. A Grécia foi escolhida para estar no olho do furacão, submetida a acordos e memorandos ilegais e ilegítimos, servindo de cenário para encobrir o escandaloso resgate ilegal de bancos privados desde 2010.

Fattorelli (2015) denuncia que os bancos conseguiram tudo o que queriam e a Grécia mergulhou numa verdadeira tragédia: o país aprofundou gravemente seu problema de dívida pública; perdeu patrimônio estatal à medida que acelerou o processo de privatizações, assim como encolheu drasticamente sua economia com imensurável custo social representado pelas vidas de milhares pessoas desesperadas que tiveram seu sustento e seus sonhos frustrados pelas severas medidas de austeridade impostas desde 2010 pela Troika<sup>61</sup>. Saúde, educação, trabalho, assistência, pensões, salários e todos os demais serviços sociais têm sido afetados de forma destrutiva. A distribuição do orçamento nacional da Grécia mostra a predominância dos gastos com a dívida sobre todos os demais gastos estatais. Os gastos com o pagamento de empréstimos, outras obrigações de dívida, juros e outros custos absorvem 56% do orçamento estatal.

Como vimos anteriormente, a acumulação por espoliação se utiliza, dentre outros expedientes, da valorização fraudulenta de ações. Nesse caso, o colapso da Enron<sup>62</sup> foi um exemplo emblemático de uma ação especulativa e predatória, que privou milhares de pessoas de seus meios de vida e de seus direitos de pensão e aposentadoria. A Enron, empresa do setor de energia sediada nos Estados Unidos, pediu concordata em dezembro de 2001, após ter sido alvo de uma série denúncias de fraudes contábeis e fiscais. Com uma dívida de US\$ 13 bilhões, o grupo arrastou consigo a Arthur Andersen, que fazia a sua auditoria. A

<sup>61</sup> Troika é um termo que ficou popularmente conhecido na imprensa internacional com a eclosão da crise econômica na Europa, no início deste século. Troika é a designação atribuída à equipe composta por consultores, analistas e economistas representantes do Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Européia. Tal equipe é responsável pela negociação com os países (Grécia, Irlanda e Portugal) que solicitaram um pedido de resgate financeiro. Tal equipe desloca-se aos países e analisa as despesas e receitas dos Estados durante algumas semanas, contando com a colaboração dos vários organismos do Estado. Após a análise da equipe da Troika, é elaborado um memorando onde são apresentadas ao governo medidas que deverá executar para estabilizar as contas públicas, os prazos e o montante dos recursos que serão entregues ao país. (ECONOMIAS,2015). Para receber o empréstimo solicitado o país interessado deverá apresentar uma Carta de Intenções com um pacote de medidas que o país adotará para garantir o empréstimo. Tal pacote de medidas inclui o corte de gastos públicos, redução do número e do salário dos funcionários públicos, aumento dos impostos e reforma do sistema previdenciário.

<sup>62</sup> De acordo com Cintra (2002), a falência da Enron entrou para a história do capitalismo como a maior e mais rápida já ocorrida nos Estados Unidos. A Enron era a sétima corporação americana, no início de 2001, faturava US\$ 100 bilhões ao ano e seus papéis eram sucesso absoluto em Wall Street. Quem não estava no esquema e soube das fraudes pela imprensa viu seu patrimônio virar pó.

Enron criara parcerias com empresas e bancos que permitiram manipular o balanço financeiro e esconder débitos de até US\$ 25 bilhões acumulados nos anos de 1999 e 2000. O lucro e os contratos da Enron foram inflados artificialmente. Com a descoberta da fraude, os preços das ações da empresa despencaram e milhares de investidores, da noite para o dia, assistiram o seu patrimônio desaparecer. A investigação indicou que ex-executivos, contadores, instituições financeiras e escritórios de advocacia foram responsáveis direta ou indiretamente pelo colapso da empresa (FOLHA, 2003).

De acordo com Cintra (2002), não só investidores perderam. Os 4 mil funcionários que participavam do fundo de pensão da Enron perderam, junto com o emprego, a economia acumulada em anos de trabalho. Cerca de 60% do patrimônio do fundo, que serviria para bancar aposentadorias e pensões, foi investido em ações da própria Enron. Enquanto os investidores e os trabalhadores arcaram com o prejuízo, os principais executivos da Enron que fraudaram balanços e ludibriaram 4 mil empregados saíram da falência com US\$ 1,1 bilhão no bolso.

A Organização Mundial do Comércio (OMC), de acordo com Harvey (2009), tem criado mecanismos inteiramente novos de acumulação por espoliação, por meio de negociações relativas ao chamado direito de propriedade intelectual. Pelo registro de patentes e licenciamento de material genético, do plasma de sementes e de todo o tipo de outros produtos que:

[...] podem ser agora usados contra populações inteiras cujas práticas tiveram papel vital no desenvolvimento desses materiais [...]. A biopirataria campeia e a pilhagem do estoque mundial de recursos genéticos caminha muito bem em benefício de umas poucas grandes companhias farmacêuticas (HARVEY, 2009, p. 123).

O interesse de algumas potências mundiais, especialmente dos Estados Unidos, pela região Amazônica é emblemático. Tais potências utilizam-se do registro de patentes e licenciamentos como forma de pilhagem dos recursos naturais e genéticos, em todo o globo terrestre, em favor de um processo predatório de acumulação capitalista.

Almeida Filho e Paulani (2011, p. 256) afirmam que no caso da acumulação por espoliação, o Estado torna-se imprescindível, pois pode dispor de seus ativos para atenuar as crises de sobreacumulação, pode produzir capital fictício, por meio da emissão de títulos da

dívida pública, pode formular e impor leis que facilitem o processo de acumulação do capital e, por fim, porque detém o monopólio da violência.

No último caso, é ilustrativa a intervenção militar no Iraque implementada pelos Estados Unidos e outros países que fizeram parte da coalizão que ocupou o território iraquiano. Tal intervenção, capitaneada pelos Estados Unidos, em nome da “defesa da democracia”, disponibilizou novos territórios, produziu um “espaço exterior” para a acumulação capitalista. A ação militar, atribuição exclusiva dos EUA, permitiu que capitalistas dos países que integraram as tropas da coalizão dispusessem de “algo fora de si”, por meio do monopólio da violência estatal, para enfrentar a crise de sobreacumulação. Muitas empresas privadas, especialmente dos Estados Unidos, acumularam vultosos lucros com a guerra: fornecendo apoio logístico às tropas (uniformes, armamento, alimentação e medicamentos) ou participando dos consórcios responsáveis pela reconstrução do país (infraestrutura, edificações e equipamentos).

As reflexões de Harvey (2009) nos indicam que, diante da ofensiva ideológica e política do grande capital, evidenciada na emergência de um novo imperialismo espoliativo, ocorre uma deserção dos governos no que tange às ações do Estado voltadas para a oferta gratuita e universal de ações e serviços na área das políticas sociais. De acordo com Mota (2009), diante da ofensiva do capital:

[...] a ação sociorreguladora do Estado se retrai, pulverizando os meios de atendimento às necessidades sociais dos trabalhadores entre organizações privadas mercantis e não-mercantis, limitando a sua responsabilidade social à segurança pública, à fiscalidade e ao atendimento, através da assistência social, àqueles absolutamente impossibilitados de vender a sua força de trabalho. A classe trabalhadora é também atingida pelos processos de privatização, inicialmente através da venda de empresas produtivas estatais, seguindo-se uma ampla ofensiva mercantil na área dos serviços sociais e de infra-estrutura, tais como os de saúde, previdência, educação, saneamento, habitação, etc. [abertos à ação espoliativa do capital], amparados pela liberalização da economia sob a égide da liberdade de mercado e retração da intervenção do Estado (MOTA, 2009, p. 9, grifos nossos).

Com a emergência do regime de acumulação flexível e a supremacia do chamado ideário neoliberal, as políticas sociais continuam a cumprir um importante papel na reprodução ampliada da força de trabalho, com vistas a reverter a queda tendencial da taxa de lucro capitalista. Porém, a diferença entre o Estado de Bem-estar Social e o Estado neoliberal,

no que tange às políticas sociais consiste na redefinição da natureza da intervenção do Estado e não na sua desobrigação. Para Neves e Pronko (2010):

Quando o Estado produtor direto do aumento da produtividade da força de trabalho se metamorfoseia em Estado gestor da reprodução ampliada do capital e do trabalho, no capitalismo neoliberal, **ele se desobriga da execução direta de parcela significativa das políticas sociais e amplia consideravelmente o número de parceiros na sua execução**, garantindo a sua presença, ainda que indiretamente, pela direção e gestão das parcerias, nesse importante segmento de sua política econômica. Em termos poulantzianos, a privatização das políticas sociais não se configura numa desobrigação do Estado pela questão social, mas numa ação do Estado capitalista neoliberal de reprodução ampliada do capital (NEVES; PRONKO, 2010, p. 105-106, grifo nosso).

O Estado capitalista com o seu monopólio da violência e sua definição de legalidade continua tendo um papel crucial no apoio e promoção da acumulação capitalista, na fase do chamado novo imperialismo, marcado pela crescente financeirização da economia. Os países capitalistas centrais, hegemonizados pelos Estados Unidos, valeram-se de instituições multilaterais, particularmente FMI e Banco Mundial, para impor uma nova ortodoxia econômica que conduziu a um novo regime de acumulação, a chamada acumulação flexível.

Diante da reestruturação produtiva, da chamada acumulação flexível e da ofensiva ideológica e política do grande capital, no contexto do novo imperialismo, as ações do Estado, voltadas para a oferta gratuita e universal de políticas sociais, características do chamado Estado de Bem-estar social na fase do capitalismo monopolista, foram profundamente reconfiguradas. Houve uma retração das ações do Estado, no que diz respeito às políticas sociais. Especialmente em alguns países da Europa, nos quais havia uma ampla rede estatal de proteção social, as necessidades sociais dos trabalhadores deixaram de ser responsabilidade exclusiva dos Estados e passaram a ser compartilhadas por entidades privadas mercantis e filantrópicas.

Compreender essa nova forma de intervenção do Estado capitalista em relação às políticas sociais, como resposta à crise de acumulação capitalista iniciada na década de 1970, é importante para que possamos apreender a concepção que orienta as políticas sociais nesse novo período histórico no Brasil, que não assistiu ao longo de sua história a concretização de um abrangente sistema de proteção social. A consolidação efetiva de um sistema de proteção social permanece como uma promessa não realizada da Constituição Federal de 1988.

Compreender a concepção de política social que orienta as ações do Estado brasileiro na atualidade é muito importante, para que possamos discutir as consequências de tal concepção para o financiamento das universidades federais no período de 2003 a 2014, objeto particular de nossa investigação.

## 2.2 Estado e políticas sociais no Brasil no contexto neoliberal

A profunda e conturbada reestruturação econômica, política e social, iniciada nos anos de 1970, desencadeou novas experiências e novas formas organizativas relativas à produção econômica e à vida social. Tal reestruturação culminou num regime de acumulação inteiramente novo, a chamada acumulação flexível, com profundas redefinições quanto às funções do Estado.

A intervenção do Estado em matéria de políticas sociais foi profundamente alterada em decorrência da reestruturação produtiva associada à ascensão de governos conservadores em vários países. Tais governos, denominados neoliberais, defendiam abertamente que o Estado deveria ser mínimo no que diz respeito à implementação de uma série de ações no campo das políticas sociais. Ao mesmo tempo, o Estado deveria 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). O Estado precisava ser suficientemente forte para impor aos trabalhadores organizados medidas para ultrapassar os problemas relativos à expansão do capital, decorrentes da crise do regime fordista-keynesiano.

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 segurança social, características do regime fordista-keynesiano. 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.

Em relação ao bem-estar social, os neoliberais sustentavam que:

[...] ele pertence ao âmbito privado, e que as suas fontes ‘naturais’, são a família, a comunidade e os serviços privados. Por isso, o Estado só deve intervir com o intuito de garantir um mínimo para aliviar a pobreza e produzir os serviços que os privados não podem ou não querem produzir. [...]. Além disso, para se ter acesso aos benefícios dos programas públicos, deve-se comprovar a condição de indigência. Rechaça-se o conceito dos direitos sociais e a obrigação da sociedade de garantir-lhos através da ação estatal. Portanto, o neoliberalismo opõe-se radicalmente à universalidade, igualdade e gratuidade dos serviços sociais (LAURELL, 1995, p. 163).

Diante da ofensiva ideológica e política do grande capital, a partir do início dos anos 1980, nos países capitalistas centrais, a intervenção do Estado dirigida à oferta de ações e serviços, ao conjunto da população, na área das políticas sociais foi bastante retraída. O Estado, de acordo com o ideário neoliberal, deveria ser limitado às ações de segurança pública, à fiscalização e no caso das políticas sociais deveria se preocupar em oferecer assistência social apenas aos indigentes, aqueles incapacitados de vender a força de trabalho. As empresas estatais e uma ampla gama de serviços sociais e de infraestrutura (saúde, educação, previdência, saneamento, transporte, por exemplo) ofertados pelo Estado foram privatizados, submetidos à ação espoliativa do capital. Assim, uma série de ações e serviços, antes estatais, foram mercantilizados, tornaram-se um novo espaço para a valorização do capital.

Para Boschetti (2010), as medidas de contenção da crise retomaram os princípios liberais, com uma forte crítica aos avanços conquistados pela classe trabalhadora entre a década de 1930 e o final dos anos 1960. As medidas neoliberais impuseram fortes retrocessos aos direitos conquistados. Entretanto, tais medidas não foram uniformes e se manifestaram de forma diferenciada nos países do capitalismo central e periférico, como é o caso do Brasil e demais países da América Latina.

Nos países do capitalismo central as medidas anticrise provocaram a destruição dos direitos e a restrição das políticas sociais, “[...] com a instituição da seletividade e focalização, estabelecimento de condicionalidades e testes de meio para acesso às políticas sociais, criação de critérios rigorosos de acesso e abandono de princípios como a universalidade e

redistributividade” (BEHRING; BOSCHETTI, 2009 *apud* BOSCHETTI, 2010, p. 69). A intervenção do Estado como garantia do acesso de toda a população, indistintamente, às políticas de proteção social foi considerada uma ideia do passado, inadequada à resolução da crise que se apresentava.

No Brasil, o ideário neoliberal passa a ser divulgado no momento que o país vive um processo de restituição do Estado democrático, após um longo período de ditadura militar e encontra, inicialmente, um contexto pouco favorável à sua disseminação. No Brasil, diferentemente do que ocorria na Europa, no final dos anos 1970 e no início dos anos 1980, há uma retomada da organização sindical e popular. O chamado “novo sindicalismo”, que surgiu nesse período, notabilizou-se por sua ação reivindicatória ao invés do assistencialismo que predominara antes do golpe de 1964. Grandes greves e mobilizações foram realizadas, visando à melhoria das condições salariais e de trabalho, bem como à melhoria das condições de vida do trabalhador. Também surgiram diversos movimentos populares: o movimento do custo de vida, o movimento pela moradia, o movimento contra o desemprego, o movimento popular de saúde, o movimento do transporte coletivo, as Comunidades Eclesiais de Base, dentre outros.

O elemento comum que unificava a prática desses movimentos populares e sindicais era a ideia que a conquista de suas reivindicações deveria se dar pela sua própria organização, com autonomia e independência de classe. Esse processo de mobilização contribuiu para a criação do Partido dos Trabalhadores (PT), em 1980, e da Central Única dos Trabalhadores (CUT), em 1983. Os trabalhadores organizados, no âmbito do movimento popular e sindical, foram os principais protagonistas das lutas em torno da ampliação dos direitos sociais nos anos 1980 e tiveram uma importante contribuição para que muitos avanços sociais fossem inscritos na Constituição Federal de 1988.

A Constituição Federal brasileira, aprovada em 1988, ampliou os direitos e as políticas sociais. Essa especificidade do caso brasileiro, em relação aquilo que vinha ocorrendo na Europa e em outros países capitalistas centrais, resultou num tensionamento permanente entre a formalidade da lei que ampliou direitos sociais e sua materialização num contexto mundial de crise e reestruturação do capital, orientada por uma perspectiva neoliberal de restrição de direitos e políticas sociais.

No que diz respeito às possibilidades de concretização dos direitos previstos na Constituição brasileira e aos limites da chamada força normativa da Constituição, é importante considerar a advertência de Hesse (1991):

[...] a Constituição de um país expressa as relações de poder nele dominantes: o poder militar, representado pelas forças armadas, o poder social, representado pelos latifundiários, o poder econômico representado pela grande indústria e pelo grande capital, e, finalmente, ainda que não se equipare ao significado dos demais, o poder intelectual, representado pela consciência e pela cultura gerais. As relações fáticas resultantes da conjugação desses fatores constituem a força ativa determinante das leis e das instituições da sociedade [...]. A norma constitucional não tem existência autônoma em face da realidade. [...] a força normativa da constituição não reside, tão somente, na adaptação inteligente a uma dada realidade. [...] Embora a Constituição não possa, por si só realizar nada, ela pode impor tarefas. A constituição se transforma em força ativa se estas tarefas forem efetivamente realizadas, se existir disposição [dos governantes e do povo] de orientar a própria conduta segundo a ordem nela estabelecida [...] (HESSE, 1991, p. 9-19, grifos nossos).

Apesar dos vários movimentos pela redemocratização do Estado e da sociedade que buscavam a concretização dos direitos preconizados pela Constituição de 1988, os governos, pós-processo constituinte, passaram a implementar uma política macroeconômica de caráter neoliberal, primeiro com o governo Collor, em seguida com Fernando Henrique e Lula. Apesar de diferenças específicas entre Lula e os demais governos que o antecederam, as contrarreformas implementadas desde a década de 1990 não foram interrompidas e afetaram o conjunto das políticas sociais (BOSCHETTI, 2010, p. 69-70).

Os diferentes governos que se sucederam pós-processo constituinte (Sarney, Collor, Itamar, Fernando Henrique, Lula e Dilma), ao invés de realizarem as tarefas impostas pela Constituição, ampliando os direitos sociais dos trabalhadores, por exemplo, optaram por “reformá-la”. Esses governos, centrados no imperativo da superação da crise econômica, adiaram as promessas de mudanças democráticas e de justiça social veiculadas na Carta Magna e passaram a investir contra o ordenamento constitucional ao defender e implementar a chamada reforma do Estado, iniciada de forma mais sistemática no governo Fernando Henrique. Para Behring (2003), tratou-se de uma contrarreforma “que se compôs de um conjunto de mudanças estruturais regressivas sobre os trabalhadores e a massa da população brasileira, que foram também antinacionais e antidemocráticas” (BEHRING, 2003, p. 281).

Ao longo dos anos 1990, durante os dois mandatos de Fernando Henrique Cardoso, as reformas tornaram-se o princípio orientador do conjunto das ações governamentais. Para Behring e Boschetti (2011), as “reformas” desencadeadas pelo governo de Fernando Henrique, eram orientadas para o mercado. Pois, a intervenção social e econômica do Estado e os problemas no âmbito estatal eram apontados como causas centrais da profunda crise econômica e social brasileira iniciada nos anos 1980. A chamada reforma do Estado foi centrada nas privatizações do patrimônio público e no ataque à seguridade social em contraposição às determinações da Constituição de 1988, considerada perdulária, atrasada e um obstáculo ao “projeto de modernidade”. O principal documento orientador de tal projeto era o Plano Diretor de Reforma do Estado e Bresser-Pereira, então ministro da Administração e Reforma do Estado, era um dos principais formuladores da “reforma” e “modernização” do Estado brasileiro no governo Fernando Henrique.

A “reforma” do Estado, advogada pelo governo Fernando Henrique, tinha como objetivo de fundo cumprir a agenda imposta pelos organismos internacionais aos chamados países em desenvolvimento, para fazer frente à crise econômica, ao endividamento público e inserir tais países no reordenamento global do capitalismo financeirizado.

De acordo com Salvador (2010), a partir da década de 1980, ocorreu um aumento do endividamento externo e dos serviços da dívida dos países da América Latina. Esse aumento abrupto foi causado pela mudança, em 1979, na política monetária norte-americana o que ocasionou um aumento brutal das taxas de juros reais, que se tornaram esmagadoras em relação aos preços das exportações dos países endividados, em declínio decorrente da recessão econômica mundial. Para agravar esse quadro, os bancos reduziram o montante e os prazos para empréstimos e adotaram taxas de juros flutuantes e mais elevadas. Com isso, os países endividados enfrentaram o aumento brutal do custo com o serviço da dívida ao mesmo tempo em que suas receitas, decorrentes das exportações, estavam em declínio. As crises decorrentes das dívidas nacionais, localizadas inicialmente em alguns países, transformaram-se em crises sistêmicas. A declaração de moratória da dívida pelo México, em agosto de 1982, foi o marco desse processo que foi denominado de crise da dívida externa. Essa crise atingiu a maioria dos países latino-americanos.

Para debelar a crise do endividamento, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e o Banco Mundial foram promovidos ao papel de tutores das políticas econômicas dos países

endividados. Chossudovsky (1999) afirma que existe uma divisão de tarefas entre o FMI e o Banco Mundial no acompanhamento do processo de ajuste estrutural dos “países em desenvolvimento”. O FMI se encarrega das negociações relacionadas à taxa de câmbio e ao déficit orçamentário e o Banco Mundial se envolve com o processo de reforma efetiva, da educação, previdência e saúde, por exemplo. Desde o final dos anos 1980, o Banco supervisiona a privatização das empresas estatais, a estrutura dos investimentos e a composição dos gastos públicos.

O chamado ajuste estrutural implica a adoção, pelos países endividados, de determinadas metas em termos de política econômica e de regulação estatal das políticas sociais. De acordo com Petras (1997, p. 18):

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.

O Banco Mundial passou a desempenhar papel estratégico na reestruturação econômica das políticas sociais dos países em desenvolvimento, com vistas a assegurar que esses países honrassem seu compromisso quanto ao pagamento da dívida externa e adequassem suas economias às novas exigências do capital financeirizado em escala global.

Dentre as reformas recomendadas pelo Banco Mundial (1995), para o ajuste da política econômica e social dos países endividados, encontrava-se a reforma educacional. A reforma dos sistemas educacionais dos “países em desenvolvimento”, preconizada pelo Banco Mundial, foi realizada em estreita sintonia com a política de ajuste da economia. A educação tornou-se tema prioritário na agenda do Banco Mundial que passou a considerá-la como estratégia política e variável econômica capaz de impulsionar o desenvolvimento e a redução da pobreza. Leher (1998) ressalta os nexos entre o campo econômico e educacional:

[...] as reformas na educação não são estranhas ou contraditórias com o plano de estabilização, ao contrário estão em consórcio com os objetivos econômicos, contribuindo para a reestruturação produtiva e, sobretudo, para criar as condições políticas necessárias a uma estabilização prolongada (LEHER, 1998, p. 228).

A análise das políticas educacionais implementadas no Brasil, a partir de 1990, revela uma grande semelhança entre estas e as orientações do Banco expressas no documento “Prioridades e Estratégias para a Educação” (BANCO MUNDIAL, 1995). De acordo com Lauglo (1997),

Uma alta prioridade é conferida à educação básica [...]. Educação profissional e treinamento devem ser deixados para provedores privados, para treinamento em serviço. Financiamentos privados suplementares também devem ser encorajados para outros tipos e níveis de educação. Mas, **para a educação superior, a privatização é mais do que um mero complemento. Financiamento privado e provedores particulares são aqui a principal ferramenta para assegurar ‘em todas as regiões’, a sustentação fiscal da educação superior** (LAUGLO, 1997, p. 12, grifo nosso).

A centralidade da educação básica<sup>63</sup> presente nas formulações e orientações do Banco trouxe consequências em relação à oferta e ao financiamento da educação superior no Brasil. De acordo com Leher (1998), o Banco Mundial aponta a situação de restrição orçamentária vivenciada pelos demais níveis de ensino, especialmente o ensino fundamental, como decorrência da destinação de recursos públicos à educação superior. Essa análise, veiculada sistematicamente no Brasil, foi incorporada pelo Ministério da Fazenda, como veremos no terceiro capítulo deste trabalho.

O discurso da centralidade da educação básica procura angariar apoio social às reformas educacionais pautadas pela privatização da educação profissional e superior, tratadas como prioridades equivocadas em países que ainda não universalizaram a educação básica.

O Banco Mundial afirma que a legislação de alguns países que proíbe a cobrança de mensalidades dos alunos das universidades públicas, impede tais instituições de ampliar a base do seu financiamento. Para o Banco Mundial (1995, p. 71), “[...] a autonomia resulta num conceito vazio quando as instituições dependem de uma única fonte de financiamento”.

<sup>63</sup> A Constituição Federal de 1988 incorporou a ideia da centralidade da educação básica. A Constituição não previu como direito de todos o acesso a todos os níveis da educação (ensino fundamental, médio e superior). O artigo 208, ao tratar do dever do Estado em oferecer o ensino obrigatório e gratuito, restringiu tal dever ao ensino fundamental. Quanto ao acesso da população aos demais níveis de ensino, a Constituição de 1988 indica como dever do Estado a garantia da “progressiva” extensão da obrigatoriedade e gratuitade ao ensino médio. Quanto ao acesso aos níveis mais elevados do ensino (educação superior) a constituição sinalizou que o dever do Estado será efetivado mediante a garantia do acesso de acordo com a capacidade de cada um.

Assim, podemos inferir que, para o Banco Mundial, a “autonomia” das universidades públicas seria indissociável da busca de fontes privadas de financiamento.

Ao analisar o processo de reforma das universidades públicas no Brasil, desencadeado na década de 1990, Sguissardi (2006) afirma que não se pode falar sobre a questão da educação superior nesse período, sem situá-la no contexto mais amplo da inserção subalterna do país à economia global financeirizada. De acordo com o autor, a denominada modernização conservadora teve início com o governo Collor de Mello (1990-1991), seguiu-se no de Itamar Franco (1992-1994) e recrudesceu no de Fernando Henrique (1995-2002). No governo de Fernando Henrique efetivou-se uma série de ajustes estruturais e fiscais ou de reformas orientadas para o mercado, assim como a reconfiguração da educação superior, na direção indicada pelos organismos internacionais, com profundas implicações para o financiamento das instituições federais de ensino superior (IFES).

Para Mancebo (2004), no caso da América Latina, a reforma dos sistemas educacionais, levada a cabo por diferentes governos, de acordo com as particularidades locais, procurou contemplar, dentre outros, os seguintes princípios:

(1) a racionalização de recursos, descartando ou, pelo menos, minimizando a centralidade dos Estados na manutenção da educação, por meio da transferência das decisões de investimento e dos conflitos gerados nessa seara, para a esfera do mercado com toda carga de exclusão que tal escolha produz; [...]. (3) a flexibilização de gestão, justificada não raramente pela necessidade de ampliação do sistema, obviamente, ao menor custo possível, implicando reformas curriculares, mudanças significativas na gestão escolar; profundas modificações no trabalho docente e, especialmente no caso da educação superior, a diversificação das instituições, com a definição de novos tipos de estabelecimentos de ensino que não mais relevem a indissociabilidade entre ensino, pesquisa e extensão; [...]. 5) a privatização dos sistemas educacionais, compreendendo não só seu aspecto visível, qual seja, a privatização ou o (des)investimento do Estado na educação pública; como também a delegação de responsabilidades públicas para entidades privadas; a reconfiguração quanto à oferta do ensino superior com o estímulo a uma série de ações delegatórias às iniciativas empresariais destinadas a substituir ou a complementar as responsabilidades que os governos recusam, ou assumem apenas parcialmente e, no caso das universidades, a mercantilização do conhecimento, entre outros aspectos (MANCEBO, 2004, p. 58-59).

A agenda neoliberal, colocada em prática por diferentes governos, redefiniu o padrão de intervenção social do Estado. Ao desmontar, no caso dos países capitalistas centrais, ou impedir a consolidação de sistemas de proteção social, nos chamados países em desenvolvimento, o Estado “[...] acabou por submeter parcelas crescentes da população a um

padrão de proteção social organizado pelos princípios de focalização e da seletividade, quando não a serviços sociais precários” (TAVARES; SITCOVSKY, 2012, p. 217) e, também, aprofundou a mercantilização das políticas sociais.

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.

De acordo com Salvador (2010), nos anos 1990, os chamados países emergentes (Argentina, Brasil, Filipinas, Indonésia, México, Rússia e Tailândia) foram atingidos por crises financeiras, resultantes da liberalização e desregulamentação comercial e da privatização dos sistemas produtivos, tratadas no primeiro capítulo deste trabalho. A violência e a velocidade das crises nesses países, que se propagaram em direção à produção e ao emprego, revelaram o equívoco dos governos que apostaram na liberalização financeira para a entrada na economia de mercado e, ainda, demonstraram que a propagação de tais crises resultou da adoção de políticas neoliberais que enfraqueceram o Estado e o conjunto do sistema produtivo.

Como resultado dessas crises “[...] assistiu-se a formação de elevados déficits comerciais, à degradação do saldo de contas correntes, sob efeito dos juros do serviço da dívida, ao aumento das remessas de lucros e dividendos [...] rumo à matriz das empresas sediadas no centro do capitalismo” (SALVADOR, 2010, p. 47).

A dívida pública vem adquirindo uma importância crescente na dinâmica de acumulação capitalista. De acordo com Brettas (2012), a partir da década de 1970, com a intensificação dos fluxos financeiros, a dívida pública se converteu num instrumento de valorização do capital portador de juros, em importante mecanismo de garantia das margens de rentabilidade do capital e de fortalecimento dos setores detentores dos títulos da dívida (instituições financeiras, fundos de investimento e fundos de previdência).

As crises que eclodiram nos chamados países emergentes e a reação das classes subalternas representada, por exemplo, pelo levante Zapatista, pelos movimentos globais antissistêmicos e pelo crescimento dos partidos de esquerda, de acordo com Castelo (2012), constituíram um conjunto de fatores que rebateram na “questão social”, [...] com uma explosão mundial de diversas das suas expressões, como o desemprego, a fome, o pauperismo

e a violência” (CASTELO, 2012, p. 47). Diante desse quadro, que colocou parcialmente sob威脅 a hegemonia neoliberal, diversos ideólogos vinculados às classes dominantes iniciaram um processo de revisão de alguns dos principais pontos do projeto neoliberal. Como resultado desse processo revisionista surgiu o chamado “*social-liberalismo*, uma tentativa político-ideológica das classes dominantes de dar respostas às múltiplas tensões derivadas do acirramento das expressões da ‘questão social’ e da luta política da classe trabalhadora” (CASTELO, 2012, p. 47, grifo no original).

Diante da reação das classes subalternas e da degradação da situação social e ambiental, consequências da adoção do neoliberalismo, as classes dominantes, por meio do social-liberalismo, tentam acoplar uma “agenda social” ao projeto neoliberal, promovendo uma combinação de diferentes medidas pontuais do Estado e do chamado terceiro setor nas questões mais agudas da “questão social”. Porém, tais medidas não colocam em causa os fundamentos da vida mercantil generalizada no capitalismo, pois o que se deseja é a manutenção da dominação. O social-liberalismo, variante ideológica do neoliberalismo, é:

[...] uma ideologia de manutenção da ordem capitalista que embasa uma série de intervenções políticas na ‘questão social’, como ações de voluntariado, da filantropia empresarial, da responsabilidade social, do terceiro setor e de políticas sociais assistencialistas e fragmentadas, que não questionam as bases da acumulação capitalista, produtora da riqueza no topo e de miséria na base da hierarquia social. O núcleo central das políticas neoliberais – que consiste em políticas econômicas e de refuncionalização estatal para a retomada das taxas de lucro com ênfase na financeirização da riqueza – permanece como dogma inquestionável, não passível de alteração, nem mesmo de debate teórico-analítico. Restaria, como alternativa da *realpolitik* do governo e das classes dominantes brasileiras, a promoção de ações sociais nas fissuras provocadas pelas falhas de mercado, uma espécie de operação macroscópica sobre os mecanismos capitalistas de produção de gigantescas desigualdades socioeconômicas (CASTELO, 2012, p.73, grifo nosso).

Com a eleição do presidente Lula, em 2002, grande parte da população brasileira esperava a reversão das políticas econômica e social adotadas no governo que o antecederá. Entretanto, o governo Lula deu continuidade, em grande medida, às políticas que vinham sendo implementadas pelo governo de Fernando Henrique. O sistema de metas de inflação, os superávits primários e o câmbio flutuante foram mantidos. A política econômica adotada pelo governo Lula, mantida no governo Dilma, procura preservar a estabilidade fiscal, gerar superávit para pagar a dívida pública e, dessa forma, honrar os compromissos com o sistema

financeiro. Assim, no fundamental, o governo Lula e, posteriormente, Dilma, dão continuidade ao projeto de dominação burguesa vigente desde os anos 1990, ao adotarem políticas, em estreita sintonia com o núcleo central das teses neoliberais (câmbio flutuante, taxas de juros altas e superávit primário). A política econômica adotada por Lula e Dilma será tratada de forma detalhada no terceiro capítulo deste trabalho.

De acordo com Paulani (2008 *apud* TEIXEIRA; PINTO, 2012), a política econômica do governo Lula, fortemente influenciada pela ortodoxia econômica, contrariou os interesses dos grupos sociais tradicionalmente representados pelo Partido dos Trabalhadores. A adoção de políticas econômicas ortodoxas foi justificada como necessária para conter a ameaça da fuga de capitais e o fantasma das crises cambiais e da volta da inflação, que estariam sempre rondando a economia.

No âmbito da política fiscal, de acordo com Teixeira e Pinto (2012), o governo Lula, notadamente no primeiro mandato, manteve o mesmo zelo do governo anterior com o ajuste das contas públicas, por meio da geração de superávits primários suficientes para reduzir a relação dívida/PIB. A política fiscal adotada preservou a riqueza financeira e limitou a capacidade do Estado em ampliar os investimentos públicos.

O social liberalismo, variante ideológica do neoliberalismo, na percepção de Castelo (2012), aportou no Brasil ainda no governo de Fernando Henrique<sup>64</sup>. Entretanto, para o referido autor, foram Lula e as lideranças do PT que, ao aderirem às teses do social-liberalismo, injetaram força legitimadora às ideias neoliberais no continente latino-americano, ao lhe oferecer uma roupagem social. Assim, nesse contexto de ofensiva ideológica neoconservadora, que remonta aos anos 1990, foi constituído “[...] um novo bloco ideológico conservador que congrega no seu interior representantes da economia vulgar na sua versão atual do social-liberalismo e o novo desenvolvimentismo, com hegemonia dos primeiros” (CASTELO, 2012, p. 51).

Os ideólogos do social-liberalismo, mais conhecidos internacionalmente, são Amartya Sen, Anthony Giddens, Dani Rodrik, John Williamson e Joseph Stiglitz. Os principais

<sup>64</sup> Castelo (2012) reconhece que não há consenso a respeito da chegada da ideologia social-liberal ao Brasil e cita, por exemplo, que Ruy Braga e Álvaro Bianchi afirmam que a chegada do social-liberalismo ao Brasil coincide com a eleição de Lula em 2002.

representantes do social-liberalismo brasileiro<sup>65</sup>, na sua maioria, são graduados em economia em instituições do Rio de Janeiro<sup>66</sup> e realizaram estudos no nível de mestrado, especialmente na PUC-Rio. Os estudos no nível de doutorado foram realizados em universidades dos Estados Unidos. A maioria deles atua como professores de instituições públicas e privadas do Rio de Janeiro<sup>67</sup> e, também, como pesquisadores de centros de excelência (IPEA, Centro de Políticas Sociais da FGV-Rio) e de organismos internacionais como, por exemplo, o Banco Mundial. Além dessas instituições, o Instituto de Estudos do Trabalho e Sociedade (IETS), um dos mais destacados aparelhos privados de hegemonia do social-liberalismo nacional, funciona como um dos polos aglutinadores desses intelectuais (CASTELO, 2012).

Os ideólogos brasileiros do social-liberalismo apresentam um conjunto de ideias a respeito da “questão social” e formulam uma série de propostas para a reforma das políticas sociais. Desta forma procuram construir uma nova agenda social para o Estado. Para Castelo (2012) ao invés do financiamento público de políticas universais de seguridade social, os representantes do social-liberalismo defendem o direcionamento prioritário dos recursos do orçamento público para políticas sociais de transferência de renda focalizadas nos miseráveis. A principal medida de combate à pobreza deve se dar com uma alocação mais eficiente dos recursos escassos já disponíveis, por meio da adoção de políticas sociais compensatórias operadas tanto pelo Estado quanto pelo terceiro setor, com papel destacado para este último.

Para os social-liberais, as causas primárias e fundamentais da pobreza estariam localizadas no nível formal de educação de cada indivíduo, na sua capacidade de competição no mercado de trabalho (FERREIRA, 2000 *apud* CASTELO, 2012). A formulação dos social-liberais descarta, como hipótese explicativa da pobreza, as relações desiguais estabelecidas entre as classes sociais no processo de produção e repartição da riqueza, decorrente da dinâmica de acumulação capitalista.

<sup>65</sup> Castelo (2012) utiliza como referências do social-liberalismo brasileiro os seguintes nomes: André Urani, Francisco Ferreira, Ricardo Henriques, Ricardo Paes de Barros, Rosane Mendonça e Marcelo Neri que foi presidente do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), de setembro de 2012 até maio de 2014 e ministro-chefe da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, de 22 de março de 2013 a 5 de fevereiro de 2015.

<sup>66</sup> Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ); Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) e Pontifícia Universidade Católica (PUC-Rio).

<sup>67</sup> Universidade Federal Fluminense, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Pontifícia Universidade Católica e Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro.

Além da adoção de políticas sociais compensatórias, os social-liberais propõem uma melhor distribuição do ativo educação. Para tanto, seria necessária a construção de um sistema educacional mais eficiente que oferecesse uma melhor formação profissional para o mercado de trabalho. Uma formação capaz de atender às demandas, tecnológicas e organizacionais, da chamada economia do conhecimento. A consolidação de tal sistema educacional, que distribuísse melhor o ativo educação, dependeria da destinação prioritária dos recursos públicos para o financiamento da educação primária e secundária em detrimento do ensino superior estatal.

Para Ferreira (2000 *apud* CASTELO 2012), a construção desse novo sistema educacional dependeria da “luta de classes”, do enfrentamento aos privilegiados pelo atual sistema educacional. A destinação de recursos públicos para financiar as atividades desenvolvidas nas universidades, é considerada um obstáculo à ampliação dos recursos aos demais níveis de educação. Tal raciocínio, que procura caracterizar como privilegiados os estudantes das universidades públicas, tem sido incorporado nos documentos oficiais do governo federal, com desdobramentos negativos em relação ao financiamento das universidades federais.

De acordo com Castelo (2012), no Brasil a ideologia social-liberal fundamenta-se em três proposições políticas e analíticas:

- 1) O crescimento econômico, por si próprio, não traria a redução das desigualdades, havendo a necessidade de políticas públicas específicas e direcionadas para este problema [políticas focais]; 2) os gastos sociais não seriam baixos, pelo contrário: se deveria torná-los mais eficientes, melhorando a alocação de recursos com a sua focalização nos estratos sociais miseráveis; 3) propostas de desenvolvimento baseadas no investimento no capital humano, reformas tributárias, previdenciárias e trabalhistas e ampliação do microcrédito (CASTELO, 2012, p. 63).

As três proposições do social-liberalismo, como veremos na terceira parte deste trabalho, estão presentes nos documentos de orientação da política econômica e social adotada pelo governo Lula e mantida pelo governo Dilma.

Mota, Amaral e Peruzzo (2012), ao analisarem a conjuntura latino-americana, afirmam que, nos anos 2000, ocorreu a vitória de partidos de esquerda e centro-esquerda em importantes países da região (Brasil, Argentina, Uruguai, Bolívia, Equador e Venezuela). Tais partidos chegam ao governo a partir de uma trajetória marcada por posicionamentos

anti-imperialistas e pela defesa do desenvolvimento nacional, como meio da construção da autonomia dos Estados nacionais. No caso do Brasil, tais posicionamentos orientaram a prática do Partido dos Trabalhadores, enquanto partido de oposição, no enfrentamento à ditadura militar e ao neoliberalismo. Os partidos de esquerda e de centro-esquerda, ao assumirem o governo, passaram a defender um desenvolvimento autossustentável do ponto de vista econômico e social, que vem sendo denominado de novo-desenvolvimentismo.

Entretanto, para Castelo (2012), o Partido dos Trabalhadores, ao assumir o governo no Brasil, não representou uma ruptura com as teses centrais do neoliberalismo e passou a congregar no interior da coalização governamental, do bloco histórico no poder, representantes do chamado social-liberalismo e do novo-desenvolvimentismo. Quais seriam as ideias do novo-desenvolvimentismo a respeito da questão social no Brasil e das políticas econômicas e sociais?

Sicsú, Paula e Michel (2005), representantes do chamado novo-desenvolvimento brasileiro, organizaram uma publicação com o objetivo de discutir os problemas enfrentados, no início do governo Lula e, especialmente, para apontar alternativas em termos de políticas econômicas e sociais. O livro é útil para a compreensão do posicionamento dos chamados novo-desenvolvimentistas. Muitos deles passaram a ocupar cargos importantes no governo Lula e, posteriormente, no governo Dilma.

No livro *Novo-desenvolvimentismo: um projeto nacional de crescimento com equidade social* são apresentadas “as linhas gerais de um projeto nacional de desenvolvimento com equidade social [...] em oposição ao puro monetarismo neoliberal, há muito em voga.” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2005, p. 33). É importante destacar que Bresser-Pereira, principal mentor e condutor da chamada reforma do Estado no governo Fernando Henrique, é coautor do livro. Sicsú, Paula e Michel (2005) revelam que têm muitos pontos em comum com as linhas gerais macroeconômicas, relacionadas ao novo-desenvolvimentismo, defendidas por Bresser Pereira.

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. O novo-desenvolvimentismo, de acordo com os autores, 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, grifo nosso).

Para os novo-desenvolvimentistas, o crescimento econômico, com taxas elevadas e continuadas, poderia promover a redução da desigualdade social. Portanto, de acordo com o ideário novo-desenvolvimentista, a origem da desigualdade social 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. Entretanto, Galeano (2012, p. 19) fez uma advertência, no início dos anos 1970, que é atual e não foi considerada pelos novo-desenvolvimentistas: “O desenvolvimento [capitalista] desenvolve a desigualdade”. Ainda, de acordo com o autor, “[...] os países do sul do mundo devem acreditar em liberdade de comércio (embora não exista), em honrar a dívida (embora seja desonrosa), em atrair investimentos (embora sejam indignos) e em entrar no mundo (embora pela porta de serviço)” (GALEANO, 2012, p. 5).

A crença num capitalismo regulado promotor da proteção social dos trabalhadores já se provou equivocada na experiência do regime fordista-keynesiano. Nos momentos de crise do processo de acumulação capitalista é sobre as costas da classe trabalhadora que são depositados os custos da consolidação de um novo ciclo de expansão do capital. 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.

O chamado novo-desenvolvimentismo não pretende constituir-se numa alternativa ao capitalismo e, portanto, pode ser caracterizado como uma ideologia de manutenção da ordem burguesa. O que se pretende é remediar “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).

Os novo-desenvolvimentistas defendem um Estado capitalista que, por meio de sua ação regulatória, consolide um mercado forte e um sistema financeiro funcional, um Estado que se preocupe em regular a concorrência. De acordo com Sicsú, Paula e Michel (2005), a regulação da economia pelo Estado pode evitar os “males de uma concorrência desregulada” que resultaria na eliminação de pequenos e médios empresários, causando desemprego e falências empresariais, e, além disso, o aumento de preços e a redução da qualidade dos produtos e serviços, como decorrência de uma situação de oligopólio ou de monopólio. Ao defenderem a regulação da concorrência pelo Estado, os novo-desenvolvimentistas afirmam:

[...] a concorrência é necessária porque estimula a inovação por parte dos empresários que tentam maximizar os lucros, o que **torna o capitalismo dinâmico e revolucionário**, e estabelece remunerações e riquezas diferenciadas aos indivíduos de acordo com suas habilidades. (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2005, p. XL, grifo nosso).

Os novo-desenvolvimentistas, esquecem que o capitalismo há muito tempo deixou de ser revolucionário e já esgotou todas as suas potencialidades civilizatórias. Para Mészáros (2009) no atual momento do desenvolvimento, caracterizado por uma crise estrutural, o capitalismo cada vez mais potencializa a sua capacidade destrutiva.

Ao tratar da competitividade do setor industrial e equidade, Sicsú, Paula e Michel (2005) avaliam que, para muitos países que não estão na fronteira tecnológica “[...] os retornos associados com a facilidade de transferência da tecnologia podem ser maiores do que os retornos de desenvolverem pesquisa e desenvolvimento de forma pioneira”. Por isso, a adoção de “[...] políticas públicas que facilitem a transferência da tecnologia, assim como a sua absorção pelo aparelho produtivo, são uma das chaves para o desenvolvimento” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2005, p. XLVII). No caso do Brasil, 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).

Ao proporem que o Estado adote uma política abrangente para estimular a transformação produtiva, Sicsú, Paula e Michel (2005) defendem o fortalecimento da base empresarial do país e a adoção de uma política industrial que estimule a melhoria da competitividade das exportações de maior valor agregado, “[...] o desenvolvimento de uma infraestrutura voltada para a competitividade sistêmica (incluindo o desenvolvimento de sistema nacional de inovação), a melhoria no nível de qualificação da mão-de-obra, etc.” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2005, p. XLVII). Para os novo-desenvolvimentistas, a qualificação da mão-de-obra, compreendida como aprendizagem tecnológica, e o fortalecimento da competitividade internacional requer “[...] instituições públicas dotadas de capacidade de articulação dos diversos agentes produtivos, laborais, educativos, de pesquisa e de financiamento” (SICSÚ; PAULA; MICHEL, 2005, p. XLVII).

Quais seriam as instituições públicas, consideradas importantes para a aprendizagem tecnológica dos trabalhadores, para a transferência de tecnologia e o estímulo da competitividade da indústria brasileira? Se levarmos em consideração o Plano de Expansão da Rede Federal, divulgado pelo Ministério da Educação (2011), essa tarefa caberá principalmente aos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Tais instituições deverão se responsabilizar pela chamada aprendizagem tecnológica dos trabalhadores.

O plano de expansão da rede federal de educação, nos governos Lula e Dilma, privilegiou a criação dos Institutos Federais como *locus* mais adequado à formação dos trabalhadores, em detrimento das universidades federais, conforme demonstrado na Tabela 1.

**Tabela 1** Previsão da expansão da rede federal de educação superior e tecnológica e profissional (2002-2014)

	UNIDADES DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA		CAMPUS E UNIDADES UNIVERSITÁRIAS		TOTAL
	Nº	%	Nº	%	
1. Preexistentes - 2002	140	48,61	148	51,39	288
2. Criados 2003 - 2010	214	62,94	126	37,06	340
3. Previstos 2011 - 2014	208	81,57	47	18,43	255
5. Total - 2014	562	63,65	321	36,35	883

**Fonte:** Ministério da Educação (2011).

De acordo com informações divulgadas recentemente pelo Ministério da Educação (2015a), a respeito da expansão da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e

Tecnológica<sup>68</sup>, 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. O número de total de unidades de educação profissional e tecnológica evoluiu de 140, em 2002, para 562, em 2014, um crescimento de 401,43%. De acordo com as informações divulgadas pelo Ministério da Educação, a previsão da expansão da educação profissional e tecnológica (Tabela 1) foi plenamente cumprida.

Quanto à expansão do número de *campi* e unidades universitárias, o Ministério da Educação (2015b) informou que houve um crescimento bem mais acanhado: de 148, em 2002, para 222, em 2014, um crescimento de 150%. Tais números indicam que a expansão efetiva dos *campi* e unidades universitárias ficou abaixo da previsão inicial (Tabela 1). O Plano de Expansão previa a criação de 173 novos *campi* e unidades universitárias, no período de 2003 a 2014, e foram efetivamente criadas apenas 74.

**Tabela 2** Expansão efetiva da rede federal de educação superior e tecnológica e profissional (2002-2014)

	UNIDADES DE EDUCAÇÃO PROFISSIONAL E TECNOLÓGICA		CAMPIS E UNIDADES UNIVERSITÁRIAS		TOTAL
	Nº	%	Nº	%	
1. Preexistentes - 2002	140	48,61	148	51,39	288
2. Criados 2003 - 2014	422	85,08	74	14,92	496
3. Total - 2014	562	71,68	222	28,32	784

**Fonte:** Ministério da Educação (2015a).

O crescimento da rede federal de educação privilegiou a criação de instituições de educação profissional e tecnológica (Institutos Federais) em detrimento das instituições universitárias. Em 2002, a rede federal de educação era composta por 140 unidades de educação profissional e tecnológica e por 148 *campi* e unidades universitárias, que representavam, respectivamente, 48,61% e 51,39% do total de 288 de unidades/*campi* da rede federal de educação. Em 2014, tal situação foi bastante alterada. A rede federal de educação

---

<sup>68</sup> De acordo com o Ministério da Educação (2015a), a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica<sup>68</sup> é formada pelos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia e, ainda, por instituições que não aderiram aos Institutos Federais, mas que também oferecem educação profissional em todos os níveis. São dois Centros Federais de Educação Tecnológica (Cefets), 25 escolas vinculadas a Universidades, o Colégio Pedro II e uma Universidade Tecnológica (UTFPR).

passou a ser composta por 562 unidades de educação profissional e tecnológica e por 222 *campi* e unidades universitárias, que passaram a representar, respectivamente, 71,68% e 28,32% do total de 784 unidades/*campi* da rede federal, conforme demonstrado na Tabela 2.

Os números acima revelam que os governos Lula e Dilma alteraram significativamente a configuração da rede federal de educação, o que resultou numa predominância, na atualidade, de unidades de educação profissional, especialmente dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia. Tais institutos são os principais responsáveis, na rede federal, pela oferta de cursos superiores na modalidade tecnológica.

De acordo com o INEP (2011), o crescimento dos cursos tecnológicos de nível superior ocorreu principalmente via iniciativa privada<sup>69</sup>, “mas também pela expansão das Instituições Federais de Educação Tecnológica”. De acordo com o INEP (2011; 2015), no período de 2001 a 2013, o número de matrículas na Rede Federal de Educação em cursos tecnológicos, evoluiu de 13.197 para 61.975, um crescimento de 469,61%. Nesse mesmo período, as matrículas nas outras modalidades (Bacharelado e Licenciatura) apresentaram um crescimento de 217, 27%, de 489.763 matrículas para 1.064.101. O ritmo de crescimento das matrículas em cursos tecnológicos na Rede Federal de Educação foi 2,16 vezes superior ao crescimento das matrículas em cursos de Bacharelado e Licenciatura. Tal crescimento ocorreu principalmente pela expansão dos Institutos Federais que, em 2013, respondiam por 72,46% do total de matrículas em cursos tecnológicos da rede federal<sup>70</sup>.

Os Institutos Federais passaram a existir após o ano de 2004, pela incorporação/transformação de antigas instituições profissionais: Centros Federais de Educação Tecnológica, Escolas Técnicas Federais e Escolas Agrotécnicas Federais.

Para Otranto (2010), os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia são instituições que apresentam uma estrutura diferenciada, uma vez que foram criadas pela agregação/transformação de antigas instituições de educação profissional.

<sup>69</sup> De acordo com o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP, 2011; 2013), o Censo da Educação Superior de 2013 confirma a trajetória de expansão da matrícula nos cursos tecnológicos (nível superior) nas instituições públicas e privadas. Em 2001, o número de matrículas nesses cursos era de 69.797 e atingiu, em 2013, um total de 995.746 matrículas, um crescimento superior a 1.400%. Passaram de 2,3% para 13,63% do total de matrículas, ao longo do período.

<sup>70</sup> Do total de 61.975 matrículas em cursos tecnológicos das instituições federais, os Institutos respondiam por 44.910 matrículas (INEP, 2015).

Os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, de acordo com a lei federal 11.892/2008 (BRASIL, 2008), são instituições de educação superior, básica e profissional, pluricurriculares e multicampi, especializados na oferta de educação profissional e tecnológica nas diferentes modalidades de ensino. Tais institutos devem oferecer cursos de educação profissional técnica de nível médio, prioritariamente, e cursos superiores de tecnologia (cursos tecnológicos), visando à formação de profissionais para os diferentes setores da economia. Os cursos de pós-graduação *stricto sensu* de mestrado e doutorado, quando ofertados, devem estar voltados ao processo de geração e inovação tecnológica. O governo federal, comprehende que os institutos federais são considerados mais adequados para responder à demanda de aprendizagem tecnológica requerida pelos diferentes setores da economia.

Para Otranto (2010), na lei que criou os Institutos Federais (lei federal 11.892/2004) é perceptível:

[...] a estreita articulação com os setores produtivos, principalmente na proposta de geração e adaptação de soluções técnicas e tecnológicas, e na oferta formativa, em benefício dos arranjos produtivos locais. A análise da lei já aponta algumas ambiguidades que vêm gerando interpretações particulares. Uma delas é atribuir o significado de ‘pesquisa aplicada’ à pesquisa dirigida aos setores industriais e empresariais. Porém, a quantidade de finalidades e características expressas na lei, no seu artigo 6º, passa a certeza de que **o IFET é, em última análise, mais um modelo alternativo à ‘universidade de pesquisa’, que vem sendo implementado na América Latina, nos últimos anos, a partir do incentivo explícito do Banco Mundial** [...]. Na proposta político-educacional-financeira do Banco Mundial de criação de instituições de educação superior que tenham custos inferiores aos das universidades, no que se refere aos cursos superiores técnicos, **ganha especial destaque a alegação de que estes cursos seriam mais flexíveis, portanto mais integrados ao sistema produtivo, e de menor custo que o universitário tradicional**. São ideias que, no Brasil, contam com o incentivo e a anuência dos planejadores da educação, que vêm consolidando esse modelo através de instrumentos legais (OTRANTO, 2010, p. 101-102, grifo nosso).

Se os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia terão um papel destacado, em relação à chamada formação tecnológica dos trabalhadores e também na criação de cursos superiores, considerados mais integrados ao sistema produtivo e mais baratos que os cursos universitários tradicionais, qual seria o papel reservado às universidades? Tais instituições, do ponto de vista do governo federal, deverão contribuir para o desenvolvimento de um sistema nacional de inovação, uma “cultura de inovação”. De acordo com o Ministério da Ciência,

Tecnologia e Inovação: “[...] a produção de conhecimento e a inovação tecnológica passaram a ditar crescentemente as políticas de desenvolvimento dos países. [...] e a **inovação passa a ser o veículo de transformação de conhecimento em riqueza** e melhoria da qualidade de vida das sociedades” (MCTI, 2013, grifo nosso).

O governo Lula sancionou, em dezembro de 2004, a lei federal 10.973 (BRASIL, 2004) que dispôs a respeito dos incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e ficou conhecida como Lei da Inovação Tecnológica. Por essa lei, o governo procurou regulamentar as relações entre as universidades e empresas e compatibilizar a produção científica à atividade industrial.

De acordo com o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (2013), o marco regulatório da inovação está organizado em torno de três vertentes: 1) **Constituição de ambiente propício às parcerias estratégicas entre as universidades, institutos tecnológicos e empresas**, por meio da estruturação de redes e projetos internacionais de pesquisa tecnológica; ações de empreendedorismo tecnológico; e criação de incubadoras e parques tecnológicos, dentre outros; 2) **Estímulo à participação de instituições de ciência e tecnologia no processo de inovação**, por meio da celebração contratos de transferência de tecnologia e de licenciamento de patentes de sua propriedade, prestação de serviços de consultoria especializada em atividades desenvolvidas no âmbito do setor produtivo, assim como o estímulo à participação de seus funcionários em projetos em que a inovação seja o principal foco; 3) **Incentivo à inovação na empresa**, por meio de uma maior contribuição do setor produtivo, em relação à alocação de recurso financeiros na promoção da inovação. Para tanto, a lei prevê a concessão, por parte da União, das Instituições de Ciência e Tecnologia e das agências de fomento, de recursos financeiros, humanos, materiais ou de infraestrutura, para atender às empresas nacionais envolvidas em atividades de pesquisa e desenvolvimento. A concessão dos benefícios às empresas, de acordo com o governo federal, devem levar em consideração as prioridades da política industrial e tecnológica nacional.

As medidas definidas por meio da chamada lei de inovação tecnológica, e sua posterior regulamentação, procuram, de acordo com o Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação, “[...] ampliar e agilizar a transferência do conhecimento gerado no ambiente acadêmico para a sua apropriação pelo setor produtivo, estimulando a cultura de inovação e contribuindo para o desenvolvimento industrial do país” (MCTI, 2013).

Ao estabelecer que as universidades devam gerar conhecimentos para o setor produtivo, o governo federal indica e estimula, por meio do financiamento, o tipo de conhecimento a ser produzido pelas universidades e, ao mesmo tempo, contribui para a desvalorização do conhecimento crítico que põe em questão os fundamentos da sociedade mercantil. Ao estimular a vinculação da universidade com o chamado setor produtivo, o governo federal pretende aprofundar, ainda mais, o papel da universidade como instituição funcional ao capital, como “veículo de transformação do conhecimento em riqueza”.

As medidas adotadas pelos governos Lula e Dilma, em relação à expansão da educação profissional e a lei de inovação tecnológica, comprovam que tais governos, apesar do discurso que enfatiza o compromisso com o combate à pobreza e com a democratização da sociedade brasileira, procuram viabilizar, por meio das ações do Estado, o processo de expansão da acumulação do capital.

Como visto anteriormente, para Mota (2012), a partir dos anos 2000, no rastro das crises financeiras, o discurso e as estratégias de enfrentamento à crise do capital financeiro revelam um novo projeto e processo de restauração da ordem do capital sob a condução de novos protagonistas: os governos de centro-esquerda, sob inspiração do social-liberalismo e do novo-desenvolvimentismo, novas roupagens do neoliberalismo. Tais governos passam a defender a necessidade de um novo tipo de desenvolvimento que procure compatibilizar crescimento econômico com desenvolvimento social: “uma sociabilidade baseada na ideologia do consenso”. O governo Lula tornou-se a figura mais notável de divulgação dessa ideologia.

Duas ideias centrais procuram fundamentar essa tentativa de compatibilizar crescimento econômico com desenvolvimento social: a) o enfrentamento ao neoliberalismo se faz com crescimento econômico mediado pela intervenção do Estado; b) o crescimento econômico leva inexoravelmente ao desenvolvimento social (MOTA, 2012, p. 34).

A ideia que o crescimento econômico produz inexoravelmente o desenvolvimento social não encontra lastro na realidade concreta. Se tomarmos como referência o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH)<sup>71</sup>, utilizado pelo Programa das Nações Unidas para o

<sup>71</sup> O Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) é uma medida resumida do progresso a longo prazo em três dimensões básicas do desenvolvimento humano: renda, educação e saúde. O objetivo da criação do IDH foi

Desenvolvimento (PNUD), constataremos que não há uma correlação direta entre crescimento econômico e desenvolvimento social. O PNUD ao mensurar o desenvolvimento social de um determinado país, por meio do IDH, utiliza indicadores relativos à educação e à saúde, além da renda.

De acordo com o Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD (2003b), o Brasil ocupava, em 2003, a 65º posição no ranking do IDH. No decorrer dos anos perdeu posições e, em 2014, passou a ocupar a 79ª posição, entre os 187 países pesquisados. Entretanto, nesse mesmo período, a economia brasileira cresceu. Em 2003 o Brasil era considerado a 15ª economia mundial e, de acordo com Brasil (2015), passou a ocupar a 7ª posição em 2014.

Segundo o PNUD (2003b), o período que o Brasil mais galgou posições na classificação do IDH foi entre 1975 e 2003, levando o país da 83ª à 65ª posição. Nesse período, o Brasil enfrentou crises que retraíram o crescimento da economia. Durante a ditadura militar, após 1973, o Brasil foi afetado pela chamada crise do petróleo. No período da redemocratização, a partir de Collor e, especialmente, no governo Fernando Henrique, assistimos à implantação das políticas neoliberais. Nesse período, de 1973 a 2003, do ponto de vista do crescimento econômico, o Brasil perdeu diversas posições no ranking das maiores economias do mundo (de 8ª para 15ª) e, ao mesmo tempo, assistiu uma melhoria de seu Índice de Desenvolvimento Humano.

O Instituto de Economia Aplicada (IPEA) publicou, em maio de 2010, um estudo intitulado: “Distribuição funcional da renda pré e pós crise internacional no Brasil”. Nesse estudo apresenta a evolução de longo prazo da participação do rendimento do trabalho na renda nacional. De acordo com o IPEA (2010), no biênio 1999/2000, o rendimento do trabalho representava 40% da renda nacional e, no biênio 2009/2010, passou a representar 43,6% da renda nacional. Entretanto, essa pequena melhoria não foi suficiente para recuperar os patamares alcançados nos biênios 1989/1990 e 1979/1980, quando o rendimento do trabalho representava 45% e 50%, respectivamente, da renda nacional.

---

oferecer um contraponto a outro indicador muito utilizado, o Produto Interno Bruto (PIB) *per capita*, que considera apenas a dimensão econômica do desenvolvimento (PNUD, 2013a).

O IPEA adverte que, após a crise internacional de 2008, o movimento de recuperação da economia brasileira:

[...] transcorre fundado na forte elevação da produtividade do trabalho, sem acompanhamento, no mesmo ritmo, do aumento real do rendimento do trabalho e do nível de ocupação. Nesse contexto, **a saída pós-crise internacional no Brasil tem favorecido mais os rendimentos dos detentores de propriedade (lucro, juros, renda da terra e alugueis)** (IPEA, 2010, p. 8, grifo nosso).

André Singer, ex-ministro do governo Lula, em ensaio publicado em 2010, ao comentar a respeito da queda do Índice de Gini, que afere o desnível entre os que recebem salário, concluiu que, por trás dessa queda, “[...] haveria na realidade uma piora na repartição da riqueza entre o capital e o trabalho. Nessa lógica, uma maior equidade entre os que vivem do próprio trabalho teria sido compensada por um aumento da parcela apropriada pelos capitalistas sob a forma de lucros e dividendos” (SINGER, 2010, p. 1).

De acordo com Singer (2010), a agenda de diminuição da pobreza e da desigualdade do governo Lula “[...] avançou por meio de uma estranha combinação de orientações antitéticas: de um lado, manteve linhas de conduta do receituário neoliberal e, de outro, adotou mecanismos de uma plataforma desenvolvimentista” (SINGER, 2010, p. 1). De acordo com o autor, essa combinação se deu pela adoção de uma série de medidas, tais como: a contenção de despesas públicas, a elevação dos juros e a reforma previdenciária que apontava para a redução de benefícios no serviço público, combinadas com um conjunto de iniciativas na direção contrária às soluções neoliberais. Tais iniciativas foram: o lançamento do Bolsa Família, em outubro de 2003, seguido pela expansão do crédito popular e pela valorização do salário mínimo, iniciada em 2004. Essas três medidas procuravam fortalecer o mercado interno de consumo de massa e, dessa forma, recuperar a economia (SINGER, 2010). A adoção de políticas econômicas ortodoxas combinadas com medidas voltadas aos mais pobres explicaria, de acordo com o autor, por que o apoio político ao governo Lula, grosso modo, migrou da classe média para o subproletariado.

O salário mínimo continuou sendo valorizado, em termos reais, ao longo do segundo mandato do governo Lula. Compreendia o governo que na elevação do salário mínimo encontrava-se “[...] a chave para reduzir a iniquidade no Brasil” (SINGER, 2010, p. 2). Esse raciocínio é compartilhado por Schwartzman citado por Singer (2010, p. 2): “[...] o salário

mínimo foi o grande fator para a redução da pobreza". O aumento do poder aquisitivo das famílias de baixa renda foi considerado o principal impulso à atividade econômica. Esperava-se que a expansão do consumo desencadeasse um ciclo virtuoso: maior consumo iria estimular um maior investimento por parte das empresas que, por sua vez, iria gerar mais empregos que realimentariam o consumo.

Além de estimular um maior investimento privado, por meio do aumento do poder aquisitivo das famílias de baixa renda, o governo federal lançou, em janeiro de 2007, o Programa de Aceleração do Crescimento (PAC). O objetivo do PAC era aumentar o investimento estatal e, por meio da parceria público-privada na execução de grandes projetos de infraestrutura, estimular o crescimento da economia. A realização de megaeventos esportivos em 2014 (Copa do Mundo) e em 2016 (Olimpíadas) integra o processo de estímulo às parcerias público-privadas como forma de favorecimento ao processo de acumulação de capital pelo setor privado.

Para Singer (2010), com a eclosão da crise internacional em 2008, os bancos estatais foram fortalecidos para garantir o crédito com taxas de juro reduzidas. O consumo popular continuou sendo ampliado, mediante aumentos do salário mínimo, dos programas de transferência de renda e da ampliação do crédito. O setor produtivo foi estimulado por meio de desonerações fiscais e ações indutoras, como o programa de habitação Minha Casa, Minha Vida. "Em linhas gerais, a desorganização das finanças mundiais deixou ao setor público o encargo de impedir que se abrisse um ciclo de depressão econômica" (SINGER, 2010, p. 4).

A condução das medidas anticíclicas durante a crise de 2008, de acordo com Singer (2010), foi fundamental para alavancar o crescimento econômico que se julgava extinto. Entretanto, a retomada do crescimento, apregoada pelos representantes do governo federal, pode não levar inexoravelmente ao desenvolvimento social. O próprio IPEA, órgão vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, advertiu que a retomada do crescimento, pós-crise de 2008, tem favorecido muito mais os rendimentos dos detentores de propriedade (lucro, juro, renda da terra e aluguel) do que os rendimentos dos trabalhadores (IPEA, 2010).

A preocupação dos técnicos do IPEA sobre os beneficiários do crescimento econômico pós-2008 e seus impactos sobre os rendimentos dos trabalhadores se mostrou pertinente. No final de janeiro de 2015, a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL,

2014) divulgou o relatório: “Panorama Social da América Latina: 2014”. Esse relatório indicou que, pela primeira vez, desde o início do governo do Partido dos Trabalhadores, assistiu-se um crescimento do número de miseráveis no Brasil: de 5,4% para 5,9%<sup>72</sup>. O índice da pobreza no país apresentou uma pequena redução 18,6%, em 2012, para 18%, em 2013. O mais preocupante é que, de acordo com a Cepal (2014), as estimativas relevam que a tendência de queda das taxas de pobreza e pobreza extrema se desacelerou, podendo ocorrer, inclusive um aumento de tais taxas nos próximos anos.

Dias antes da divulgação do relatório da Cepal, o Ministério da Fazenda, sob direção de Joaquim Levy, anunciava, em meados de janeiro de 2015, um conjunto de medidas, propostas pelo governo Dilma, visando aprofundar o chamado ajuste fiscal. O ajuste proposto pelo Ministério da Fazenda visa ao corte de mais de R\$ 70 bilhões de despesas do governo federal, em 2015, combinado com um aumento da carga tributária. Ao mesmo tempo, o Banco Central, em nome do controle inflacionário, aumentou as taxas de juros. Os cortes orçamentários, o aumento de juros, o aumento da carga tributária e o aumento do desemprego irão impactar especialmente sobre a população trabalhadora.

O ajuste fiscal colocado em prática pelo governo Dilma para manter o pagamento da dívida pública penaliza especialmente a classe trabalhadora. As medidas mais recentes do ajuste fiscal mantêm os privilégios dos rentistas ao aumentar as taxas de juros e garantir a prioridade ao pagamento da dívida pública. As medidas adotadas pela presidente Dilma contrariam as promessas da candidata Dilma que chegou a afirmar durante a campanha eleitoral, em setembro de 2014, que não faria reformas na lei trabalhista que reduzissem direitos dos trabalhadores: “nem que a vaca tussa” (LOURENÇO, 2014).

Depois de eleita, a presidente Dilma enviou ao Congresso Nacional, em dezembro de 2014, medidas provisórias que propunham a redução do valor das futuras pensões por morte à metade e triplicavam o tempo mínimo de trabalho exigido para que o trabalhador demitido pudesse receber o seguro-desemprego. Para manter os compromissos com o pagamento da

<sup>72</sup> A direção do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), vinculado à Secretaria de Assuntos Estratégicos, da Presidência da República, postergou, para depois do encerramento das eleições de 2014, a apresentação do relatório que divulgaria análises semelhantes à Cepal sobre o crescimento do número de miseráveis no Brasil. O Ipea alegou que a legislação eleitoral proibia tal divulgação. Além disso, outros órgãos governamentais, alegando problemas legais ou operacionais, também postergaram a divulgação de pesquisas sobre o desempenho dos alunos nas provas de português e matemática (Ideb), sobre o desmatamento e sobre a arrecadação de tributos, estatísticas potencialmente negativas para a campanha da presidente Dilma Rousseff.

dívida pública o governo Dilma transferiu os custos do ajuste fiscal para a classe trabalhadora, restringindo direitos e colocando em risco algumas mudanças que o Partido dos Trabalhadores afirma ter protagonizado. O ajuste fiscal que vem sendo colocado em prática pode aumentar o nível de empobrecimento e miséria da população brasileira.

O Partido dos Trabalhadores, em parceria com o Instituto Lula e a Fundação Perseu Abramo, lançou, em fevereiro de 2013, uma publicação intitulada: “O Decênio que mudou o Brasil”. Em tal publicação se afirmava que:

[...] o avanço da mobilidade social fundada na geração de empregos formais e nas políticas públicas de proteção e promoção social torna a pobreza diminuta, com cadente desigualdade na repartição da renda nacional jamais vista em toda História nacional. Ainda para a década de 2010, a perspectiva de superação da miséria e o rebaixamento dos padrões de desigualdade para níveis civilizados deve se confirmar. [...] o Brasil encontra-se atualmente entre as seis principais economias globais e entre as maiores democracias de massa do mundo. Ao mesmo tempo consolida cada vez mais a condição de país que expande a sua produção interna combinada com a melhor distribuição do que melhor produz, o que resulta na tendência próxima de superação da miséria. Também aponta para o estabelecimento do patamar da desigualdade de renda somente compatível com os chamados países desenvolvidos (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 2013, p. 6, 21-22, grifos nossos).

Segundo Preite Sobrinho (2011), durante os anos de 2003 a 2010, o governo Lula retirou 24 milhões de famílias da extrema pobreza. No governo Dilma, de acordo com o Ministério do Desenvolvimento Social (BRASIL, 2013a), em 2011, restavam 22 milhões de brasileiros que, mesmo recebendo os benefícios do Programa Bolsa Família, continuavam na extrema pobreza, na miséria. Com as medidas tomadas a partir do Plano Brasil Sem Miséria (2011) e do Programa Brasil Carinhoso (2012), segundo o referido Ministério, esses “[...] 22 milhões de beneficiários do Bolsa Família [...] saíram da extrema pobreza”. Desta forma, segundo o governo federal, a miséria deixou de existir no âmbito do Programa Bolsa Família.

Para o economista Guilherme Delgado, consultor da Comissão Brasileira de Justiça e Paz, “[...] dar importância demais aos programas sociais, que são a cauda, é ignorar o corpo”. O referido economista diz que “[...] todo mundo acha que política social é só o Bolsa Família”, mas que, na verdade, esse gasto “[...] é um componente pequeno” por corresponder a 0,4% do PIB (conjunto de riquezas do país). Já os gastos com os benefícios sociais

indicados na Constituição (aposentadoria, seguro-desemprego e sistema público de saúde) correspondem a 25% do PIB (PREITE SOBRINHO, 2011, p.1).

A propaganda governamental ao apregoar que a miséria está, praticamente, superada no Brasil se apoia numa manobra estatística. De acordo com critérios estabelecidos pelo governo federal, uma família é considerada miserável, em situação de “pobreza extrema” (miséria), se receber até 77 reais por pessoa ao mês. É considerada “pobre” a família que receber entre 78 e 154 reais por pessoa ao mês. A linha demarcatória da pobreza é extremamente rebaixada<sup>73</sup>. Assim, uma família constituída por 4 pessoas, por exemplo, deixa de ser miserável e passa ser considerada pobre se receber conjuntamente uma renda de 312 reais (78 reais multiplicados por 4). De acordo com o governo federal, essa família, mesmo recebendo um valor que equivale a 40% de um salário mínimo nacional (788 reais) deixou de ser miserável. Num outro exemplo, uma família também constituída por 4 pessoas, deixa de ser pobre se passar a receber uma renda de, por exemplo, 620 reais (155 reais multiplicados por 4). Assim, tal família, mesmo recebendo um valor que equivale a menos de 80% de um salário mínimo nacional (788 reais), estatisticamente, deixou de ser pobre.

Marcelo Neri, um dos ideólogos do social-liberalismo brasileiro, então ministro da Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, afirmou em março de 2012, que entre 2003 e 2011 assistiu-se no Brasil “[...] a adição de 40 milhões de pessoas” (NERI, 2012, p. 15) na classe média brasileira.

Na contramão das conclusões de Neri (2012), o economista Marcio Pochmann, na época presidente do IPEA, em entrevista à editora Boitempo, em junho de 2012<sup>74</sup>, analisou a ascensão social da década de 2000 e refutou o termo “nova classe média”. De acordo com Pochmann (2012), tanto o caráter das ocupações quanto do consumo desse trabalhador,

<sup>73</sup> Falcão e Costa (2014, p. 10) esclarecem que na época da criação do Programa Bolsa Família, em junho de 2004, a linha demarcatória da pobreza e da pobreza extrema (miséria) foi definida em R\$ 140 e R\$ 70 mensais por pessoa, respectivamente. Posteriormente, em junho de 2014, dada a necessidade de atualizar o poder de compra, houve reajuste de ambas as linhas para R\$ 77, no caso de extrema pobreza, e R\$ 154 no caso da linha de pobreza. De acordo com os autores, a lei que estabeleceu o Programa Bolsa Família estabeleceu as linhas de pobreza e extrema pobreza sem definir, entretanto, um critério periódico de reajuste de tais linhas. A lei determinou apenas que o reajuste do valor que define as linhas de pobreza e extrema pobreza deve ocorrer “em razão da dinâmica socioeconômica do País e de estudos técnicos sobre o tema”. Enquanto os valores demarcatórios das linhas de pobreza e de extrema pobreza tiveram um reajuste de 10%, no período de junho de 2004 a junho de 2014, a inflação acumulada no mesmo período foi de 72,80% (IPCA-IBGE).

<sup>74</sup> Entrevista concedida na época de lançamento do livro: *Nova classe média? O trabalho na base da pirâmide social brasileira*, publicado pela editora Boitempo.

caracterizado como “nova classe média”, não permite que esse grupo de assalariados seja classificado de tal maneira. “não tem classe nova, muito menos média. O que se tem é uma ampliação da classe trabalhadora” (POCHMANN, 2012, p. 1).

Ao analisar a mobilidade social nos anos 2000 Pochmann (2012) conclui:

[...] as ocupações que estiveram no centro da mobilidade social que observamos na década passada, percebemos que são associadas a uma remuneração de até 1,5 salário. Além disso, **estão vinculadas à terceirização, ao trabalho temporário, à prestação de serviços às famílias, à construção civil, ou seja, não são ocupações tradicionais de classe média.** Em segundo lugar, como são ocupações que abriram a possibilidade de incorporação de trabalhadores e trabalhadoras com menor nível de escolaridade, com pessoas saindo da condição de pobreza, essa elevação da renda e a melhora da ocupação abriram oportunidade para ampliar o consumo, mas a população de menor renda não poupa. **Praticamente tudo o que ela ganha é voltada para a sobrevivência, de tal forma que, quando aumenta a renda, isso se converte em ampliação do consumo.** É o que nós estamos vendo aqui no Brasil e é um fenômeno natural, que também ocorreu nos países desenvolvidos (POCHMANN, 2012, p. 1, grifos nossos).

A linha demarcatória para definir a chamada “classe média” é também extremamente rebaixada. De acordo com os critérios definidos, em abril de 2012, pela Secretaria de Assuntos Estratégicos de Presidência da República, uma família passa a fazer parte da classe média se dispuser de uma renda *per capita* entre 291 a 1.019 reais por mês<sup>75</sup>. No caso de uma família de 4 pessoas com ganho *per capita*, por exemplo, de 400 reais ao mês, totalizaria um ganho familiar de 1.600 reais. Tal família, de acordo com os critérios, rebaixados, adotados pelo governo federal, adentraria na classe média. Não é preciso ser especialista em política social para deduzir que uma família de 4 pessoas com um ganho familiar de 1.600 reais, praticamente 1,5 salário mínimo, encontra extremas dificuldades para sobreviver em qualquer uma das médias ou grandes cidades brasileiras<sup>76</sup>.

<sup>75</sup> A Secretaria de Assuntos Estratégicos, da Presidência da República, aprovou, no ano de 2012, uma nova definição de classes sociais. De acordo com essa nova definição, divulgada pelo governo federal, em maio de 2012, são classificadas como integrantes da “classe média” as famílias com renda *per capita* entre R\$ 291 e R\$ 1.019.

<sup>76</sup> Imaginemos que essa “família de classe média” resolva, por uma questão de economia, alimentar-se, três vezes ao dia, consumindo exclusivamente uma xícara média de café com leite (R\$ 2,75) e um pão com manteiga (1,50). Tal família gastaria num dia, para a realização de três refeições, R\$ 51,00  $\{[(2,75 + 1,50) \times 3] \times 4\}$ . Ao final do mês essa família de teria gasto R\$ 1.530. Sobraria para tal família, de “classe média”, R\$ 70 para as outras necessidades básicas: moradia, educação, saúde, lazer, vestuário, higiene, transporte e previdência social.

O Programa Bolsa Família tem sido divulgado pelo governo federal como um dos principais instrumentos para retirar as famílias da situação de miséria e de pobreza. Tal programa que atende atualmente cerca de 51 milhões de habitantes, aproximadamente 25% da população brasileira, não enfrenta as causas estruturais que originam e perpetuam a miséria e a pobreza. O próprio IPEA (2010), na publicação: “Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro”, reconhece os limites da atual forma de enfrentamento à pobreza e à miséria:

Estudos mostraram que a taxa de retorno à situação de pobreza é bastante preocupante: em 2005, 46% das pessoas que saíram da pobreza retornaram após um mês e outros 14% caíram novamente na pobreza dois meses depois. **Fica evidente que a pobreza está longe de ser um fenômeno estático.** Pelo contrário, a volatilidade da renda expõe muitas famílias à pobreza, fazendo com que cruzem a linha divisória com constrangedora frequência (IPEA, 2010, p. 52, grifo nosso).

Se algumas medidas implementadas no governo Lula e mantidas no governo Dilma, com especial destaque ao Programa Bolsa-família e a valorização do salário mínimo, reduziram as condições de pobreza e viabilizaram o acesso mercantil a bens e serviços, por outro lado não tiveram papel significativo na redução das desigualdades sociais, que permaneceram praticamente inalteradas.

A crise que vem se aprofundando, notadamente a partir de governo Dilma, coloca em risco a continuidade da redução dos níveis de pobreza. Nos próximos anos poderemos observar o recrudescimento da pobreza, da miséria e das desigualdades. Além disso, como decorrência do ajuste fiscal, nos próximos anos poderá ocorrer uma significativa redução dos recursos destinados às políticas sociais e à educação superior<sup>77</sup>.

De acordo com Mota (2012, p. 37), “[...] não há qualquer indício de redução das desigualdades se a definirmos sob a ótica das disparidades das rendas do trabalho e dos lucros, juros, renda da terra, aluguéis e outros rendimentos do capital”. Costa (2011) apresenta alguns dados a respeito da distribuição funcional da renda entre trabalhadores assalariados e os empresários, confirmadas pelas conclusões de Mota (2012).

<sup>77</sup> Convém destacar que, como decorrência do ajuste fiscal, nos primeiros meses deste ano, as universidades federais tiveram um corte de 30% em seus repasses. Em diversas instituições, os resultados foram atrasos em bolsas de estudo, suspensão de serviços terceirizados, como a limpeza, e cortes em financiamento de eventos e pesquisa. Tal situação levou os reitores das universidades a protestarem destacando o aumento dos aportes do governo federal em programas de inclusão no ensino superior privado simultâneo à redução dos recursos destinados às universidades públicas (CAPUCHINHO, 2015).

De acordo com Costa (2011), no período de 1995 a 2010, a participação dos trabalhadores na renda nacional permaneceu praticamente inalterada (de 42,6% em 1995 para 43% em 2010) e a participação dos empresários na renda nacional apresentou uma pequena elevação (de 31,2% em 1995 para 32,6% em 2010). Números que revelam, apesar das medidas pontuais adotadas pelo governo federal para elevar a renda dos mais pobres, que o modelo de desenvolvimento econômico continua a privilegiar o aumento da renda dos detentores do capital, por meio da ampliação de seus lucros, da renda da terra, dos aluguéis e de outros rendimentos do capital.

As medidas pontuais adotadas pelo governo Lula para abrandar a situação de pobreza no país não foram suficientes para reduzir significativamente a desigualdade estrutural entre pobres e ricos, entre os trabalhadores e os capitalistas. De acordo com o relatório do Programa de Assentamentos Humanos da Organização das Nações Unidas (ONU), Habitat (2010), os 10% mais ricos dos brasileiros, em 2010, concentravam 50,6% da renda, enquanto os 10% mais pobres ficavam com apenas 0,8% da renda (MOTA; AMARAL; PERUZZO, 2012).

Para Paulani (2010 *apud* MOTA, 2012, p. 37), a estratégia de enfrentamento da pobreza via políticas compensatórias, tal como o Bolsa Família, “em vez de integrarem os excluídos, elas consagram a fratura social” porque distribuem uns poucos recursos àqueles que jamais conseguirão se integrar. Para exemplificar essa situação Paulani (2010 *apud* MOTA, 2012) comparou os gastos do governo federal com o Bolsa Família e o que era gasto com o pagamento das despesas com a dívida pública. De acordo com a autora, tal comparação evidenciava que, no ano de 2010, os credores da dívida pública, em torno de 20 mil pessoas, recebiam dos cofres públicos valores muitas vezes superiores aos destinados as 11 milhões de famílias atendidas pelo Programa Bolsa Família. Em 2014, a situação se agravou, como veremos no terceiro capítulo deste trabalho. A União destinou R\$ 1,017 trilhões para o pagamento das despesas com a dívida pública e R\$ 27,575 bilhões para o programa Bolsa Família que atendeu 14 milhões de famílias. A União destinou, aproximadamente, 37 vezes mais recursos para os rentistas da dívida pública do que aos beneficiários do Bolsa Família.

A dívida pública tornou-se uma das saídas para a atual crise do capital, como vimos no primeiro capítulo deste trabalho. Por isso, ocorreu um aumento significativo do montante da dívida pública, nos últimos anos, por meio de pacotes de salvamento dos Estados capitalistas aos grandes bancos, corretoras, financeiras, grandes empresas privadas, dentre outras

iniciativas, para evitar uma brutal desvalorização do capital especulativo. Por outro lado, esses mesmos Estados, fazem intensos ajustes: privatizações do patrimônio público, ataque à previdência social, redução da pensão e salários dos servidores públicos, aumento dos impostos que incidem sobre os trabalhadores, restrição dos gastos sociais e alteração de leis que asseguravam minimamente alguns direitos sociais à classe trabalhadora.

Também no Brasil, a dívida pública tem se constituído em importante instrumento de sustentação da acumulação do capital. Por isso uma parcela significativa do fundo público tem sido utilizada para pagar os juros e encargos da dívida. O escoamento de grande parte do fundo público para as despesas com a dívida acarreta uma redução de recursos disponíveis ao financiamento das políticas sociais de caráter universal e conduz à adoção de políticas sociais focalizadas, destinadas aos setores mais pauperizados da população. Tais políticas se constituem numa tentativa de manter sob controle as consequências mais explosivas da crise do capital.

Ao analisar a política social num contexto de hegemonia neoliberal, Behring e Boschetti (2011) concluem que a tendência geral tem sido a restrição e a redução de direitos, sob o argumento da crise fiscal do Estado. As políticas sociais, apesar da resistência de setores da classe trabalhadora, têm sido transformadas em ações pontuais e compensatórias, direcionadas aos efeitos mais perversos da crise. As possibilidades da adoção de políticas preventivas e redistributivas tornam-se mais limitadas. Em relação às políticas sociais, prevalece um trinômio articulado ao ideário neoliberal: privatização, focalização e descentralização. Esse trinômio se opõe radicalmente ao padrão público e universal de proteção social, formalmente instituído pela Constituição Federal de 1988, que determinou como direito de todos e dever do Estado a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a proteção à maternidade e à infância, a previdência e assistência social.

Como já vimos, os governos pós-processo constituinte, incluindo os governos Lula e Dilma, submeteram o padrão de proteção social, duramente conquistado no texto constitucional de 1988, à lógica do ajuste fiscal. As promessas da democracia e justiça social veiculadas pela constituição federal foram adiadas pela prática de diferentes governos que adotaram políticas que impediram a consolidação efetiva de um sistema de proteção social fundado no acesso universal a bens de consumo coletivo e na ampliação dos direitos sociais.

Segundo Tavares e Sitcovsky (2012), a agenda neoliberal redefiniu as funções do Estado e submeteu parcelas crescentes da população a um padrão de proteção social organizado pelos princípios da focalização, seletividade e mercantilização das políticas sociais. Esse novo padrão de proteção social criou uma dualidade discriminatória que procura compatibilizar assistencialismo focalizado e o livre mercado de bens e serviços sociais. Mota (2000 *apud* TAVARES; SITCOVSKY, 2012), ao analisar a mercantilização das políticas sociais, concluiu que esse movimento produziu um cidadão-consumidor, capaz de pagar pelo acesso a bens e serviços sociais, e o cidadão-pobre que deve se adequar ao atendimento parcial oferecido pelo Estado, mediante a perspectiva de mínimos sociais.

A respeito da mercantilização das políticas sociais, o caso da saúde no Brasil é emblemático para exemplificar tal situação. O Estado procura desoneras-se do financiamento dessa área e, ao mesmo tempo, por meio de sua ação/omissão abre novos espaços para a valorização do capital. O economista Carlos Octávio Ocké-Reis, técnico do IPEA, lançou em 2012, pela editora Fiocruz, o livro: *SUS: o desafio de ser único*. Ocké-Reis (2012) afirma que o Brasil, em 2012, já somava R\$ 47,9 milhões de beneficiários de planos privados de saúde e as seguradoras faturaram R\$ 92,7 bilhões no ano. De acordo com o autor, a expansão do setor privado contou com o decisivo apoio governamental: “O crescimento [do setor privado na saúde] foi gritante porque contou com incentivos governamentais no contexto do desfinanciamento do SUS, da crise fiscal do Estado e da ofensiva neoliberal” (OCKÉ-REIS, 2012 *apud* DOMINGUEZ, 2013, p. 22).

De acordo com Ocké-Reis (2012 *apud* DOMINGUEZ, 2013), o governo contribuiu com o setor privado por meio das isenções tributárias<sup>78</sup>, a chamada renúncia fiscal. O Estado tem uma grande importância para o faturamento das empresas privadas na área da saúde. O valor que o governo federal deixou de recolher em 2011, por conta das isenções tributárias, atingiu o montante de R\$ 15,8 bilhões, aproximadamente 23% dos recursos destinados pela

<sup>78</sup> No caso do Imposto de Renda, as pessoas físicas podem deduzir os gastos com planos de saúde, médicos, dentistas, psicólogos, fisioterapeutas, fonoaudiólogos, terapeutas ocupacionais, hospitais, exames laboratoriais, serviços radiológicos, aparelhos e próteses ortopédicas e dentárias dentre outras. Não há teto para esse abatimento. No caso da educação, o teto para dedução no Imposto de Renda, em 2012, era de R\$ 3.091,35. A renúncia fiscal na área da saúde aplica-se também aos empregadores que fornecem assistência à saúde aos seus funcionários. Tais despesas podem ser abatidas do lucro tributável. Além disso, há desonerações fiscais para a indústria farmacêutica e para hospitais filantrópicos (DOMINGUEZ, 2013).

União para o financiamento da saúde<sup>79</sup>. O governo federal investiu, no ano de 2011, R\$ 70,1 bilhões no sistema público de saúde.

Esse processo inaugura, claramente, um padrão de intervenção do Estado contraditório no tocante às políticas de saúde. De um lado, a Constituição propôs implantar um modelo de proteção social inspirado nas experiências do Estado de bem estar europeu, que prevê o financiamento de políticas públicas via impostos e contribuições sociais. De outro, seguindo o modelo liberal estado-unidense cujas fontes de financiamento se baseiam nos gastos tributários e nos benefícios empregatícios, amplia a renúncia fiscal (OCKÉ-REIS, 2012 *apud* DOMINGUEZ, 2013, p. 23).

A professora do Departamento de Medicina Preventiva, da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ), Fátima Siliansky, ao analisar a crescente dependência do setor privado da saúde em relação ao Estado concluiu:

[...] é preciso entender que o SUS não está descolado do modelo de desenvolvimento brasileiro, de ‘capitalismo associado’, em que a classe dominante dá as cartas, acumula capital político e financeiro, financia grupos de poder e comanda o mercado da saúde, sob dependência dos subsídios e demandando cada vez mais desonerações e formas de apoio [do fundo público] (SILIANSKY, s/d *apud* DOMINGUEZ, 2013, p. 24).

Além do apoio do Estado, por meio da renúncia fiscal, o setor privado da saúde beneficia-se diretamente dos recursos do orçamento público destinado ao financiamento do SUS (Sistema Único de Saúde). Nelson Rodrigues dos Santos, professor da Universidade Estadual de Campinas (Unicamp), denuncia que, por meio da compra de serviços do setor privado, “[...] o SUS remunera o setor privado suplementar em pelo menos R\$ 50 bilhões anualmente”, ou seja, mais de 2/3 do orçamento do Ministério da Saúde é canalizado para o

<sup>79</sup> De acordo com o “Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária (Gastos Tributários) – PLOA 2014”, divulgado pela Secretaria da Receita Federal (2014), a renúncia fiscal projetada para o ano de 2014, somente na função Saúde, atingiria o montante de R\$ 23,722 bilhões, em valores correntes. Nesse mesmo ano, as despesas liquidadas pelo governo federal na função Saúde atingiram o montante de R\$ 86,658 bilhões. Assim, de acordo com as projeções da Receita Federal, o valor que o governo federal deixou de recolher com as isenções fiscais, na área da saúde, representou mais de 27% dos recursos destinados pela União para o financiamento das ações e serviços de saúde em todo o território nacional.

setor privado<sup>80</sup>. De acordo com o professor da Unicamp, as subvenções do Estado são “[...] o motor de crescimento do setor privado e o sistema brasileiro virou uma caricatura do americano. [...] O Brasil entregou ao mercado de planos de saúde a classe média e os trabalhadores sindicalizados, deixando o SUS apenas para os pobres, aos moldes do sistema dos Estados Unidos” (SANTOS, s/d *apud* DOMINGUEZ, 2013, p. 24).

O apoio do governo federal ao processo de mercantilização das políticas sociais pode ser observado também na educação superior. Como vimos anteriormente, o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o FIES (Fundo de financiamento Estudantil) são programas do Ministério da Educação destinados a financiar a expansão do setor privado por meio do apoio financeiro a estudantes matriculados em instituições privadas de educação superior. Em 2014, o governo federal destinou para tais programas R\$ 13,154 bilhões que equivaliam a mais de 32% do total dos recursos destinados ao financiamento de todas as universidades federais (R\$ 41,077 bilhões), como veremos no terceiro capítulo deste trabalho.

Além da ampliação do processo de mercantilização das políticas sociais, que temos assistido desde a década de 1990, outro elemento bastante visível da mudança do padrão da intervenção do Estado brasileiro diz respeito à focalização das políticas com a emergência de programas de renda mínima, cuja maior expressão é o Bolsa Família. De acordo com Tavares e Sitcovsky (2012), a emergência dos programas de renda mínima:

[...] articula-se à necessidade de atenuar os reflexos da crise capitalista, evidenciando os nexos existentes entre Estado e capital. A incapacidade da economia para gerar novos empregos socialmente protegidos e dos sistemas de segurança social para enfrentar o desemprego de longa duração e a precarização do trabalho demandaram a criação de novos instrumentos de intervenção social – os programas assistenciais de transferência de renda (TAVARES; SITCOVSKY, 2012, p. 219).

A implementação de programas de renda mínima por parte dos Estados em praticamente todos os países da América Latina, antes de ser uma preocupação humanitária é, acima de tudo, uma atitude preventiva dos Estados capitalistas para enfrentar as

---

<sup>80</sup> O Ministério da Saúde compra do setor privado insumos, medicamentos, equipamentos, serviços (exames diagnósticos, por exemplo) e outros produtos necessários ao atendimento da população nas instituições de saúde mantidas pelos governos federal, estaduais e municipais.

consequências do aprofundamento da crise econômica que resulta na precarização das condições de trabalho, no desemprego e na redução dos ganhos salariais.

Em agosto de 2011, o IPEA publicou um estudo intitulado: “Natureza e dinâmica das mudanças recentes na renda e na estrutura ocupacional brasileiras” (IPEA, 2011). Tal estudo tratava da natureza e dinâmica das mudanças relativas à estrutura ocupacional e renda dos trabalhadores brasileiros nos últimos 40 anos. O IPEA (2011) revela que, em 1970, os empregos com remuneração de até 1,5 salário mínimo representavam 77,1%, do conjunto dos postos de trabalho, e os empregos com remuneração igual ou superior a 3 salários mínimo representavam 9%. No ano de 2000, a remuneração dos trabalhadores aumentou. Os empregos com remuneração de até 1,5 salário mínimo foram reduzidos para 45,8% e os empregos com remuneração igual ou superior a 3 salários mínimos aumentaram para 28,7%, do conjunto dos postos de trabalho. De 1970 a 2000, os empregos com rendimentos de até 1,5 salário mínimo perderam espaço para empregos melhor remunerados. Entretanto, a partir do ano 2000 essa situação se inverteu. Em 2009, os empregos com remuneração de até 1,5 salário mínimo foram ampliados e passaram a representar 58,7% do conjunto dos postos de trabalho, e os empregos com remuneração igual ou superior a 3 salários mínimos foram reduzidos para 16,4%.

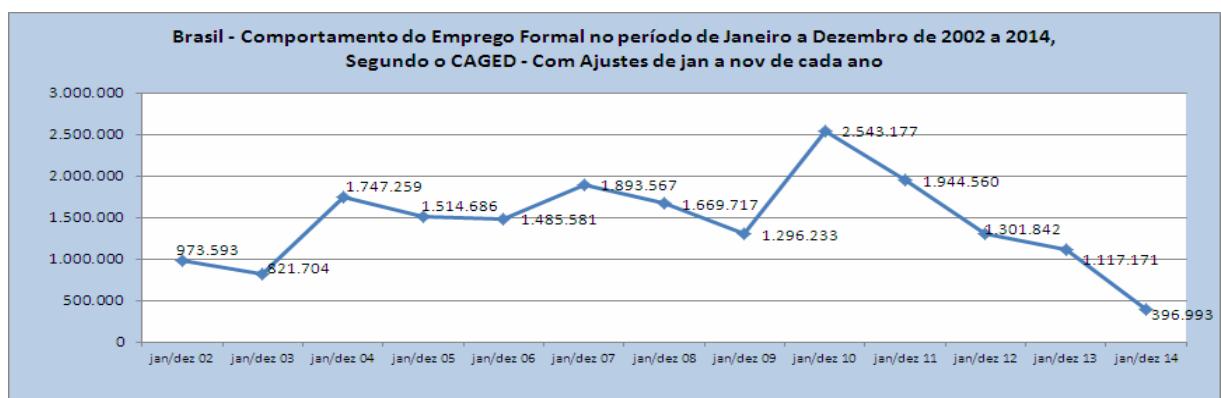
De acordo com o IPEA (2011), dos 2,1 milhões de novos postos de trabalho criados, em média, por ano na década de 2000 (2000-2009), 2 milhões (95%) pagavam até 1,5 salário mínimo. Ao mesmo tempo, a cada ano foram eliminadas 397 mil vagas com remuneração igual ou superior a 3 salários mínimos. Esses números revelam que na primeira década do século XXI, durante o governo Lula, apesar do crescimento econômico verificado, ocorreu um avanço da precarização do trabalho, com a ampliação do número de empregos com baixos salários.

A crise econômica, que tem se manifestado mais intensamente no governo Dilma, tem acarretado graves consequências para a geração de novos postos de trabalho e também para o aumento do desemprego.

O governo federal, com base em informações do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) vinha propagandeando, até meados do ano de 2013, que a taxa de desemprego no Brasil era uma das mais baixas da história e, por conta disso, o Brasil estaria vivendo uma situação próxima de pleno emprego. De acordo com a Pesquisa Mensal de

Emprego, realizada pelo IBGE, a taxa de desemprego em junho de 2013 era 6% (EBC, 2013), uma das mais baixas na história recente do país. Entretanto, o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (Dieese) anunciava, naquele mesmo período, que os números relativos ao desemprego eram maiores<sup>81</sup>.

Para além das divergências metodológicas entre o IBGE e o Dieese, o Ministério do Trabalho e Emprego (2014), por meio do Cadastro Geral de Emprego e Desemprego, demonstrava que, a partir de 2010, houve uma redução da criação de empregos formais, conforme demonstrado na Figura 2, e o consequente aumento do número de desempregados.



**Figura 2** Evolução da criação de empregos formais no Brasil (2002 - 2014).

**Fonte:** Ministério do Trabalho e Emprego. CAGED (2014).

O Ministério do Trabalho e Emprego (2014), por meio do Cadastro Geral de Empregados e Desempregados (CAGED<sup>82</sup>), demonstra que a partir do ano de 2010 ocorreu uma queda constante da geração de empregos formais. Em 2010, durante todo o ano, foram criados 2.543.177 empregos formais. Em 2014, foram criados apenas 396.993 empregos. A

<sup>81</sup> Na Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), realizada pelo DIEESE, nas mesmas sete regiões metropolitanas pesquisadas pelo IBGE, a taxa de desemprego, em junho de 2013, seria de 10,9% da população economicamente ativa, o que representaria aproximadamente 2,5 milhões de desempregados, em tais regiões (DIEESE, 2013).

<sup>82</sup> De acordo com o Portal do Trabalho e Emprego, do Ministério do Trabalho e Emprego (2015b), o Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED, criado pelo Governo Federal em 1965, registra admissões e dispensas de empregados, sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT. O CAGED serve como base para a elaboração de estudos, pesquisas, projetos e programas ligados ao mercado de trabalho, ao mesmo tempo em que subsidia a tomada de decisões para ações governamentais. É utilizado, ainda, pelo Programa de Seguro-Desemprego, para conferir os dados referentes aos vínculos trabalhistas, além de outros programas sociais.

geração de empregos em todo o ano de 2014 representou uma queda de 64,4% em relação ao número de empregos criados em 2013, que somaram 1.117.171. De acordo com Ávila (2015), “[...] o resultado de 2014 foi o pior para um ano, considerando a série ajustada do Ministério do Trabalho, que tem início em 2002”.

O ministro do Trabalho e Emprego, Manoel Dias, ao comentar a queda do número de empregos criados em 2014, numa tentativa mal sucedida de esconder as consequências da crise, afirmou que tal ano foi atípico: “Um ano de Copa, um ano de eleições. Um ano de crise mundial. Isso tudo influenciou a criação de novos empregos [...] Em 2015, não haverá queda no emprego. Pode haver flutuações, mas o saldo será positivo” (DIAS, s/d *apud* ÁVILA, 2015). Entretanto, as projeções do ministro estão distantes da realidade demonstrada pelas pesquisas do Ministério, do qual é o titular. Informações divulgadas pelo Ministério do Trabalho e Emprego (2015a), indica que no mês maio deste ano houve uma redução de 115.599 postos de trabalho, em relação ao mês anterior (abril/2015), o pior desempenho na série divulgada pelo Ministério<sup>83</sup>, desde 2002. Nos últimos doze meses (de junho de 2014 a maio de 2015) ocorreu uma redução de 452.835 postos de trabalho.

De acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego (2014), no período de janeiro de 2011 a dezembro de 2014 foram gerados 5.277.071 empregos formais celetistas. Entretanto, a propaganda governamental não divulga que a imensa maioria dos empregos criados é de baixíssima remuneração. De acordo com informações do próprio Ministério do Trabalho e Emprego, os salários médios de admissão no ano de 2014 foram de R\$ 1.181,56. Considerando que o salário mínimo vigente em 2014 era de R\$ 724,00, podemos afirmar que os salários médios de admissão, dos novos empregos criados em 2014, equivaliam a pouco mais de 1,5 salário mínimo.

Quanto às taxas de desemprego, as notícias também são pouco animadoras e indicam um aumento do número de brasileiros desempregados. De acordo com informações divulgadas, em maio de 2015, pelo IBGE (2015 *apud* CAOLI; CAVALLINI, 2015) o

<sup>83</sup> A série divulgada pelo Ministério do Trabalho e Emprego (2015a) a respeito do “Comportamento do Emprego Formal - sem ajustes” compara as informações relativas aos meses de maio dos anos de 2002 a 2014. De acordo com a série, em maio de 2002, foram criados 155.813 postos de trabalho; em maio de 2003, 140.313; em maio de 2004, 291.822; em maio de 2005, 212.450; em 2006, 198.837; em maio de 2007, 212.217; em maio de 2008, 202.984; em maio de 2009, 131.557; em maio de 2010, 298.041; em maio de 2011, 252.067; em maio de 2012, 139.679; em maio de 2013, 72.028; em maio de 2014, 58.836. Em maio de 2015, pela primeira vez desde 2002, ao invés da criação de novos postos de trabalho observou-se uma redução de 115.599 vagas.

contingente de desempregados subiu 18,4% no último ano. A taxa de desemprego atingiu 8,1% em maio de 2015, que representam aproximadamente 8,2 milhões de desempregados. De maio de 2014 a maio de 2015, o número de desempregados cresceu de 6,9 milhões para 8,2 milhões, um acréscimo de 1,3 milhão de novos desempregados, um crescimento de 18,4%.

A redução no ritmo da criação de empregos formais de 2010 a 2014 e o aumento do número de desempregados a partir de 2014 resultarão na queda dos rendimentos das famílias e irão agravar a situação de pobreza e miséria da população trabalhadora. Tal situação exigiria um Estado que pudesse ampliar os investimentos em políticas sociais de modo a amenizar as consequências da crise. Entretanto, as ações do governo federal, por meio do chamado ajuste fiscal que, por exemplo, dificultaram o acesso dos desempregados ao seguro-desemprego, indicam que o Estado continuará priorizando a implementação de medidas capazes de ampliar as margens de rentabilidade do capital, especialmente o financeiro, em detrimento das demandas da classe trabalhadora. As políticas adotadas pelo governo Dilma, decorrentes do ajuste fiscal, revelam que a classe trabalhadora será cada vez mais sobrecarregada com os custos da crise.

Como vimos anteriormente, ao redefinir as funções do Estado, o neoliberalismo submeteu parcelas crescentes da população a um padrão de proteção social organizado pelos princípios da focalização, da seletividade e da mercantilização das políticas sociais. Pereira e Stein (2010) afirmam que os diversos tipos de políticas e programas sociais, colocados em prática, na América Latina, deslocaram-se do “[...] paradigma da universalização do acesso a serviços básicos para a redução ou combate à pobreza resultante das políticas de ajuste estrutural. Tais políticas [...] instituíram a focalização, a privatização e a descentralização como um mecanismo de gestão e distribuição de recursos” (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 107). No Brasil, antes mesmo da consolidação do padrão de proteção social universal, prescrito na Constituição federal de 1988, fortaleceram-se estratégias focalistas e discriminatórias de atenção social, orientadas por organismos multilaterais (Banco Mundial e o FMI).

A adoção de políticas sociais focalizadas parte do pressuposto que, para minimizar a pobreza, é preciso selecionar o gasto social, concentrando-o nas populações mais empobrecidas. Entretanto:

[...] a seletividade prevalecente [nas políticas focalistas] não é aquela que visa identificar necessidades mais agudas para melhor atende-las, com o objetivo de calibrar a balança da justiça. Mas, pelo contrário, trata-se de uma seletividade iníqua, centrada na defesa dos gastos sociais, que exige das políticas sociais (em particular da assistência) a criação de estratégias que reduzam as necessidades humanas a sua mísera expressão animal, para diminuir as despesas do Estado (PEREIRA; STEIN, 2010, p. 115, grifo nosso).

Os governantes têm adotado como uma de suas estratégias – para “reduzir as necessidades humanas a sua mísera expressão animal e para diminuir as despesas do Estado” – o rebaixamento da linha demarcatória da miséria e da pobreza e assim retirar, estatisticamente, milhões de brasileiros da miséria ou até mesmo promover outros milhões à classe média. Assim, propagandisticamente, o governo federal utiliza-se de tal artifício para divulgar suas “realizações” na área social.

Na América Latina e no Brasil, a pobreza é estrutural, decorre do padrão de desenvolvimento capitalista, caracterizado pela superexploração da força de trabalho, que produz “[...] pobres e indigentes em profusão, mesmo em períodos de crescimento econômico continuado” (TEODORO; DELGADO, 2003 *apud* PEREIRA; STEIN, 2010, p. 126). Portanto, a adoção de políticas focais, que procuram minimizar as consequências do processo de exploração capitalista, não poderá superar efetivamente a pobreza que é um problema estrutural. As ações adotadas pelos governos Lula e Dilma para a redução da pobreza e da miséria estão dando mostras de seu esgotamento. O nível de pobreza, a partir do ano de 2014, parou de declinar e se estabilizou e o número de miseráveis já apresentou um pequeno crescimento.

A manutenção, pelo governo federal, do modelo econômico e dos compromissos com o grande capital, especialmente com o setor rentista, exigiu a continuidade da chamada reforma do Estado, com a adoção de medidas que restrinham os direitos e as políticas sociais voltadas ao conjunto da população. Para Paiva e Mattei (2009) a intervenção do Estado, no âmbito das políticas sociais, no governo Lula (2003-2010), foi fortemente orientada pela ideia da focalização. Destinou-se preferencialmente aos grupos mais vulneráveis da população

visando, por um lado, gerar compensações sociais devido às contradições (ditos desajustes) criados pelo modelo de desenvolvimento econômico (desemprego, queda da renda, aumento da desigualdade social etc.) e, por outro, proteger minimamente aquela parcela de cidadãos confinados à impotência da pobreza frente à concentração de renda, propriedade, riqueza e poder historicamente consolidados.

Para Mota (2012), o atendimento de parte das reivindicações das classes subalternizadas, a partir do governo Lula, fez se pelo afastamento dos referenciais classistas de socialização da riqueza socialmente produzida que, num passado não muito distante, orientava a prática política dos militantes do Partido dos Trabalhadores. Ao invés de questionar a exploração imposta pelo modo de produção capitalista, os governos dirigidos pelo Partido dos Trabalhadores (Lula e Dilma) adotaram estratégias de enfrentamento à pobreza e à exclusão social que negam o antagonismo das classes, procurando conciliar interesses inconciliáveis, e buscam obter, a todo o custo, o consenso ativo e passivo de grande parte dos trabalhadores e dos miseráveis em proveito da manutenção de um modelo de desenvolvimento econômico que reproduz estruturalmente a pobreza e a miséria para a classe trabalhadora e, concomitantemente, a riqueza crescente para os detentores do grande capital.

O economista Márcio Pochmann, na época presidente do IPEA, concedeu entrevista à revista Caros Amigos, em agosto de 2010. Em tal entrevista, afirmou que no Brasil ocorria a gênese de um novo padrão de acumulação, o social-desenvolvimentista, deixando claro que o governo Lula não tinha interesse em expropriar os ricos e buscava uma convergência de interesses, o diálogo entre pobres e ricos:

[...] nós estamos no embrião de um novo padrão de acumulação, social-desenvolvimentista. É o padrão que, sem expropriar os ricos, vai na verdade em um trabalho de convencimento, de diálogo. No meu modo de ver, há sinais para uma nova convergência política, aqueles segmentos que eram participes da macroeconomia financeira, a financeirização da riqueza, estão cedendo gradualmente para o investimento produtivo e variado. **Os pobres estão vivendo melhor, mas os ricos também estão extremamente bem e não tem do que reclamar. E é compatível neste sistema você fazer esta mudança sem expropriação, sem radicalismo. Você faz esta negociação, uma frente que une os mais diferentes lados.** Isso permite que o Brasil vá resolver os problemas do passado. [...] Combinação do novo com o atrasado é uma especificidade da história brasileira, não há nenhuma novidade neste sentido. Somos especialistas neste aspecto, de tal forma que a presidência da República encontra-se em uma espécie de trapézio. **Acredito que o próprio sucesso do governo Lula é utilizar ao extremo essa sua capacidade de equilibrar os extremos** (POCHMANN, 2010, p.15-16).

O Partido dos Trabalhadores ao procurar “promover mudanças sem radicalismo”, ao tentar “equilibrar os extremos” procurou dar uma feição social à ortodoxia neoliberal, sob a inspiração do social-liberalismo e do novo-desenvolvimentismo. Entretanto, não abdicou das teses centrais do neoliberalismo e, desta forma, continuou honrando os compromissos com os detentores dos títulos da dívida pública, patrocinando, por meio do orçamento da União, a valorização do capital, garantindo especialmente a rentabilidade do capital financeiro. Os governos Lula e Dilma dão continuidade ao projeto de dominação burguesa vigente desde os anos 1990, ao adotarem políticas que buscam preservar a todo o custo a estabilidade fiscal, gerar superávit primário para pagar a dívida pública e superar a crise de acumulação capitalista, sob o ponto de vista das classes dominantes.

De acordo com Mota (2012, p. 175), ao conciliar com a burguesia medidas paliativas de combate à pobreza, os defensores do chamado novo-desenvolvimentismo “[...] reduzem a programática das lutas sociais à conquista na ordem, construindo assim uma estratégia de socialização da sociedade de acordo com as necessidades e projetos das classes dominantes”. Ao fazer isso, o Partido dos Trabalhadores despolitizou o debate sobre as alternativas à crise estrutural do capital, semeou ilusões e desarmou parte significativa da classe trabalhadora para travar as lutas necessárias contra os representantes do capital, que nos momentos de crise colocam em prática medidas que intensificam a exploração do trabalho e pioram as condições de vida das classes subalternas.

As iniciativas adotadas pelos governos Lula e Dilma, em matéria de políticas sociais, pautadas pela mercantilização e pela focalização, foram em direção oposta ao padrão proteção social, de caráter público e universal, previsto na Constituição Federal de 1988. As iniciativas de combate à pobreza estão em consórcio com os interesses da dominação burguesa e, de acordo com Mota, Amaral e Peruzzo (2012, p. 174), “[...] não potencializam a organização e consciência de classista, não afetam a dinâmica de acumulação do grande capital e não atacam os determinantes das desigualdades sociais”. O padrão de proteção social vigente procura desonerar o Estado do financiamento das políticas sociais de caráter universal e, ao mesmo tempo, abrir novos espaços para a valorização do capital. Ao restringir a oferta de ações e serviços sociais, o Estado abre espaço para o setor privado vender, para aqueles que podem pagar, serviços na área da saúde, previdência e educação superior, por exemplo. Com isso, o

Estado pode redirecionar os recursos do fundo público para outras prioridades como, por exemplo, o financiamento direto ao setor privado, por meio de empréstimos subsidiados, ou a remuneração do capital especulativo, por meio do pagamento dos exorbitantes juros da dívida pública.

Como veremos no terceiro capítulo deste trabalho, a política econômica adotada pelo governo Lula, e mantida pelo governo Dilma, priorizou o pagamento das despesas da dívida pública em detrimento do financiamento de políticas sociais de caráter universal. O tratamento prioritário destinado ao pagamento da dívida pública, o privilégio concedido aos rentistas, restringe a possibilidade de uma ampliação significativa dos recursos públicos necessários à consolidação efetiva de um amplo sistema de proteção social previsto na “Constituição Cidadã” de 1988. O financiamento das universidades federais tem sofrido restrições a partir do final do governo Lula e, especialmente, no governo Dilma, apesar da propaganda governamental que procura divulgar outra versão. A crescente destinação de recursos públicos ao setor privado, por meio do Fies e do Prouni, demonstra cabalmente que os governos Lula e Dilma entendem que caberá às instituições superiores privadas, subsidiadas pelos recursos públicos, atender a demanda de milhões de jovens brasileiros por educação superior. A democratização do acesso da juventude brasileira à universidade pública, gratuita, laica e de qualidade, socialmente referenciada, converte-se cada vez mais num sonho irrealizável, se a classe trabalhadora, por meio de sua organização autônoma e independente, não conseguir reverter a política econômica vigente no Brasil desde o governo Fernando Henrique, nos anos 1990. Tal política econômica, mantida nos governos Lula e Dilma, tem destinado prioritariamente os recursos públicos para a acumulação do capital, beneficiando principalmente os detentores dos títulos da dívida pública, em detrimento do financiamento de políticas sociais, previstas na Constituição Federal como direitos sociais de toda a população brasileira.

### **3 POLÍTICA ECONÔMICA DOS GOVERNOS LULA E DILMA: A DEFESA DA FOCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DA RESTRIÇÃO DO FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS**

No Brasil, não há solução possível sem que a classe trabalhadora se une com o setor mais miserável e espoliado da sociedade. [...]. No momento em que o PT renegar a sua função de servir de espinha dorsal à luta política dos trabalhadores, deixando de ser um partido de revolução contra a ordem, ele deixará de ter importância para a instauração da democracia com igualdade social no Brasil.

Florestan Fernandes (1991).

A compreensão de uma determinada política social específica/setorial como, por exemplo, o financiamento das universidades federais exige a compreensão, dentre outras questões, da concepção e dos objetivos da política social, vigente em determinado período histórico, bem como das prioridades do governo, em relação à destinação dos recursos do orçamento da União. 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.

A disputa em torno dos recursos orçamentários, embora nem sempre explicitada, é fundamentalmente uma disputa entre os detentores do capital e a classe trabalhadora. Os detentores do capital e seus representantes pressionam para que parcelas cada vez mais ampliadas do fundo público sejam destinadas preferencialmente para garantir a rentabilidade do capital em crise. A classe trabalhadora por sua vez, se revolta quando percebe que a qualidade das ações e serviços públicos (saúde, educação, transporte) tem se deteriorado, exige a melhoria de tais serviços e, para tanto, passa a demandar a ampliação dos recursos públicos para atender as suas necessidades cotidianas. Nas revoltas de junho de 2013, a população ao exigir “educação e saúde no padrão FIFA”, colocou em discussão nas ruas das

principais cidades do país, embora nem todos tivessem consciência disso, as prioridades da destinação dos recursos públicos ao perguntar: se tem dinheiro para a copa, por que não tem dinheiro para a educação, saúde e transporte coletivo?

Quando os excluídos dos benefícios do fundo público, começam a fazer perguntas se renovam as esperanças que a classe trabalhadora, de forma consciente e politicamente organizada, pode acumular forças, fazer outras perguntas e defender os seus interesses imediatos e históricos diante dos detentores do capital, que há muito tempo vêm convertendo o fundo público num instrumento para a reprodução ampliada de sua riqueza.

Como vimos, a partir da chamada crise da dívida, que atingiu os “países em desenvolvimento” nas décadas de 1980/1990, no processo de crescente financeirização da economia mundial, o controle do gasto público ganhou maior relevância na condução dos destinos dos Estados nacionais. O pagamento da dívida pública foi elevado ao topo das prioridades da destinação do fundo público, o que redundou na restrição dos recursos públicos destinados às políticas sociais, necessárias à reprodução da força de trabalho. No Brasil, assim como nos demais países latino-americanos, o financiamento das políticas sociais passou a depender, em grande medida, das prioridades estabelecidas pelo Ministério da Fazenda, responsável pela condução da política econômica.

Loureiro e Abrucio (1999, p. 71) afirmaram que o Ministério da Fazenda, após a década de 1980, “[...] se transformou em agência dominante na estrutura governamental em razão do imperativo fiscal que guia os governos de praticamente todo o mundo”. Na América Latina, a crise da dívida nas décadas de 1980 e 1990 conferiu maior importância ao ministro da Fazenda e a toda a equipe econômica. Além disso, nos países presidencialistas latino-americanos, nos quais a crise fiscal e as reformas econômicas estão no centro de suas agendas políticas, a centralidade política dos ministérios da Fazenda é evidente (LOUREIRO; ABRUCIO, 1999, p. 71).

Neste capítulo trataremos, de forma mais específica, do financiamento das políticas sociais e das universidades federais, no período de 2003 a 2014 (governos Lula e Dilma), verificando o montante de recursos orçamentários efetivamente repassados pela União. Nosso objetivo é compreender as mediações e o grau de determinação da política econômica na definição da destinação dos recursos da União para o financiamento das políticas sociais e, particularmente, das universidades federais. Para tanto, na primeira parte deste capítulo,

discutiremos as prioridades estabelecidas pelo Ministério da Fazenda para a política econômica e, como decorrência, para o financiamento dos gastos sociais. Para compreender o grau de determinação e as mediações do Ministério da Fazenda na definição das prioridades quanto ao financiamento das políticas sociais no Brasil e, particularmente, do financiamento das universidades federais, é preciso buscar respostas às seguintes questões: Quais foram as prioridades da política econômica proposta pelo Ministério da Fazenda nos governo Lula e Dilma? Quais foram as políticas e os gastos sociais considerados prioritários? Qual foi a concepção de política social presente nas prioridades apontadas pelo Ministério da Fazenda para o financiamento das políticas sociais? Quais as consequências para o financiamento das universidades federais decorrentes das prioridades estabelecidas pelo Ministério da Fazenda?

Para apreendermos às prioridades estabelecidas pelo Ministério da Fazenda para a política econômica e para o financiamento dos gastos sociais, analisaremos dois documentos publicados pelas autoridades da área econômica: a) *“Política Econômica e Reformas Estruturais”* (abril de 2003) e b) *“Gasto Social do Governo Central: 2001-2002”* (novembro de 2003). Em nosso entendimento, tais documentos se complementam e podem oferecer algumas respostas às questões acima elencadas.

Para compreendermos as consequências das prioridades estabelecidas pelo Ministério da Fazenda para o financiamento do gasto social, analisaremos os recursos destinados às políticas sociais, especialmente à educação e às universidades federais, no período de 2003 a 2014 (governos Lula e Dilma). Para tanto, na segunda parte deste capítulo, analisaremos a execução do orçamento da União, no período de 2003 a 2014. Tal análise tem como objetivo verificar se as prioridades definidas pelo Ministério da Fazenda, por meio de seus documentos, converteram-se em prática governamental, ou seja, foram concretizadas por meio da alocação efetiva dos recursos destinados para o pagamento da dívida pública e para o financiamento das políticas sociais e particularmente das universidades federais.

### **3.1 A política econômica do governo Lula e Dilma e os gastos sociais considerados prioritários**

A eleição do presidente Lula reavivou esperanças e gerou muitas expectativas, em movimentos e entidades vinculadas à classe trabalhadora. Esperava-se que o novo governo implementasse um novo modelo de desenvolvimento que pudesse reverter a política econômica adotada pelo governo de Fernando Henrique. Tal política, em consonância com diretrizes dos organismos internacionais, especialmente do FMI e do Banco Mundial, concedia absoluta prioridade ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública, em detrimento de investimentos nas políticas sociais consagradas na Constituição Federal de 1988.

Esperava-se que o governo Lula revertesse a política econômica adotada pelo governo anterior e priorizasse as ações que concretizassem os direitos sociais, previstos na chamada “Constituição Cidadã”, por meio da ampliação significativa de investimentos nas áreas sociais. De acordo com o artigo 6º da Constituição Federal, “São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição” (BRASIL, 1988).

Muitos acreditavam que a letra da lei se convertesse, finalmente, em realidade e assim, por exemplo, a educação e a saúde, de fato, se tornassem “direito de todos e dever do Estado”. Entretanto, essa esperança logo feneceu e as expectativas foram frustradas. O governo Lula deu continuidade, em determinados aspectos, às políticas que vinham sendo colocadas em prática pelo governo de Fernando Henrique. A continuidade se caracterizou pela manutenção da política macroeconômica. De acordo com Cano (2014, p. 26): “A política macroeconômica do Lula [e Dilma] é a mesma do Fernando Henrique”.

O 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. A respeito dessa opção mantida pelo governo Lula, e posteriormente pelo governo Dilma, Gilson Carvalho, renomado especialista em financiamento do Sistema Único de Saúde, concluiu: “O governo faz questão, sempre de salientar que este é um governo que cumpre contratos. Não basta cumprir contrato com

banqueiros, concessionários e permissionários, tem-se que cumprir o contrato social que a Constituição Federal representa" (CARVALHO, 2007, p. 2).

A continuidade da política econômica, vigente já há algum tempo, adiou, mais uma vez o cumprimento do contrato social representado pela Constituição Federal de 1988, que havia determinado, formalmente, o dever do Estado em oferecer à população brasileira uma política social de caráter universal. Sabemos que a lei em si e por si mesma não concretiza direitos. Ela impõe aos governantes tarefas, nem sempre cumpridas, para que tais direitos, prescritos em lei, se convertam em realidade. De acordo com Filgueiras e Gonçalves (2007):

[...] com a vitória e consolidação do neoliberalismo a partir da década de 1990, a ampliação dos direitos inseridos na nova Constituição, e, em seguida, todos os direitos passaram a ser questionados – sempre em nome de ajustes fiscais (déficit público) e monetários (combate à inflação). Isso explica o ataque sistemático à Constituição de 1988, levado adiante pelas classes dominantes, desqualificando-a como ‘populista’, ‘irresponsável’, ‘desfocada da realidade econômico-financeira do Estado e do país’ [...] (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 157-158).

O governo Lula, em sintonia com o governo Fernando Henrique, aderiu às orientações dos organismos internacionais, particularmente do FMI e do Banco Mundial. A revista Reportagem, em abril de 2004, relatou com detalhes a aproximação entre o Banco Mundial e o governo Lula. De acordo com a referida revista, antes mesmo da posse de Lula, o presidente do Banco Mundial, James Wolfensohn, esteve reunido, em 21 de novembro de 2002, com Lula e membros da sua equipe de transição<sup>84</sup>. Nessa reunião, Wolfensohn elogiou os feitos na área social do governo anterior (Fernando Henrique), anunciou a disposição do Banco “para continuar a parceria com o governo” e manifestou o seu apoio a um plano de “importantes e urgentes reformas” na previdência, na tributação e no chamado setor de desenvolvimento humano (À SOMBRA..., 2004, p. 15).

Em 29 de março de 2003, logo após a posse de Lula, Wolfensohn retornou ao Brasil acompanhado de outros membros das diretórias do Banco Mundial e do Banco Interamericano de Desenvolvimento. Na Granja do Torto, o presidente Lula e nove ministros assistiram a um seminário apresentado pelos diretores e técnicos dos Bancos, Mundial e

<sup>84</sup> Além de Lula e Wolfensohn, participaram da reunião três membros da Equipe de Transição: José Graziano, criador do Programa Fome Zero; Antonio Palocci, chefe da equipe de transição e José Dirceu, à época presidente nacional do Partido dos Trabalhadores.

Interamericano, que argumentaram que as reformas na previdência, na tributação e no chamado setor de desenvolvimento humano, no qual se inclui a educação, “[...] eram urgentes e deveriam ser feitas com responsabilidade fiscal para aumentar a credibilidade do novo governo junto ao mercado internacional e diminuir a aversão ao risco por parte dos investidores” (À SOMBRA ..., 2004, p. 15-16).

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 (À SOMBRA ..., 2004, p. 16).

Em abril de 2003, o Ministério da Fazenda tornou público o documento “*Política econômica e reformas estruturais*”. Tal documento tinha como objetivo “[...] apresentar as prioridades da agenda econômica do Ministério da Fazenda [...] e apontar como estas prioridades se inserem no contexto de mudanças do país” (BRASIL, 2003a, p. 4). O documento que sistematizava “a agenda inicial de reformas” não deixava dúvidas quanto aos compromissos da política econômica do governo Lula:

[...] o novo governo tem como primeiro compromisso da política econômica a resolução dos graves problemas fiscais que caracterizam a nossa história econômica, ou seja, a promoção de um ajuste definitivo das contas públicas. [...] **o ajuste sustentável das contas públicas, com gestão mais eficiente das contas públicas, dos recursos disponíveis, assim como reformas estruturais que assegurem o equilíbrio de longo prazo do orçamento público e permitam a retomada do investimento do governo em infra-estrutura e expansão dos gastos sociais** (BRASIL, 2003a. p. 8, grifos nossos).

De acordo com o documento, a política econômica deveria ter como primeiro compromisso o ajuste sustentável das contas públicas e a realização de reformas que

assegurassem a retomada do investimento do governo em infraestrutura e expansão dos gastos sociais. Entretanto, é preciso indagar: o governo se propunha a ampliar quais gastos sociais? Quais seriam os gastos sociais prioritários?

A preocupação em honrar o pagamento da dívida pública e de atender os interesses dos credores e detentores dos títulos da dívida pública, pedra angular da política econômica, aparece no documento por meio de um eufemismo: “[...] o compromisso do governo é diminuir o endividamento em proporção ao PIB [...]” (BRASIL, 2003a, p. 9). De acordo com o documento do Ministério da Fazenda:

Para escapar da armadilha resultante da elevada relação dívida/PIB [...] uma das tarefas do governo é a execução de uma política fiscal sólida nos próximos anos que traga consistência de médio e longo prazo nas contas públicas, e uma melhoria na qualidade do ajuste fiscal realizado nos últimos anos. [...] são necessárias medidas que produzam superávits primários, neste e nos próximos exercícios, suficientes para reduzir a relação dívida/PIB (BRASIL, 2003a, p. 8, grifos nossos).

O governo Lula, por meio do documento do Ministério da Fazenda, se comprometia a manter e, ainda, melhorar o ajuste fiscal que vinha sendo realizado pelo governo Fernando Henrique. Assim, a política econômica anunciada sinalizava o compromisso do governo Lula com a garantia da rentabilidade do capital financeiro mundializado, sob o eufemismo de “ajuste das contas públicas”.

Segundo o Ministério da Fazenda, “o ajuste saudável das contas do setor público”, necessário à redução da relação dívida/PIB e a consequente recuperação da capacidade de investimento dos setores público e privado, “tornam imprescindíveis as reformas estruturais” (BRASIL, 2003a, p. 10). As reformas estruturais que o governo se propunha a realizar eram as seguintes: da previdência, tributária, monetária e do mercado de crédito. De acordo com o Ministério da Fazenda, as reformas propostas estavam diretamente vinculadas ao projeto de país proposto pelo presidente Lula. Os documentos que estruturaram o projeto apresentados antes das eleições, a “Carta ao Povo Brasileiro” e o “Programa de Governo”, partiram de três ideias essenciais:

- i) a necessidade da retomada do crescimento sustentável da economia brasileira; ii) a compreensão de que esta retomada passa por um período de transição, que inclui um

processo de ajuste das condições macroeconômicas e a implementação de reformas estruturais; e iii) a opção por um projeto de desenvolvimento econômico que tenha a inclusão social como seu eixo central, além de, no curto prazo, enfrentar graves problemas, como a subnutrição e a extrema pobreza que atingem uma parcela significativa da nossa população (BRASIL, 2003a, p. 4, grifo nosso).

Ao defender a necessidade da reforma da previdência, o Ministério da Fazenda argumentava que “A reforma da previdência é fundamental para assegurar o direito à aposentadoria, inevitavelmente comprometida em um sistema desequilibrado. **Essa reforma é também uma questão de justiça social**” (BRASIL, 2003a, p. 10-11, grifo nosso).

Dentre os objetivos da reforma da previdência, apresentados pelo Ministério da Fazenda, destacamos os seguintes: a) “reduzir as distorções nas transferências de renda realizadas pelo Estado [...] que agravam desigualdade de renda” e b) “recompor a capacidade de gasto público em áreas essenciais à retomada do crescimento econômico e em programas sociais” (BRASIL, 2003a, p. 11) comprometidos pela crescente alocação de recursos na previdência, especialmente no regime dos servidores públicos.

Para exemplificar a “distorção” na transferência de renda e a “injustiça social”, decorrentes, especialmente, da “crescente alocação de recursos” no regime de previdência do setor público, o documento afirmava que o governo federal gastara, em 2002, 33 bilhões para pagar aposentadorias e pensões de 1 milhão de beneficiários do setor público. Em contrapartida, no setor privado foram alocados 88 milhões para atender 18 milhões de beneficiários. De acordo com o raciocínio do Ministério da Fazenda, o gasto previdenciário revelava a existência de uma distorção e de uma situação de injustiça na medida em que, proporcionalmente, se gastaria mais recursos no setor público – para atender um número menor de beneficiários – do que no setor privado, em que as aposentadorias e pensões seriam menores.

Na prática, 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.

Ao discorrer sobre as reformas estruturais e a importância de um novo desenho institucional e legal para o adequado funcionamento dos mercados e das políticas públicas, o Ministério da Fazenda defendia que:

O desenho das instituições deve favorecer a transparência e a eficiência econômica, assim como o acesso dos grupos de renda mais baixas aos bens e serviços regulados. Na grande maioria dos casos, é possível incorporar ambas as dimensões, estabelecendo-se um **desenho institucional que garanta a alocação eficiente dos recursos e viabilizando o acesso dos grupos de menor renda aos serviços por meio de subsídios e políticas sociais bem focalizadas** (BRASIL, 2003a, p. 12, grifo nosso).

O documento do Ministério da Fazenda, ao tratar de “Políticas sociais e redução de desigualdades” (BRASIL, 2003a), tornava explícita a concepção de política social que deveria ser priorizada.

[...] no que se refere às políticas sociais, 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**. A efetividade dos programas sociais depende tanto da sua focalização nos grupos de menor renda quanto do seu impacto sobre os beneficiários. **A pouca capacidade dos gastos sociais da União em reduzir a desigualdade da renda decorre do fato de boa parte dos recursos é destinada aos não pobres, assim como da gestão inefficiente dos recursos destinados aos programas sociais** (BRASIL, 2003a, p. 15, grifos no original).

A citação acima nos permite inferir que, para o Ministério da Fazenda, o principal problema das políticas sociais no Brasil não seria a falta de recursos. O documento é taxativo “o montante de recursos alocados nos programas sociais não é pequeno”. O problema fundamental, de acordo com o Ministério da Fazenda, é que tais recursos são destinados para os “não pobres”, como seria o caso dos servidores públicos, beneficiários da previdência, e os estudantes das universidades federais. A solução para tal problema seria focalizar as políticas e gastos sociais nos pobres em detrimento dos “não pobres”. Portanto, o Ministério da Fazenda se contrapunha às políticas universalistas, prescritas pela Constituição Federal, e defendia, como prioritárias, as políticas focalizadas nos pobres.

A defesa da focalização, de acordo com Saraiva (2004), fundamenta-se na ideia de que a aplicação dos recursos públicos nesse tipo de política social seria mais eficiente e racional. Seria mais barato, pois atenderia apenas os que mais necessitam e não a todos indistintamente como é o caso de políticas sociais de caráter universal. No caso das políticas sociais

focalizadas “[...] a ideia seria tratar os diferentes diferentemente, ou seja, por exemplo, garantir educação gratuita para aqueles que efetivamente não tenham condições de ter acesso a esse tipo de bem ou serviço por seus próprios meios” (MEDEIROS, 1999 *apud* SARAIVA, 2004, p. 93).

Para Rizzotto (2009), o termo focalização tem sido traduzido como a “ação de concentrar os recursos financeiros disponíveis em uma população definida. Em última instância, trata-se de uma decisão orientada por razões de caráter econômico” (RIZZOTTO, 2009, p. 221). Nas últimas décadas do século XX, no âmbito das políticas sociais em geral e de políticas sociais específicas, como é o caso da saúde e educação, o termo focalização passa a ser amplamente utilizado 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). Tais organismos “passaram a difundir a ideia de que o alívio da pobreza e a redução das enormes desigualdades sociais nos países dependentes iriam ocorrer a partir da implementação de projetos e programas sociais dirigidos às populações pobres e grupos vulneráveis” (RIZZOTTO, 2009, p. 221).

Para o Ministério da Fazenda, o objetivo das reformas estruturais, no que diz respeito às políticas sociais, seria corrigir “[...] grandes distorções no que tange à estrutura tributária do governo e à focalização e eficácia dos programas sociais” (BRASIL, 2003a, p. 15), pois a arrecadação e transferências do governo federal, realizadas por meio das políticas sociais, teria impacto reduzido sobre a distribuição da renda.

Para o Ministério da Fazenda, os “não pobres” receberiam do Estado mais benefícios do que os “pobres”, reforçando, dessa forma, a má distribuição da renda e a própria pobreza, tratada como o problema fundamental a ser enfrentado. Entretanto, a pobreza não é tratada, pelo Ministério da Fazenda, como parte do processo de exploração econômica. A distribuição assimétrica da riqueza, a concentração da propriedade e a supereexploração da força de trabalho no Brasil não são tratadas como problemas. A pobreza é convertida num fenômeno derivado de atributos pessoais e/ou de grupos específicos, dissociada do conflito capital trabalho. De acordo com tal concepção, a sociedade estaria polarizada entre “pobres” e “não pobres”, entre “excluídos” e “privilegiados”.

De acordo com Filgueiras e Gonçalves (2007), a transformação, ideológica e simbólica, do conflito capital e trabalho numa oposição formal entre “pobres” e “pseudo-ricos” (“não pobres”) é um processo que contou com a formulação decisiva de instituições multilaterais como, por exemplo, o FMI e o Banco Mundial, e necessitou de uma operação político-ideológica, que:

[...] apartou, radicalmente, a ‘exclusão social’ (a pobreza) do ‘mundo do trabalho’ (o emprego e a produção), considerando-a, implicitamente, um fenômeno exógeno ao novo padrão de acumulação capitalista. Em consequência a pobreza passou a ser tratada de forma pontual, como resultado, fundamentalmente, de atributos individuais ou familiares (idade e escolaridade, entre outros). Nessa perspectiva, a dinâmica econômico-social geradora e reproduutora da pobreza – associada à concentração da propriedade, às formas de exploração do trabalho, às características regressivas do sistema tributário e ao modo de atuação do Estado – desaparece completamente (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 1, grifo nosso).

Ao tratar a pobreza como resultado de atributos pessoais, desvinculada do processo de exploração do capital sobre o trabalho, as autoridades da área econômica passam a defender a possibilidade de sua superação por meio de ações pontuais, sem nenhum questionamento ao modo de produção da vida social que produz e reproduz simultaneamente a pobreza e a riqueza.

O Partido dos Trabalhadores, antes mesmo de assumir o governo, contrariando suas origens<sup>85</sup>, adota um novo léxico no qual o conflito capital trabalho é substituído pela busca “[...] de uma vasta coalizão, em muitos aspectos suprapartidária” (SILVA, 2002, p. 2). Tal coalizão, entre classes estruturalmente inconciliáveis, em torno da prioridade da redistribuição dos minguados recursos orçamentários das políticas sociais, não questiona, entretanto, a absoluta prioridade ao vultoso pagamento da dívida pública. O então candidato à presidente

<sup>85</sup> No Manifesto do Partido dos Trabalhadores, aprovado no ato de fundação do Partido, em 10 de fevereiro de 1980, não havia espaço para conciliação de classes. De acordo com o Manifesto: “A mais importante lição que o trabalhador brasileiro aprendeu em suas lutas é a de que a democracia é uma conquista que, finalmente, ou se constrói pelas suas mãos ou não virá. [...]. As grandes maiorias que constroem a riqueza da Nação querem falar por si próprias. Não esperam mais que a conquista de seus interesses econômicos, sociais e políticos venha das elites dominantes. Organizam-se elas mesmas, para que a situação social e política seja a ferramenta da construção de uma sociedade que responda aos interesses dos trabalhadores e dos demais setores explorados. [...]. O PT nasce da decisão dos explorados de lutar contra um sistema econômico e político que não pode resolver os seus problemas, pois só existe para beneficiar uma minoria de privilegiados” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, p. 65).

da República Luiz Inácio Lula da Silva, em junho de 2002, na “Carta ao Povo Brasileiro”, abdica da defesa da auditoria da dívida pública<sup>86</sup> em nome do “[...] respeito aos contratos e obrigações do país.”<sup>87</sup> (SILVA, 2002, p. 4). Dessa forma, mesmo antes de assumir o governo, o pragmatismo eleitoral já ganhara maior importância do que os compromissos históricos consignados nas resoluções do Partido dos Trabalhadores.

De acordo com Ministério da Fazenda, os gastos sociais com maior poder de superação da pobreza e das desigualdades sociais – como educação fundamental e média, saúde básica e programas de renda mínima – apesar de crescentes, ainda tem uma participação bastante reduzida no orçamento do governo Central. O Ministério da Fazenda afirma, ainda, 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, 2003a, p. 52, grifo nosso).

Para o Ministério da Fazenda, o gasto público federal deveria ser direcionado à educação fundamental e média, pois estes níveis de educação proporcionariam maiores benefícios aos pobres. O subfinanciamento crônico da educação brasileira, decorrente do

<sup>86</sup> No Programa do Partido dos Trabalhadores, aprovado em fevereiro de 1980, a dívida pública era considerada um dos principais problemas a ser enfrentado pela classe trabalhadora, como decorrência do modelo econômico imposto ao país. Nesse momento, o Partido dos Trabalhadores defendia uma perspectiva de classe para enfrentar tal problema: “O PT tomará posição sobre os grandes temas nacionais a partir da perspectiva daqueles que constroem a riqueza do país, defendendo uma linha de ação na qual o desenvolvimento nacional reflete os interesses dos trabalhadores e não os interesses do grande capital nacional e internacional. O PT combate a crescente internacionalização da economia brasileira, que resulta num acréscimo brutal da dívida externa, ao mesmo tempo que submete a classe trabalhadora a uma exploração ainda mais desenfreada. Os trabalhadores brasileiros são os grandes prejudicados pela crescente dependência externa, econômico-financeira, tecnológica e cultural” (PARTIDO DOS TRABALHADORES, 1998, p. 70).

<sup>87</sup> O Luiz Inácio Lula da Silva, candidato a presidente em 2002, tem um posicionamento sobre a dívida pública diametralmente oposto aquele que foi apresentado na disputa presidencial de 1989. Ao ser aclamado candidato a presidente, em dezembro de 1987, pelos delegados do 5º Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores, Lula fez um discurso afirmando que a campanha eleitoral de 1989 seria um momento importante para: “[...] ocupar todos os espaços possíveis para educar o povo”. [...]. A gente vai dizer como é que o PT quer resolver a questão da dívida externa, um dos maiores problemas do país. Falando ao mesmo tempo para 30 ou 40 milhões de pessoas, o PT vai dizer que prejuízo essa dívida externa representa. **Uma coisa que falta no Brasil é um governo que tenha competência e sustentação política para juntar o Terceiro Mundo, os países devedores, e dizer para Estados Unidos, Japão, Alemanha e outros países credores que não se pagará essa dívida com o sacrifício da classe trabalhadora brasileira**” (SILVA, 2012, p. 129, grifo nosso). Infelizmente, o Luiz Inácio Lula da Silva que ganhou as eleições presidenciais de 2002, diferentemente do que afirmara o Lula de 1987/89, resolveu continuar pagando a “dívida com o sacrifício da classe trabalhadora”.

modelo de desenvolvimento econômico, foi convertido numa disputa entre os “pobres”, beneficiários da educação básica, e os “ricos” e “privilegiados”, beneficiários da educação superior pública.

A focalização das políticas sociais e a maior eficiência dos programas sociais do governo, segundo o Ministério da Fazenda, permitiria reduzir a fração dos grupos mais pobres, atenderia a critérios de justiça social e traria impactos significativos no comportamento da economia brasileira. Além disso, “A redução da desigualdade diminui a possibilidade de conflitos sociais e os índices de violência [...]” (BRASIL, 2003a, p. 17).

Para o Ministério da Fazenda, a política social também seria um fator de estabilidade social. Tal compreensão tem estreita relação com a visão de setores das classes dominantes brasileiras, na década de 1920, quando a repressão pura e simples contra as organizações da classe trabalhadora mostrou-se incapaz de garantir a acumulação tão somente pela coação. Nesse período, tornou-se imperativo alterar as normas que presidiam o processo de acumulação e as relações que se davam nesse processo. Como decorrência dessa situação, as classes dominantes, vinculadas ao setor urbano-industrial, passaram a dar importância à política social como um fator importante à estabilidade social. Nesse contexto, também como decorrência das mobilizações e reivindicações da classe trabalhadora, surgem as primeiras leis sociais no Brasil (SANTOS, 1979).

Para o Ministério da Fazenda, a educação é um dos fatores importantes para a aceleração do crescimento econômico. O crescimento econômico, por sua vez, contribuiria para a redução da pobreza e das desigualdades sociais. De acordo com o raciocínio dos formuladores do documento ministerial, é possível e necessário compatibilizar políticas de redução da desigualdade e políticas de estímulo ao crescimento:

[...] políticas que busquem facilitar o acesso dos mais pobres à educação e à saúde e reduzam os custos sociais do acesso ao crédito e à aquisição de ativos são também instrumentos importantes para acelerar o crescimento (BRASIL, 2003a, p. 40, grifo nosso).

De acordo com Filgueiras e Gonçalves (2007), o Banco Mundial, defensor da focalização das políticas sociais, conclui que há um círculo vicioso entre pobreza e crescimento econômico que precisa ser superado.

[De acordo com o Banco Mundial] **o baixo crescimento impediria a redução da pobreza e esta, por sua vez, seria um obstáculo a um crescimento sustentado e mais elevado.** [...] os governos deveriam se voltar para o combate à pobreza como estratégia complementar para obter maiores taxas de crescimento econômico. [...]. Ao transformar a pobreza numa variável exógena à estrutura e à dinâmica do processo de acumulação capitalista específico da região [Ásia e América Latina], omitindo as responsabilidades das reformas e das políticas econômicas liberais na reprodução da pobreza e no diminuto crescimento econômico [o Banco Mundial] elege a redução da pobreza como condição para se obter taxas de crescimento mais elevadas [...] Além de um mal em si mesma, a pobreza seria responsável pela sua própria perpetuação por causa do seu efeito negativo sobre as taxas de crescimento; no limite é um argumento tautológico, pois a pobreza se autodetermina. Essa nova formulação consegue vincular, explicitamente e de forma orgânica, o modelo liberal periférico (e suas políticas econômicas) e as políticas (focalizadas) de combate à pobreza: o crescimento econômico e a redução das desigualdades e da pobreza resultariam da implementação e do aprofundamento de ambos. [...]. **Desse modo, a pobreza – que, na verdade, é (re)produzida pelo ‘livre’ funcionamento do mercado e a estrutura de propriedade existente – passaria a ser responsável pelo baixo dinamismo do mercado e a existência de baixas taxas de crescimento** (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 150-151).

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. Tal ministério 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.

Para o Ministério da Fazenda, o problema fundamental das políticas sociais no Brasil não seria a falta de recursos, como visto anteriormente, mas a falta de efetividade. Essa ideia chave é apresentada para reforçar a defesa da focalização das políticas sociais. A alegada falta de efetividade seria responsável pela dificuldade em se combater a pobreza e a desigualdade social no Brasil. Para o Ministério da Fazenda:

**A incapacidade da sociedade brasileira em reduzir o seu alto grau de desigualdade** e, portanto, em utilizar importante instrumento para o combate à pobreza e à extrema pobreza pode resultar de dois fatores: i) ausência de uma política social ou ii) **baixa efetividade da política [social] existente**. [...] o Brasil não pode ser qualificado como um país sem uma política social ativa. Assim sendo, **a questão central de nossa política social não é apenas de natureza orçamentária, mas, sobretudo está relacionada à sua pouca efetividade. A despeito do expressivo volume de gastos, ela não é capaz de reduzir a desigualdade presente** (BRASIL, 2003a, p. 41, grifo nosso).

Depois de diagnosticar que o problema no Brasil não seria a ausência de políticas sociais, ou a falta de recursos para financiá-las, e concluir que “o expressivo volume de gastos”, em políticas sociais, não tem contribuído para a redução das desigualdades, o Ministério da Fazenda recomenda que é preciso ampliar os gastos com assistência social, que são mais focalizados e, portanto, têm maior capacidade de redução da pobreza:

[...] a participação dos gastos com assistência social, que em geral apresentam um grau de focalização sobre a população pobre bem superior aos demais programas sociais, é de apenas 1,7% [dos gastos sociais da União], correspondendo a 0,4% do PIB (BRASIL, 2003a, p. 50).

Ao tratar da “Efetividade da Política social”, o Ministério da Fazenda reforça, mais uma vez, a ideia de que o problema das políticas sociais no Brasil não seria “quanto se gasta”, mas sim “como se gasta”. De acordo com o referido Ministério, “Assim uma política social deve ser avaliada por sua capacidade de reduzir a pobreza, e não pelo volume de recursos que consome ou mesmo pelo volume de benefícios que distribui” (BRASIL, 2003a, p. 50). Para tornar mais efetivas as políticas sociais no combate à pobreza, seria mais importante focalizá-las do que ampliar os seus recursos.

De acordo com o Ministério da Fazenda, a efetividade de uma política social “[...] é dada pela sua capacidade de transformar o quadro de pobreza de um país. Essa efetividade depende de três fatores, dos seus graus de (i) eficiência, (ii) eficácia e (iii) focalização” (BRASIL, 2003a, p. 50).

Os termos eficiência, eficácia e focalização são assim definidos pelo Ministério da Fazenda:

**A eficiência** é fundamental para garantir que os recursos disponíveis sejam transformados no maior volume possível de benefícios para a população. [...] significa que, **com menos recursos, seria possível atender ou a um volume maior de beneficiários ou ao mesmo número de beneficiários, com maior qualidade**. Toda forma de ineficiência reduz a capacidade de uma política social de reduzir a pobreza.

**[Eficácia].** Além disso, é necessário que os benefícios de uma política social sejam, de fato, capazes de **transformar as condições de vida dos beneficiários, em particular, auxiliando ou dando a oportunidade que as famílias pobres necessitam para sair da pobreza**. Assim, não basta beneficiar a população com amplos programas sociais, é necessário que estes sejam capazes de gerar as transformações almejadas. Em outras palavras, **contar com programas eficientes, capazes de transformar os poucos recursos em muitos serviços sociais, não é suficiente para reduzir a pobreza [...]**. É preciso também que esses serviços **sejam eficazes**, isto é que tenham impacto e que sejam capazes de gerar ou facilitar as transformações desejadas.

**[Focalização].** É também imprescindível que esse benefício seja direcionado aos cidadãos mais carentes. Na realidade, um programa de grande eficácia e gerido de forma muito eficiente, caso esteja direcionado para famílias não pobres, seguramente não poderá ser efetivo no combate à pobreza. Em outras palavras, **não se pode esperar ter uma política social efetiva no combate à pobreza e ao mesmo tempo ter grande parte dos recursos desviados para atender às necessidades de segmentos não pobres da população, permitindo que boa parte dos realmente pobres esteja excluída** (BRASIL, 2003a, p. 50, grifos nossos).

A preocupação central do Ministério da Fazenda é tornar o gasto social mais eficiente, eficaz e focalizado. O problema fundamental não seria o volume de recursos investido, mas a falta de focalização dos recursos públicos na população mais pobre e, por decorrência, o “desvio” de recursos para atender os “não pobres”:

A política social, via de regra, beneficia mais os não pobres. No Brasil, a despeito de ter praticado uma ampla política social ao longo das duas últimas décadas, o que constitui mais de 15% da renda nacional, o grau de desigualdade do país permaneceu essencialmente inalterado no período devido à ausência de melhorias no grau de focalização. Portanto, **há poucas chances de que maiores gastos sociais no futuro tenham impactos significativos sobre a redução da desigualdade e da pobreza, caso a política social continue mal focalizada, beneficiando principalmente os segmentos não pobres da população** (BRASIL, 2003a, p. 52, grifo nosso).

A conclusão do Ministério da Fazenda não nos permite alimentar muitas expectativas, em relação a uma ampliação significativa de recursos para o conjunto das políticas sociais universais, consagradas na Constituição Federal de 1988 como “dever do Estado” e “direito de todos” (incluindo os chamados “não pobres”). Além disso, o discurso, insistentemente propalado de oposição entre “pobres” e “não pobres”, procura culpabilizar os chamados “não pobres” pelo acesso restrito ou pela falta de acesso dos “pobres” a determinados bens e serviços públicos.

As universidades públicas, de acordo com o Ministério da Fazenda, seriam um dos bens e serviços que beneficiam os “não pobres”. Não faltariam recursos para a educação básica se grande parte do orçamento da educação não fosse canalizado para o financiamento das universidades federais. Esse posicionamento do Ministério da Fazenda permite que se conclua, equivocadamente, por exemplo, que os professores da educação básica poderiam ter melhores salários se os professores das universidades federais ganhassem menos ou se as universidades federais recebessem menos recursos. Esse tipo de conclusão, equivocada, é útil para aqueles que querem restringir os recursos disponibilizados às políticas públicas universalistas e oculta que “[...] o problema do financiamento da educação brasileira não reside no fato de o gasto com a educação superior ser excessivo, e sim que os investimentos na educação básica são insuficientes” (CASTRO; CORBUCCI, 2004, p. 149).

Ao discutir a educação no contexto das políticas sociais atuais, Oliveira (2005, p. 27) “identifica clara orientação de focalização da política educacional no Brasil, obedecendo a mesma tendência evidenciada na condução das políticas sociais em geral [...] a focalização das políticas sociais nos mais pobres em detrimento de políticas universais”.

Em novembro de 2003, 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.

O Ministério da Fazenda, na introdução do referido documento, define o gasto social “como instrumento central dos governos” na distribuição de renda e afirma que “[...] os objetivos fundamentais do gasto social são oferecer segurança aos indivíduos contra situações

de risco e promover maior equidade na distribuição dos recursos da sociedade” (BRASIL, 2003b, p. 2).

De acordo com o Ministério da Fazenda, são considerados, usualmente, gastos sociais os dispêndios associados às áreas de previdência e assistência social, saúde, educação, moradia, habitação, saneamento básico, amparo ao empregado e, no caso do Brasil, organização agrária. O documento, além de descrever o gasto social do governo federal, também se propunha a “[...] discutir em que medida esse gasto está contribuindo para reduzir as desigualdades sociais e melhorar a distribuição de renda no país” (BRASIL, 2003b, p. 2). O Ministério da Fazenda ressaltava, já na introdução do documento, que “[...] nem todos os dispêndios [com gastos sociais] incorporados neste estudo estão, efetivamente, contribuindo para promover os objetivos fundamentais da política social [melhorar a distribuição de renda no Brasil]” (BRASIL, 2003b, p. 2). Essa ressalva tinha como objetivo defender, mais adiante, a focalização do gasto social da União nos “pobres”, em detrimento de políticas de caráter universal, como já foi destacado na análise que fizemos do documento “Política econômica e reformas estruturais”.

De acordo com os dados apresentados pelo Ministério da Fazenda, “[...] mais de 2/3 das receitas líquidas do Governo Central são usadas para financiar despesas na área social”. No entanto, “[...] a maior parte desses gastos se referem ao pagamento de aposentadorias e pensões, cuja incidência, no caso brasileiro, tem forte componente regressivo” (BRASIL, 2003b, p. 3). Nenhuma palavra foi pronunciada em relação aos enormes gastos da União com os juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública que, no ano de 2002, haviam consumido 54,63% do orçamento da União. Durante todo o período de 2003 a 2014, tais despesas com a dívida pública consumiram, em média, 49,70% dos recursos orçamentários da União. Se considerarmos apenas as despesas com juros e amortizações consumiram nesse mesmo período 20,79%, conforme veremos adiante.

Para reforçar a defesa da focalização das políticas sociais, inclusive na educação, o documento do Ministério da Fazenda afirma:

Em contraste [com os gastos com previdência] **os gastos sociais que têm maior poder de enfrentamento da pobreza e das desigualdades sociais** – como a educação fundamental e média, saúde básica e programas de renda mínima – apesar de crescentes, **ainda têm uma participação bastante reduzida no orçamento do Governo Central**. (BRASIL, 2003b, p. 3, grifo nosso).

Para o Ministério da Fazenda, em matéria de política educacional, seria necessário tratar como prioritários os investimentos em educação básica (fundamental e média). Essa orientação levou à restrição do financiamento das universidades federais, quando comparado com o financiamento dos demais níveis de ensino, conforme demonstraremos adiante na análise da execução do orçamento da União (2003-2014).

Os formuladores da política econômica retomaram o discurso da centralidade da educação básica (focalização), bastante enfatizado nos documentos de orientação do Banco Mundial, nas décadas de 1980/90, para a reforma dos sistemas educacionais nos “países em desenvolvimento”. Numa tentativa de construir legitimidade social para a sua política de restrição do financiamento das universidades federais, o Ministério da Fazenda afirmava que “[...] cerca de 46% dos recursos do Governo Central para o ensino superior beneficiam apenas indivíduos que se encontram entre os 10% mais ricos da população” (BRASIL, 2003b, p. 35). Ao mesmo tempo o Ministério da Fazenda apresentava como solução para viabilizar o acesso dos mais pobres à educação superior “[...] a expansão dos empréstimos a estudantes de baixa renda, com taxas subsidiadas”<sup>88</sup> (BRASIL, 2003b, p. 35). 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.

O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies) foi criado no governo de Fernando Henrique por meio da Medida Provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999 e oficializado pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001 (QUEIROZ, 2014). O Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior (Fies) substituiu o “Programa Crédito Educativo” (PCE) criado em 1975, no governo Geisel, e reformulado em 1992, no governo Collor, quando passou a ser denominado de “Programa Crédito Educativo para estudantes carentes” (CREDUC)<sup>89</sup>.

<sup>88</sup> Em 2003 o governo federal liberou R\$ 1,342 bilhão para o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES). Esse montante representou, na época, 3,42% do orçamento total sob supervisão do Ministério da Educação (MEC), do chamado Gasto Federal Total em Educação. Em 2014, o governo federal liberou R\$ 12,529 bilhões para o FIES, que passou a representar 11,73% do orçamento sob supervisão do MEC, em valores atualizados pelo IPCA de janeiro de 2015. O Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior (FIES), a partir de 2010, passou a ser denominado Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

<sup>89</sup> De acordo com o Ministério da Educação (MEC, 1997), o Programa de Crédito Educativo (PCE) foi criado por iniciativa da Presidência da República, em 23 de agosto de 1975. Foi implantado, no primeiro semestre de 1976, nas Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste. No segundo semestre do mesmo ano, foi estendido a todas as Instituições de Ensino Superior do país, reconhecidas ou autorizadas. Na primeira fase, funcionou com

O Fundo de Financiamento do Estudante do Ensino Superior (Fies), inicialmente, financiava apenas 70% (setenta por cento) dos encargos educacionais cobrados pelas instituições particulares de ensino superior dos estudantes de cursos de graduação. Posteriormente, no governo Lula, o FIES foi reformulado pela Lei 11.552, em 2007, de modo a cobrir 100% dos encargos educacionais cobrados pelas instituições particulares de ensino e foi estendido aos estudantes matriculados em programas de mestrado e doutorado, além dos estudantes de cursos de graduação. Em 2010, por meio da Lei Federal nº 12.202, o FIES foi estendido aos estudantes da educação profissional técnica de nível médio. A partir de 2011, por meio da Lei nº 12.513, o “Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior” passou a ser denominado “Fundo de Financiamento Estudantil”, tendo em vista que, desde 2010, o FIES poderia financiar alunos matriculados em cursos de educação profissional e tecnológica (BRASIL, 2007, 2010; 2011).

O Ministério da Fazenda defendeu explicitamente que o gasto social deveria ser, prioritariamente, direcionado aos “pobres” e, para tanto, seria necessário reduzir os “privilegios de acesso dos mais ricos”. Para o Ministério da Fazenda, a possibilidade de os “pobres” terem acesso a determinados bens e serviços públicos dependeria da “expropriação” de direitos, por exemplo, dos servidores públicos e dos estudantes das universidades federais, caracterizados como “não pobres” e “privilegiados”:

**A possibilidade de o poder público ampliar os recursos destinados aos brasileiros mais pobres e de fornecer uma verdadeira rede de proteção social, capaz de amparar a população mais vulnerável, depende de forma decisiva da realização de reformas estruturais que reduzam os privilépios concedidos pelo atual sistema – tanto por meio de gastos diretos quanto através de renúncias fiscais – a grupos de renda mais alta (BRASIL, 2003b, p. 3, grifo nosso).**

Ao analisar os gastos da União com a educação, o Ministério da Fazenda concluiu que a maior parte dos recursos era destinada ao ensino superior, o que estaria de acordo a

recursos da Caixa Econômica Federal, Banco do Brasil S.A. e bancos comerciais. Em 1983, teve alterada sua forma de custeio, passando os recursos a serem providos pelo orçamento do Ministério da Educação e pelas loterias, tendo a Caixa Econômica Federal como único Agente Financeiro. O Programa foi institucionalizado por meio da lei 8.436, de 25 de junho de 1992 e passou a ser denominado de “Programa Crédito Educativo para estudantes carentes” (CREDUC). Posteriormente, a lei 8.436/92 foi alterada pela lei nº 9.288, de 1 de julho de 1996. O CREDUC foi extinto em 1997 e substituído em 1999 pelo Fundo de Financiamento Estudantil (FIES).

Constituição Federal. Entretanto, tal situação, de acordo com o referido Ministério, “[...] **acaba beneficiando segmentos de maior renda e restringindo a aplicação de recursos na educação básica**, cujo impacto sobre o bem-estar social seria mais expressivo” (BRASIL, 2003b, p. 23). Mais uma vez, o Ministério da Fazenda, didaticamente, repetia o mesmo argumento, opunha “pobres” a “não pobres” (“pseudo-ricos”) e sinalizava que as reformas educacionais deveriam priorizar o financiamento da educação básica em detrimento da ampliação de recursos da União para a manutenção das universidades federais.

A análise que realizamos dos dois documentos publicados pelo Ministério da Fazenda em 2003, nos permite concluir que a prioridade da política econômica adotada pelo governo Lula foi a manutenção do ajuste fiscal e a realização de reformas que assegurassem o pagamento da dívida pública e a adoção de políticas sociais focalizadas, em detrimento da ampliação significativa dos recursos para políticas de caráter universal. Como decorrência da política social adotada, o financiamento das universidades federais não foi considerado um gasto social prioritário. Concordamos com as conclusões de Filgueiras e Gonçalves (2007), que:

Nesse contexto de ajuste fiscal permanente, colocado em prática a partir do segundo governo Cardoso e mantido durante o governo Lula, **a política social transformou-se em sinônimo de política social focalizada, voltada aos mais pobres e miseráveis**, com a criação de inúmeros programas de complementação de renda. Implementada de forma tímida nos governos Cardoso, essa orientação foi ampliada e aprofundada pelo governo Lula, que lhe deu continuidade, sob aplausos do Banco Mundial (FILGUEIRAS; GONÇALVES, 2007, p. 160, grifo nosso).

A prioridade estabelecida pelo Ministério da Fazenda para a implantação de políticas sociais focalizadas teve influência na destinação dos recursos públicos da União para o financiamento das diversas áreas sociais. Exemplo dessa influência pode ser percebido, recentemente, quando da regulamentação da Emenda Constitucional nº 29/2000. Tal Emenda, aprovada em setembro de 2000, por iniciativa da bancada do Partido dos Trabalhadores (PT), procurava assegurar recursos para o financiamento da saúde e, para tanto, previu que os Estados e os municípios deveriam aplicar, no mínimo, 12% e 15%, respectivamente, para o financiamento das ações e serviços da saúde pública.

No caso da União, a definição do percentual mínimo a ser aplicado no financiamento da saúde, por pressão do Ministério da Fazenda do governo Fernando Henrique, ficou de ser

regulamentado posteriormente, por meio de uma lei complementar. As autoridades da área econômica do governo Fernando Henrique eram contrárias a tal proposta, por entenderem que haveria uma ampliação do gasto social e um possível comprometimento das metas de ajuste fiscal. Novamente, por iniciativa das Bancadas do PT, na Câmara e no Senado Federal, foram apresentados, ainda no governo Fernando Henrique, dois projetos de lei, um em cada casa legislativa, que propunham que a União deveria aportar, no mínimo, 10% de sua receita corrente bruta para o financiamento das ações e serviços de saúde. As autoridades da área econômica do governo Fernando Henrique discordavam da proposição do PT, na época partido de oposição à política econômica em curso.

Em dezembro de 2011, finalmente, os projetos de lei apresentados pelo PT, no governo de Fernando Henrique, foram apreciados e aprovados no legislativo federal, com modificações. O Ministro da Fazenda, Guido Mantega, desde 2007, quando os projetos de lei passaram a tramitar no legislativo, vinha utilizando os mesmos argumentos de Pedro Malan, ministro da Fazenda de Fernando Henrique, para se opor à destinação de 10% da receita corrente bruta da União para o financiamento da Saúde. De acordo com Mantega, a destinação de 10% da receita corrente bruta da União para o financiamento da saúde “[...] seria um grande desequilíbrio” (GOVERNO..., 2007) para as contas públicas.

Prevaleceu a posição do Ministério da Fazenda. Em dezembro de 2011, foi aprovado um projeto que “não acrescentou nenhum recurso para a saúde e manteve o montante da União em um percentual do PIB” (SANTOS, 2012, p. 37). O Ministério da Saúde deve aplicar o valor apurado no ano anterior, acrescido do percentual de crescimento do PIB. Não havendo crescimento do PIB, os recursos da saúde não precisam ser, necessariamente, ampliados.

Em 2013, diversas entidades que lutam pela ampliação dos recursos para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde, em clara oposição às diretrizes do Ministério da Fazenda, apresentaram Projeto de Lei de Iniciativa Popular retomando a proposta de aplicação de 10% da Receita Corrente Bruta da União para o financiamento da saúde pública. Tal projeto coletou 2,2 milhões de assinaturas e, até a presente data, é considerado, por causa do número de assinaturas, o maior Projeto de Lei de Iniciativa Popular da história do país. O Projeto de Lei de Iniciativa Popular foi aprovado, em agosto de 2013, na Comissão de Legislação Participativa da Câmara dos Deputados e passou a tramitar no Congresso Nacional, na forma do Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLP) 321/2013.

Posteriormente, em junho de 2014, o PLP 321/2013 foi apensado<sup>90</sup>, na Comissão de Seguridade Social e Família, a outro Projeto de Lei, o PL 123/2013 do deputado Darcísio Perondi (PMDB/RS), que também trata do financiamento da saúde pública e continua até a presente data (agosto de 2015) aguardando parecer da Comissão de Constituição, Justiça e Cidadania da Câmara dos Deputados. Entretanto, numa manobra governamental, o Senado Federal aprovou, em novembro de 2013, a Proposta de Emenda à Constituição do Orçamento Impositivo (PEC 22A/2000), que estabelece montante de recursos muito menor para financiar as ações e serviços públicos de saúde do que o proposto no Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLC) 321/2013.

A aprovação da PEC 22A/2000 foi considerada um golpe contra o PLC 321/2013, “um golpe na vontade popular”, de acordo com Ronald F. dos Santos, coordenador do “Movimento Saúde+10”, defensor da aplicação de 10% da Receita Corrente Bruta da União para o financiamento da saúde pública (SAÚDE+10 2013). A PEC aprovada no Senado, na prática, obstaculiza a aprovação do PLC 321/2013 que prevê a aplicação de, pelo menos, 10% da Receita Corrente Bruta da União para o financiamento das ações e serviços públicos de saúde.

A PEC 22A/2000, aprovada no Senado, prevê que a União destine para o financiamento da saúde pública os seguintes percentuais da Receita Corrente Líquida, de forma escalonada: 13,2% em 2014; 13,7% em 2015; 14,1% em 2016; 14,5 em 2017; 15% em 2018.

Logo após a aprovação dessa PEC, algumas entidades representativas da área da saúde publicaram, em novembro de 2013, uma nota de repúdio<sup>91</sup> na qual denunciam que a proposta do governo (PEC 22A/2000) vai resultar num aumento de recursos para a área da saúde de apenas R\$ 64 bilhões até 2018, enquanto a destinação de 10% da Receita Corrente Bruta

<sup>90</sup> De acordo com a Câmara dos Deputados (2005), um projeto apensado passa “a tramitar em conjunto com outro projeto. Na Câmara dos Deputados, as propostas semelhantes são apensadas [anexadas] ao projeto mais antigo. Se um dos projetos semelhantes já tiver sido aprovado pelo Senado, este encabeça a lista, tendo prioridade sobre os da Câmara. O relator dá um parecer único, mas precisa se pronunciar sobre todos. Quando aprova mais de um projeto apensado, o relator faz um substitutivo ao projeto original. O relator pode também recomendar a aprovação de um projeto apensado e a rejeição dos demais” (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005).

<sup>91</sup> A Nota de Repúdio intitulada “Por respeito ao Movimento Saúde+10: a luta pelo financiamento adequado do SUS continua!”, foi publicada no dia 23 de novembro de 2013 e subscrita pelas seguintes entidades: Associação Brasileira de Economia da Saúde (Abres); Associação Brasileira de Saúde Coletiva (Abrasco); Associação Nacional do Ministério Público de Defesa da Saúde (Ampasa); Centro Brasileiro de Estudos sobre a Saúde (Cebes); Instituto de Direito Sanitário Aplicado (Idisa).

significaria R\$ 257,1 bilhões, uma diferença de quase 200 bilhões que deixarão de ser investidos em 4 anos (2014 a 2018). De acordo com as entidades que subscreveram a nota de repúdio, a posição contrária do governo em aplicar 10% da Receita Corrente Bruta da União no financiamento da saúde pública, concretizada por meio da aprovação da PEC 22A/2000, sinaliza que:

[...] estamos, mais uma vez, perdendo a oportunidade de priorizar o que realmente é de interesse da população, no lugar de continuarmos a destinar parcela importante de nossos recursos para a reprodução do capital financeiro, credor insaciável de uma dívida não auditada. [...]. Os recursos derivados da PEC não são suficientes para atender as necessidades de saúde da população brasileira, considerando um sistema público integral, universal e que atue no sentido da diminuição da desigualdade no acesso, no uso de serviços e pela qualidade do atendimento recebido. A PEC também é insuficiente para atender às demandas por serviços públicos de saúde de qualidade, expressas nas recentes manifestações populares. Se a população clama por serviços de qualidade e se organizou para apresentar um Projeto de Lei de Iniciativa Popular, não é essa a resposta que espera, mas sim a aprovação final dos 10% da Receita Corrente Bruta (ABRASCO *et al.*, 2013, p. 1, grifo nosso).

O Ministério da Fazenda tem dado demonstrações inequívocas do seu poder de influência. Entretanto, tal Ministério “não governa sozinho”, há divergências e disputas internas no governo. É evidente que as prioridades estabelecidas pelo Ministério da Fazenda não determinam, por si mesmas, o montante de recursos a ser destinado a uma determinada política social. Além disso, de acordo com Oliveira (2005, p. 31), “[...] a definição dos objetivos das políticas sociais, o seu caráter e extensão, estão vinculados a projetos e concepções de governo e organização social”, num contexto marcado por divergências e antagonismos entre grupos e classes sociais, muitas vezes com projetos societários colidentes.

A definição a respeito das prioridades do gasto social não depende apenas do governo federal. Outros sujeitos (partidos, sindicatos e movimentos sociais), por meio de suas organizações coletivas, entram na disputa política e podem fazer prevalecer o seu posicionamento diante do governo.

### **3.2 As prioridades da política econômica do governo Lula e Dilma: pagamento da dívida pública e restrição do financiamento das universidades federais**

Para verificar se houve convergência entre as prioridades estabelecidas pelo Ministério da Fazenda e a destinação efetiva de recursos para as políticas sociais, analisaremos, a seguir, o orçamento da União, no período de 2003 a 2014. A análise tomará como referência, em primeiro lugar, os recursos destinados ao pagamento da dívida pública, uma das prioridades da política econômica definida pelo Ministério da Fazenda. Em seguida, examinaremos os gastos com Educação, dando ênfase às despesas com as universidades federais, para verificar se houve a ampliação de tais gastos e se houve prioridade no financiamento de políticas focalizadas nos pobres, na educação básica e na assistência social, por exemplo, conforme orientação presente nos documentos do Ministério da Fazenda, vistos anteriormente. Para tanto, analisaremos também as despesas da União com Assistência Social, Educação, Educação Básica, Saúde, bem como, os recursos destinados aos grandes grupos educacionais privados, por meio do Fies e do Prouni.

Na análise do orçamento da União, no período de 2003 a 2014, vamos utilizar os dados relativos ao orçamento executado, considerando as despesas liquidadas.

Gobetti e Orair (2010), ao discutirem os critérios utilizados para mensuração da despesa pública, afirmam que “[...] a despesa pública pode ser mensurada nas distintas fases da execução orçamentária, que inclui, resumidamente, os atos de empenho (reserva de dotação orçamentária), liquidação (entrega da mercadoria ou conclusão do serviço) e pagamento (desembolso efetivo)” (GOBETTI; ORAIR, 2010, p. 15). Ao discutirem o critério mais apropriado para mensurar as despesas públicas, os autores concluem que o critério a ser utilizado, apesar de algumas ressalvas, é o da liquidação das despesas. De acordo com a Lei Federal nº 4.320/1964: “A liquidação de uma despesa consiste na verificação do direito adquirido pelo credor tendo por base os títulos e documentos comprobatórios do respectivo crédito”. Tal verificação tem como objetivo apurar “[...] a origem e o objeto do que se deve pagar; a importância exata a pagar; a quem se deve pagar a importância, para extinguir a obrigação” (BRASIL, 1964).

Para coletar os dados relativos à execução orçamentária, em relação às áreas da Educação, Assistência Social, Saúde, bem como as despesas com a dívida pública e com a

manutenção das universidades federais utilizaremos os seguintes demonstrativos, disponibilizados pelo Senado Federal para consulta *on-line*: Execução Orçamentária por Função e por Subfunção; Execução Orçamentária por Grupo Natureza da Despesa – GND; Execução Orçamentária por Órgão e por Unidade Orçamentária.

Para analisar os dados coletados nos demonstrativos da execução orçamentária da União, realizamos o ajuste monetário pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA (IBGE, 2014) para janeiro de 2015, desconsiderando assim a desvalorização sofrida pela moeda. De acordo com Amaral (2012), o IPCA é o índice oficial que mede a inflação no Brasil desde 1999 e é utilizado “[...] como deflator para que os valores monetários possam ser comparados ao longo do tempo” (AMARAL, 2012, p. 215).

Para atualizarmos, pelo IPCA, um valor anual executado em 2003, por exemplo, para o mês de janeiro de 2015, multiplicamos tal valor pelo resultado da divisão do Índice-IPCA de janeiro de 2015, pelo valor médio do Índice-IPCA de 2003, conforme metodologia indicada por Amaral (2012).

Para analisar a evolução da execução orçamentária da União, no período de 2003 a 2014, primeiramente, iremos comparar as despesas da União com a dívida pública com as demais despesas. Para analisar as despesas com a dívida pública utilizaremos a metodologia empregada pela “Auditoria Cidadã da Dívida” que utiliza como critério de mensuração das despesas públicas o desembolso efetivo (os valores pagos) e inclui nos valores destinados à dívida pública as rubricas “juros e amortizações da Dívida, inclusive a chamada ‘rolagem’, também denominada de ‘refinanciamento’” (FATTORELLI; ÁVILA, 2012b, p. 2). O refinanciamento da dívida, de acordo com os autores, amplia os gastos da União, pois “[...] não significa mera novação ou troca de títulos, pois nessa rubrica está embutida a parte significativa dos juros nominais referente à remuneração da atualização monetária calculada pelo IGP-M” (FATTORELLI; ÁVILA, 2012b, p. 2). A prática do governo federal de contabilizar parte das despesas com juros como se fossem despesas com amortização está discutida no terceiro capítulo deste trabalho.

Na Tabela 3, discriminamos o total das despesas da União, de acordo com a classificação funcional da despesa orçamentária<sup>92</sup> e as agrupamos em 6 rubricas: os encargos

---

<sup>92</sup> De acordo com o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (2014), a classificação funcional da despesa é estruturada em Funções e Subfunções. As Funções são as seguintes: 1) Legislativa; 2) Judiciária; 3)

com a dívida pública, as despesas com Previdência, Saúde, Educação, Assistência Social (principais gastos sociais) e outras despesas (Judiciário, Legislativo, Defesa Nacional, Segurança Pública, Urbanismo, Habitação, Saneamento, Ciência e Tecnologia, por exemplo).

**Tabela 3** Execução do orçamento da União: despesas selecionadas (2003-2014). Valores pagos (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA)

ANO	DESPESAS DA UNIÃO – Valores pagos						TOTAL
	DÍVIDA PÚBLICA	PREVIDÊNCIA	SAÚDE	EDUCAÇÃO	ASSISTÊNCIA SOCIAL	OUTRAS DESPESAS <sup>1</sup>	
2003	986.044.314.791	269.859.693.139	47.558.501.624	24.229.135.235	14.701.362.115	256.878.277.647	1.599.271.284.552
2004	902.666.513.269	292.162.281.548	53.369.110.867	23.528.792.189	24.110.301.018	279.095.580.599	1.574.932.579.489
2005	1.056.334.293.359	310.811.778.884	55.066.578.463	23.263.335.265	25.833.759.698	307.449.983.020	1.778.759.728.689
2006	1.032.555.541.443	338.382.725.126	57.678.963.873	27.196.918.232	33.897.721.414	332.961.008.950	1.822.672.879.039
2007	939.821.985.959	359.049.002.099	61.601.440.493	30.721.965.082	37.649.537.631	371.166.896.662	1.800.010.827.925
2008	812.525.207.164	350.003.931.559	64.635.237.558	34.539.313.675	41.366.830.028	419.316.442.479	1.722.386.962.462
2009	889.438.144.374	383.787.344.832	68.701.009.122	42.624.459.814	45.690.559.740	415.194.260.678	1.845.435.778.560
2010	838.371.670.824	412.811.126.348	73.205.982.199	53.842.192.384	51.063.621.049	437.407.337.351	1.866.701.930.155
2011	876.148.624.671	428.242.983.474	78.984.095.607	58.232.942.963	55.501.230.759	450.896.405.131	1.948.006.282.606
2012	884.044.458.630	451.659.876.847	83.808.724.848	67.190.052.329	63.254.090.088	460.247.519.755	2.010.204.722.498
2013	794.187.601.206	475.142.728.271	84.642.791.296	72.843.609.081	67.149.332.045	476.880.414.669	1.970.846.476.569
2014	1.016.749.318.664	490.377.885.780	89.757.333.867	84.118.213.137	69.503.595.894	503.238.886.196	2.253.745.233.538
Δ 2003-2014	3,11%	81,72%	88,73%	247,18%	372,77%	95,91%	40,92%

**Fonte:** Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração do autor com base nos demonstrativos (2003 – 2014) da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção e Execução Orçamentária por Grupo Natureza da Despesa – GND.

**Nota:** <sup>(1)</sup> Na rubrica Outras Despesas estão incluídas as seguintes Funções: Legislativa; Judiciária; Essencial à Justiça; Administração; Defesa Nacional; Segurança Pública; Relações Exteriores; Trabalho; Cultura; Direitos de Cidadania; Urbanismo; Habitação; Saneamento; Gestão Ambiental; Ciência e Tecnologia; Agricultura; Organização Agrária; Indústria; Comércio e Serviços; Comunicações; Energia; Transporte; Desporto e Lazer; Encargos Especiais (excluídas as despesas com o serviço da dívida interna e externa); Reserva de Contingência.

---

Essencial à Justiça; 4) Administração; 5) Defesa Nacional; 6) Segurança Pública; 7) Relações Exteriores; 8) Assistência Social; 9) Previdência Social; 10) Saúde; 11) Trabalho; 12) Educação; 13) Cultura; 14) Direitos da Cidadania; 15) Urbanismo; 16) Habitação; 17) Saneamento; 18) Gestão Ambiental; 19) Ciência e Tecnologia; 20) Agricultura; 21) Organização Agrária; 22) Indústria; 23) Comércio e Serviços; 24) Comunicações; 25) Energia; 26) Transporte; 27) Desporto e Lazer; 28) Encargos Especiais. A atual classificação funcional, instituída em abril de 1999, pelo então Ministério do Orçamento e Gestão (MOG), é composta de um rol de Funções e Subfunções prefixadas, que servem como agregador dos gastos públicos por área de ação governamental nos três níveis de Governo. Trata-se de uma classificação de aplicação comum e obrigatória, no âmbito dos Municípios, dos Estados, do Distrito Federal e da União, o que permite a consolidação nacional dos gastos do setor público. A Subfunção representa um nível de agregação imediatamente inferior à Função e deve evidenciar cada área da atuação governamental, por intermédio da agregação de determinado subconjunto de despesas e identificação da natureza básica das ações que se aglutinam em torno das Funções.

Conforme apresentamos na Tabela 3, no período de 2003 a 2014, os governos Lula e Dilma destinaram cumulativamente, por meio do orçamento da União, 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). O montante de recursos destinado à dívida pública representou 20,34 vezes mais que os recursos destinados para a Educação (R\$ 542,331 bilhões), 13,47 vezes mais que os recursos destinados à Saúde (R\$ 819,010 bilhões) e 20,82 vezes mais que os recursos destinados à Assistência Social (R\$ 529,722 bilhões). Se considerarmos apenas as despesas com juros e amortizações (R\$ 4,614 trilhões) foram destinados 20,79% das despesas totais da União.

Para facilitar a compreensão da participação proporcional de cada uma das despesas selecionadas, organizamos a Tabela 4, em que apresentamos as despesas selecionadas da União em percentuais. Nossa objetivo é comparar os gastos sociais mais expressivos, em termos financeiros, com as despesas totais da União e com a dívida pública.

**Tabela 4** Execução do orçamento da União: despesas em percentuais (2003-2014)

ANO	DESPESAS DA UNIÃO – Valores pagos (%)						TOTAL
	DÍVIDA PÚBLICA <sup>1</sup>	PREVIDÊNCIA	SAÚDE	EDUCAÇÃO	ASSISTÊNCIA SOCIAL	OUTRAS DESPESAS	
2003	61,66	16,87	2,97	1,52	0,92	16,06	100
2004	57,31	18,55	3,39	1,49	1,53	17,72	100
2005	59,39	17,47	3,10	1,31	1,45	17,28	100
2006	56,65	18,57	3,16	1,49	1,86	18,27	100
2007	52,21	19,95	3,42	1,71	2,09	20,62	100
2008	47,17	20,32	3,75	2,01	2,40	24,35	100
2009	48,20	20,80	3,72	2,31	2,48	22,50	100
2010	44,91	22,11	3,92	2,88	2,74	23,43	100
2011	44,98	21,98	4,05	2,99	2,85	23,15	100
2012	43,98	22,47	4,17	3,34	3,15	22,90	100
2013	40,30	24,11	4,29	3,70	3,41	24,20	100
2014	45,11	21,76	3,98	3,73	3,08	22,33	100
Δ 2003-2014	-26,83%	28,95%	33,92%	146,36%	235,48%	39,02%	-
Ȑ % 2003-2014 <sup>2</sup>	<b>49,70</b>	<b>20,56</b>	<b>3,69</b>	<b>2,44</b>	<b>2,39</b>	<b>21,22</b>	-

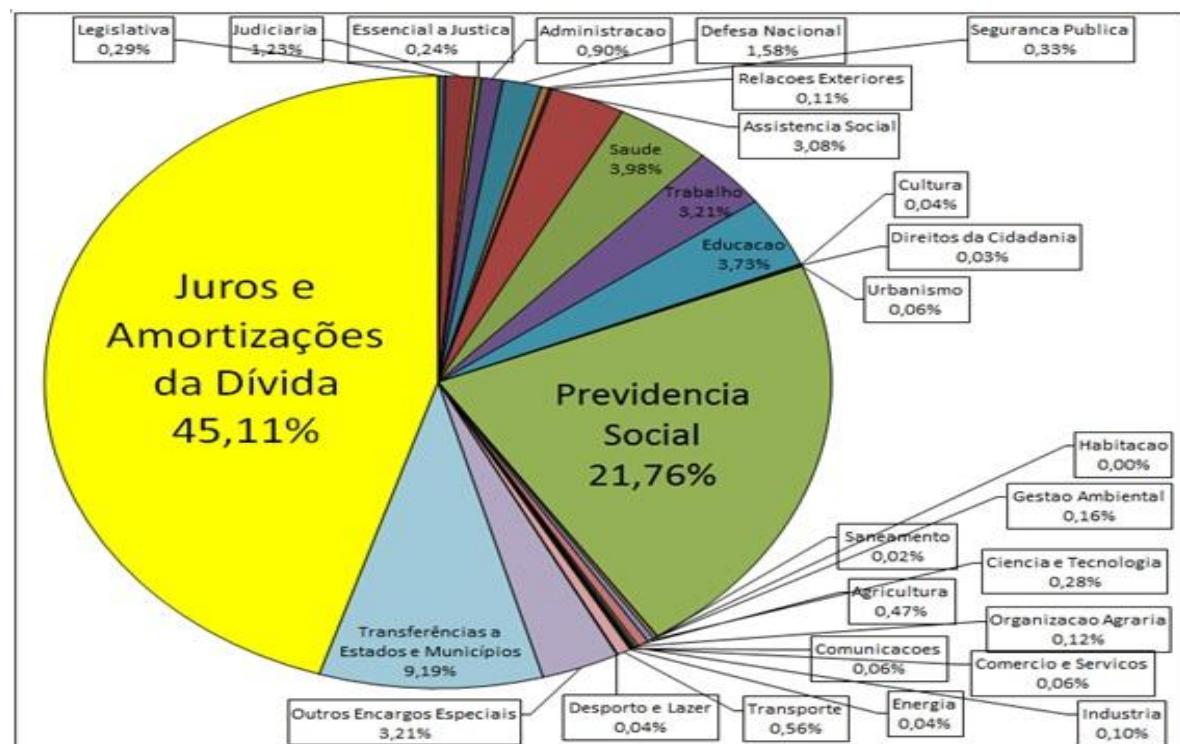
**Fonte:** Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração do autor com base nos demonstrativos (2003 – 2012) da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção e Execução Orçamentária por Grupo Natureza da Despesa – GND.

**Nota** <sup>(1)</sup> Inclui as despesas com Juros e encargos, amortização e refinanciamento.

<sup>(2)</sup> A média percentual ( $\bar{x}\%$ ) foi obtida da seguinte forma: inicialmente somamos o percentual das despesas da União com a Dívida Pública no período de 2003 a 2014, por exemplo. Em seguida dividimos o resultado de tal somatória por 12 (2003 a 2014).

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.

Em 2014, o governo federal destinou 45,11% dos recursos orçamentários (R\$ 1,017 trilhão) para as despesas com o serviço da dívida (incluindo o refinanciamento). As despesas somente com juros e amortizações (R\$ 377,467 bilhões) representaram 16,75% do orçamento da União. O endividamento continua sendo o maior problema do gasto público brasileiro e afeta todas as áreas sociais. Na Figura 3 visualiza-se a distribuição percentual dos recursos da União em 2014, para as diversas funções/áreas de atuação governamental.



**Figura 3** Orçamento Geral da União - 2014 (Executado - R\$ 2,254 trilhões).

**Fonte:** Fattorelli; Ávila (2015).

O valor destinado, no ano de 2014, para a dívida pública (R\$1,017 trilhão), representado na Figura 3, corresponde 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). Os recursos destinados à dívida pública representaram 45,11% do orçamento da União, ao passo que as despesas com Previdência Social, Educação, Saúde, Ciência e Tecnologia, Segurança Pública, Cultura, Saneamento e Assistência Social (Figura 3), somadas atingem 33,22% do total das despesas orçamentárias do ano de 2014.

A redução da relação dívida pública/PIB, um dos objetivos da política econômica, vinha sendo alcançada pelo governo federal. Entretanto, no governo Dilma a relação dívida pública/PIB voltou a crescer. De acordo com informações divulgadas pelo Banco Central<sup>93</sup>, no final do governo Fernando Henrique (dezembro 2002) a dívida bruta (interna e externa) equivalia a 72,87% do PIB. No final do primeiro ano do governo Lula (dezembro/2003) a dívida bruta foi elevada para 78,25% do PIB. A partir de 2005, a dívida pública foi sendo reduzida e no final do governo Lula (dezembro/2010) representava 54,99% do PIB. Entretanto, no governo Dilma, a partir de 2012, a trajetória descendente da relação dívida/PIB foi interrompida e, em dezembro de 2014, a dívida bruta passou a representar 63,35% do PIB, um crescimento de 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.

Para Brettas (2012, p. 115-116), a relação entre a dívida pública e o PIB é um indicador que torna mais comparável as dívidas de países de dimensões muito diversas, mas é insuficiente para a identificação do quanto isso significa em termos de recursos que são destinados para arcar com os compromissos decorrentes da dívida. De acordo com a autora, para identificar o ônus da dívida, de forma mais concreta, é preciso investigar o quanto do fundo público é efetivamente destinado para esse fim.

---

<sup>93</sup> Banco Central do Brasil. Notas econômico-financeiras para a imprensa. Histórico. Dívida líquida e bruta do Governo Geral. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/notas.asp?idioma=p>>.

A comparação do percentual do orçamento da União, destinado ao pagamento da dívida no Brasil em relação a outros países mais endividados revela que não temos muitos motivos para comemorar:

[...] O Japão, por exemplo, país que tinha uma dívida equivalente a mais de duas vezes o seu PIB em 2011 (209,20%), gastou menos de 1% [do fundo público] com o pagamento de juros. O Brasil, que está em 12º lugar no ranking dos países mais endividados, é o segundo país que mais gasta com os juros da dívida em relação ao PIB, 4,9%. Perde somente para a Grécia, com 6,5%, um dos países mais afetados pela crise e que vem sofrendo enorme pressão para efetuar um duríssimo ajuste fiscal, o qual já se encontra em andamento (BRETTAS, 2012, p. 116).

Cano (2014), ao tratar dos recursos orçamentários destinados ao pagamento dos juros e dos prazos da dívida pública e de sua relação com o PIB, nos países desenvolvidos e subdesenvolvidos, alerta que:

O tamanho da dívida deve ser discutido em termos de qual é o seu prazo médio e qual a sua taxa de juro envolvida. [...]. Na França a dívida gira em torno de 90% em relação ao PIB, com 2% de juros [relativos ao orçamento público]. Os americanos também possuem dívidas de 120%, assim como a Itália, Grécia, Espanha, Portugal. Ter uma dívida alta não é privilégio de países subdesenvolvidos. São raros os países desenvolvidos com uma relação dívida x PIB relativamente baixa. No entanto, **os países desenvolvidos têm prazos muito mais dilatados e uma taxa de juros consideravelmente menor que a nossa**. [...]. Com a alta taxa de juros, a dívida pública vai adquirindo uma voracidade enorme. Se você leva em conta o conceito de dívida bruta, atualmente ela representa 60% do PIB brasileiro. [...] **o fato é que o país retomou o crescimento da relação dívida x PIB nos últimos três anos por conta da crise internacional, da inflação e vários outros fatores** (CANO, 2014, p. 25, grifo nosso).

Para a Coordenadora da organização brasileira “Auditoria Cidadã da Dívida”, Maria Lucia Fattorelli (2015), o Brasil é um dos países que mais gasta com juros sobre a dívida pública e não há justificativa técnica, econômica, política ou moral para a cobrança de taxas tão elevadas. Os juros extorsivos desperdiçam recursos públicos que poderiam, por exemplo, viabilizar a ampliação de recursos para as políticas sociais. O único beneficiário desse desperdício é o setor financeiro privado nacional e internacional e o maior responsável por essa situação é o Banco Central do Brasil, órgão subordinado ao governo federal.

Qual seria a responsabilidade do Banco Central pela incidência de juros extorsivos sobre os títulos da dívida pública, em detrimento da ampliação dos recursos para as políticas

sociais? De acordo com Fattorelli (2015), o Banco Central determina a taxa básica de juros (Selic) e para tanto convoca e realiza reuniões com especialistas que irão influenciar tal determinação. Nessas reuniões, por convite do Banco Central, participam, quase exclusivamente, representantes do próprio mercado financeiro que detêm a imensa maioria dos títulos da dívida. Ao final dessas reuniões, tais especialistas recomendam ao Comitê de Política Monetária (Copom)<sup>94</sup>, vinculado ao Banco Central, a adoção de uma determinada taxa de juros, considerada adequada pelo mercado. As recomendações resultantes de tais reuniões são adotadas pelo Copom sem qualquer crivo ou debate pelo Congresso Nacional que, em tese, representaria os interesses do conjunto da população brasileira. O Copom é constituído por apenas 9 membros<sup>95</sup>, nenhum dentre eles representa diretamente segmentos vinculados aos interesses da maioria da população. Desta forma, o Banco Central viabiliza a participação daqueles que têm interesse em continuar recebendo elevada remuneração decorrente dos juros dos títulos da dívida pública, emitidos pela União. É evidente o conflito de interesses: aqueles que têm interesse em receber elevada remuneração de juros acabam determinando, em grande medida, a taxa de juros a ser paga pelo poder público aos credores da dívida. Por outro lado, o chamado setor produtivo, os consumidores e os cidadãos brasileiros em geral, interessados na adoção de taxas de juros mais baixas, não têm nenhuma possibilidade de influenciar as decisões do Copom, relativas à definição das taxas de juros.

Além de definir a taxa de juro básico (Selic), em conformidade com as orientações do mercado financeiro, o Banco Central, de acordo com Fattorelli (2015), privilegia, ainda, o sistema financeiro de outra forma. O Banco Central absorve todo o excesso de moeda que os bancos privados têm em caixa, entregando-lhes em troca, títulos da dívida pública interna que

<sup>94</sup> De acordo com o Banco Central do Brasil (2015), o Comitê de Política Monetária (Copom) foi instituído em 20 de junho de 1996 com o objetivo de estabelecer as diretrizes da política monetária e definir a taxa básica de juros. O Copom decide a meta da taxa Selic que deve vigorar no período entre suas reuniões. A taxa Selic é a média ajustada dos financiamentos diários apurados no Sistema Especial de Liquidação de Custódia (Selic) para títulos federais.

<sup>95</sup> De acordo com o Banco Central do Brasil (2012), são membros do Copom: o Presidente e os Diretores do Banco Central do Brasil: o Diretor de Administração; o Diretor de Assuntos Internacionais e de Gestão de Riscos Corporativos; o Diretor de Fiscalização; o Diretor de Organização do Sistema Financeiro e Controle de Operações do Crédito Rural; o Diretor de Política Econômica; o Diretor de Política Monetária; o Diretor de Regulação; o Diretor de Relacionamento Institucional e Cidadania. O Copom reúne-se ordinariamente oito vezes por ano e pode, ainda, reunir-se extraordinariamente por convocação de seu presidente.

rendem os maiores juros do mundo, por meio das chamadas “operações compromissadas”<sup>96</sup>. Atualmente, cerca de um trilhão de reais está sendo utilizado em tais operações. Ao realizar essas operações com os bancos privados, o Banco Central além de garantir-lhes um lucro líquido e certo, contribui para aumentar o custo do crédito aos consumidores e ao chamado setor produtivo. Ao retirar, atualmente, 1 trilhão de reais do caixa dos bancos e oferecer-lhes altíssima taxa de juros, o Banco Central impede que tais bancos ofereçam tal montante de recursos diretamente à sociedade, o que contribuiria para aumentar a oferta de crédito e, consequentemente, provocar uma forte queda nas taxas de juros. Os bancos entrariam em concorrência para oferecer taxas menores de juros às pessoas e empresas. O Banco Central impede que isso ocorra e garante aos bancos uma generosa remuneração dos títulos da dívida pública sem risco algum, por meio de taxas de juros abusivas.

A prática do Banco Central em privilegiar o sistema financeiro, por meio das “operações compromissadas” é “justificada” pela necessidade de manter a inflação sob controle, uma das justificativas da política monetária adotada pelo governo federal desde o governo de Fernando Henrique. Porém, tal política de controle da inflação por meio de altas taxas de juros revela-se um equívoco. Pois, para Fattorelli (2015), o tipo de inflação que temos no Brasil resulta principalmente do aumento abusivo do preço das tarifas públicas (energia, telefonia, combustível, transporte público) e do preço de alguns alimentos que fazem parte da cesta básica. No caso das tarifas públicas a alta dos preços decorre das decisões do poder público. No caso dos alimentos, a alta dos preços resulta da produção sazonal de alguns alimentos e, especialmente, dos equívocos da política agrícola adotada pelo governo que tem privilegiado, crescentemente, o investimento no agronegócio voltado à exportação de *commodities*<sup>97</sup> e não à produção de alimentos para a população brasileira. A presença de

<sup>96</sup> Tal operação recebe também o nome de “operação de mercado aberto” e pode durar de um dia a alguns meses. Denomina-se “operação compromissada” porque o Banco Central tem o compromisso de receber os títulos de volta e devolver o dinheiro para os bancos, quando estes desejarem, pagando os juros correspondentes ao período de duração da operação (FATTORELLI, 2015).

<sup>97</sup> No caso do Brasil, as principais *commodities* são os minérios e produtos agrícolas. Tais produtos, produzidos em alta escala são negociados em bolsas de mercadorias e seus preços são definidos em nível global pelo mercado internacional. De acordo com Nogueira (2014), as cotações das principais *commodities* brasileiras projetam queda para 2015. Devido à queda dos preços, as receitas de exportações de minério de ferro, petróleo e soja devem cair em 2015, em relação a 2014. Haverá um aumento do volume de venda. Entretanto, a receita de exportações de petróleo, em 2015, deve atingir 15,64 bilhões de dólares, uma queda de 6,1% em relação ao valor previsto para 2014, enquanto as vendas de minério de ferro para o exterior devem somar 21,30 bilhões de dólares, uma queda de 16,6% em relação ao ano de 2014. De acordo com Nogueira (2014)

representantes orgânicos do agronegócio, como por exemplo, de José Roberto Rodrigues, por indicação de Lula, e de Kátia Abreu, por indicação de Dilma, à frente do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, revela que tal segmento continua determinando os rumos da política agrícola e de abastecimento em benefício dos grandes produtores rurais, vinculados à monocultura de exportação.

Em 2003, as despesas da União somente com juros e amortizações da dívida pública representaram 17,88% do total das despesas orçamentárias e 8,80% do PIB. Em 2009, tais despesas atingiram o vultoso percentual de 28,55% das despesas da União e 11,42% do PIB. Em 2014, passaram a representar 16,75% do total das despesas do governo federal e 6,58% do PIB. No período de 2003 a 2014, tais despesas representaram, em média, 20,74% do total das despesas da União e 8,46% do PIB, conforme demonstrado na Tabela 5.

**Tabela 5** Despesas da União com juros e amortizações da dívida pública (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA)

ANO	DESPESAS DA UNIÃO TODAS AS FUNÇÕES (A) Valores pagos	PIB (B)	DESPESAS COM JUROS E AMORTIZAÇÕES DA DÍVIDA (C) Valores pagos	(C)/(A) %	(C)/(b) %
2003	1.599.271.284.552	3.250.982.543.168	285.967.500.477	17,88	8,80
2004	1.574.932.579.489	3.472.882.432.679	269.951.599.533	17,14	7,77
2005	1.778.759.728.689	3.603.083.100.642	234.128.833.286	13,16	6,50
2006	1.822.672.879.039	3.837.538.591.583	438.681.929.312	24,07	11,43
2007	1.800.010.827.925	4.176.282.791.289	364.227.710.702	20,23	8,72
2008	1.722.386.962.462	4.518.194.373.219	410.809.196.704	23,85	9,09
2009	1.845.435.778.560	4.613.480.956.582	526.823.992.266	28,55	11,42
2010	1.866.701.930.155	5.129.456.149.500	348.810.896.829	18,69	6,80
2011	1.948.006.282.606	5.414.034.173.400	297.201.040.488	15,26	5,49
2012	2.010.204.722.498	5.533.740.251.451	535.137.092.309	26,62	9,67
2013	1.970.775.142.517	5.701.847.256.570	525.064.216.562	26,64	9,21
2014	2.253.745.233.538	5.740.615.577.871	377.467.101.004	16,75	6,58
Δ 2003-2014	40,92%	76,58%	32,00%		
✗ % 2003-2014				20,74%	8,46%

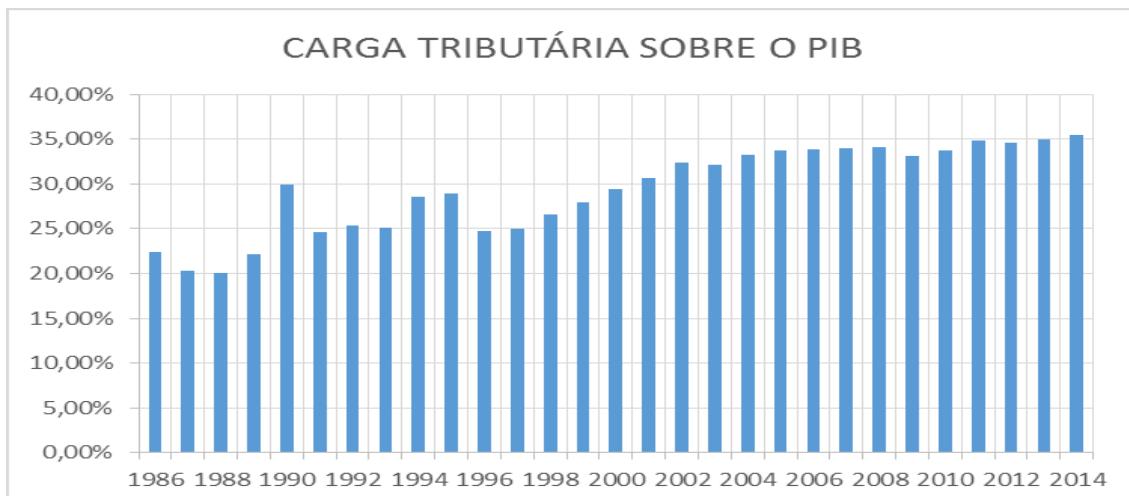
**Fonte:** Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração do autor com base nos demonstrativos da Execução Orçamentária por Grupo Natureza da Despesa – GND (2003-2014).

---

informações da Associação de Comércio Exterior (AEB), relativas ao ano de 2015, preveem que as *commodities* manterão índice de participação superior a 60 por cento na pauta de exportação brasileira. A AEB prevê exportações do Brasil em 215,36 bilhões de dólares em 2015, queda de 4,3% em relação a 2014.

O refinanciamento da dívida implica novas despesas para a União e resulta da incapacidade do governo federal em pagar integralmente as despesas com juros e amortizações da dívida pública, apesar dos cortes orçamentários em outras áreas de atuação governamental, incluindo o financiamento das políticas sociais.

O pagamento da dívida pública, sem a realização da auditoria preconizada pela Constituição Federal de 1988, conforme discutimos no primeiro capítulo deste trabalho, 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, conforme demonstramos na Figura 4.



**Figura 4** Carga tributária no Brasil (União, estados e municípios), em valores percentuais do PIB.

**Fonte:** Amaral *et al.* (2015).

Não se trata aqui de fazer coro com os empresários e os liberais e propor simplesmente a redução da carga tributária. A questão central a ser discutida não é o quanto se arrecada. A implantação de um consistente sistema de proteção social implica uma maior destinação de recursos do fundo público. Para tanto, é necessário que Estado disponha de recursos para fazer frente às demandas sociais. O fundamental é discutirmos qual é a parcela da população que tem arcado com o ônus da crescente carga tributária e para que se destinam os recursos resultantes da arrecadação tributária. Como vimos nas tabelas 3 e 4, no período de 2003 a

2014, praticamente metade do orçamento da União tributária foi destinado ao pagamento da dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento).

De acordo com estudo realizado pelo Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT), a carga tributária brasileira (federal, estadual e municipal) tem crescido continuamente (Figura 4). **Em 1986 ela era de 22,39% do PIB**, passando para 29,91% em 1990, para 29,46% em 2000, para 33,76% em 2010 e para **35,42% em 2014** (AMARAL *et al.*, 2015, p. 3, grifo nosso).

O sistema tributário brasileiro se caracteriza por uma arrecadação fortemente regressiva. De acordo com Brettas (2012, p. 101), a maior parte dos tributos advém de parcelas significativas do salário recebido pela classe trabalhadora. Mais da metade dos recursos do fundo público é arrecadada por meio de impostos indiretos, que incidem sobre a produção, circulação e consumo de bens e serviços e pesam, sobretudo, no orçamento das famílias que detêm os níveis de renda mais baixos. Em relação à arrecadação tributária, atualmente, no Brasil:

[...] Menos de 4% advêm de tributação sobre o patrimônio, que seria uma forma de onerar os detentores de propriedade privada. Isto sem falar que mesmo a parcela paga pelos capitalistas tem sua origem no trabalho e, portanto, na mais-valia extraída por meio da exploração da classe trabalhadora (BRETTAS, 2012, p. 101).

Ao discorrer a respeito da tributação regressiva, Behring (2010, p. 21 *apud* BRETTAS, 2012, p. 109) conclui que: “[...] a exploração do trabalho na produção é complementada pela exploração tributária crescente nesses tempos de intensa crise”. De acordo com a autora, a classe trabalhadora, dada a correlação de forças desfavorável, acaba sendo mais onerada e tendo um menor poder de pressão na disputa pela destinação dos recursos do fundo público. Brettas (2012) apresenta os números que comprovam a “exploração tributária” dos setores mais pauperizados da classe trabalhadora:

[...] na atualidade, os detentores do capital vem se apropriando, por meio do Estado, cada vez mais do trabalho necessário. Significa dizer que mesmo a parte do valor gerado pela classe trabalhadora que fica sob seu poder acaba sendo, em alguma medida, direcionada para o Estado, sob a forma de pagamento de impostos. Segundo um documento do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), com base em dados divulgados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), intitulado *Receita pública: quem paga e como se gasta no Brasil* (BRASIL, 2009), **famílias com renda mensal de até dois salários gastam, em média, 50% de sua**

**renda com o pagamento de tributos, ao passo que aquelas com renda de mais trinta salários pagam menos de 30%** (BRETTAS, 2012, p. 109-110, grifo nosso).

Fattorelli (2012) denuncia que o governo Dilma, a exemplo dos outros governos que o antecederam, continua concedendo “[...] absoluta prioridade ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública”. Os valores destinados à dívida “nunca deixam de ser gastos”. Entretanto, os “valores designados para as áreas sociais podem não ser totalmente executados [...] sob a justificativa de garantir o cumprimento da meta de superávit primário, uma reserva orçamentária destinada exclusivamente ao pagamento da dívida pública” (FATTORELLI, 2012, p.1).

Em junho de 2013, milhões de brasileiros tomaram a ruas em todo o país reivindicando a melhoria dos serviços públicos, especialmente, na área da educação, saúde, segurança pública e transporte coletivo. Ao analisar o orçamento executado pela União no ano de 2014 (R\$ 2,254 trilhões) e comparar os gastos com a dívida pública (valores pagos) em relação à educação, saúde, segurança pública e transporte (Figura 3) concluímos que as quatro áreas juntas receberam 19,09% (R\$ 194,100 bilhões) dos recursos destinados somente às despesas com a dívida pública (R\$ 1,017 trilhão). As despesas somadas com Educação, Saúde, Segurança Pública e Transporte (R\$ 194,100 bilhões) representaram 8,61% do total das despesas do governo federal em todas as funções, enquanto as despesas com a dívida consumiram 45,11% do Orçamento da União.

Os números apresentados, relativos à execução do orçamento da União, no período de 2003 a 2014, comprovam o privilégio aos rentistas da dívida pública e demonstram, numericamente, que a dívida pública, conforme discutido no primeiro capítulo deste trabalho, converteu-se num instrumento de transferência de riquezas da esfera produtiva para a esfera financeira. O endividamento continua restringindo a destinação dos recursos orçamentários para as áreas sociais, comprometendo, portanto, a concretização dos direitos sociais previstos na Constituição Federal brasileira.

No período de 1995 a 2014, nos governos de Fernando Henrique, Lula e Dilma, a União comprometeu significativa parcela do orçamento federal para o pagamento de juros, amortizações e para o refinanciamento da dívida pública (interna e externa), conforme demonstramos na Tabela 6, abaixo.

O governo Fernando Henrique (1995-2002), empregou R\$ 5,458 trilhões do orçamento da União para o pagamento de juros, amortizações e para o refinanciamento da dívida pública (interna e externa), em valores atualizados pelo IPCA de janeiro de 2015. O governo Lula (2003-2010) destinou R\$ 7,458 trilhões e o governo Dilma (2011-2014), liberou R\$ 3,571 trilhões para as despesas com a dívida. No período de 1995 a 2014, os governos Fernando Henrique, Lula e Dilma, comprometeram mais de R\$ 16,487 trilhões em juros, amortizações e refinanciamento da dívida interna e externa. Somente nos governos Lula e Dilma foram mais de R\$ 11,029 trilhões, conforme demonstrado na Tabela 6.

**Tabela 6** Despesas da União com juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública (interna e externa) (1995-2014). Preços de janeiro de 2015 (IPCA)

ANO	JUROS	AMORTIZAÇÃO	REFINANCIAMENTO	TOTAL DESPESAS DÍVIDA PÚBLICA
1995	60.387.868.668	32.523.032.989	312.788.310.411	405.699.212.068
1996	60.648.378.303	24.554.744.488	338.816.774.009	424.019.896.800
1997	61.204.585.603	38.604.336.723	391.592.579.571	491.401.501.897
1998	86.885.084.057	68.833.510.129	554.767.825.982	710.486.420.168
1999	121.968.367.930	73.093.844.540	724.035.921.846	919.098.134.316
2000	96.658.976.364	126.615.980.810	739.000.500.619	962.275.457.793
2001	122.913.021.406	149.663.020.217	495.340.465.802	767.916.507.424
2002	118.607.801.639	155.801.041.061	502.958.241.065	777.367.083.765
<b>TOTAL 1995-2002</b>	<b>729.274.083.970</b>	<b>669.689.510.957</b>	<b>4.059.300.619.305</b>	<b>5.458.264.214.232</b>
2003	119.962.336.006	166.005.164.472	700.076.814.314	986.044.314.791
2004	131.513.188.604	138.438.410.929	632.714.913.736	902.666.513.269
2005	147.404.021.891	86.724.811.395	822.205.460.073	1.056.334.293.359
2006	240.512.368.071	198.169.561.241	593.873.612.131	1.032.555.541.443
2007	215.192.702.615	149.035.008.087	575.594.275.257	939.821.985.959
2008	160.141.105.353	250.668.091.351	401.716.010.460	812.525.207.164
2009	171.836.746.804	354.987.245.462	362.614.152.108	889.438.144.374
2010	160.992.741.296	187.818.155.534	489.560.773.994	838.371.670.824
<b>TOTAL 2003-2010</b>	<b>1.347.555.210.639</b>	<b>1.531.846.448.470</b>	<b>4.578.356.012.073</b>	<b>7.457.757.671.182</b>
2011	162.165.600.909	135.035.439.580	578.947.584.182	876.148.624.671
2012	157.395.034.495	377.742.057.814	348.907.366.321	884.044.458.630
2013	156.639.369.015	368.424.847.547	269.123.384.644	794.187.601.206
2014	177.116.101.549	200.350.999.455	639.282.217.660	1.016.749.318.664
<b>TOTAL 2011-2014</b>	<b>653.316.105.967</b>	<b>1.081.553.344.396</b>	<b>1.836.260.552.807</b>	<b>3.571.130.003.171</b>
<b>TOTAL 1995-2014</b>	<b>2.730.145.400.576</b>	<b>3.283.089.303.823</b>	<b>10.473.917.184.185</b>	<b>16.487.151.888.585</b>
<b>TOTAL 2003-2014</b>	<b>2.000.871.316.606</b>	<b>2.613.399.792.866</b>	<b>6.414.616.564.880</b>	<b>11.028.887.674.353</b>

**Fonte:** 1995-2002: Cruz (2011). Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/content/d%C3%ADvida-p%C3%A9%C3%BAblica-consumiu-7-trilh%C3%B3es-em-17-anos>>.

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): Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>.

Na Tabela 7, abaixo, tomamos como referência apenas as despesas com juros e amortizações da dívida (excluídas as despesas com refinanciamento da dívida).

**Tabela 7** Despesas da União com juros e amortizações da dívida pública (interna e externa) no período de 1995 a 2014. Preços de janeiro de 2015 (IPCA)

ANO	JUROS (A)	AMORTIZAÇÃO (B)	TOTAL (A) + (B)
1995	60.387.868.668	32.523.032.989	92.910.901.657
1996	60.648.378.303	24.554.744.488	85.203.122.791
1997	61.204.585.603	38.604.336.723	99.808.922.326
1998	86.885.084.057	68.833.510.129	155.718.594.186
1999	121.968.367.930	73.093.844.540	195.062.212.470
2000	96.658.976.364	126.615.980.810	223.274.957.174
2001	122.913.021.406	149.663.020.217	272.576.041.623
2002	118.607.801.639	155.801.041.061	274.408.842.700
<b>TOTAL 1995-2002</b>	<b>729.274.083.970</b>	<b>669.689.510.957</b>	<b>1.398.963.594.927</b>
2003	119.962.336.006	166.005.164.472	285.967.500.478
2004	131.513.188.604	138.438.410.929	269.951.599.533
2005	147.404.021.891	86.724.811.395	234.128.833.286
2006	240.512.368.071	198.169.561.241	438.681.929.312
2007	215.192.702.615	149.035.008.087	364.227.710.702
2008	160.141.105.353	250.668.091.351	410.809.196.704
2009	171.836.746.804	354.987.245.462	526.823.992.266
2010	160.992.741.296	187.818.155.534	348.810.896.830
<b>TOTAL 2003-2010</b>	<b>1.347.555.210.639</b>	<b>1.531.846.448.470</b>	<b>2.879.401.659.109</b>
2011	162.165.600.909	135.035.439.580	297.201.040.489
2012	157.395.034.495	377.742.057.814	535.137.092.309
2013	156.639.369.015	368.424.847.547	525.064.216.562
2014	177.116.101.549	200.350.999.455	377.467.101.004
<b>TOTAL 2011-2014</b>	<b>653.316.105.967</b>	<b>1.081.553.344.396</b>	<b>1.734.869.450.363</b>
<b>TOTAL 1995-2014</b>	<b>2.730.145.400.576</b>	<b>3.283.089.303.823</b>	<b>6.013.234.704.399</b>
<b>TOTAL 2003-2014</b>	<b>2.000.871.316.606</b>	<b>2.613.399.792.866</b>	<b>4.614.271.109.472</b>

**Fonte:** 1995-2002: Jornal Brasil de Fato. Edição de 31 de agosto de 2011. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/content/d%C3%ADvida-p%C3%A1blica-consumiu-7-trilh%C3%B3es-em-17-anos>>.

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): Disponível em: <<http://www12.senado.gov.br/orcamento/sigabrasil>>.

No governo Fernando Henrique (1995-2002), foi destinado R\$ 1,399 trilhão do orçamento da União somente para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública

(interna e externa). O governo Lula (2003-2010) destinou R\$ 2,879 trilhões e o governo Dilma (2011-2014), liberou R\$ 1,735 trilhão para tais despesas. No período de 1995 a 2014, os governos Fernando Henrique, Lula e Dilma, comprometeram mais de R\$ 6,013 trilhões em juros, amortizações da dívida interna e externa. Somente nos governos Lula e Dilma foram mais de R\$ 4,614 trilhões.

Apesar do grande dispêndio de recursos com juros, amortizações e refinanciamento da dívida interna e externa, apresentado nas tabelas 6 e 7, no período de 1995 a 2014 o montante da dívida continuou crescendo.

Apresentamos inicialmente, na Tabela 8, a evolução da dívida externa brasileira no período de 1995 a 2014 (governos Fernando Henrique, Lula e Dilma).

**Tabela 8** Montante da Dívida Externa nos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma, em valores correntes e valores atualizados a preços de janeiro de 2014 (IPCA)

DÍVIDA EXTERNA	VALORES CORRENTES		Valores atualizados a preços de janeiro de 2015 (IPCA)
	US\$ milhões	R\$ milhões <sup>(1)</sup>	
31 DEZEMBRO 1994	148.295	125.161	748.361
31 DEZEMBRO 2002	227.689	804.313	1.743.871
31 DEZEMBRO 2010	351.941	586.122	773.505
31 DEZEMBRO 2014	556.245	1.477.165	1.535.853

**Fonte:** (1994) Banco Central do Brasil. Departamento Econômico. Dívida Bruta (Registrada e não registrada/Pública e privada) – anual. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelaLocalizarSeries>>; (2002; 2010; 2013) Banco Central do Brasil. Economia e Finanças. Notas Econômico-financeiras para a imprensa. Setor Externo. 2013; 2010: Quadro LI – Dívida externa bruta (Nota a Imprensa de março 2014); 2002: Quadro XLIV - Dívida externa total por devedor (Nota a Imprensa de março 2003). Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/notas.asp?idioma=p>>.

**Nota:** <sup>(1)</sup> A dívida externa em Dólar dos EUA foi convertida para o Real adotando a seguinte equivalência: US\$ 1,00 foi convertido para R\$ 0,8440 (31/12/1994); US\$ 1,00 foi convertido para R\$ 3,5325 (31/12/2002); US\$ 1,00 foi convertido para R\$ 1,6654 (31/12/2010); US\$ 1,00 foi convertido para R\$ 2,6556 (31/12/2014). Para realizar tal procedimento utilizamos as informações publicadas pelo Banco Central do Brasil. Câmbio e Capitais Internacionais. Taxas de câmbio. Cotações e boletins. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/taxas/port/ptaxnpesq.asp?id=txcotacao&id=txcotacao>>.

O governo Fernando Henrique recebeu de herança de Itamar Franco uma dívida externa que totalizava, em 31 de dezembro de 1994, R\$ 748 bilhões, em valores atualizados pelo IPCA de janeiro de 2015. Por sua vez, Fernando Henrique deixou de herança para o governo Lula uma dívida externa que totalizava, em 31 de dezembro de 2002, R\$ 1,744 trilhão. O governo Dilma herdou do governo Lula uma dívida externa que

totalizava, em 31 de dezembro de 2010, R\$ 774 bilhões. Em 31 de dezembro de 2014, o montante da dívida externa brasileira totalizava R\$ 1,536 trilhão (Tabela 8).

Em relação à redução do estoque da dívida externa ocorrida no governo Lula é importante fazer uma breve consideração. Em 2005, o governo Lula chegou a propagandear que a dívida externa deixara de ser um problema e que, finalmente, o Brasil tinha se libertado do FMI. Entretanto, a propaganda governamental não tem correspondência com a realidade dos fatos. De acordo com a Auditoria Cidadã da Dívida (2014a), o pagamento (resgate) antecipado de uma dívida no valor de US\$ 15,5 bilhões, junto ao FMI não significou a extinção do endividamento externo, que alcançou US\$ 485 bilhões em dezembro/2013.

O pagamento de US\$ 15,5 bilhões ao FMI, em 2005, de acordo com a Auditoria Cidadã da Dívida (2014a, p. 1, grifo no original): “[...] foi feito mediante a emissão de novas dívidas interna e externa com juros muito superiores aos juros que vinham sendo pagos ao FMI, ou seja, NÃO PAGAMOS A DÍVIDA, ela simplesmente mudou de mãos e em condições mais onerosas”. O pagamento antecipado ao FMI feito pelo governo Lula, em 2005, merecia uma investigação rigorosa, pois não beneficiou o país, como apregoado. Pelo contrário, novamente foi o mercado financeiro o principal beneficiado por uma decisão governamental que, ainda, aguarda uma explicação plausível. Tal operação, de acordo com investigações da Auditoria Cidadã da Dívida, significou, na prática, a troca de dívida externa, junto ao FMI, sobre a qual incidia uma taxa de juros anual de 4% por nova dívida interna, que na época remunerava a taxa de juros de 19,3% ao ano, bem como de emissão acelerada de dívida externa, cuja taxa de juros estava, à época, no patamar de 8%.

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.

No governo Dilma, 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%.

Na Tabela 9 apresentamos a evolução do montante da dívida interna e externa nos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma.

**Tabela 9** Montante da Dívida Interna e Externa nos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma, em valores correntes e valores atualizados a preços de janeiro de 2015 (IPCA)

PERÍODO	DÍVIDA	Valores Atualizados a preços de Janeiro de 2015 (IPCA) em R\$ milhões
31 DEZEMBRO 1994	Dívida Interna Dívida Externa <b>TOTAL</b>	512.746 748.361 <b>1.261.107</b>
31 DEZEMBRO 2002	Dívida Interna Dívida Externa <b>TOTAL</b>	1.818.635 1.743.871 <b>3.562.506</b>
31 DEZEMBRO 2010	Dívida Interna Dívida Externa <b>TOTAL</b>	3.044.737 773.505 <b>3.818.242</b>
31 DEZEMBRO 2014	Dívida Interna Dívida Externa <b>TOTAL</b>	3.432.202 1.535.853 <b>4.968.055</b>

**Fonte:** 1) **Dívida Externa:** (1994) Banco Central do Brasil. Departamento Econômico. Dívida Bruta (Registrada e não registrada/Pública e privada) – anual. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/sgspub/localizarseries/localizarSeries.do?method=prepararTelalLocalizarSeries>>; (2002; 2010; 2013) Banco Central do Brasil. Economia e Finanças. Notas Econômico-financeiras para a imprensa. Setor Externo. 2013; 2010: Quadro LI – Dívida externa bruta (Nota a Imprensa de março 2014); 2002: Quadro XLIV - Dívida externa total por devedor (Nota a Imprensa de março 2003). Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/notas.asp?idioma=p>>.

2) **Dívida Interna:** (1994) Câmara dos Deputados. CPI da Dívida Pública. Análise Preliminar nº 6 (Dívida Interna) – Versão de 26/03/2010. Elaboração de Maria Lucia Fattorelli Carneiro e Aldo Olmos Molina Júnior; (2002; 2010; 2013) Banco Central do Brasil. Notas Econômico-financeiras para a imprensa (Janeiro de 2014). Dívida Interna: Política Fiscal. Quadro XXXVI: Títulos Públicos Federais. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/notas.asp?idioma=p>>.

O montante da dívida interna e externa que Fernando Henrique recebeu de herança do governo Itamar Franco totalizava, em 31 de dezembro de 1994, R\$ 1,261 trilhão, em valores atualizados pelo IPCA de janeiro de 2015. O montante da dívida interna e externa que Lula herdou do governo Fernando Henrique totalizava, em 31 de dezembro de 2002, R\$ 3,563 trilhões. Por sua vez, o governo Lula deixou como herança para o governo Dilma uma dívida interna e externa que totalizava, em 31 de dezembro de 2010, R\$ 3,818 trilhões.

Em 31 de dezembro de 2014, último ano do primeiro mandato do governo Dilma, o montante da dívida interna e externa brasileira totalizava R\$ 4,968 trilhões.

O Estado brasileiro tem imposto enorme sacrifício à população, com o aumento da carga tributária e a restrição dos direitos sociais, para honrar o pagamento da dívida. Apesar disso, o montante da dívida (interna e externa) continua crescendo de forma ininterrupta. A dívida interna e externa brasileira totalizava, em 31 de dezembro de 1994, R\$ 1,261 trilhão, em valores atualizados pelo IPCA de janeiro de 2015. No período de 1995 a 2014, a União destinou R\$ 16,487 trilhões para o pagamento de juros, amortizações e para o refinanciamento da dívida. Apesar disso, a dívida interna e externa quase quadruplicou em menos de vinte anos: de 1,261 trilhão, em 31 de dezembro de 1994, evoluiu para 4,968 trilhões em 31 de dezembro de 2014.

As informações sobre os recursos da União destinados ao pagamento da dívida pública e a comparação destes com alguns gastos sociais selecionados, comprovam que houve convergência entre a prioridade definida pelo Ministério da Fazenda e a destinação efetiva dos recursos do orçamento da União para honrar o compromisso de pagamento da dívida pública.

O Ministério da Fazenda, no início do governo Lula, como já vimos, recomendou como prioritária a ampliação dos recursos para a Assistência Social. Na visão dos formuladores dos documentos do Ministério da Fazenda, anteriormente analisados, os recursos aplicados na Assistência Social teriam maior capacidade de redução da pobreza. A seguir verificarmos se tal recomendação foi traduzida na ampliação efetiva dos recursos do orçamento da União para a assistência social.

Na Tabela 10, abaixo, apresentamos a execução das despesas da União na função Assistência Social em comparação com o Produto Interno Bruto (PIB) e com a despesa total da União (todas as funções).

Em 2003, os recursos destinados à Assistência Social, proporcionalmente, representavam 0,49% do PIB e 0,96% das despesas da União (todas as funções). Em 2014, passaram a representar 1,24% do PIB e 3,11% das despesas da União (todas as funções), um crescimento de 152,96% e 223,83%, respectivamente. Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com a Assistência Social saltaram de R\$ 15,907 bilhões, em 2003, para R\$ 71,054 bilhões, em 2014, um crescimento impressionante de 346,68%

**Tabela 10** Despesas liquidadas da União na função Assistência Social como percentual do PIB e das despesas da União (todas as funções) (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA)

ANO	PIB (A)	DESPESA DA UNIÃO (TODAS AS FUNÇÕES) (B)	FUNÇÃO ASSISTÊNCIA SOCIAL		
			R\$ (C)	% (C)/(A)	% (C) / (B)
2003	3.250.982.543.168	1.656.529.366.566	15.907.159.851	0,49	0,96
2004	3.472.882.432.679	1.610.244.593.133	24.580.315.203	0,71	1,53
2005	3.603.083.100.642	1.836.254.366.329	26.223.564.269	0,73	1,43
2006	3.837.538.591.583	1.885.024.558.316	34.325.015.973	0,89	1,82
2007	4.176.282.791.289	1.880.377.574.322	37.972.556.234	0,91	2,02
2008	4.518.194.373.219	1.830.292.203.324	41.939.495.059	0,93	2,29
2009	4.613.480.956.582	1.963.359.889.516	46.209.393.638	1,00	2,35
2010	5.129.456.149.500	1.986.084.053.293	51.616.266.208	1,01	2,60
2011	5.414.034.173.400	2.075.179.376.909	56.396.681.147	1,04	2,72
2012	5.533.740.251.451	2.032.656.649.882	64.960.765.526	1,17	3,20
2013	5.701.847.256.570	1.999.301.596.750	68.863.886.925	1,21	3,44
2014	5.740.615.577.871	2.284.954.042.002	71.053.886.750	1,24	3,11
Δ 2003-2014	76,58%	37,94%	346,68%	152,96%	223,83%
ȫ 2003-2014				0,94%	2,29%

**Fonte:** Banco Central do Brasil (PIB – Produto Interno Bruto em R\$ correntes); Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração do autor com base nos demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção (2003-2014).

Os percentuais relativos aos recursos da União destinados à Assistência Social comprovam que houve sintonia entre os recursos, efetivamente alocados pelo orçamento da União e a prioridade definida pelo Ministério da Fazenda para a ampliação dos gastos com a Assistência Social, considerada uma política mais efetiva no combate à pobreza.

As despesas com a Assistência Social, no período de 2003 a 2014, apresentaram um crescimento maior quando comparadas aos gastos com Educação, Saúde, como veremos na Tabela 12. Em 2003, a Assistência Social, dentre as 27 funções contempladas na distribuição dos recursos da União, ocupava a sétima posição em termos de recursos alocados. Em 2014, a Assistência Social passou a ocupar 6<sup>a</sup> posição, com recursos próximos aos destinados às funções de Educação e Saúde, que ocupavam a 4<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> posições, respectivamente.

A Saúde, conforme determinação constitucional, é uma política de caráter universal, deve atender a todos, independente do nível da renda, e oferecer gratuitamente ações e serviços numa Unidade de Saúde Básica (UBS) como, por exemplo, a realização de um curativo e também ações que exigem o uso de avançada tecnologia e sofisticado

conhecimento profissional como é o caso, por exemplo, de cirurgias neurológicas ou transplantes de coração realizados em hospitais de alta complexidade.

Os percentuais relativos aos recursos da União destinados à saúde, política de caráter universal, e a comparação destes com a trajetória das despesas com a assistência social, considerada uma política mais eficaz no combate à pobreza, comprovam que houve sintonia entre os recursos efetivamente alocados pelo orçamento da União, para a Saúde e Assistência Social, e as prioridades definidas pelo Ministério da Fazenda, quanto ao financiamento das políticas sociais.

Analisaremos a seguir os recursos destinados à área da saúde. A Tabela 11 apresenta a execução das despesas da União na função Saúde em comparação ao Produto Interno Bruto (PIB) e à despesa total da União (todas as funções).

**Tabela 11** Despesas liquidadas da União na função Saúde como percentual do PIB e da despesa Total da União (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA)

ANO	PIB (A)	DESPESA TOTAL (TODAS AS FUNÇÕES) (B)	FUNÇÃO SAÚDE		
			R\$ (C)	% (C)/(A)	% (C)/(B)
2003	3.250.982.543.168	1.656.529.366.566	51.355.608.155	1,58%	3,10%
2004	3.472.882.432.679	1.610.244.593.133	58.462.575.328	1,68%	3,63%
2005	3.603.083.100.642	1.836.254.366.329	60.528.659.275	1,68%	3,30%
2006	3.837.538.591.583	1.885.024.558.316	64.618.010.978	1,68%	3,43%
2007	4.176.282.791.289	1.880.377.574.322	70.238.682.295	1,68%	3,74%
2008	4.518.194.373.219	1.830.292.203.324	72.898.845.198	1,61%	3,98%
2009	4.613.480.956.582	1.963.359.889.516	80.605.525.524	1,75%	4,11%
2010	5.129.456.149.500	1.986.084.053.293	81.654.722.019	1,59%	4,11%
2011	5.414.034.173.400	2.075.179.376.909	89.403.094.921	1,65%	4,31%
2012	5.533.740.251.451	2.032.656.649.882	84.087.380.870	1,52%	4,14%
2013	5.701.847.256.570	1.999.301.596.750	85.437.874.273	1,50%	4,27%
2014	5.740.615.577.871	2.284.954.042.002	90.100.649.162	1,57%	3,94%
$\Delta$ 2003-2014	76,58%	37,94%	75,44%	-0,63%	27,10%
$\bar{x}$ 2003-2014				1,63%	3,84%

**Fonte:** Banco Central do Brasil (PIB – Produto Interno Bruto em R\$ correntes); Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração do autor com base nos demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção (2003-2014).

Os recursos destinados pelo orçamento da União para a área da saúde comprovam que tal política, no período de 2003 a 2014, não recebeu um tratamento prioritário. Em 2003, os recursos para a Saúde, em termos proporcionais, representavam 1,58% do PIB e 3,10% das

despesas da União (todas as funções). Em 2014, passaram a representar 1,57% do PIB e 3,94% das despesas da União (todas as funções), uma redução de 0,63%, no caso da comparação com o PIB, e um crescimento de 27,10%, em relação às despesas da União, em todas as funções.

Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com a Saúde saltaram de R\$ 51,356 bilhões, em 2003, para R\$ 90,101 bilhões, em 2014, um crescimento de 75,44%. O crescimento das despesas com saúde é bastante acanhado, se comparado com o crescimento das despesas com Assistência Social (346,68%) e com Educação (214,86%).

Na Tabela 12 apresentamos uma comparação entre as despesas nas áreas da Assistência Social e Educação em relação às despesas com saúde.

**Tabela 12** Despesas liquidadas da União na Assistência Social e Educação como percentual das despesas com a função Saúde (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA)

ANO	SAÚDE R\$ (A)	ASSISTENCIA SOCIAL R\$ (B)	EDUCAÇÃO R\$ (C)	B/A %	C/A %
2003	51.355.608.155	15.907.159.851	26.884.296.223	30,97	52,35
2004	58.462.575.328	24.580.315.203	25.767.606.329	42,04	44,08
2005	60.528.659.275	26.223.564.269	26.856.681.601	43,32	44,37
2006	64.618.010.978	34.325.015.973	31.319.091.126	53,12	48,47
2007	70.238.682.295	37.972.556.234	37.409.814.975	54,06	53,26
2008	72.898.845.198	41.939.495.059	41.075.120.934	57,53	56,35
2009	80.605.525.524	46.209.393.638	50.844.792.868	57,33	63,08
2010	81.654.722.019	51.616.266.208	64.007.866.621	63,21	78,39
2011	89.403.094.921	56.396.681.147	72.340.209.676	63,08	80,91
2012	84.087.380.870	64.960.765.526	67.632.051.183	77,25	80,43
2013	85.437.874.273	68.863.886.925	75.575.245.707	80,60	88,46
2014	90.100.649.162	71.053.886.750	84.649.023.540	78,86	93,95
$\Delta$ 2003-2014	75,44%	346,68%	214,86%	154,60%	79,47%
$\bar{x}$ 2003-2014				58,45%	65,34%

**Fonte:** Banco Central do Brasil (PIB – Produto Interno Bruto em R\$ correntes); Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração do autor com base nos demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção (2003-2014).

Em 2003, os recursos destinados à Assistência Social representavam 30,97% dos recursos da Saúde e, em 2014, passaram a representar 78,86%, um crescimento proporcional de 154,60%. Os recursos destinados para a Educação, em 2003, representavam 52,35% dos recursos da Saúde e, em 2014, passaram a representar 93,95%, um crescimento proporcional

de 79,47%, conforme demonstramos na Tabela 12. De acordo com esses percentuais, a distribuição dos recursos orçamentários, a Saúde vem perdendo espaço em relação às áreas da Educação e, especialmente, da Assistência Social<sup>98</sup>, consideradas políticas mais efetivas no combate à pobreza.

O aumento dos recursos destinados à Assistência Social e à Educação é um fato positivo. Entretanto, tal crescimento não pode ocorrer em detrimento da necessária ampliação dos recursos para a Saúde, de modo a superar o crônico problema do subfinanciamento e a precariedade das ações e serviços de saúde ofertados pelo poder público à população brasileira. De acordo com Leite (2014), pesquisa realizada, no início de 2014, pelo Instituto Datafolha<sup>99</sup> revelou que para 62% dos brasileiros a saúde no Brasil era considerada ruim ou péssima e 45% identificaram a saúde como o principal problema do país<sup>100</sup>. Em 2003, primeiro ano do governo Lula, a saúde era a maior preocupação para apenas 6% dos brasileiros. Desde 2008, de acordo com Leite (2014), a saúde era considerada pelos brasileiros como o principal problema do país.

Para agravar a situação do financiamento da Saúde, o governo Dilma, por meio de sua bancada majoritária no Congresso Nacional, tem impedido, por exemplo, a aprovação do Projeto de Lei de Iniciativa Popular que prevê a destinação de 10% da receita corrente bruta da União para o financiamento de saúde. Ao impedir a ampliação dos recursos para a saúde, o governo federal está “[...] perdendo a oportunidade de priorizar o que realmente é de interesse da população [para continuar] a destinar parcela importante de nossos recursos para a reprodução do capital financeiro, credor insaciável de uma dívida não auditada”. (ABRASCO *et al.* 2013).

Analisaremos a seguir as despesas liquidadas da União, no período de 2003 a 2014, com as despesas com a função Educação.

<sup>98</sup> Em 2003, para cada R\$ 1,00 investido em Saúde era investido R\$ 0,52 em Educação e R\$ 0,31 em Assistência Social. Em 2014, ocorreu uma redução, proporcional, dos recursos para a Saúde: para cada R\$ 1,00 investido em Saúde passou a ser investido R\$ 0,94 em Educação e R\$ 0,79 em Assistência Social.

<sup>99</sup> A pesquisa Datafolha foi realizada com 2.109 pessoas, com idade acima de 16 anos, em 140 municípios, em todas as regiões do país, em 10 e 11 de fevereiro de 2014 (LEITE, 2014).

<sup>100</sup> De acordo com Leite (2014), a pesquisa do Datafolha revelou que os principais problemas identificados pela população foram os seguintes: 1º) Saúde, para 45% dos entrevistados; 2º) Violência e Segurança, para 18%; 3º) Corrupção, para 10%; 4º) Educação, para 9%; 5º) Desemprego, para 4% e 6º) Fome e Miséria, para 2%. É interessante observar que os outros 5 maiores problemas identificados totalizavam 43% e não superavam o percentual (45%) daqueles que identificavam, em fevereiro de 2014, a saúde como o principal problema enfrentado pela população brasileira.

**Tabela 13** Despesas liquidadas da União na função Educação como percentual do PIB e da Despesa Total da União (2003-2013). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA)

ANO	PIB (A)	DESPESAS TOTAIS DA UNIÃO (TODAS AS FUNÇÕES) (B)	FUNÇÃO EDUCAÇÃO		
			R\$ (C)	% (C)/(A)	% (C) /(B)
2003	3.250.982.543.168	1.656.529.366.566	26.884.296.223	0,83	1,62
2004	3.472.882.432.679	1.610.244.593.133	25.767.606.329	0,74	1,60
2005	3.603.083.100.642	1.836.254.366.329	26.856.681.601	0,75	1,46
2006	3.837.538.591.583	1.885.024.558.316	31.319.091.126	0,82	1,66
2007	4.176.282.791.289	1.880.377.574.322	37.409.814.975	0,90	1,99
2008	4.518.194.373.219	1.830.292.203.324	41.075.120.934	0,91	2,24
2009	4.613.480.956.582	1.963.359.889.516	50.844.792.868	1,10	2,59
2010	5.129.456.149.500	1.986.084.053.293	64.007.866.621	1,25	3,22
2011	5.414.034.173.400	2.075.179.376.909	72.340.209.676	1,34	3,49
2012	5.533.740.251.451	2.032.656.649.882	67.632.051.183	1,22	3,33
2013	5.701.847.256.570	1.999.301.596.750	75.575.245.707	1,33	3,78
2014	5.740.615.577.871	2.284.954.042.002	84.649.023.540	1,47	3,70
$\Delta$ 2003-2014	76,58%	37,94%	214,86%	77,11%	128,40%
$\bar{x}$ 2003-2014				1,05%	2,56%

**Fonte:** Banco Central do Brasil (PIB – Produto Interno Bruto em R\$ correntes); Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração do autor com base nos demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção (2003-2014).

Na Tabela 13 observa-se que as despesas com a função Educação, no período da análise, apresentaram um crescimento constante, com exceção dos anos de 2004 e 2005, nos quais se verificou uma redução, financeira e percentual, em relação ao ano de 2003. Os anos de 2012 e 2014 voltaram a apresentar queda nos recursos destinados à educação, quando comparados com as despesas totais da União. Em 2003, os recursos destinados à área de Educação representavam, em termos proporcionais, 0,83% do PIB e 1,62% das despesas da União (todas as funções). Em 2014, passam a representar, em termos proporcionais, 1,47% do PIB e 3,70% das despesas da União (todas as funções), um crescimento de 77,11% e 128,40%, respectivamente. Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com a Educação saltaram de R\$ 26,884 bilhões, em 2003, para R\$ 84,649 bilhões, em 2014, um crescimento de 214,86%.

Os percentuais acima indicam que a elevação das despesas com a Educação ocorreu num ritmo mais acelerado, se comparado ao crescimento real do PIB e das despesas totais da

União (todas as funções). A variação financeira do PIB e da despesa total da União (todas as funções), no mesmo período, foi de 76,58% e de 37,94%, respectivamente, conforme demonstrado na Tabela 13.

Observamos que houve um expressivo crescimento dos recursos destinados à Educação. Entretanto, os documentos do Ministério da Fazenda, analisados na parte inicial deste capítulo, orientavam que o governo federal deveria priorizar os investimentos em educação básica, que teriam maior poder de combate à pobreza. Como consequência de tal orientação, recomendava-se também a redução proporcional dos recursos destinados às universidades federais, considerado um gasto social que beneficiaria, de acordo com o Ministério da Fazenda (BRASIL, 2003b), especialmente os indivíduos mais ricos.

Para verificarmos se houve ampliação dos recursos da Educação Básica, em detrimento do financiamento das universidades federais, será necessário analisar, de forma discriminada, os recursos investidos em Educação pelo governo federal, distinguindo os recursos destinados à Educação Básica daqueles aplicados na manutenção das universidades federais.

Na Tabela 14, abaixo, apresentamos os recursos destinados às subfunções típicas da Educação<sup>101</sup>, correlacionadas à Educação Básica (Ensino Fundamental, Ensino Médio, Ensino Profissional, Educação Infantil, Educação de Jovens e Adultos, Educação Especial, Educação Básica), bem como a Subfunção Transferências à Educação Básica, vinculada à Função Encargos Especiais, por meio da qual o governo repassa recursos para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios para o financiamento da Educação Básica. A Tabela 14 apresenta os recursos destinados à Educação Básica como percentual do PIB e das despesas da União em todas as funções.

---

<sup>101</sup> As Subfunções podem ser combinadas com Funções diferentes daquelas às quais estão relacionadas. As Subfunções diretamente relacionadas à Função Educação são as seguintes: Ensino Fundamental; Ensino Médio; Ensino Profissional; Ensino Superior; Educação Infantil; Educação de Jovens e Adultos; Educação Especial; Educação Básica. A Subfunção Transferências para a Educação Básica é vinculada à Função Encargos Especiais, apesar de estar correlacionada com a Função Educação.

**Tabela 14** Despesas da União nas subfunções correlacionadas à Educação Básica, como percentual do PIB e das Despesas da União (todas as funções) (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2014 (IPCA)

ANO	PIB (A)	DESPESAS DA UNIÃO (TODAS AS FUNÇÕES)	SUBFUNÇÕES TÍPICAS DA EDUCAÇÃO (CORRELACIONADAS À EDUCAÇÃO BÁSICA)		
			R\$ (C)	% C/A	% C/B
2003	3.250.982.543.168	1.656.529.366.566	6.302.215.859	0,19	0,38
2004	3.472.882.432.679	1.610.244.593.133	3.124.510.057	0,09	0,19
2005	3.603.083.100.642	1.836.254.366.329	5.455.064.286	0,15	0,30
2006	3.837.538.591.583	1.885.024.558.316	6.836.020.799	0,18	0,36
2007	4.176.282.791.289	1.880.377.574.322	8.012.434.094	0,19	0,43
2008	4.518.194.373.219	1.830.292.203.324	12.951.780.994	0,29	0,71
2009	4.613.480.956.582	1.963.359.889.516	17.103.248.165	0,37	0,87
2010	5.129.456.149.500	1.986.084.053.293	24.019.682.980	0,47	1,21
2011	5.414.034.173.400	2.075.179.376.909	28.442.890.753	0,53	1,37
2012	5.533.740.251.451	2.032.656.649.882	28.230.899.044	0,51	1,39
2013	5.701.847.256.570	1.999.301.596.750	28.426.500.282	0,50	1,42
2014	5.740.615.577.871	2.284.954.042.002	28.770.566.457	0,50	1,26
$\Delta$ 2003-2014	76,58%	37,94%	356,52%	163,16%	231,58%
$\bar{x}$ 2003-2014				0,33%	0,82%

**Fonte:** Banco Central do Brasil (PIB – Produto Interno Bruto em R\$ correntes); Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração do autor com base nos demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção (2003-2014).

Os números apresentados na Tabela 14 revelam que, no período de 2003 a 2014, houve um crescimento das despesas nas subfunções correlacionadas à Educação Básica, quando comparadas ao PIB e às despesas da União em todas as funções. Tal crescimento foi verificado especialmente a partir do ano de 2007. Em 2003, os recursos destinados à Educação Básica representavam, em termos proporcionais, 0,19% do PIB e 0,38% das despesas da União (todas as funções) e, em 2014, passaram a representar 0,50% do PIB e 1,26% das despesas da União, um crescimento de 163,16% e 231,58%, respectivamente. Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com a Educação Básica saltaram de R\$ 6,302 bilhões, em 2003, para R\$ 28,771 bilhões, em 2014, um crescimento de 356,52%.

O crescimento dos recursos destinados, pelo governo federal, à Educação Básica, em relação ao Ensino Superior, foi divulgado em relatório de “Prestação de Contas da Presidenta da República”, relativo ao ano de 2013.

De acordo com tal relatório, verificou-se nos últimos anos um aumento dos recursos destinados à educação, tendo em vista que:

[...] substanciais recursos novos foram introduzidos por modificações na legislação de financiamento da manutenção e desenvolvimento do ensino, principalmente a introdução do Fundeb, em 2007, e a eliminação progressiva da Desvinculação das Receitas da União (DRU), entre 2009 e 2011, recuperando uma década de perdas sobre o investimento federal em educação, para todos os níveis [...]. Nos últimos anos, houve um grande crescimento dos investimentos na educação básica e também da educação superior, ensejando um rearranjo no investimento público direto por estudante e na razão da educação superior sobre a educação básica. **O maior crescimento relativo da educação básica provocou uma correção progressiva no valor do gasto anual por aluno desse nível de ensino, que era muito baixo, fazendo com que a relação da educação superior sobre a educação básica por estudante se reduzisse de 10,1, em 2002, para 4,8, em 2011.** (BRASIL, 2014a, p. 376).

Entre 2007 e 2014, os recursos destinados à Educação Básica, comparados com o PIB cresceram, proporcionalmente, 163,16% (de 0,19% para 0,50%). Se compararmos com as despesas da União (todas as funções), os recursos da Educação Básica cresceram, proporcionalmente, 193,02% (de 0,43% para 1,26%).

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.

O crescimento dos recursos destinados à Educação Básica demonstra uma sintonia entre a destinação efetiva dos recursos pelo orçamento da União e as orientações do Ministério da Fazenda, quanto à necessidade de ampliação dos investimentos nesse nível de ensino. Entretanto, é importante destacar 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.

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a Lei Federal nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 (BRASIL, 1996), ao tratar da organização da educação nacional, determinou as atribuições de cada ente federado (União, Estados e Municípios) em relação à manutenção de cada nível de ensino. A LDB determina como atribuição dos municípios a

oferta da educação infantil e prioritariamente o ensino fundamental (art. 11, inciso V). Quanto aos estados previu-se que devem assegurar o ensino fundamental e oferecer prioritariamente o ensino médio (art. 10, inciso VI).

Quanto às atribuições da União, a LDB previu o seguinte:

Art. 9º A União incumbir-se-á de:

[...]

II - organizar, manter e desenvolver os órgãos e instituições oficiais do sistema federal de ensino e o dos Territórios;

III - 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; (BRASIL, 1996).

Em relação à educação básica, a LDB estabeleceu claramente que caberá aos municípios ofertar prioritariamente o ensino fundamental e aos Estados ofertar prioritariamente o ensino médio. Portanto, caberá prioritariamente aos estados e municípios a oferta da educação básica (ensino fundamental e médio) (BRASIL, 1996). Quanto ao ensino superior, a LDB não define de forma precisa a responsabilidade da União na oferta de tal nível de ensino, ao estabelecer que caberá à União manter as instituições oficiais do sistema federal de ensino, as universidades federais e os Institutos Federais de Educação, Ciência, Tecnologia, por exemplo. Embora a LDB defina como atribuição da União a manutenção das instituições federais de ensino, não determina a sua responsabilidade na manutenção da educação superior como um todo. A LDB determina ainda que caberá à União prestar assistência técnica e financeira aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios para o desenvolvimento de seus sistemas de ensino (o ensino fundamental e médio) (BRASIL, 1996).

Para Costa (2006), de acordo com as determinações da LDB, cabe à União o papel de coordenar e articular a política nacional de educação. Enquanto os estados e municípios ficam com a maior responsabilidade, é tímida a presença da União na educação básica. O governo federal nunca assumiu um papel ativo no financiamento de tal nível de ensino. 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.

O Ministério da Fazenda, por meio dos documentos analisados na primeira seção deste capítulo, orientou que caberia especialmente ao setor privado, subsidiado pelo poder público, atender a demanda dos pobres por educação superior. O acesso dos estudantes pobres ao ensino superior seria viabilizado pela oferta de crédito subsidiado para que os mesmos pudessem pagar por tal acesso. No caso do Programa Universidade para Todos (Prouni), criado posteriormente<sup>102</sup>, o apoio do poder público à oferta privada de educação superior é viabilizado pela renúncia fiscal da União a alguns impostos e contribuições que deveriam ser pagos pelas instituições privadas.

De acordo com Carvalho e Lopreato (2005), apesar do título do programa referir-se ao termo *universidade* em sentido amplo, o Prouni, na verdade, destina-se a qualquer tipo de instituição privada de ensino superior e as instituições privadas de ensino superior com fins lucrativos foram as que mais se beneficiaram. Tais instituições ficaram isentas, a partir da adesão ao programa, de praticamente todos os tributos que recolhiam: Imposto sobre a Renda das Pessoas Jurídicas (IRPJ); Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (Cofins) e o Programa de Integração Social (PIS). A contrapartida de tais instituições em número de bolsas “[...] é muito baixa, elas permanecem com o mesmo status institucional e continuam não se submetendo a fiscalização/regulação governamental” (CARVALHO; LOPREATO, 2005, p. 102).

As instituições sem fins lucrativos (confessionais e comunitárias) deixaram de recolher a Cofins e o PIS. De acordo com Carvalho e Lopreato (2005, p. 102), “O impacto sobre a rentabilidade [das confessionais e comunitárias] deve ser importante, uma vez que a isenção da Cofins estimula o aumento de matrículas e, consequentemente, o crescimento da receita operacional bruta, já que não há ônus tributário sobre a ampliação da prestação de serviços”.

<sup>102</sup> O Prouni concede bolsas de estudo integrais e parciais em cursos de graduação e sequenciais de formação específica, em instituições privadas de educação superior. Foi institucionalizado pela Lei nº 11.096, em 13 de janeiro de 2005. As instituições privadas que aderirem ao Programa recebem do governo, como contrapartida, a isenção de alguns tributos (BRASIL, 2005).

As instituições filantrópicas (beneficentes) foram favorecidas apenas com a isenção do PIS, tendo em vista que já eram isentas do pagamento do IRPJ, da CSLL e da Cofins.

De acordo com Carvalho (2011), o Prouni vinha cumprindo um duplo papel no governo Lula. Por um lado democratizou o acesso dos segmentos mais pobres da população à educação superior. Mas, por outro lado:

Há evidências de que o financiamento do programa representa a continuidade na manutenção do crescimento do segmento particular por meio da sustentação financeira de estabelecimentos educacionais. Isto ocorre por três caminhos: a renúncia fiscal em troca de bolsas de estudos aos estudantes carentes, as transferências orçamentárias para a concessão de bolsas permanência e o uso do crédito estudantil como medida complementar. (CARVALHO, 2011, p. 18)

As conclusões de Carvalho (2011), em relação ao Prouni como instrumento de apoio ao crescimento da educação superior privada, continuam válidas.

Na Tabela 15, a seguir, apresentamos os gastos tributários da União com a manutenção do Prouni, por meio das desonerações tributárias, e as despesas da União com a manutenção do FIES, como percentual do Gasto Federal Total em Educação.

O valor do Gasto Federal Total em Educação é obtido a partir da somatória dos recursos da Execução Orçamentária do Órgão Superior 26000 (Ministério da Educação) e das Unidades Orçamentárias 73107 (Recursos sob Supervisão do Ministério da Educação) e 74902 (Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento Estudantil – Ministério da Educação). Tais recursos constituem o orçamento total, sob a supervisão do MEC.

No período de 2003 a 2014, conforme demonstrado na Tabela 15, abaixo, os gastos do governo federal para a manutenção do FIES e do Prouni representaram, em média, 5,09% do Gasto Federal Total em Educação (Orçamento Total sob Supervisão do MEC). No período de 2003 a 2014, enquanto o orçamento total do MEC apresentou um crescimento de 172,22% (de R\$ 39,255 para 106,779 bilhões), os recursos destinados ao ensino privado, por meio do FIES e do Prouni, cresceram 880,42% (de R\$ 1,342 para 13,154 bilhões).

**Tabela 15** 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)

ANO	GASTO FEDERAL TOTAL EM EDUCAÇÃO R\$ (A)	PROUNI	FIES	TOTAL PROUNI + FIES (B)	% (B)/(A)
2003	39.225.224.141	-	1.341.626.724	1.341.626.724	3,42
2004	38.986.086.525	-	1.237.629.607	1.237.629.607	3,17
2005	40.506.998.062	177.086.854	1.305.932.989	1.483.019.844	3,66
2006	46.417.407.282	343.798.715	1.455.157.896	1.798.956.611	3,88
2007	52.832.416.426	535.882.639	1.490.535.757	2.026.418.396	3,84
2008	57.662.164.755	631.266.786	1.699.753.769	2.331.020.555	4,04
2009	68.752.485.193	735.511.137	1.922.681.718	2.658.192.855	3,87
2010	82.428.536.504	762.939.552	2.276.285.230	3.039.224.781	3,69
2011	92.101.478.182	698.659.132	3.052.490.346	3.751.149.478	4,07
2012	87.404.409.903	890.479.903	3.962.044.038	4.852.523.941	5,55
2013	96.526.150.733	830.190.930	8.372.431.851	9.202.622.781	9,53
2014	106.778.671.684	625.001.269	12.528.635.389	13.153.636.658	12,32
<b>Δ 2003-2014</b>	<b>172,22%</b>	-	<b>833,84%</b>	<b>880,42%</b>	

**Fonte:** a) FIES. Senado Federal (Portal Orçamento). Demonstrativo da Execução Orçamentária por Órgãos e Unidades Orçamentárias (2003-2014).

b) Prouni (ano 2014): Secretaria da Receita Federal. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária - (Gastos Tributários) – PLOA 2014; Prouni (ano 2013): Secretaria da Receita Federal. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária - (Gastos Tributários) – 2013; Prouni (anos 2006-2012): Secretaria da Receita Federal. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária - (Gastos Tributários) - Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2008-2012; Prouni (ano 2005): IPEA. Boletim de Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise, nº16, nov. 2008.

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.

Na Tabela 16, abaixo, apresentamos uma comparação discriminada entre os valores inicialmente previstos no orçamento da União (Dotação Inicial) e os valores efetivamente liquidados do Gasto Federal Total em Educação (Orçamento Total sob Supervisão do MEC).

Por meio de tal comparação evidenciamos que, nos últimos três anos do governo Dilma (2011-2014), os recursos destinados ao FIES foram tratados com absoluta prioridade. Os valores efetivamente liquidados do orçamento total sob a supervisão do MEC foram

inferiores em relação à dotação inicial (valores previstos). Entretanto, os valores liquidados destinados ao FIES foram expressivamente superiores aos valores inicialmente previstos. Em 2014, por exemplo, os recursos liquidados do FIES foram 631,41% superiores aos valores previstos na dotação inicial. Nesse caso, os números falam por si e não escondem o apoio efetivo do governo federal à expansão da educação superior privada no país.

**Tabela 16** Gasto federal total em educação: comparativo entre os valores orçamentários previstos (dotação inicial) e os valores liquidados (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA)

		2009	2010	2011	2012	2013	2014
MEC (ÓRGÃO)	DOTAÇÃO INICIAL (A)	56.174.843.145	67.177.653.559	78.841.426.072	87.214.072.048	89.865.001.400	98.244.723.516
	LIQUIDADO (B)	57.941.234.387	71.546.762.392	79.243.043.748	73.831.584.867	79.275.733.108	83.462.383.728
	Diferença B/A	3,14%	6,50%	0,51%	-15,34%	-11,78%	-15,05%
RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO MEC	DOTAÇÃO INICIAL (A)	8.888.569.088	8.605.488.883	8.839.316.309	10.956.982.751	10.828.220.878	11.682.269.975
	LIQUIDADO (B)	8.888.569.088	8.605.488.883	9.805.944.089	9.610.780.999	10.086.055.154	10.787.652.568
	Diferença B/A	0,00%	0,00%	10,94%	-12,29%	-6,85%	-7,66%
FIES	DOTAÇÃO INICIAL (A)	1.922.746.088	2.276.287.782	2.213.233.430	2.704.164.585	1.968.349.537	1.712.952.672
	LIQUIDADO (B)	1.922.681.718	2.276.285.230	3.052.490.346	3.962.044.038	7.164.362.471	12.528.635.389
	Diferença B/A	0,00%	0,00%	37,92%	46,52%	263,98%	631,41%
ORÇAMENTO TOTAL SOB SUPERVISÃO DO MEC	DOTAÇÃO INICIAL (A)	66.986.158.322	78.059.430.224	89.893.975.811	100.875.219.384	102.661.571.815	111.639.946.163
	LIQUIDADO (B)	68.752.485.193	82.428.536.504	92.101.478.182	87.404.409.903	96.526.150.733	106.778.671.684
	Diferença B/A	2,64%	5,60%	2,46%	-13,35%	-5,98%	-4,35%
		2003	2004	2005	2006	2007	2008
MEC (ÓRGÃO)	DOTAÇÃO INICIAL (A)	32.796.228.049	30.678.897.661	34.878.132.226	34.510.543.551	42.376.711.814	46.110.630.819
	LIQUIDADO (B)	32.900.143.163	32.602.875.375	33.228.878.461	38.100.662.442	44.108.629.248	48.000.828.885
	Diferença B/A	0,32%	6,27%	-4,73%	10,40%	4,09%	4,10%
RECURSOS SOB SUPERVISÃO DO MEC	DOTAÇÃO INICIAL (A)	4.673.773.861	5.435.401.190	5.135.763.189	6.863.322.737	7.130.945.175	7.643.870.155
	LIQUIDADO (B)	4.983.454.254	5.145.581.543	5.972.186.613	6.861.586.944	7.233.251.421	7.961.582.101
	Diferença B/A	6,63%	-5,33%	16,29%	-0,03%	1,43%	4,16%
FIES	DOTAÇÃO INICIAL (A)	1.294.891.693	1.545.542.637	1.763.684.994	1.313.951.983	1.506.183.575	1.656.135.269
	LIQUIDADO (B)	1.341.626.724	1.237.629.607	1.305.932.989	1.455.157.897	1.490.535.757	1.699.753.769
	Diferença B/A	3,61%	-19,92%	-25,95%	10,75%	-1,04%	2,63%
ORÇAMENTO TOTAL SOB SUPERVISÃO DO MEC	DOTAÇÃO INICIAL (A)	38.764.893.603	37.659.841.488	41.777.580.410	42.687.818.271	51.013.840.564	55.410.636.243
	LIQUIDADO (B)	39.225.224.140	38.986.086.526	40.506.998.063	46.417.407.283	52.832.416.426	57.662.164.755
	Diferença B/A	1,19%	3,52%	-3,04%	8,74%	3,56%	4,06%

**Fonte:** Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração do autor com base nos demonstrativos (2003 – 2014) da Execução Orçamentária por Órgão e Unidades Orçamentárias.

Em 2010, o governo Lula adotou regras mais flexíveis para elevar o número de matrículas na educação superior privada subsidiadas pelo Fies. De acordo com Toledo, Saldanã e Burgarelli (2015), os juros caíram de 6,5% para 3,4% ao ano, abaixo da inflação, a exigência do fiador foi relaxada e o prazo de quitação prolongado. O número de alunos financiados pelo Fies subiu de 150 mil, em 2010, para 2,1 milhões em 2015.

Para Toledo, Saldanã e Burgarelli (2015), as novas regras permitiram, a partir de 2010, uma forte transferência de recursos públicos para grandes grupos educacionais privados. Doze mantenedoras, vinculadas ao Kroton-Anhanguera, receberam juntas mais de R\$ 2 bilhões, o dobro, por exemplo, da Embraer que fabrica aviões militares. Outros grupos receberam vultosas quantias: a Estácio recebeu R\$ 683 milhões e a Unip R\$ 390 milhões.

De acordo com Celso Napolitano (s/d *apud* TOLEDO; SALDANÃ; BURGARELLI, 2015), presidente da Federação dos Professores do Estado de São Paulo (Fepesp), a relação das instituições privadas com o Fies é de “[...] capitalismo sem risco. Elas não precisam competir por preço, não têm dificuldades de reajustar valores, não tem crise, nem problema com aluno”.

No início de 2015, após a reeleição da presidente Dilma, foram promovidas mudanças nas regras do Fies. Tais regras acabaram por restringir o acesso, ao determinar que os alunos devem obter pelo menos 450 pontos no Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e a nota da redação precisa ser superior a zero. Os grandes grupos educacionais foram contrários a tais mudanças, pois acumularam perdas no valor de suas ações negociadas na Bolsa de Valores. (TOLEDO; SALDANÃ; BURGARELLI, 2015).

Recentemente, em junho de 2015, o governo federal pressionado pelos grandes grupos educacionais anunciou que irá disponibilizar 61,5 mil novos contratos para o segundo semestre de 2015, totalizando 314 mil novos contratos em todo o ano. O número de contratos (novas vagas no Fies) é 57,1% inferior aos 732 mil oferecidos em 2014. Tal anúncio, aquém da expectativa do mercado, resultou em nova queda do valor das ações das principais empresas educacionais (MEIBAK, 2015). De acordo com as novas regras do Fies, anunciadas no início de 2015, a taxa de juros a ser cobrada dos estudantes que aderirem ao Fies subiu de 3,4% ao ano para 6,5%, a mesma taxa praticada antes das mudanças promovidas pelo governo Lula, em janeiro de 2010. Mesmo com o aumento da taxa de juros para 6,5%, o Fies continua sendo atraente, tendo em vista que a taxa de juros, subsidiada pelo governo federal, é inferior

à inflação prevista e o financiamento a ser pago no futuro torna-se inferior ao custo atual da mensalidade.

O Ministério da Educação e o Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento, em junho de 2015, ao apresentarem as novas regras do Fies, defenderam a destinação de recursos públicos para o setor privado como forma de democratizar e ampliar o acesso de estudantes ao ensino superior. De acordo com esses ministérios, o FIES, juntamente com o Programa Universidade para Todos (Prouni) e o Sistema de Seleção Unificada (Sisu), “[...] tem se apresentado como indutor do processo de democratização da educação superior, garantindo o acesso e a permanência em cursos superiores de contingente populacional que historicamente esteve excluído desse nível educacional” (BRASIL, 2015).

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

Quanto à orientação da área econômica que atribuía ao setor privado a responsabilidade em atender a demanda dos pobres por educação superior, Castro e Corbucci (2004, p. 152) esclarecem que tal opção “[...] já tem dado mostras de seus limites. Apesar do crescimento das matrículas nos cursos de graduação ter sido expressivo nos últimos anos, também tem crescido o percentual de vagas não preenchidas” e concluem: “[...] a experiência desses países considerados exitosos, em termos de desenvolvimento socioeconômico, sugere que a participação do poder público na educação superior deve ser preponderante” (CASTRO; CORBUCCI, 2004, p. 152).

Ao priorizar a ampliação do acesso da educação superior por meio de instituições privadas e ao propor a focalização do investimento público na educação básica, o Ministério da Fazenda indicava, como desdobramento, a restrição dos recursos da União para manutenção das universidades federais e a participação preponderante das instituições privadas na oferta desse nível de ensino.

Para analisar os recursos destinados pelo orçamento da União para as universidades federais foi necessária uma verificação mais pormenorizada de tais recursos. Para tanto utilizamos o Demonstrativo da Execução Orçamentária por Unidades Orçamentárias para analisar os recursos repassados para cada uma das universidades federais, incluindo os recursos para a manutenção de seus hospitais universitários. A partir de 2009, os Hospitais Universitários foram transformados em Unidades Orçamentárias próprias<sup>103</sup>. A partir de então, foi necessário contemplar, na coleta de dados, tais unidades orçamentárias, para que pudéssemos elaborar as tabelas relativas aos recursos repassados pela União para a manutenção das universidades federais, incluindo os hospitais universitários.

**Tabela 17** Despesas da União com as universidades federais, como percentual do PIB e das despesas da União (todas as funções) (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA)

ANO	PIB (A)	DESPESAS TOTAIS DA UNIÃO (TODAS AS FUNÇÕES) (B)	DESPESAS COM AS UNIVERSIDADES FEDERAIS		
			R\$ (C)	% C/A	% C/B
2003	3.250.982.543.168	1.656.529.366.566	16.827.902.088	0,52	1,02
2004	3.472.882.432.679	1.610.244.593.133	19.060.833.662	0,55	1,18
2005	3.603.083.100.642	1.836.254.366.329	18.408.298.661	0,51	1,00
2006	3.837.538.591.583	1.885.024.558.316	22.562.547.967	0,59	1,20
2007	4.176.282.791.289	1.880.377.574.322	24.222.544.228	0,58	1,29
2008	4.518.194.373.219	1.830.292.203.324	26.073.363.294	0,58	1,42
2009	4.613.480.956.582	1.963.359.889.516	30.706.012.287	0,67	1,56
2010	5.129.456.149.500	1.986.084.053.293	35.426.933.937	0,69	1,78
2011	5.414.034.173.400	2.075.179.376.909	37.802.840.192	0,70	1,82
2012	5.533.740.251.451	2.032.656.649.882	35.370.114.929	0,64	1,74
2013	5.701.847.256.570	1.999.301.596.750	39.017.383.884	0,68	1,95
2014	5.740.615.577.871	2.284.954.042.002	41.076.643.811	0,72	1,80
Δ 2003-2014	76,58%	37,94%	144,10%	38,46%	76,47%
✗ 2003-2014				0,62%	1,48%

**Fonte:** Banco Central do Brasil (PIB – Produto Interno Bruto em R\$ correntes); Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração do autor com base nos demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção (2003-2014).

<sup>103</sup> De acordo com a Presidência da República (BRASIL, 2010, p. 548), em 2009 ocorreu “[...] a criação de unidades orçamentárias próprias para cada Hospital Universitário (HU), distintas da unidade orçamentária da Universidade-mãe”. Com essa reorganização, os pagamentos ao pessoal estatutário dos Hospitais Universitários (médicos, enfermeiras e técnicos em geral), por exemplo, antes englobadas no orçamento das Universidades Federais, e contabilizadas como subfunção Ensino Superior, passaram a ser contabilizadas, na subfunção Assistência Hospitalar e Ambulatorial, e podem ser visualizadas em cada hospital.

Na Tabela 17, acima, apresentamos os recursos repassados pela União para a manutenção das universidades federais, incluindo os hospitais universitários, como percentual do PIB e das despesas da União em todas as funções.

Em 2003, os recursos destinados às universidades federais, representavam proporcionalmente, 0,52% do PIB e 1,02% das despesas da União (todas as funções). Em 2014, passaram a representar 0,72% do PIB e 1,80% das despesas da União (todas as funções), um crescimento proporcional de 38,46% e 76,47%, respectivamente.

Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com as universidades federais foram elevadas de R\$ 16,828 bilhões, em 2003, para R\$ 41,077 bilhões, em 2014, um crescimento de 144,10%. Esses números demonstram que houve crescimento dos recursos destinados às universidades federais no período de 2003 a 2014. Porém, a comparação entre o crescimento dos recursos destinados às universidades federais (144,10%) com os recursos destinados à Educação Básica (356,52%) possibilita confirmar que houve uma prioridade dos investimentos neste último nível de ensino.

Na Tabela 18, a seguir, apresentamos uma comparação entre os recursos da União destinados ao financiamento das universidades federais e à educação básica.

No período de 2003 a 2014, os recursos destinados pela União à Educação Básica comparados ao PIB cresceram, proporcionalmente, 163,16% (de 0,19% para 0,50%), enquanto os recursos destinados às universidades apresentaram um crescimento de 38,46% (de 0,52% para 0,72%). No mesmo período, os recursos destinados à Educação Básica e às universidades federais comparados com as despesas da União (todas as funções) apresentaram o seguinte resultado: os recursos destinados à Educação Básica cresceram 231,58% (de 0,38% para 1,26%), enquanto os recursos destinados às universidades apresentaram um crescimento de 76,47% (de 1,02% para 1,80%), conforme demonstramos na Tabela 18.

Em termos financeiros, os recursos da Educação Básica foram elevados de R\$ 6,302 bilhões, em 2003, para R\$ 28,771 bilhões em 2014, um crescimento de 356,52%. Os recursos destinados às universidades federais apresentaram crescimento menor: foram elevados de R\$ 16,828 bilhões, em 2003, para R\$ 41,077 bilhões em 2014, um crescimento de 144,10%. No período de 2003 a 2014, os recursos destinados pelo governo federal à Educação Básica cresceram, praticamente, 2,5 vezes mais que os recursos destinados às universidades federais.

**Tabela 18** Despesas da União com as universidades federais e com as subfunções típicas da Educação, correlacionadas à Educação Básica, como percentual do PIB e das despesas da União (todas as funções) (2003-2013). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA)

ANO	PIB (A)	DESPESAS UNIÃO (TODAS AS FUNÇÕES) (B)	DESPESAS COM AS UNIVERSIDADES FEDERAIS			DESPESAS COM A EDUCAÇÃO BÁSICA		
			R\$ (C)	% C/A	% C/B	R\$ (D)	% D/A	% C/B
2003	3.250.982.543.168	1.656.529.366.566	16.827.902.088	0,52	1,02	6.302.215.859	0,19	0,38
2004	3.472.882.432.679	1.610.244.593.133	19.060.833.662	0,55	1,18	3.124.510.057	0,09	0,19
2005	3.603.083.100.642	1.836.254.366.329	18.408.298.661	0,51	1,00	5.455.064.286	0,15	0,30
2006	3.837.538.591.583	1.885.024.558.316	22.562.547.967	0,59	1,20	6.836.020.799	0,18	0,36
2007	4.176.282.791.289	1.880.377.574.322	24.222.544.228	0,58	1,29	8.012.434.094	0,19	0,43
2008	4.518.194.373.219	1.830.292.203.324	26.073.363.294	0,58	1,42	12.951.780.994	0,29	0,71
2009	4.613.480.956.582	1.963.359.889.516	30.706.012.287	0,67	1,56	17.103.248.165	0,37	0,87
2010	5.129.456.149.500	1.986.084.053.293	35.426.933.937	0,69	1,78	24.019.682.980	0,47	1,21
2011	5.414.034.173.400	2.075.179.376.909	37.802.840.192	0,70	1,82	28.442.890.753	0,53	1,37
2012	5.533.740.251.451	2.032.656.649.882	35.370.114.929	0,64	1,74	28.230.899.044	0,51	1,39
2013	5.701.847.256.570	1.999.301.596.750	39.017.383.884	0,68	1,95	28.426.500.282	0,50	1,42
2014	5.740.615.577.871	2.284.954.042.002	41.076.643.811	0,72	1,80	28.770.566.457	0,50	1,26
Δ 2003-2014	76,58%	37,94%	144,10%	38,46%	76,47%	356,52%	163,16%	231,58%
XX 2003-2014				0,64%	1,47%		0,33	0,82

**Fonte:** Banco Central do Brasil (PIB – Produto Interno Bruto em R\$ correntes); Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração do autor com base nos demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção (2003-2014).

As comparações dos recursos destinados à Educação Básica e às universidades federais, em relação ao PIB e às despesas da União, demonstram que ocorreu um crescimento superior dos recursos destinados à educação básica. A orientação presente nos documentos do Ministério da Fazenda, analisados no início deste capítulo, que indicavam a necessidade de priorizar a destinação de recursos para a educação básica se traduziu efetivamente no maior crescimento dos recursos do orçamento da União para tal nível de ensino, quando comparado com os recursos destinados às universidades federais.

A maior destinação pelo governo federal dos recursos à educação básica, em relação às universidades federais, não resultou na superação da grave situação de subfinanciamento e de precariedade estrutural da educação básica. Para tanto, deveria ocorrer uma ampliação mais significativa de recursos e a adoção de medidas estruturais que priorizassem, efetivamente, o financiamento das políticas sociais em detrimento dos interesses do setor financeiro, que continua sendo o principal beneficiário dos recursos da União, conforme já demonstramos, na

análise dos recursos destinados pela União para o pagamento da dívida pública (Tabelas 3, 4, 5, 6, e 7).

Analisaremos a seguir, na Tabela 19, os recursos destinados ao financiamento das universidades federais, em relação aos recursos destinados à dívida pública.

**Tabela 19** 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)

ANO	DESPESAS TOTAIS COM A DÍVIDA (JUROS, AMORTIZAÇÕES E REFINANCIAMENTO) (A)	DESPESAS COM JUROS E AMORTIZAÇÕES DA DÍVIDA (B)	DESPESAS COM AS UNIVERSIDADES FEDERAIS (C)	(C)/(A) %	(C)/(B) %
2003	986.044.314.791	285.967.500.477	16.827.902.088	1,71	5,88
2004	902.666.513.269	269.951.599.533	19.060.833.662	2,11	7,06
2005	1.056.334.293.359	234.128.833.286	18.408.298.661	1,74	7,86
2006	1.032.555.541.443	438.681.929.312	22.562.547.967	2,19	5,14
2007	939.821.985.959	364.227.710.702	24.222.544.228	2,58	6,65
2008	812.525.207.164	410.809.196.704	26.073.363.294	3,21	6,35
2009	889.438.144.374	526.823.992.266	30.706.012.287	3,45	5,83
2010	838.371.670.824	348.810.896.829	35.426.933.937	4,23	10,16
<b>TOTAL 2003-2010</b>	<b>7.457.757.671.182</b>	<b>2.879.401.659.109</b>	<b>193.288.436.124</b>	<b>2,59</b>	<b>6,71</b>
2011	876.148.624.671	297.201.040.488	37.802.840.192	4,31	12,72
2012	884.044.458.630	535.137.092.309	35.370.114.929	4,00	6,61
2013	794.187.601.206	525.064.216.562	39.017.383.884	4,91	7,43
2014	1.016.749.318.664	377.467.101.004	41.076.643.811	4,04	10,88
<b>TOTAL 2011-2014</b>	<b>3.571.130.003.171</b>	<b>1.734.869.450.363</b>	<b>153.266.982.816</b>	<b>4,29</b>	<b>8,83</b>
<b>TOTAL 2003-2014</b>	<b>11.028.887.674.353</b>	<b>4.614.271.109.473</b>	<b>346.555.418.940</b>	<b>3,14%</b>	<b>7,51%</b>

**Fonte:** Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração do autor com base nos demonstrativos (2003 – 2014) da Execução Orçamentária por Órgão e Unidades Orçamentárias e Execução Orçamentária por Grupo Natureza da Despesa – GND.

Na Tabela 19, apresentamos as despesas da União com a dívida pública em duas colunas. Na primeira coluna incluímos as despesas totais da União com a dívida: juros, amortizações e refinanciamento; na segunda, incluímos apenas as despesas com os juros e amortizações.

Entre os pesquisadores que se dedicam à investigação do financiamento da educação superior, não há consenso a respeito da forma de contabilização pela União das despesas com a dívida. Alguns pesquisadores entendem que apenas os juros e amortizações deveriam ser

considerados como despesas e o refinanciamento deveria ser desconsiderado, por tratar-se de uma permuta contábil que não contribui “para a efetiva execução orçamentária e implementação de políticas públicas” (AMARAL, 2003, p. 63). De acordo com Pinto (2000 *apud* AMARAL, 2003, p. 63): “[...] trata-se de um dinheiro virtual, de existência apenas contábil, que entra na coluna da Receita, como OC [outros custeios] e sai na coluna da Despesa como Juros e Amortizações [...]”. Entretanto, como vimos anteriormente, a “Auditoria Cidadã da Dívida” inclui nas despesas da União com a dívida pública os juros, as amortizações e também o refinanciamento, a chamada “rolagem” da dívida. De acordo com Fattorelli e Ávila (2012b, p. 2): “[...] parte significativa dos juros nominais, referente à remuneração da atualização monetária calculada pelo IGP-M” é embutida pelo governo federal, erroneamente, na rubrica refinanciamento.

Se considerarmos apenas as despesas com juros e amortizações, o montante de recursos do orçamento da União empregado já é bastante elevado. No período de 2003 a 2014, a União destinou, cumulativamente, R\$ 4,614 trilhões, o equivalente a R\$ 384,500 bilhões ao ano, para o pagamento de juros e amortizações da dívida. Nesse mesmo período as universidades federais receberam da União, cumulativamente, R\$ 346,555 bilhões, o equivalente a R\$ 28,880 bilhões ao ano, 13,31 vezes menos recursos que os destinados ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública. Os recursos destinados, cumulativamente, às universidades federais no período de 2003 a 2014 representaram 7,51% dos recursos destinados ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública.

Se considerarmos as despesas totais com juros, amortizações e com o refinanciamento da dívida, verificamos que a União destinou cumulativamente, no período de 2003 a 2014, R\$ 11,029 trilhões, o equivalente a R\$ 919,083 bilhões ao ano para o pagamento da dívida. Nesse mesmo período, as universidades federais receberam, cumulativamente, R\$ 346,555 bilhões, o equivalente a R\$ 28,880 bilhões ao ano, 31,82 vezes menos recursos que os destinados ao pagamento dos juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública. Os recursos destinados, cumulativamente, às universidades federais no período de 2003 a 2014 representaram apenas 3,14% das despesas totais do governo federal com a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento), conforme apresentado na Tabela 19.

Na Tabela 20, abaixo, apresentamos os recursos repassados pela União para a manutenção das universidades federais como percentual das despesas da União com a função

Educação. Verificamos que, em termos financeiros, no período de 2003 a 2014, houve crescimento 144,10% dos recursos destinados às universidades federais: de R\$ 16,828 bilhões para R\$ 41,077 bilhões. Houve uma redução dos recursos destinados às universidades federais, quando comparados com as despesas da União com a função Educação. Em termos proporcionais, verificou-se um decréscimo de 22,46% dos recursos destinados às universidades federais, quando comparados com os recursos destinados à função Educação (de 62,59% para 48,53%).

**Tabela 20** 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)

ANO	DESPESAS COM A FUNÇÃO EDUCAÇÃO (A)	DESPESAS COM AS UNIVERSIDADES FEDERAIS	
		R\$ (B)	% A/B
2003	26.884.296.223	16.827.902.088	62,59
2004	25.767.606.329	19.060.833.662	73,97
2005	26.856.681.601	18.408.298.661	68,54
2006	31.319.091.126	22.562.547.967	72,04
2007	37.409.814.975	24.222.544.228	64,75
2008	41.075.120.934	26.073.363.294	63,48
2009	50.844.792.868	30.706.012.287	60,39
2010	64.007.866.621	35.426.933.937	55,35
2011	72.340.209.676	37.802.840.192	52,26
2012	67.632.051.183	35.370.114.929	52,30
2013	75.575.245.707	39.017.383.884	51,63
2014	84.649.023.540	41.076.643.811	48,53
Δ 2003-2014	214,86%	144,10%	-22,46%
̄x 2003-2014			60,49%

**Fonte:** Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração do autor com base nos Demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção (2003-2014).

Na Tabela 20, verificamos que, no período de 2003 a 2014, houve dois momentos distintos. No período de 2003 a 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.

No período de 2003 a 2006, verificou-se um crescimento de 15,10% dos recursos destinados às universidades federais, quando comparados com as despesas da União com a

função Educação (de 62,59% para 72,04%). De 2006 a 2014, houve um decréscimo dos recursos destinados às universidades. Nesse período, os recursos destinados às universidades federais, quando comparados com os recursos destinados à função Educação, sofreram uma queda proporcional de 32,63% (de 72,04% para 48,53%).

Os números acima demonstram que os recursos destinados às universidades federais, especialmente a partir de 2007, vêm sendo proporcionalmente reduzidos, quando comparados com as despesas com a função Educação. O percentual das despesas com a função Educação (48,53%) que foi destinado às universidades federais em 2014 é menor do que o percentual destinado 2003 (62,59%).

Além da comparação das despesas das universidades federais com as despesas da União com a função Educação, tomaremos como outro parâmetro de análise os recursos destinados às universidades como percentual do Gasto Federal Total em Educação<sup>104</sup>.

Apresentamos a seguir (Tabela 21) os recursos repassados pela União para a manutenção das universidades federais como percentual do Gasto Federal Total em Educação.

A Tabela 21 revela que, no período de 2003 a 2014, houve uma redução proporcional dos recursos destinados às universidades federais de 10,33%, quando comparados com o Gasto Federal Total em Educação (de 42,90% para 38,47%). Verificamos, também, que no período de 2003 a 2006, houve um crescimento proporcional dos recursos destinados às universidades. O percentual dos recursos do Gasto Federal Total em Educação destinado às universidades federais cresceu 13,31%, de 2003 a 2006 (de 42,90% para 48,61%). De 2007 a 2014 houve uma queda constante e acentuada. Nesse período, os recursos destinados às universidades sofreram uma queda de 20,86% (de 48,61%, em 2006, para 38,47%, em 2014). O percentual do Gasto Federal Total em Educação, destinado às universidades federais em 2014 (38,47%), foi menor do que o percentual destinado em 2003 (42,90%).

---

<sup>104</sup> Como visto anteriormente, o Gasto Federal Total em Educação é obtido a partir da somatória dos recursos da Execução Orçamentária do Órgão Superior 26000 (Ministério da Educação) e das Unidades Orçamentárias 73107 (Recursos sob Supervisão do Ministério da Educação – Transferências para Estados, Distrito Federal e Municípios) e 74902 (Recursos sob Supervisão do Fundo de Financiamento Estudantil – Ministério da Educação). Tais recursos constituem o Orçamento Total sob supervisão do MEC.

**Tabela 21** 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)

ANO	GASTO FEDERAL TOTAL EM EDUCAÇÃO R\$ (A)	DESPESAS COM AS UNIVERSIDADES FEDERAIS	
		R\$ (B)	% B/A
2003	39.225.224.141	16.827.902.088	42,90
2004	38.986.086.525	19.060.833.662	48,89
2005	40.506.998.062	18.408.298.661	45,44
2006	46.417.407.282	22.562.547.967	48,61
2007	52.832.416.426	24.222.544.228	45,85
2008	57.662.164.755	26.073.363.294	45,22
2009	68.752.485.193	30.706.012.287	44,66
2010	82.428.536.504	35.426.933.937	42,98
2011	92.101.478.182	37.802.840.192	41,04
2012	87.404.409.903	35.370.114.929	40,47
2013	96.526.150.733	39.017.383.884	40,42
2014	106.778.671.684	41.076.643.811	38,47
Δ 2003-2013	172,22%	144,10%	-10,33%
☒ 2003-2013			43,75%

**Fonte:** Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração do autor com base nos demonstrativos (2003 – 2014) da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção, Execução Orçamentária por Órgão (MEC) e Execução Orçamentária por Órgão e Unidades Orçamentárias.

Na Tabela 22, abaixo, apresentamos os recursos destinados às universidades de acordo com os Grupos de Natureza da Despesa (GND)<sup>105</sup>. Destaca-se o crescimento dos recursos

<sup>105</sup> Os Grupos de Natureza da Despesa são uma forma de classificação da despesa, empregada na lei orçamentária. De acordo com o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (2014), essa forma de classificação das despesas compõe-se de seis categorias, discriminadas a seguir: **1) Pessoal e Encargos Sociais:** Despesas orçamentárias com pessoal ativo, inativo e pensionistas, relativas a mandatos eletivos, cargos, funções ou empregos, civis, militares e de membros de Poder, com quaisquer espécies remuneratórias, tais como vencimentos e vantagens, fixas e variáveis, subsídios, proventos da aposentadoria, reformas e pensões, inclusive adicionais, gratificações, horas extras e vantagens pessoais de qualquer natureza, bem como encargos sociais e contribuições recolhidas pelo ente às entidades de previdência, conforme estabelece o *caput* do art. 18 da Lei Complementar 101, de 2000; **2) Juros e Encargos da Dívida:** Despesas orçamentárias com o pagamento de juros, comissões e outros encargos de operações de crédito internas e externas contratadas, bem como da dívida pública mobiliária; **3) Outras Despesas Correntes:** Despesas orçamentárias com aquisição de material de consumo, pagamento de diárias, contribuições, subvenções, auxílio-alimentação, auxílio-transporte, além de outras despesas da categoria econômica "Despesas Correntes" não classificáveis nos demais grupos de natureza de despesa; **4) Investimentos:** Despesas orçamentárias com softwares e com o planejamento e a execução de obras, inclusive com a aquisição de imóveis considerados necessários à realização destas últimas, e com a aquisição de instalações, equipamentos e material permanente; **5) Inversões Financeiras:** Despesas orçamentárias com a aquisição de imóveis ou bens de capital já em utilização; aquisição de títulos representativos do capital de empresas ou entidades de qualquer espécie, já constituídas, quando a operação não importe aumento do capital; e com a constituição ou aumento do capital de empresas, além de outras despesas classificáveis neste grupo; **6) Amortização da**

destinados aos investimentos e às Outras Despesas Correntes (custeio). No período de 2003 a 2014, os recursos para investimentos e custeio cresceram, em termos financeiros, 497,92% e 245,93%, respectivamente. Nesse mesmo período, em relação ao total de recursos destinados às universidades federais, os recursos para Outras Despesas Correntes (custeio) cresceram, proporcionalmente, 41,74% (de 11,02%, em 2003 para 15,62%, em 2014) e os recursos para investimento cresceram, proporcionalmente, 146,60% (de 1,03%, em 2003 para 2,54%, em 2014). 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. Porém, o crescimento dos recursos destinados ao custeio (ODC) tem se mantido, mesmo após a conclusão do Reuni. Quanto aos recursos destinados aos investimentos, a partir de 2011, observamos um decréscimo de 65,59%: de R\$ 3,025 bilhões para R\$ 1,041 bilhão, em 2014, conforme demonstrado na Tabela 22.

**Tabela 22** Recursos destinados às universidades federais, de acordo com a natureza da despesa (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA)

ANO	AMORTIZAÇÃO, INVERSÕES E JUROS		INVESTIMENTOS		OUTRAS DESPESAS CORRENTES		PESSOAL		TOTAL	
	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%	R\$	%
2003	9.643.378	0,06	174.157.758	1,03	1.855.215.000	11,02	14.788.885.952	87,88	16.827.902.088	100
2004	5.082.958	0,03	242.023.868	1,27	2.301.125.364	12,07	16.512.601.472	86,63	19.060.833.662	100
2005	5.889.630	0,03	330.664.434	1,80	2.441.839.420	13,26	15.629.905.177	84,91	18.408.298.661	100
2006	5.411.257	0,02	472.515.367	2,09	2.706.871.809	12,00	19.377.749.534	85,88	22.562.547.967	100
2007	10.128.817	0,04	895.233.540	3,70	3.155.521.016	13,03	20.161.660.855	83,24	24.222.544.228	100
2008	3.725.259	0,01	904.305.020	3,47	3.430.352.111	13,16	21.734.980.903	83,36	26.073.363.294	100
2009	12.330.211	0,04	2.076.758.900	6,76	4.159.999.673	13,55	24.456.923.503	79,65	30.706.012.287	100
2010	15.209.728	0,04	2.214.961.943	6,25	5.393.012.242	15,22	27.803.750.025	78,48	35.426.933.937	100
2011	5.899.837	0,02	3.024.682.925	8,00	5.833.297.755	15,43	28.938.959.675	76,55	37.802.840.192	100
2012	28.573.757	0,08	775.637.225	2,19	5.302.232.002	14,99	29.263.671.945	82,74	35.370.114.929	100
2013	22.377.848	0,06	818.471.796	2,10	6.486.834.030	16,59	31.689.700.211	81,22	39.017.383.884	100
2014	13.844.193	0,03	1.041.317.270	2,54	6.417.761.955	15,62	33.603.720.393	81,81	41.076.643.811	100
	<b>43,56%</b>		<b>497,92%</b>		<b>245,93%</b>		<b>127,22%</b>		<b>144,10%</b>	
<b>Média %</b>	<b>0,04</b>		<b>3,43</b>		<b>13,83</b>		<b>82,70</b>			

**Fonte:** Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração do autor com base no demonstrativo da Execução Orçamentária por Órgãos e Unidades Orçamentárias (2003-2014).

---

**Dívida:** Despesas orçamentárias com o pagamento e/ou refinanciamento do principal e da atualização monetária ou cambial da dívida pública interna e externa, contratual ou mobiliária.

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.

A análise discriminada que realizamos a respeito dos recursos destinados à Função Educação, às subfunções correlacionadas à Educação Básica e às universidades federais nos permite concluir que houve sintonia entre os recursos efetivamente alocados pelo fundo público às universidades e as recomendações do Ministério da Fazenda, para que os recursos da União fossem direcionados prioritariamente para a Educação Básica. Como consequência de tal prioridade os recursos destinados às universidades federais, quando comparados às despesas da União (Tabela 18), 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.

As universidades federais, proporcionalmente, têm perdido espaço para a Educação Básica na partilha dos recursos da União. 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.

O discurso em torno da prioridade da educação básica tem sido muito mais uma tentativa de o governo buscar legitimidade social para a redução dos recursos de outras áreas sociais, inclusive das universidades federais. Entretanto, a despeito das intenções das autoridades da área econômica, os diferentes segmentos que compõem as universidades federais conseguem ampliar as despesas com o ensino superior quando, por exemplo, por

meio de greves conseguem “arrancar” do governo federal o reajuste dos salários dos professores e funcionários.

As autoridades da área econômica não podem continuar utilizando os estudantes e servidores das universidades federais como “bodes expiatórios” da crônica situação de subfinanciamento das escolas públicas de educação básica. Ademais, apesar da elevação dos recursos financeiros destinados ao financiamento das universidades federais no período 2003 a 2014, a análise que realizamos nesta tese evidenciou que tais recursos foram reduzidos, proporcionalmente, quando comparados com o Gasto Federal Total em Educação e com a função Educação, conforme demonstramos na análise das tabelas 20 e 21.

A redução em termos proporcionais dos recursos destinados às universidades federais, observada a partir de 2007, se mantida nos próximos anos e caso não haja uma grande ampliação Gasto Federal Total em Educação, poderá resultar numa grave crise de financiamento de tais instituições. No período de 2003 a 2014, ocorreu uma grande expansão das universidades federais. De acordo com Ministério da Educação (2011) e com Filizola (2013), nesse período foram criadas dezoito (18) novas universidades federais<sup>106</sup> que passaram a disputar um montante de recursos que vem sendo restrinido, a partir de 2007.

Na Tabela 23, abaixo, apresentamos a evolução dos recursos destinados às universidades federais e do número de matrículas de graduação e pós-graduação (mestrado e doutorado). A partir de tais números calculamos o Gasto Anual por Matrícula. Para definirmos o Gasto Anual por Matrícula, dividimos o montante de recursos, destinado anualmente às universidades federais, pelo número de matrículas de graduação (presenciais) e de pós-graduação (mestrado e doutorado).

---

<sup>106</sup> Em 2005, foram criadas oito novas universidades: Universidade Federal de Alfenas (Unifal); Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM); Universidade Federal do Triângulo Mineiro (UFTM); Universidade Federal Rural do Semi-Árido (Ufersa); Universidade Federal Tecnológica do Paraná (UTFPR); Universidade Federal do ABC (UFABC); Universidade Federal da Grande Dourados (UFGD), Universidade Federal do Recôncavo Baiano (UFRB). Em 2008, foram criadas duas novas universidades: Universidade Federal de Ciências da Saúde de Porto Alegre (UFCSPA) e Universidade Federal do Pampa (Unipampa). Em 2009, foram criadas duas novas universidades: Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS) e Universidade Federal do Oeste do Pará (Ufopa). Em 2010, foram criadas duas universidades: a Universidade Federal da Integração Latino-Americana (Unila) e a Universidade Federal da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab). Em 2013, foram criadas quatro universidades: a Universidade Federal do Cariri (UFCA), a Universidade Federal do Sul da Bahia (Ufesba), a Universidade Federal do Oeste da Bahia (Ufoba) e a Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará (Unifesspa).

Sabemos que o cálculo do custo dos alunos das universidades federais exigiria a construção de uma metodologia de cálculo própria, numa modelagem capaz de explicitar a complexidade das atividades desenvolvidas em tais instituições, o que extrapolaria os objetivos deste trabalho. De acordo com Amaral (2004), as discussões a respeito do custo aluno das instituições de ensino superior exigem muito cuidado, tendo em vista que tais instituições desenvolvem um conjunto de atividades bastante complexo<sup>107</sup>. Entretanto, nosso objetivo é estabelecer apenas um parâmetro para avaliar a evolução dos recursos destinados globalmente às universidades federais no período de 2003 a 2014.

**Tabela 23** Gasto anual por matrícula nas Universidades Federais (2003-2014). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2015 (IPCA)

ANO	RECURSOS DESTINADOS ÀS UNIVERSIDADES FEDERAIS (A) R\$	Nº MATRÍCULAS GRADUAÇÃO (B)	Nº MATRÍCULAS PÓS-GRADUAÇÃO (C)	Nº MATRÍCULA TOTAL (D) = (B)+(C)	GASTO ANUAL POR MATRÍCULA (A)/(D) R\$
2003	16.827.902.088	527.719	51.897	579.616	29.033
2004	19.060.833.662	533.892	54.120	588.012	32.416
2005	18.408.298.661	549.171	58.054	607.225	30.315
2006	22.562.547.967	556.231	62.780	619.011	36.449
2007	24.222.544.228	578.536	67.896	646.432	37.471
2008	26.073.363.294	600.772	73.420	674.192	38.674
2009	30.706.012.287	696.693	80.857	777.550	39.491
2010	35.426.933.937	763.891	89.902	853.793	41.494
2011	37.802.840.192	842.606	99.904	942.510	40.109
2012	35.370.114.929	885.716	108.990	994.706	35.558
2013	39.017.383.884	1.015.868	119.259	1.135.127	34.373
2014	41.076.643.811	1.085.455 <sup>(1)</sup>	126.963 <sup>(2)</sup>	1.212.418	33.880
Δ 2003-2014	144,10%	105,69%	144,64%	109,18%	16,70%

**Fonte:** CAPES (2015) (GeoCapes); INEP. Censo da Educação Superior (2003-2013); Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração do autor com base no Demonstrativo da Execução Orçamentária por Órgãos e Unidades Orçamentárias (2003-2014).

**Notas:** <sup>(1)</sup> O número de matrículas na graduação referente ao ano de 2014 foi projetado, considerando o crescimento médio anual de 6,85% ocorrido no período de 2011 a 2013.

<sup>(2)</sup> O número de matrículas na pós-graduação referente ao ano de 2014 foi projetado, considerando o crescimento médio anual de 6,46% ocorrido no período de 2011 a 2013.

No período de 2003 a 2014, há um aumento de 16,70% do Gasto Anual por Matrícula nas universidades federais: de R\$ 29.033 para R\$ 33.880. Entretanto, a Tabela 23, acima,

<sup>107</sup> Para maiores informações a respeito da metodologia de cálculo do custo aluno das IFES (Instituições Federais de Ensino Superior) consultar Amaral; Pinto (2011); Amaral (2004), dentre outras publicações dos autores.

apresenta dois momentos distintos na evolução do Gasto Anual por Matrícula em tais instituições. No período de 2003 a 2010, há um aumento de 42,92% de tal Gasto: de R\$ 29.033 para R\$ 41.494. No período de 2010 a 2014, ocorre uma redução de 18,35% do Gasto Anual por Matrícula: de R\$ 41.494 para R\$ 33.880. Tal Redução de recursos, a partir de 2010, resultou da expansão das matrículas verificada, especialmente a partir de 2009, como decorrências do Reuni. Nesse período, com o encerramento do Reuni, verificou-se a redução dos recursos destinados às universidades federais para investimentos.

Na análise do orçamento da União (2003-2014), percebemos que há sintonia entre as recomendações do Ministério da Fazenda, em termos de destinação de recursos da União ao financiamento das políticas sociais, e os gastos efetivamente realizados pelo governo federal. O gasto total com a dívida (juros, amortizações e refinanciamento), considerado prioritário, consumiu em média, nos governos Lula e Dilma (2003 a 2014), 49,70% do orçamento federal. Se considerarmos, nesse mesmo período, somente o pagamento dos juros e amortizações foi destinado, em média, 20,79% do orçamento da União para os rentistas.

Houve um grande crescimento dos recursos destinados à Assistência Social, considerada uma política mais efetiva no combate à pobreza. No período de 2003 a 2014, os recursos destinados a tal função apresentou um crescimento de 346,68% (de R\$ 15,907 bilhões para R\$ 71,054 bilhões).

Quanto ao financiamento das universidades federais, destaca-se que, no período de 2003 a 2014, em termos financeiros, os recursos da União destinados às universidades evoluíram de R\$ 16,828 para R\$ 41,077 bilhões, um crescimento de 144,10%. Entretanto, os governos Lula e Dilma foram mais generosos no apoio ao crescimento da educação superior privada. Os recursos da União, destinados pelo governo federal para o Fies e o Prouni, evoluíram de R\$ 1,342 bilhão para R\$ 13,154 bilhões, um crescimento de 880,42%. Tais números revelam que os recursos destinados ao setor privado, cresceram 6 vezes mais que os recursos destinados às universidades federais. Os números revelam, também, o apoio efetivo dos governos Lula e Dilma à crescente mercantilização da educação superior. Em nome da democratização do acesso da juventude à educação superior, o direito à educação transforma-se, cada vez mais, com o apoio decisivo dos recursos públicos, em mercadoria lucrativa a ser comercializada pelos grandes grupos financeiros/educacionais.

Quanto aos recursos destinados às universidades federais, comparados às despesas com a educação básica, a análise da execução orçamentária da União demonstra que tem sido priorizado o investimento na Educação Básica. Como vimos, o Ministério da Fazenda (BRASIL, 2003a; 2003b) considera que os gastos com Educação Básica são mais apropriados ao combate à pobreza. No período de 2003 a 2014 a despesa com a Educação Básica, se comparada às despesas da União em todas as funções, apresentou um crescimento de 231,58% (de 0,38% para 1,26% das despesas da União). Entretanto, os recursos destinados às universidades federais, no mesmo período, apresentaram um crescimento de 76,47% (de 1,02% para 1,80% das despesas da União).

Apesar do aumento dos recursos destinados às universidades, especialmente durante o governo Lula, 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%.

O agravante desse quadro é que, nesse período, ocorreu a maior expansão de universidades federais da história do Brasil<sup>108</sup>, com a criação de 18 novas instituições. A criação de novas universidades que irão demandar novos recursos, se não houver uma ampliação significativa dos recursos destinados à área da educação e se mantido o quadro de restrição do financiamento das universidades federais, observado a partir do ano de 2007, poderá acarretar sérios problemas quanto ao financiamento de tais instituições.

<sup>108</sup> De acordo com informações disponibilizadas pelo Ministério da Educação (BRASIL, 2011) e por Filizola (2013), o governo Lula (2003-2010) criou 14 (catorze) universidades; Juscelino Kubitschek (1956-1961) criou 11 (onze), Costa e Silva (1967-1969) e Fernando Henrique (1995-2002) criaram 6 (seis), cada um; Dilma Rousseff (2010-2014) e Gaspar Dutra (1946-1951) criaram 4 (quatro) cada um; Castelo Branco (1964-1967) e João Batista Figueiredo (1979-1985) criaram 3 (três) cada um; João Goulart (1961-1964), Castelo Branco (1964-1967), José Sarney (1985- 1990) e Itamar Franco (1991-1994) criaram 2 (duas) cada um; Epitácio Pessoa (1919-1922), Getúlio Vargas (1930-1945 e 1951-1954), Emílio Médici (1969-1974) e Ernesto Geisel (1974-1970) criaram 1 (uma) cada um.

A expansão das universidades federais, com a criação de novos *campi* universitários, sem o financiamento suficiente, longe de representar a apregoada democratização do acesso à educação superior, resultará no aprofundamento da precarização das condições de trabalho, na degradação da qualidade do ensino oferecido e da produção científica realizada nessas instituições.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

[...] os povos nunca foram devidamente informados sobre as dívidas públicas que pagam através de seus orçamentos governamentais. [...] o endividamento público não tem funcionado como um instrumento de financiamento das necessidades coletivas. Há décadas vem operando como um mecanismo de transferência de recursos públicos para o setor financeiro privado. [...]. 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 o patrimônio público mediante as privatizações e a exploração ilimitada das riquezas naturais, com irreparáveis danos ambientais, ecológicos e sociais.

Maria Lucia Fattorelli (2013b, p. 3-4).

No presente trabalho, procuramos compreender o financiamento das universidades federais na sua conexão com a política econômica cuja prioridade, desde os anos 1990, tem sido o pagamento dos juros e encargos da dívida pública. Ao aprofundar a investigação de nosso objeto de pesquisa, na busca das mediações e determinações essenciais, compreendemos que a dívida pública, no contexto das transformações recentes do capitalismo mundial, converteu-se num instrumento de acumulação do capital, especialmente do capital financeiro. A partir de tal compreensão, buscamos situar o nosso objeto de investigação, o financiamento das universidades federais, no período de 2003 a 2014, na sua relação com as recentes transformações por que passam as sociedades capitalistas contemporâneas.

Tais transformações são uma tentativa, engendrada pelos detentores do capital, para superar uma crise estrutural do sistema capitalista que se manifestou no final dos anos 1960. Essa crise, ainda não superada, implicou uma crescente dificuldade de ampliação do processo de valorização do capital na esfera produtiva. Uma massa crescente de capitais que não encontrava a rentabilidade adequada nas condições de produção, vigentes no período fordista, passa a buscar novas formas de valorização. Um novo processo de acumulação se consolida

paulatinamente, com o crescimento cada vez mais acentuado das operações financeiras em ritmos superiores às atividades na esfera da produção. Do ponto de vista da classe trabalhadora, tal crise se manifesta como uma crise social, com o crescimento acelerado do desemprego, da pobreza e da miséria. Nesse novo cenário de crise, os trabalhadores resistem e procuram defender as suas conquistas consagradas na legislação trabalhista e previdenciária que lhes garantia relativa proteção social.

A partir dos anos 1980, sob a hegemonia do chamado neoliberalismo, os Estados nacionais foram “reformados” e passaram a cumprir um novo papel, de modo a tentar garantir a retomada da expansão do capital, especialmente da rentabilidade do capital na esfera financeira. Como decorrência do novo papel que passa a ser cumprido pelos Estados nacionais, uma série de “reformas” na legislação trabalhista e previdenciária éposta em prática para restringir, no caso dos países capitalistas centrais, ou para impedir a concretização de um amplo sistema de proteção social à classe trabalhadora, nos chamados países em desenvolvimento.

A repartição da riqueza é cada vez mais concentrada, em favor das instituições financeiras. Essa dinâmica, altamente concentradora de riqueza, de acordo com Chesnais (1996), nutre-se de dois mecanismos: a formação de capital fictício, por meio da “inflação do valor dos ativos” financeiros, e a transferência efetiva de riquezas para a esfera financeira. Tal transferência de riquezas tem no pagamento da dívida pública e nas políticas monetárias associadas a este, um dos seus mecanismos mais importantes. Parcelas cada vez maiores do orçamento e percentuais cada vez mais elevados do PIB dos Estados nacionais têm sido destinados, por meio da dívida pública, para o circuito da valorização do capital financeiro, em proveito de um restrito grupo de rentistas, beneficiários do processo de financeirização mundializada.

Os grupos empresariais são conduzidos a investir parte de seus ativos nos mercados financeiros, em detrimento dos investimentos produtivos, e a fechar, reestruturar ou deslocalizar unidades produtivas que obtêm resultados positivos, mas cuja rentabilidade fica abaixo na escala internacional. Nesse caso, a pressão exercida pelos investidores para a extração crescente de lucros das empresas é transferida aos assalariados, por meio do desemprego, do rebaixamento de salários, da intensificação e precarização das condições do

trabalho, soluções encontradas pelos gestores das empresas para ampliar a margem de rentabilidade dos investidores.

Quanto aos Estados nacionais, assistiu-se a um aumento exponencial do peso da dívida pública sobre os seus orçamentos. A dívida pública é um mecanismo que permite aos credores do Estado se apropriarem da riqueza produtiva, por meio do saque da receita de impostos dos Estados nacionais. A dívida pública, com sua conversão em títulos negociáveis e com o aumento da taxa de juros sobre tais títulos, após os anos 1980, tornou-se um dos dispositivos centrais de transferência efetiva de riqueza da esfera produtiva (impostos) para a esfera financeira.

O peso da dívida pública sobre os países endividados do capitalismo periférico e, recentemente, do capitalismo central, obriga tais países a adotarem os pacotes de ajuste fiscal, preconizados pelos organismos representativos do capital financeiro mundializado (FMI e Banco Mundial), de modo a garantir os privilégios dos grandes grupos detentores dos títulos da dívida pública. O saque dos recursos orçamentários dos Estados nacionais, por meio do mecanismo da dívida pública, converteu-se numa das “saídas”, do ponto de vista do capital, para a atual crise de acumulação, cuja origem remonta ao final dos anos 1960.

O montante da dívida pública tem aumentado de forma significativa, como decorrência dos “pacotes de salvamento” que os Estados nacionais têm direcionado às grandes instituições financeiras e às grandes empresas privadas, na tentativa de evitar uma bancarrota de tais instituições. Em contrapartida, o elevado crescimento da dívida pública passou a “justificar” uma série de ações dos Estados nacionais, que resultaram na adoção do chamado ajuste fiscal, com a implementação de uma série de medidas com graves custos para a população trabalhadora. Custos que se traduzem na privatização do patrimônio público, em “reformas” da legislação trabalhista e previdenciária, na contenção dos gastos sociais e na adoção de novas formas de organização da produção, voltadas ao aumento da produtividade do trabalho, com vistas a oferecer um padrão de rentabilidade exigido pelo capital financeiro mundializado.

Os recursos orçamentários destinados ao financiamento das políticas sociais (saúde, previdência, educação, por exemplo) foram redirecionados para o pagamento da dívida pública, prioridade absoluta da política econômica adotada, desde os anos 1990, por todos os

países devedores, a partir da orientação dos organismos representativos do capital mundializado (FMI e Banco Mundial).

A adoção das políticas neoliberais, recomendadas pelos organismos internacionais, resultou numa crise social que eclodiu nos chamados países emergentes. As classes subalternas representadas, por exemplo, pelo Zapatismo, pelos movimentos globais antissistêmicos e pelo crescimento dos partidos de esquerda, levantaram-se contra as consequências da implantação do chamado neoliberalismo, o desemprego, a fome, o pauperismo e a violência. A resistência, protagonizada pelas classes populares, colocou parcialmente sob ameaça a hegemonia neoliberal. Diante desse quadro, diversos ideólogos vinculados às classes dominantes iniciaram um processo de revisão de algumas teses do projeto neoliberal. Como resultado desse processo revisionista, surgiram o chamado social-liberalismo e o novo-desenvolvimentismo, que se constituíram em tentativas político-ideológicas das classes dominantes de dar respostas às tensões derivadas do acirramento da crise social e da resistência política da classe trabalhadora.

O social liberalismo e o novo desenvolvimentismo tentam acoplar uma “agenda social” ao projeto neoliberal, promovendo uma combinação de diferentes medidas pontuais do Estado e do chamado terceiro setor nas situações mais agudas da “questão social”. Porém, tais medidas não colocam em causa os fundamentos da vida mercantil generalizada no capitalismo, pois o que se deseja é a manutenção da dominação. O social-liberalismo e o novo desenvolvimentismo, variantes ideológicas do neoliberalismo, procuram garantir a manutenção da ordem capitalista por meio de intervenções políticas na “questão social” como, por exemplo, ações de voluntariado, da filantropia empresarial, da responsabilidade social, do terceiro setor e de políticas sociais assistencialistas e fragmentadas. O social-liberalismo e o novo desenvolvimentismo, ideologias de sustentação da dominação burguesa, não questionam as bases da acumulação capitalista, que produz simultaneamente riqueza e miséria.

A partir dos anos 2000, no rastro da chamada crise financeira, o discurso e as estratégias de enfrentamento à crise de expansão do capital revelam um novo projeto e processo de restauração da ordem do capital, sob a condução de novos protagonistas: os governos de centro-esquerda sob a inspiração do social-liberalismo e do novo-desenvolvimentismo. Tais governos passam a defender a necessidade de um novo tipo

de desenvolvimento que procure compatibilizar crescimento econômico com desenvolvimento social, uma sociabilidade baseada na ideologia do consenso.

Com a eleição do presidente Lula, em 2002, grande parte da população brasileira esperava a reversão das políticas econômica e social adotadas no governo que o antecederá. Entretanto, o governo Lula, em grande medida, deu continuidade às políticas que vinham sendo implementadas pelo governo de Fernando Henrique. No fundamental, o governo Lula e, posteriormente, Dilma, dão continuidade ao projeto de dominação burguesa vigente desde os anos 1990, ao adotarem uma política econômica, em estreita sintonia com o núcleo central das teses neoliberais (câmbio flutuante, taxas de juros altas e superávit primário).

O Ministério da Fazenda, desde os anos 1980, converteu-se no núcleo dirigente dos governos. Cabe a tal Ministério, colocar em prática a agenda de “reformas” políticas e econômicas, recomendada pelos organismos internacionais, para tentar debelar a crise de acumulação do capital. Assim, a compreensão do financiamento das políticas sociais, em geral, e das universidades federais, objeto particular desta pesquisa, nos remeteu a investigar quais foram as prioridades estabelecidas pelo Ministério da Fazenda, por meio da política econômica adotada, em relação à destinação dos recursos do orçamento da União.

Quais foram as prioridades da política econômica, proposta pelo Ministério da Fazenda, nos governos Lula e Dilma? A análise que realizamos de documentos publicados pelo Ministério da Fazenda no início do governo Lula, em 2003, nos permite concluir que a prioridade da política econômica adotada pelo governo Lula e, posteriormente, pelo governo Dilma foi a manutenção do ajuste fiscal e a realização de reformas que assegurassem o pagamento da dívida pública e a adoção de políticas sociais focalizadas, em detrimento da ampliação significativa dos recursos para políticas de caráter universal. Como decorrência da política social adotada, o financiamento das universidades federais não foi considerado um gasto social prioritário.

No período de 2003 a 2014, os governos Lula e Dilma destinaram cumulativamente, por meio do orçamento da União, R\$ 11,029 trilhões para a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento). Esse montante representou, em média, praticamente metade dos recursos orçamentários da União, em todas as áreas de atuação governamental que, cumulativamente, no período de 2003 a 2014 atingiu o montante de R\$ 22,193 trilhões. O montante de recursos destinados à dívida pública representou 20 vezes mais que os recursos

destinados para a Educação (R\$ 542,331 bilhões), 13 vezes mais que os recursos destinados à Saúde (R\$ 819,010 bilhões) e 21 vezes mais que os recursos destinados à Assistência Social (R\$ 529,722 bilhões).

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, praticamente, metade dos recursos orçamentários da União foi destinada ao pagamento da dívida pública, no período de 2003-2014. Nesse mesmo período, os recursos destinados às despesas com Previdência Social, Educação, Saúde, e Assistência Social, somados, representaram, em média, mais de 29% do total dos recursos orçamentários da União.

A redução da relação dívida pública/PIB, um dos objetivos da política econômica, vinha sendo alcançada pelo governo federal, até o final do governo Lula. Entretanto, no governo Dilma a relação dívida pública/PIB voltou a crescer. De acordo com informações divulgadas pelo Banco Central, no final do primeiro ano do governo Lula (dezembro/2003) a dívida bruta representava 78,25% do PIB. A partir de 2005, a dívida pública foi sendo reduzida e, no final do governo Lula (dezembro/2010), representava 54,99% do PIB. Entretanto, no governo Dilma, a partir de 2012, a trajetória descendente da relação dívida/PIB foi interrompida e em dezembro de 2014, a dívida bruta passou a representar 63,35% do PIB, um crescimento de 15,20%, entre 2010 a 2014.

Em 2003, as despesas da União somente com juros e amortizações da dívida pública representaram 17,88% do total das despesas orçamentárias e, em 2014, passaram a representar 16,75% de tais despesas. No período de 2003 a 2014, tais despesas representaram, em média, 20,79% das despesas orçamentárias da União.

O Brasil é um dos países que mais gasta com juros sobre a dívida pública. Os juros extorsivos, quando comparados aos de outros países, desperdiçam recursos públicos que poderiam, por exemplo, viabilizar a ampliação de recursos para a educação e para as universidades federais.

O Banco Central, por meio do Comitê de Política Econômica (Copom), determina a taxa básica de juros (Selic), de acordo com as orientações do mercado financeiro. Tais recomendações são adotadas pelo Copom sem qualquer crivo ou debate pelo Congresso Nacional que, em tese, representaria os interesses do conjunto da população brasileira. O

Copom é constituído por apenas 9 membros, nenhum dentre eles representa diretamente segmentos vinculados aos interesses da maioria da população. Desta forma, o Banco Central viabiliza a elevada remuneração dos títulos da dívida pública, atendendo aos interesses do mercado financeiro. Por outro lado, no chamado setor produtivo, os consumidores e os cidadãos brasileiros em geral, interessados na adoção de taxas de juros mais baixas, não têm nenhuma possibilidade de influenciar as decisões do Copom, embora sejam os principais prejudicados pelas elevadas taxas de juros praticadas no Brasil.

O pagamento da dívida pública, 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 bancos e instituições financeiras, nacionais e internacionais, fundos de investimentos e de pensão. A carga tributária brasileira (federal, estadual e municipal) tem crescido continuamente. Em 1986, a carga tributária no Brasil equivalia a 22,39% do PIB e foi elevada para 35,42% em 2014, um crescimento de 58,24% em menos de trinta anos.

O Estado brasileiro, desde os anos 1990, tem imposto enorme sacrifício à população, com o aumento da carga tributária e a restrição dos direitos sociais, para garantir o pagamento da dívida, pedra angular da política econômica. Apesar disso, o estoque da dívida (interna e externa) continua crescendo de forma ininterrupta. No período de 1995 a 2014, a União destinou, cumulativamente, R\$ 16,487 trilhões para o pagamento de juros, amortizações e para o refinanciamento da dívida e, destes, R\$ 6,013 trilhões somente para o pagamento de juros e amortizações. Apesar disso, a dívida interna e externa quase quadruplicou em menos de vinte anos: de 1,261 trilhão, em 31 de dezembro de 1994, evoluiu para 4,968 trilhões em 31 de dezembro de 2014.

Somente nos governos Lula e Dilma, foram destinados mais de R\$ 11,029 trilhões para o pagamento de juros, amortizações e para o refinanciamento da dívida pública (interna e externa) e, destes, mais de R\$ 4,614 trilhões somente para o pagamento de juros e amortizações da dívida pública. No cotejamento que realizamos entre as prioridades da política econômica adotadas pelos governos Lula e Dilma e a destinação efetiva dos recursos da União por meio da execução orçamentária, concluímos que prevaleceram as orientações do Ministério da Fazenda, que definiu o pagamento da dívida como uma das prioridades da política econômica.

O Ministério da Fazenda, no início do governo Lula, ao definir as diretrizes da política econômica, recomendou que, além do pagamento da dívida pública, os recursos para Assistência Social seria uma das prioridades do gasto público. Na visão do Ministério da Fazenda, os recursos aplicados na Assistência Social teriam maior capacidade de redução da pobreza. Em 2003, os recursos destinados à Assistência Social representavam, proporcionalmente, 0,96% das despesas orçamentárias da União (todas as funções). Em 2014, passaram a representar 3,11% das despesas da União, um crescimento proporcional de 223,83%. Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com a Assistência Social saltaram de R\$ 15,907 bilhões, em 2003, para R\$ 71,054 bilhões, em 2014, um crescimento de 346,68%.

No cotejamento que realizamos entre as prioridades da política econômica, definida pelo Ministério da Fazenda, e a destinação efetiva dos recursos da União para a Assistência Social, no período de 2003 a 2014, concluímos que, mais uma vez, prevaleceram as orientações do Ministério da Fazenda que definiu a ampliação das despesas com a Assistência Social, como uma das prioridades governamentais.

Qual foi a concepção de política social presente na política econômica, adotada pelo Ministério da Fazenda? Um dos documentos do Ministério da Fazenda, ao tratar de “Políticas sociais e redução de desigualdades” (BRASIL, 2003a), explicitou a concepção de política social que deveria ser priorizada. Para o Ministério da Fazenda, o principal problema das políticas sociais no Brasil não seria a falta de recursos. O documento foi taxativo: “o montante de recursos alocados nos programas sociais não é pequeno” (BRASIL, 2003a). O problema fundamental, de acordo com o Ministério da Fazenda, era o fato de que tais recursos eram destinados para os “não pobres”, como seria o caso dos servidores públicos, beneficiários da previdência, e os estudantes das universidades federais. A solução para tal problema, de acordo com o Ministério da Fazenda, seria focalizar as políticas e gastos sociais nos pobres, em detrimento dos considerados “não pobres”. Portanto, o Ministério da Fazenda se contrapunha às políticas universalistas, prescritas pela Constituição Federal, e defendia como prioritária a destinação de recursos para as políticas focalizadas nos pobres.

Para o Ministério da Fazenda, os “não pobres” receberiam do Estado mais benefícios do que os “pobres”, reforçando, dessa forma, a má distribuição da renda e a própria pobreza, tratada como o problema fundamental a ser enfrentado. Entretanto, para o Ministério da

Fazenda, de acordo com documentos analisados, a pobreza não é considerada como resultante do processo de exploração econômica. A distribuição assimétrica da riqueza, a concentração da propriedade e a superexploração da força de trabalho no Brasil não são consideradas pelo Ministério da Fazenda como hipóteses explicativas do problema. Nos documentos do Ministério da Fazenda, a pobreza é convertida num fenômeno derivado de atributos pessoais e/ou de grupos específicos, dissociada do conflito capital trabalho. De acordo com tal concepção, a sociedade estaria polarizada entre “pobres” e “não pobres”, entre “excluídos” e “privilegiados” dos gastos governamentais.

Ao tratar a pobreza como resultado de atributos pessoais, desvinculada do processo de exploração do capital sobre o trabalho, as autoridades da área econômica passam a defender a possibilidade de sua superação, por meio de ações pontuais, sem nenhum questionamento ao modo de produção da vida social que produz e reproduz a pobreza.

De acordo com Ministério da Fazenda, os gastos sociais com maior poder de superação da pobreza e das desigualdades sociais seriam os gastos com a educação básica e os programas de renda mínima. A definição de quais seriam os gastos sociais prioritários trouxe consequências para o financiamento das universidades federais, considerado um gasto social regressivo, destinados para “privilegiados”, para “não pobres”. O Ministério da Fazenda, de acordo com os documentos analisados no terceiro capítulo deste trabalho, concluiu 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, 2003a, p. 52).

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. O subfinanciamento crônico da educação brasileira, decorrente do modelo de desenvolvimento econômico, foi convertido, pelo Ministério da Fazenda, numa disputa entre os “pobres”, beneficiários da educação básica, e os “ricos” e “privilegiados”, beneficiários da educação superior pública.

As autoridades econômicas, inspiradas nas orientações do Banco Mundial, desvinculam a pobreza do modelo de desenvolvimento econômico adotado no país e, desta forma, omitem a responsabilidade das políticas econômicas, adotadas desde os anos 1990, pela produção e reprodução da pobreza. Além disso, apresentam 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 de todos e dever do Estado.

Os documentos relativos à política econômica adotada pelos governos Lula e Dilma avaliam que o problema no Brasil não seria a ausência de políticas sociais, ou a falta de recursos para financiá-las, e concluem que é preciso ampliar os gastos com assistência social e com a educação básica, que são mais focalizados e, portanto, têm maior capacidade de redução da pobreza. A conclusão do Ministério da Fazenda alimenta um discurso que tem sido sistematicamente propalado, desde o início do governo Lula, de oposição entre “pobres” e “não pobres”, que procura culpabilizar os chamados “não pobres” pelo acesso restrito ou pela falta de acesso dos “pobres” a determinados bens e serviços públicos. Esse discurso, na verdade, constitui-se numa “cortina de fumaça” que pretende esconder a absoluta prioridade de destinação dos recursos orçamentários para o pagamento da dívida pública, em benefício dos rentistas do sistema financeiro.

Quais foram as consequências da política econômica adotada, pelo Ministério da Fazenda, para o financiamento das universidades federais? De acordo com o discurso adotado pelas autoridades da área econômica, as universidades públicas seriam um dos bens e serviços que beneficiam os “não pobres”. De acordo com tal raciocínio, equivocado, não faltariam recursos para a educação básica se grande parte do orçamento da educação não fosse canalizado para o financiamento das universidades federais. Esse tipo de conclusão, equivocada, é útil para aqueles que querem restringir os recursos disponibilizados às políticas públicas universalistas, pois oculta que o verdadeiro problema do financiamento da educação brasileira não reside no fato de o 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 para garantir a rentabilidade do capital financeiro, por meio do pagamento de uma dívida pública não auditada, sobre a qual pairam graves indícios de ilegalidade.

Para o Ministério da Fazenda, em matéria de política educacional, como afirmamos anteriormente, seria necessário tratar como prioritários os investimentos em educação básica. Tal orientação levou à restrição do financiamento das universidades federais, quando comparado com o financiamento dos demais níveis de ensino.

Numa tentativa de construir legitimidade social para a sua política de restrição do financiamento das universidades federais, o Ministério da Fazenda afirmou que “[...] cerca de 46% dos recursos do Governo Central para o ensino superior beneficiam apenas indivíduos que se encontram entre os 10% mais ricos da população” (BRASIL, 2003b, p. 35). Ao mesmo tempo, o Ministério da Fazenda apresentava como solução para viabilizar o acesso dos mais pobres à educação superior “[...] a expansão dos empréstimos a estudantes de baixa renda, com taxas subsidiadas” (BRASIL, 2003b, p. 35). A proposta de financiar o acesso de estudantes pobres à educação superior privada, por meio de empréstimos subsidiados, foi colocada em prática por meio do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES). Em 2004, o governo Lula criou o Programa Universidade para Todos (Prouni) como forma de “democratizar” o acesso da juventude brasileira à educação superior privada.

Em 2003, o governo federal liberou R\$ 1,342 bilhão para o FIES. Esse montante representou, na época, 3,42% do Orçamento Total sob Supervisão do Ministério da Educação (MEC), do chamado Gasto Federal Total em Educação. A partir de 2005, o governo federal, para viabilizar o Prouni, passou a conceder benefícios tributários para as instituições privadas de educação superior que aderissem ao Programa, que seriam contabilizados, pela Receita Federal, como gastos tributários da União. Em 2014, o governo federal liberou R\$ 13,154 bilhões para o FIES e o Prouni. Essas despesas passaram a representar 12,32% do Orçamento Total sob Supervisão do MEC. Em termos financeiros, os recursos destinados à expansão da educação superior privada, por meio do FIES e do Prouni, cresceram mais de 880%: de R\$ 1,342 bilhão, em 2003, para R\$ 13,154 bilhões, em 2014.

A crescente destinação de recursos públicos à educação superior privada, por meio do Fies e do Prouni, demonstram cabalmente o compromisso dos governos Lula e Dilma com a expansão dos grandes grupos educacionais privados. A democratização do acesso da juventude brasileira à universidade pública, gratuita, laica e de qualidade, socialmente referenciada, converte-se cada vez mais num sonho distante, caso a classe trabalhadora, por meio de sua organização autônoma e independente, não conseguir reverter a política econômica vigente no Brasil, desde os anos 1990 (governo Fernando Henrique).

O Ministério da Educação e o Ministério do Planejamento, Gestão e Orçamento, em junho de 2015, ao apresentar as novas regras do Fies, defenderam a destinação de recursos públicos para o setor privado como forma de democratizar e ampliar o acesso de estudantes ao

ensino superior. O apoio do governo federal aos grandes grupos educacionais privados, por meio da transferência de recursos públicos, foi convertido, eufemisticamente, em indutor do acesso dos pobres à educação superior, em democratização das oportunidades educacionais. Na prática, os grandes grupos educacionais têm seus lucros garantidos pelo governo federal, por meio do repasse de recursos públicos. Os alunos ficam endividados e o governo federal assume plenamente os riscos da inadimplência. O governo federal, em nome da democratização do acesso dos pobres à educação superior, converte-se em fiador dos negócios lucrativos, do “capitalismo sem riscos”, dos grandes grupos educacionais privados.

Ao priorizar a ampliação do acesso da educação superior por meio de instituições privadas e ao propor a focalização do investimento público na educação básica, o Ministério da Fazenda indicava, como desdobramento, a restrição dos recursos da União para manutenção das universidades federais e a participação preponderante das instituições privadas na oferta desse nível de ensino.

No processo de análise dos recursos efetivamente destinados às universidades federais, procuramos verificar se houve a ampliação de tais gastos e se houve prioridade no financiamento da educação básica, em detrimento das universidades, conforme orientação da política econômica. A análise da execução do orçamento da União revelou que, no período de 2003 a 2014, houve um crescimento das despesas relacionadas à Educação Básica, quando comparadas às despesas da União em todas as funções. Tal crescimento foi verificado especialmente a partir do ano de 2007. Em 2003, os recursos destinados à Educação Básica representavam, em termos proporcionais, 0,38% das despesas da União (todas as funções) e, em 2014, passaram a representar 1,26%, um crescimento proporcional de 231,58%. Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com a Educação Básica saltaram de R\$ 6,302 bilhões, em 2003, para R\$ 28,771 bilhões, em 2014, um crescimento de 356,52%.

A ampliação, em termos reais, dos recursos destinados à Educação Básica, é um fato muito positivo. Entretanto, a necessária ampliação desses recursos não pode ser utilizada como justificativa para a restrição dos recursos destinados às universidades federais. O crescimento dos recursos destinados à Educação Básica demonstra uma sintonia entre a destinação efetiva dos recursos pelo orçamento da União e as orientações do Ministério da Fazenda, quanto à necessidade de ampliação dos investimentos nesse nível de ensino.

Em 2003, os recursos destinados às universidades federais, representavam proporcionalmente, 1,02% das despesas da União (todas as funções). Em 2014, passaram a representar 1,80% das despesas da União, um crescimento proporcional de 76,47%. Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com as universidades federais foram elevadas de R\$ 16,828 bilhões, em 2003, para R\$ 41,077 bilhões, em 2014, um crescimento de 144,10%.

Os números acima demonstram que houve crescimento dos recursos destinados às universidades federais no período de 2003 a 2014. Entretanto, ao compararmos os recursos destinados às universidades federais com os recursos destinados à expansão da educação superior privada, durante os governos Lula e Dilma, ficou comprovado que tais governos foram mais generosos com os empresários da educação. Os recursos destinados pelo governo federal para o Fies e o Prouni evoluíram de R\$ 1,342 bilhão para R\$ 13,154, um crescimento de 880,42%. No mesmo período, os recursos destinados pelo orçamento da União para as universidades federais, como visto anteriormente, foram elevados de R\$ 16,828 bilhões, em 2003, para R\$ 41,077 bilhões, em 2014, um crescimento de 144,10%, bem mais modesto, se comparado ao crescimento dos recursos do FIES e do Prouni.

A comparação entre os recursos destinados às universidades federais e os recursos destinados às instituições privadas, por meio do Fies e do Prouni, revela o apoio efetivo dos governos Lula e Dilma à crescente mercantilização da educação superior. Em nome da democratização do acesso da juventude à educação superior, o direito à educação transforma-se, cada vez mais, com o apoio decisivo dos recursos públicos, em mercadoria lucrativa a ser comercializada pelos grandes grupos financeiros/educacionais.

Ao compararmos os recursos destinados às universidades federais com os recursos destinados à dívida pública ficou comprovada a absoluta prioridade, conferida pelo Ministério da Fazenda para o pagamento da dívida pública. Se considerarmos apenas as despesas com juros e amortizações, o montante de recursos do orçamento da União empregado já é bastante elevado. No período de 2003 a 2014, a União destinou, cumulativamente, R\$ 4,614 trilhões, o equivalente a R\$ 384,500 bilhões ao ano, para o pagamento de juros e amortizações da dívida. Nesse mesmo período, as universidades federais receberam da União, cumulativamente, R\$ 346,555 bilhões, o equivalente a R\$ 28,880 bilhões ao ano. As universidades federais receberam treze vezes menos recursos que os destinados ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública. Os recursos destinados, cumulativamente, às universidades

federais no período de 2003 a 2014 representaram 7,51% dos recursos destinados ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública.

Se considerarmos as despesas totais com juros, amortizações e com o refinanciamento da dívida, a União destinou cumulativamente, no período de 2003 a 2014, R\$ 11,029 trilhões, o equivalente a R\$ 919,083 bilhões ao ano para o pagamento da dívida. Nesse mesmo período, as universidades federais receberam, cumulativamente, R\$ 346,555 bilhões, o equivalente a R\$ 28,880 bilhões ao ano. As universidades federais receberam praticamente 32 vezes menos recursos que os destinados ao pagamento dos juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública. Os recursos destinados, cumulativamente, às universidades federais no período de 2003 a 2014 representaram apenas 3,14% das despesas totais do governo federal com a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento).

Apesar do aumento dos recursos destinados às universidades, especialmente durante o governo Lula, tais instituições, proporcionalmente, têm perdido espaço na partilha dos recursos da União destinados, por exemplo, às despesas com a Educação Básica e, em relação ao Gasto Federal Total em Educação (Orçamento Total sob Supervisão do MEC).

A comparação entre o crescimento, em termos financeiros, dos recursos destinados às universidades federais (144,10%) com a elevação dos recursos destinados à Educação Básica (356,52%) possibilita demonstrar que houve uma prioridade dos investimentos neste último nível de ensino, conforme orientação do Ministério da Fazenda. O Ministério da Fazenda (BRASIL, 2003a; 2003b) considera que os gastos com Educação Básica são mais apropriados ao combate à pobreza. No período de 2003 a 2014, a despesa com a Educação Básica, se comparada às despesas da União em todas as funções, apresentou um crescimento proporcional de 231,58% (de 0,38% para 1,26% das despesas da União). Enquanto os recursos destinados às universidades federais, no mesmo período, apresentaram um crescimento proporcional de 76,47% (de 1,02% para 1,80% das despesas da União).

Ao comparamos os recursos destinados às universidades federais com os recursos destinados ao Gasto Federal Total em Educação, que representa o Orçamento Total sob a supervisão do MEC, verificamos que ocorreu uma redução proporcional dos recursos destinados às universidades federais. Em 2003, os recursos destinados às universidades federais equivaliam a 42,90% do Gasto Federal Total em Educação. Em 2014, os recursos destinados às universidades federais passaram a equivaler 38,47%, uma redução proporcional

de 10,33%. A partir de 2007, ocorreu uma queda constante e acentuada. Nesse período, os recursos destinados às universidades sofreram uma queda de 20,86% (de 48,61%, em 2006, para 38,47%, em 2014). O percentual do Gasto Federal Total em Educação destinado às universidades federais em 2014 (38,47%) foi menor do que o percentual destinado em 2003 (42,90%).

Ao analisarmos o Gasto Anual por Matrícula, obtido pela divisão dos recursos recebidos anualmente pelas universidades com o número de matrículas na graduação presencial e na pós-graduação *stricto sensu*, concluímos que, no período de 2003 a 2014, há um aumento de 16,70% do Gasto Anual por Matrícula nas universidades federais: de R\$ 29.033 para R\$ 33.880. Entretanto, a partir de 2010, no governo Dilma, ocorreu uma redução de 18,35% do Gasto Anual por Matrícula: de R\$ 41.494, em 2010, para R\$ 33.880, em 2014. Tal redução de recursos resultou da expansão das matrículas, verificada especialmente a partir de 2009, como decorrência do Reuni. Com o encerramento do Reuni, em 2012, verificou-se a redução dos recursos destinados para investimentos nas universidades federais.

Na análise da execução do orçamento da União, no período de 2003 a 2014, verificarmos que o Ministério da Fazenda, por meio da política econômica adotada, tem um papel preponderante na destinação efetiva dos recursos orçamentários da União. O gasto total com a dívida (juros, amortizações e refinanciamento), considerado prioritário, consumiu em média, nos governos Lula e Dilma (2003 a 2014), aproximadamente metade dos recursos do orçamento federal. Se considerarmos, nesse mesmo período, somente o pagamento dos juros e amortizações foi destinado, em média, 20,79% do orçamento da União para os rentistas.

Ocorreu um grande crescimento dos recursos destinados à Assistência Social, considerada uma política mais efetiva no combate à pobreza. No período de 2003 a 2014, os recursos destinados a tal função apresentou um crescimento de 346,68% (de R\$ 15,907 bilhões para R\$ 71,054 bilhões). Quanto aos recursos destinados às universidades, verificamos que, especialmente durante o governo Dilma, tais instituições têm perdido proporcionalmente espaço na partilha dos recursos da União quando comparados com os recursos destinados às despesas com a Educação Básica e ao Gasto Federal Total em Educação (Orçamento Total sob Supervisão do MEC).

Nos governos Lula e Dilma, a dívida pública continuou sendo o principal instrumento para garantir a acumulação do capital, especialmente para garantir a rentabilidade do capital financeiro. Parcada significativa do orçamento da União tem sido utilizada para pagar os juros e encargos da dívida. O escoamento de grande parte do fundo público para as despesas com a dívida acarreta uma redução de recursos disponíveis ao financiamento das políticas sociais.

As políticas sociais, apesar da resistência de setores da classe trabalhadora, têm sido transformadas em ações pontuais e compensatórias, direcionadas aos efeitos mais perversos da crise. Tais políticas se opõem radicalmente ao padrão público e universal de proteção social, formalmente instituído pela Constituição Federal de 1988, que determinou como direito de todos e dever do Estado a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência social.

As promessas de democracia e justiça social, veiculadas pela Constituição Federal, foram adiadas pela prática de diferentes governos (de Sarney a Dilma) que adotaram políticas para garantir o pagamento da dívida pública, como uma prioridade absoluta, impedindo assim a consolidação efetiva de um sistema de proteção social fundado no acesso universal a bens de consumo coletivo e na ampliação dos direitos sociais.

O atendimento de parte das reivindicações das classes subalternizadas, por meio de políticas compensatórias, cuja maior expressão é o Programa Bolsa-Família, a partir do governo Lula, fez-se pelo afastamento dos referenciais classistas de socialização da riqueza socialmente produzida. Ao invés de questionar a exploração imposta pelo modo de produção capitalista, os governos dirigidos pelo Partido dos Trabalhadores (Lula e Dilma) adotaram estratégias de enfrentamento à pobreza e à exclusão social que negam o antagonismo das classes, procurando conciliar interesses inconciliáveis, buscando, a todo o custo, obter o consenso ativo e passivo de grande parte dos trabalhadores e dos miseráveis em proveito da manutenção de um modelo de desenvolvimento econômico que reproduz estruturalmente a pobreza e a miséria para a classe trabalhadora e, concomitantemente, a riqueza crescente para os detentores do grande capital.

A emergência dos programas de renda mínima, como é o caso do Bolsa Família, constitui-se numa tentativa de atenuar os reflexos da crise capitalista, que vem se aprofundando desde o final dos anos 1960. Tais programas, levados a cabo na maioria dos países latino-americanos por recomendação do Banco Mundial, decorrem da incapacidade da

economia para gerar novos empregos socialmente protegidos e dos sistemas de seguridade social para enfrentar o desemprego de longa duração e a precarização do trabalho. A implementação de programas de renda mínima, antes de ser uma preocupação humanitária e acima de tudo, é uma atitude preventiva dos Estados capitalistas para enfrentar as consequências do aprofundamento da crise econômica que resulta na precarização das condições de trabalho, no desemprego e na redução dos ganhos salariais.

A crise econômica, que tem se manifestado mais intensamente no governo Dilma, tem acarretado graves consequências para a geração de novos postos de trabalho e tem levado ao aumento do desemprego. A partir de 2010, houve uma redução da criação de empregos formais e o consequente aumento do número de desempregados. Em 2010, durante todo o ano, foram criados 2.543.177 empregos formais. Em 2014, foram criados apenas 396.993 empregos. A geração de empregos, em todo o ano de 2014, representou uma queda de 64,4%, em relação ao número de empregos criados em 2013.

A redução no ritmo da criação de empregos formais, de 2010 a 2014, a redução dos postos de trabalho, observada em 2015, bem como, o aumento do número de desempregados resultarão na queda dos rendimentos das famílias e irão agravar a situação de pobreza e miséria da população trabalhadora. Entretanto, as ações que vêm sendo adotadas pelo governo Dilma, desde o início do ano de 2015, por meio do chamado ajuste fiscal, indicam que o Estado continuará priorizando a implementação de medidas capazes de ampliar as margens de rentabilidade do capital, especialmente do financeiro, em detrimento das demandas da classe trabalhadora. As políticas adotadas pelo governo Dilma, decorrentes do ajuste fiscal, revelam que a classe trabalhadora será cada vez mais sobre carregada com os custos da crise.

O Partido dos Trabalhadores ao procurar “promover mudanças sem radicalismo”, ao tentar “equilibrar os extremos” procurou dar uma feição social à ortodoxia neoliberal, sob a inspiração do social-liberalismo e do novo-desenvolvimentismo. Entretanto, não abdicou das teses centrais do neoliberalismo e, desta forma, continuou garantindo o processo de acumulação do capital, especialmente a rentabilidade do capital financeiro.

Os governos Lula e Dilma dão continuidade ao projeto de dominação burguesa, vigente desde os anos 1990, ao adotarem políticas que buscam preservar a todo o custo a estabilidade fiscal, gerar superávit primário para pagar a dívida pública e superar a crise de acumulação capitalista, sob o ponto de vista das classes dominantes.

As iniciativas adotadas pelos governos Lula e Dilma, em matéria de políticas sociais, pautadas pela mercantilização e pela focalização, foram em direção oposta ao padrão de proteção social, de caráter público e universal, previsto na Constituição Federal de 1988. As iniciativas de combate à pobreza estão em consórcio com os interesses da dominação burguesa, pois não potencializam a organização e a consciência classista, não afetam a dinâmica de acumulação do grande capital e não atacam os determinantes das desigualdades sociais. O padrão de proteção social vigente procura desonrar o Estado do financiamento das políticas sociais de caráter universal e, ao mesmo tempo, abrir novos espaços para a valorização do capital. Ao restringir a oferta de ações e serviços sociais, o Estado abre espaço para o setor privado vender, para aqueles que podem pagar, serviços na área da saúde, previdência e educação superior, por exemplo. Com isso, o Estado pode redirecionar os recursos do fundo público para outras prioridades como, por exemplo, o financiamento direto ao setor privado, por meio de empréstimos subsidiados, ou a remuneração do capital especulativo, por meio do pagamento dos exorbitantes juros da dívida pública.

A redução em termos proporcionais dos recursos destinados às universidades federais, observada a partir de 2007, se mantida nos próximos anos e caso não haja uma grande ampliação do Gasto Federal Total em Educação, poderá resultar numa grave crise de financiamento dessas instituições. No período de 2003 a 2014, ocorreu uma grande expansão das universidades federais, foram criadas dezoito (18) novas universidades federais que passaram a disputar um montante de recursos que vem sendo restrinido a partir de 2007.

O Ministério da Fazenda tem dado demonstrações inequívocas do seu poder de influência. Entretanto, tal Ministério “não governa sozinho”. As prioridades estabelecidas pelo Ministério da Fazenda não determinam, por si mesmas, o montante de recursos a ser destinado a uma determinada política social.

A definição a respeito das prioridades do gasto social não depende apenas do governo federal. Outros sujeitos (partidos, sindicatos e movimentos sociais), por meio de suas organizações coletivas entram na disputa política e podem fazer prevalecer o seu posicionamento diante do governo. A despeito das intenções das autoridades da área econômica, os diferentes segmentos que compõe as universidades federais conseguem ampliar as despesas com o ensino superior, quando, por exemplo, por meio de greves, conseguem “arrancar” do governo federal o reajuste dos salários dos professores e funcionários.

A disputa pela destinação dos recursos orçamentários, da receita dos impostos, embora nem sempre explicitada, é fundamentalmente uma disputa entre os detentores do capital e a classe trabalhadora. Os detentores do capital e seus representantes pressionam para que parcelas cada vez mais ampliadas do fundo público sejam destinadas, preferencialmente, para garantir a rentabilidade do capital em crise. A classe trabalhadora organizada, por sua vez, se mobiliza para exigir a melhoria dos serviços públicos, dos salários e de suas condições de trabalho e, para tanto, demanda a ampliação dos recursos públicos para atender as suas necessidades cotidianas. No presente momento em que concluo este trabalho (agosto de 2015) os professores das universidades federais, organizados pelo Andes-Sindicato Nacional, resistem às políticas de ajuste fiscal, colocadas em prática pelo governo Dilma. A disputa colocada entre os professores das universidades federais em greve e o governo Dilma se dá em torno da definição das prioridades para a destinação dos recursos orçamentários da União: a acumulação do capital, a rentabilidade do capital financeiro, por meio do aumento crescente das despesas com a dívida pública ou a melhoria das condições de trabalho e a ampliação dos recursos para o financiamento das universidades federais e a concretização dos direitos sociais da classe trabalhadora, prescritos pela Constituição Federal de 1988?

O Andes-Sindicato Nacional, entidade autônoma e independente, que não se dobrou à cantilena do chamado novo-desenvolvimentismo, resiste numa conjuntura marcada pela intensificação dos ataques do governo Dilma aos direitos dos trabalhadores. O governo Dilma, numa demonstração cabal de sua adesão aos interesses dos detentores do capital em crise, apresenta como saída o ajuste fiscal que intensificará a recessão econômica, o desemprego e o sucateamento das universidades federais.

Os cortes no orçamento da educação, de aproximadamente R\$ 10 bilhões, até o momento, resultarão numa deterioração crescente da educação pública e das universidades federais. Sem o financiamento suficiente, a expansão do número de matrículas verificada nas universidades federais nos últimos anos, longe de representar a apregoada democratização do acesso à educação superior, resultará no aprofundamento da precarização das condições de trabalho, na degradação da qualidade do ensino oferecido e da produção científica realizada nessas instituições.

Ao implementar os cortes orçamentários, por meio das chamadas medidas de ajuste, o governo Dilma define quais são os beneficiários da política econômica. Verificamos por meio

da análise das políticas sociais implantadas e da execução dos recursos orçamentários da União, que o governo federal tem ampliado o espaço de valorização do capital quando, por exemplo, amplia o repasse de recursos públicos para os grandes grupos educacionais, por meio do Fies e do Prouni, privilegia o pagamento da dívida pública, privatiza os Hospitais Universitários, com a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH). O governo federal privatiza também nossas riquezas minerais, portos, aeroportos e ferrovias, por meio das chamadas concessões ao setor privado abrindo, desta forma, novos espaços para valorização do capital.

O ajuste fiscal, focado no superávit primário, procura proteger os interesses dos detentores do capital produtivo e dos títulos da dívida pública. Por outro lado, acarreta como consequência a restrição de direitos da classe trabalhadora, provoca perdas salariais para os trabalhadores, desestrutura carreiras no serviço público, intensifica e precariza as condições de trabalho. Todos esses ataques colocam em risco o serviço público e as conquistas da classe trabalhadora brasileira.

A superação do atual quadro dependerá da capacidade de mobilização e de unificação das lutas dos trabalhadores para reverter a atual política econômica em curso, estabelecendo outras prioridades para a destinação dos recursos do orçamento público. Enfim, diante da crise estrutural do capital, não há saídas a curto prazo, não há medidas conjunturais capazes de debelar as consequências cada vez mais dramáticas de um modo de produção cuja única finalidade é a valorização do capital e não a satisfação das necessidades humanas. Para Mészáros (2009b, p. 823): “[...] o sistema do capital, mesmo na sua forma mais, avançada, esquece miseravelmente a espécie humana.” A situação atual exige a construção de uma alternativa, do ponto de vista daqueles que vivem do seu próprio trabalho, que coloque a produção da riqueza a serviço da satisfação das necessidades sociais da humanidade.

“Merecer a vida  
Não é calar, nem consentir  
Tanta injustiça repetida  
[...]  
Porque não é o mesmo  
Viver que honrar a vida”.

Eladia Blasquez

## REFERÊNCIAS

À SOMBRA DO BIRD, 2004. **Reportagem**. Revista da Oficina de Informações. Cajamar, SP, n. 55, p. 15-24, Abr. 2004.

ALMEIDA FILHO, Niemeyer; PAULANI, Leda Maria. Regulação social e acumulação por espoliação – reflexão sobre a essencialidade das teses de financeirização e da natureza do Estado na caracterização do capitalismo contemporâneo. **Economia e sociedade**, Campinas, SP, v. 20, n. 2 (42), p. 243-272, ago. 2011.

ALMEIDA, José Maria. Concessões: a privatização nos dez anos de governo do PT. 11 abr. 2013. **Congresso em foco**, DF. Disponível em: <<http://congressoemfoco.uol.com.br/opiniao/columnistas/concessoes-a-privatizacao-nos-dez-anos-de-governo-do-pt/>>. Acesso em: 18 jul. 2015

AMARAL, Gilberto Luiz; OLENIKE, João Eloi; AMARAL, Letícia Mary Fernandes; YASBEK, Cristiano Lisboa. **Evolução da carga tributária brasileira**. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. 2015 (maio). Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/2142/05EvolucaoDaCargaTributariaBrasileira.pdf>>. Acesso em: 9 jun. 2015

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2012.

\_\_\_\_\_; PINTO, José Marcelino Rezende. O financiamento das IES brasileiras em 2005: recursos públicos, privados e custo do aluno. **Cadernos ANPAE**, v. 11, p. 150-165, 2011.

\_\_\_\_\_. Evolução do Custo do Aluno das IFES: Eficiência? **Avaliação** (Campinas), Campinas - SP, v. 9, n.2, p. 115-125, 2004.

\_\_\_\_\_. **Financiamento da educação superior**: Estado x mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP: Unimep, 2003.

ANTUNES JUNIOR, José Antonio Valle; KLIEMANN NETO, Francisco José; FENSTERSEIFER, Jaime Evaldo. Considerações críticas sobre a evolução das filosofias de administração da produção: do "just-in case" ao "just-in-time". **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 29, n. 3, p. 49-64, jul./set. 1989.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE SAÚDE COLETIVA – ABRASCO; Associação Brasileira de Economia da Saúde - ABRES; Associação Nacional do Ministério Público de Defesa da Saúde - AMPASA; Associação Paulista de Saúde Pública - APSP; Centro Brasileiro de Estudos de Saúde - CEBES; Instituto de Direito Sanitário Aplicado - IDISA. **Por respeito ao movimento saúde+10**: a luta pelo financiamento adequado do SUS continua! (Nota de Repúdio). 23 nov. 2013. Disponível em: <[http://www.abrasco.org.br/site/\\_2013/11/por-respeito-ao-movimento-saude-10-a-luta-pelo-financiamento-adequa-do-do-sus-continua/](http://www.abrasco.org.br/site/_2013/11/por-respeito-ao-movimento-saude-10-a-luta-pelo-financiamento-adequa-do-do-sus-continua/)>. Acesso em: 15 ago. 2014.

**AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA. Contra o ajuste, auditoria já.** Manifesto da Auditoria Cidadã da Dívida. Dez. 2014a. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/contra-o-ajuste-auditoria-ja/>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Verdades e mentiras sobre a dívida pública.** Ago. 2014b. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/verdades-e-mentiras-sobre-a-divida-publica/>>. Acesso em: 14 dez. 2014.

ÁVILA, Mariana. **Criação de empregos formais cai 64% em 2014, para 396,9 mil vagas.** 23 jan. 2015. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/01/pais-criou-396993-vagas-de-emprego-formais-em-2014.html>>. Acesso em: 15 jul. 2015.

BANCO CENTRAL DO BRASIL. **Câmbio e capitais internacionais.** 1994; 2002; 2010; 2014. Disponível em: <<http://www4.bcb.gov.br/pec/conversao/conversao.asp>>. Acesso em: 13 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Circular nº 3.593, de 16 de maio de 2012.** Divulga novo Regulamento do Comitê de Política Monetária (Copom). 2012. Disponível em: <[http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2012/pdf/circ\\_3593\\_v1\\_O.pdf](http://www.bcb.gov.br/pre/normativos/circ/2012/pdf/circ_3593_v1_O.pdf)>. Acesso em: 20 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. **Glossário completo.** Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/glossario.asp?Definicao=147&idioma=P&idpai=GLOSSARIO>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Notas econômico-financeiras para a imprensa. Política Fiscal.** Dívida líquida e bruta do governo. Geral. 1994; 2002; 2010; 2014. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/htms/infecon/notas.asp?idioma=p>>. Acesso em: 5 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Produto interno bruto e taxas médias de crescimento.** 2003-2014. Disponível em: <<http://www.bcb.gov.br/?INDECO>>. Acesso em: 23 jan. 2015.

BANCO MUNDIAL. **Prioridades y estrategias para la educación:** estudio sectorial del Banco Mundial. Washington D.C., 1995.

BEHRING, Elaine Rossetti. **Brasil em contra-reforma:** desestruturação do Estado e perda de direitos. São Paulo: Cortez, 2003.

\_\_\_\_\_; BOSCHETTI, Ivanete. Política social no Brasil contemporâneo: entre a inovação e o conservadorismo. \_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Política Social:** fundamentos e história. 9. ed. São Paulo: Cortez, 2011. p. 147-191.

BENAYON, Adriano; REZENDE, Pedro Antonio Dourado. **Anatomia de uma fraude à Constituição.** Agosto de 2006. Disponível em: <[http://www.cic.unb.br/docentes/pedro/trabs/fraudeac\\_files/fraudeac.pdf](http://www.cic.unb.br/docentes/pedro/trabs/fraudeac_files/fraudeac.pdf)>. Acesso em: 19 jul. 2015.

BENEVIDES, Claudia do Valle. **Um estado de bem-estar social no Brasil?** 2011. 97 f. Dissertação (Mestrado em Economia) – Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Universidade Federal Fluminense, Niterói. 2011.

BOSCHETTI, Ivanete. Os custos da crise para a política social. In: \_\_\_\_\_ et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p. 64-85.

BOTARO, Rubens Fernandes. **O mercado de títulos de países emergentes nos anos 90**. Brasília: ESAF, 2000. 86 p.

BRASIL, Luísa. Brasil consegue se manter como a sétima economia do mundo. Jornal o dia de 28/03/2015. Disponível em:<<http://odia.ig.com.br/noticia/economia/2015-03-28/brasil-consegue-se-manter-como-a-setima-economia-do-mundo.html>>. Acesso em 30 março 2015.

BRASIL. Prestação de contas da presidente da república. 2013. Brasília, abril de 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/assuntos/auditoria-e-fiscalizacao/avaliacao-da-gestao-dos-administradores/prestacao-de-contas-do-presidente-da-republica/arquivos/2013/pcpr-2013.pdf>>. Acesso em: 27 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. Casa Civil. **Constituição da República Federativa do Brasil**. 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 12 jan. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei Complementar nº 101**, de 4 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/LCP/Lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/LCP/Lcp101.htm)>. Acesso em: 19 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei nº 10.973**, de 2 de dezembro de 2004. Dispõe sobre incentivos à inovação e à pesquisa científica e tecnológica no ambiente produtivo e dá outras providências. 2004. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2004/lei/l10.973.htm)>. Acesso em: 10 de ago. 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei nº 11.096**, de 13 de janeiro de 2005. Institui o Programa Universidade para Todos - PROUNI, regula a atuação de entidades benfeicentes de assistência social no ensino superior; altera a Lei nº10.891, de 9 de julho de 2004, e dá outras providências. 2005. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2005/lei/L11096.htm)>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei nº 11.552**, de 19 de novembro de 2007. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior – FIES. 2007. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2007/Lei/L11552.htm#art3](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Lei/L11552.htm#art3)>. Acesso em: 25 ago. 2014

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.202**, de 14 de janeiro de 2010. Altera a Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior - FIES (permite abatimento de saldo devedor do FIES aos profissionais do magistério público e médicos dos programas de saúde da família; utilização de débitos com o INSS como crédito do FIES pelas instituições de ensino; e dá outras providências). 2010. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm#art1](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12202.htm#art1)>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei nº 12.513**, de 26 de outubro de 2011. Institui o Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec); altera as Leis nº 7.998, de 11 de janeiro de 1990, que regula o Programa do Seguro-Desemprego, o Abono Salarial e institui o Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT), nº 8.212, de 24 de julho de 1991, que dispõe sobre a organização da Seguridade Social e institui Plano de Custeio, nº 10.260, de 12 de julho de 2001, que dispõe sobre o Fundo de Financiamento ao Estudante do Ensino Superior, e nº 11.129, de 30 de junho de 2005, que institui o Programa Nacional de Inclusão de Jovens (ProJovem); e dá outras providências. 2011. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm#art12](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Ato2011-2014/2011/Lei/L12513.htm#art12)>. Acesso em: 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei nº 4.320**, de 17 de março de 1964. Estatui normas gerais de direito financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. 1964. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/Leis/14320.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/Leis/14320.htm)>. Acesso em: 10 de mar. de 2013.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei nº 9.394**, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Leis/L9394.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9394.htm)>. Acesso em: 12 out. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Lei nº 11.892**, de 29 de dezembro de 2008. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. 2008. Disponível em:<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm)>. Acesso em 25 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Sinopse estatística da educação superior**. 2002-2014. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 20 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. Ministério da Educação. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Nota conjunta à imprensa**: esclarecimentos sobre o novo FIES. jun. 2015. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article &id=21429](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article &id=21429)>. Acesso em: 12 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Sinopse das ações do Ministério da Educação**. 2011. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_banners&task=click&bid = 73](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_banners&task=click&bid = 73)>. Acesso em: 21 maio 2013.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Política econômica e reformas estruturais**. Brasília, 2003a.

\_\_\_\_\_. \_\_\_\_\_. **Gasto social do governo central**: 2001-2002. Brasília, 2003b.

\_\_\_\_\_. Ministério do Desenvolvimento Social. **Brasil Sem Miséria retira 22 milhões de pessoas da extrema pobreza**. 2013. Disponível em: <<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/noticias/2013/fevereiro/brasil-sem-miseria-retira-22-milhoes-de-pessoas-da-extrema-pobreza>>. Acesso em: 25 fev. 2015.

- \_\_\_\_\_. Presidência da República. **Prestação de contas da presidente da república. 2013.** Brasília, abril de 2014. Disponível em: <<http://www.cgu.gov.br/Publicacoes/PrestacaoContasPresidente/2013/PCPR%202013.zip>>. Acesso em: 12 ago. 2014.
- BRECHT, Bertold. A ópera dos três vinténs. In: \_\_\_\_\_. **Teatro completo.** v. 3. Tradução de Wolfgang Bader, Marcos Roma Santa e Wira Selanski. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2004.
- BRETTAS, Tatiana. Dívida pública: uma varinha de condão sobre os recursos do fundo público. In: SALVADOR, Evilásio *et al.* (Org.). **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo: Cortez, 2012. p. 93-120.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Apensação. In: **Agência Câmara de Notícias**, Brasília, DF. 30/06/2005. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/camaranoticias/noticias/69896.html>>. Acesso em: 22 jul. 2015
- CANO. Wilson. 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.
- CAOLI, Cristiane; CAVALLINI, Marta. Desemprego fica em 8,1% no trimestre até maio, diz IBGE. 9 jul. 2015. **Portal G1**. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2015/07/desemprego-fica-em-81-no-trimestre-ate-maio-diz-ibge.html>>. Acesso em: 15 jul. 2015.
- CAPUCHINHO, Cristiane. Nos primeiros meses do ano, as federais tiveram um corte de 30% em seus repasses devido à necessidade de ajuste fiscal. **Portal IG**. 10/04/2015. Disponível em: <<http://ultimosegundo.ig.com.br/educacao/2015-04-10/reitores-de-federais-e-sindicatos-lancam-manifesto-contra-cortes-de-verba.html>>. Acesso em: 15 jun. 2015
- CARCANHOLO, R. A.; SABADINI, M. S. Capital fictício e lucros fictícios. **Revista da Sociedade Brasileira de Economia Política**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 41-65, jun. 2009. Disponível em: <<http://www.sep.org.br/revista/download?id=4>>. Acesso em: 7 jan. 2015.
- CARVALHO, Cristina Helena Almeida. **Uma análise crítica do financiamento do Prouni: instrumento de estímulo à iniciativa privada e/ou democratização do acesso à educação superior?** In: **REUNIÃO ANUAL DA ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO**, 34, 2011, Natal. Educação e Justiça Social. Disponível em: <<http://34reuniao.anped.org.br/images/trabalhos/GT11/GT11-935%20int.pdf>>. Acesso em: 20 ago. 2014.
- \_\_\_\_\_.; LOPREATO, Francisco Luiz Cazeiro. Finanças públicas, renúncia fiscal e o PROUNI no governo Lula. **Impulso**, Piracicaba, v. 16, nº 40, p. 93-104, 2005. Disponível em: <<http://www.unimep.br/phpg/editora/revistaspdf/imp40art06.pdf>>. Acesso em: 5 set. 2014.
- CARVALHO, Gilson. **O governo do PT e a desvinculação dos recursos da saúde e da educação.** Florianópolis, 2007. Disponível em: <<http://gices-sc.org/ArtigoGilsonDesvinculacaoSaude.html>>. Acesso em: 10 jun. 2008.

CASTELO, Rodrigo. O social-liberalismo e a miséria ideológica da economia do bem-estar. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **Desenvolvimento e construção da hegemonia: crescimento econômico e reprodução da desigualdade**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 46-77.

CASTRO, Jorge Abrahão; CORBUCCI, Paulo Roberto. Subsídios para o debate sobre o financiamento da educação superior no Brasil. **Políticas Sociais**, Brasília, DF, n. 8, p. 148-153, fev. 2004. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas\\_sociais](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/politicas_sociais)>. Acesso em: 10 ago. 2009.

CHESNAIS, François. **A finança mundializada:** raízes sociais e políticas, configuração e consequências. Tradução de Rosa Maria Marques e Paulo Nakatani. São Paulo: Boitempo, 2005.

\_\_\_\_\_. **A mundialização do capital.** Tradução de Silvana Finzi Foá. São Paulo: Xamã, 1996.

\_\_\_\_\_. **A mundialização financeira:** Génese, custo e apostas. Tradução de Marta Roldão. Lisboa: Instituto Piaget, 1998.

\_\_\_\_\_. François. Mundialização: o capital financeiro no comando. Tradução de Ruy Braga. **Outubro**, São Paulo, Instituto de Estudos Socialistas. n. 5. 2001. Disponível em: <[http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5\\_02.pdf](http://www.revistaoutubro.com.br/edicoes/05/out5_02.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2015.

CHOSSUDOVSKY, M. **A Globalização da pobreza:** impactos das reformas do FMI e do Banco Mundial. Tradução de Marylene Pinto Michael. São Paulo: Moderna, 1999.

CINTRA, Luiz Antonio. Bang-bang no Texas. **ISTO É**, ed. 1686, 23/1/2002. Disponível em: <[http://www.istoe.com.br/conteudo/14363\\_BANG+BANG+NO+TEXAS](http://www.istoe.com.br/conteudo/14363_BANG+BANG+NO+TEXAS)>. Acesso em: 20 ago. 2013.

COELHO, R. V.; OLIVEIRA, R. **O processo de aniquilamento da autonomia da universidade e o protagonismo dos agentes sociais.** Porto Alegre, 2000 (não publicado).

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E CARIBE - CEPAL. 2014 **Panorama social da América Latina. 2013.** Documento Informativo. Disponível em: <<http://repositorio.cepal.org/handle/11362/1252>>. Acesso em: 25 maio 2015.

COORDENAÇÃO DE APERFEIÇOAMENTO DE PESSOAL DE NÍVEL SUPERIOR - CAPES. Sistema de Informações e Georeferenciadas - GEOCAPES. **Distribuição de discentes de pós-graduação no Brasil.** Disponível em: <<http://geocapes.capesgov.br/geocapes2/>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

COSTA, Fernando Nogueira. **Renda trabalho x renda do capital.** 2011. Disponível em: <<http://fernandonogueiracosta.wordpress.com/2011/08/18/renda-do-trabalho-x-renda-do-capital/>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

COSTA, Jean Mário Araújo. **A competência dos entes federativos e o financiamento na educação brasileira.** 2006. Disponível em: <<http://www.webartigos.com/artigos/a->

[competencia-dos-entes-federativos-e-o-financiamento-na-educacao-brasileira/291/](http://www.competencia-dos-entes-federativos-e-o-financiamento-na-educacao-brasileira/291/). Acesso em: 12 out. 2015.

CRUZ, Antonio. Dívida pública consumiu 7 trilhões em 17 anos. **Jornal Brasil de Fato**, São Paulo, 31 ago. 2011. Disponível em: <<http://www.brasildefato.com.br/content/d%C3%ADvida-p%C3%BAblica-consumiu-7-trilh%C3%B5es-em-17-anos>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

DEPARTAMENTO INTERSINDICAL DE ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS - DIEESE. Pesquisa de Emprego e Desemprego. Mercado de Trabalho Metropolitano. 2013. **Divulgação n. 77**. Junho de 2013. Disponível em: <<http://www.dieese.org.br/analiseped/2013/201306pedmet.pdf>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

DINHEIRO PÚBLICO & CIA. Com escândalos, Petrobras cai para 3ª maior empresa em valor na Bolsa. In: **Folha de São Paulo**, São Paulo, 15 nov. 2014. <<http://dinheiropublico.blogfolha.uol.com.br/2014/11/15/com-escandalos-petrobras-cai-para-3a-maior-empresa-em-valor-na-bolsa/>>. Acesso em: 14 jan. 2015.

DOMINGUEZ, Bruno. Quando o público financia o privado. Quem ganha e quem paga a conta com as deduções de gastos com saúde? **Revista Radis**, Rio de Janeiro, Fundação Oswaldo Cruz, n. 31. p. 22-24, ago. 2013.

ECONOMIAS. Significado de Troika. **Economias**, tudo sobre o seu dinheiro, Porto, PT. Disponível em: <<http://www.economias.pt/significado-de-troika/>>. Acesso em: 14 jul. 2015.

EMPRESA BRASIL DE COMUNICAÇÃO. **Taxa de desemprego fica em 6% em junho**, diz IBGE. (2013). Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/noticia/2013-07-24/taxa-de-desemprego-fica-em-6-em-junho-diz-ibge>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

ENGELS, Friedrich. **A origem da família, da propriedade privada e do Estado**. Tradução de Leandro Konder. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1991.

FALCÃO, Tiago; COSTA, Patrícia Vieira. A linha de extrema pobreza e o público-alvo do plano Brasil sem miséria. In: CAMPELO, Tereza; FALCÃO, Tiago; COSTA, Patricia Vieira. **O Brasil sem miséria**. Brasília: MDS, 2014.

FATTORELLI, Maria Lúcia. A reserva de 47% dos recursos federais em 2012 para pagamento do serviço da dívida decorre do modelo econômico vigente no país. **Jornal dos Economistas**, Rio de Janeiro, n. 272, p. 5-8, mar. 2012. Disponível em: <[http://www.corecon-rj.org.br/entrev\\_det.asp?Id\\_ent=84](http://www.corecon-rj.org.br/entrev_det.asp?Id_ent=84)>. Acesso em: 6 nov. 2012.

\_\_\_\_\_. **Auditoria cidadã da dívida dos estados**. Brasília: Inove, 2013a.

\_\_\_\_\_. **Auditoria cidadã da dívida pública: experiências e métodos**. Brasília: Inove, 2013b.

\_\_\_\_\_. Orçamento federal de 2013: 42% vai para a dívida pública. **IHU On-Line**, São Leopoldo, RS (Entrevista). 2012. Disponível em: <<http://www.ihu.Unisinos.br>>

[/intervistas/513556-orcamento-federal-de-2013-42-vai-para-a-dvida-publica-entrevista-especial-com-maria-lucia-fattorelli](http://www.auditoriacidada.org.br/intervistas/513556-orcamento-federal-de-2013-42-vai-para-a-dvida-publica-entrevista-especial-com-maria-lucia-fattorelli). Acesso em: 12 ago. 2014.

\_\_\_\_\_. **Por que os juros são tão elevados no Brasil.** 2015. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/por-que-os-juros-sao-tao-elevados-no-brasil/>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

\_\_\_\_\_; ÁVILA, Rodrigo. **Arguição de descumprimento de preceito fundamental nº 59 proposta pela Ordem dos Advogados do Brasil junto ao Supremo Tribunal Federal.** 2012a. Disponível em: <<http://xa.yimg.com/kq/groups/18734741/1152334616/name/Memorial-STF.pdf>>. Acesso em 20 jun.2015.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Gastos com a dívida pública em 2014 superaram 45% do orçamento federal executado.** 5 fev. 2015. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/e-por-direitos-auditoria-da-dvida-ja-confira-o-grafico-do-orcamento-de-2012/>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

\_\_\_\_\_; \_\_\_\_\_. **Os números da dívida.** 2012b. Disponível em: <<http://www.auditoriacidada.org.br/wpcontent/uploads/2012/04/numerosdivida.pdf>>. Acesso em: 13 dez. 2012.

FERNANDES, Florestan. Entrevista concedida a Paulo de Tarso Venceslau. **Revista Teoria e Debate**, São Paulo, p. 1-17, jan.-mar. 1991. Disponível em: <<http://www.teoriaedebate.org.br/materias/nacional/florestan-fernandes?>>. Acesso em: 10 jul. 2015.

FILGUEIRAS, Luiz Antonio Mattos; GONÇALVES, Reinaldo. **A economia política do governo Lula.** Rio de Janeiro: Contraponto, 2007.

FILIZOLA, Paula. **Norte e nordeste do país ganharão quatro novas universidades federais.** 2013. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_content&view=article&id=18763:norte-e-nordeste-do-pais-ganharao-quatro-novas-universidades-federais&catid=212:educacao-superior](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=18763:norte-e-nordeste-do-pais-ganharao-quatro-novas-universidades-federais&catid=212:educacao-superior)>. Acesso em: 20 ago. 2014.

FLEURY, Sônia. A natureza do Estado capitalista e das políticas públicas. In: \_\_\_\_\_. **Estado sem cidadãos:** seguridade social na América Latina. Rio de Janeiro: Fiocruz, 1994.

FREITAS; Maria Cristina Penido; PRATES, Daniela Magalhães. A abertura financeira no governo FHC: impactos e consequências. **Economia e Sociedade**, Campinas, v. 17, p. 81-111, dez. 2001. Disponível em: <<http://www.eco.unicamp.br/docprod/downarq.php?id=530&tp=a>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

FOLHA ONLINE. Entenda o caso Enron. **Folha de São Paulo**, 7 maio 2003. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/folha/sinapse/ult1063u416.shtml>>. Acesso em: 25 ago. 2013.

GALEANO, Eduardo. **As veias abertas da América Latina.** Tradução de Sérgio Faraco. Porto Alegre: L&PM, 2012.

GOBETTI, Sérgio Wulff; ORAIR, Rodrigo Octávio. **Classificação e análise das despesas públicas federais pela ótica macroeconômica** (2002-2009). Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Brasília, Texto para discussão IPEA n. 1485, p. 1-39, abr. 2010. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td\\_1485.pdf](http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1485.pdf)>. Acesso em: 15 ago. 2014.

GODEIRO, Lucas Lúcio. Uma análise do capital fictício de empresas de capital aberto no Brasil no período de 2003 a 2010. **Revista de Economia Mackenzie**, São Paulo, v. 9, n. 3, p. 102-121. 2011. Disponível em: <<http://editorarevistas.mackenzie.br/index.php/rem/article/viewFile/3778/3633>>. Acesso em: 18 jan. 2015.

GOMES, Fábio Guedes. **Acumulação de capital via dívida pública**: contribuição para uma crítica à razão da crise fiscal. 2007. 237 f. Tese (Doutorado em Administração) - Escola de Administração, Universidade Federal da Bahia. Salvador. Disponível em: <[http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/tese\\_fabio\\_guedes\\_gomes.pdf](http://www.adm.ufba.br/sites/default/files/publicacao/arquivo/tese_fabio_guedes_gomes.pdf)>. Acesso em: 16 fev. 2015.

GONÇALVES, Reinaldo; POMAR, Valter. **O Brasil endividado**. Como nossa dívida externa aumentou mais de 100 bilhões de dólares nos anos 90. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2001.

**GOVERNO não aceita emenda 29 do jeito que está, diz Mantega**. 2007. Disponível em: <[http://www.estadao.com.br/nacional/not\\_nac724780.htm](http://www.estadao.com.br/nacional/not_nac724780.htm)>. Acesso em: 10 jun. 2008.

GUTTMANN, Robert. Uma introdução ao capitalismo dirigido pelas finanças. **Novos Estudos**, São Paulo, n. 82, p. 11-33, nov. 2008. Trad. Hélio Mello Filho. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/nec/n82/01.pdf>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

HARVEY, David. A crise. In: \_\_\_\_\_. **O enigma do capital e as crises do capitalismo**. Tradução de João Alexandre Peschanski. São Paulo: Boitempo, 2011. p. 9-40.

\_\_\_\_\_. A liberdade da cidade. In: MARICATO, Erminia et al. **Cidades rebeldes**: passe livre e as manifestações que tomaram as ruas do Brasil. São Paulo: Boitempo; Carta Maior, 2013.

\_\_\_\_\_. **Condição pós-moderna**: uma pesquisa sobre as origens da mudança cultural. São Paulo: Loyola, 1992.

\_\_\_\_\_. **O novo imperialismo**. 3. ed., São Paulo: Loyola, 2009.

HESSE, Konrad. **A força normativa da Constituição**. Tradução e notas de Gilmar Ferreira Mendes. Porto Alegre: Sergio Antonio Fabris Editor, 1991. Disponível em: <<http://pt.slideshare.net/cristianevitorio/a-fora-normativa-da-constituiu-konrad-hesse?ref=>>>. Acesso em: 15 out. 2015.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA - IBGE. **Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo – IPCA e Índice Nacional de Preços ao Consumidor – INPC.** Disponível em: <[www.ibge.gov.br/home/estatistica/.../precos/inpc\\_ipca/defaultinpc.shtm](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/.../precos/inpc_ipca/defaultinpc.shtm)>. Acesso em: 10 mar. de 2014.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA - IPEA. **Natureza e dinâmica das mudanças recentes na renda e na estrutura ocupacional brasileiras.** Brasília: Ipea, 2011. Comunicado do IPEA n. 104.

\_\_\_\_\_. **Perspectivas do desenvolvimento brasileiro.** Brasília: Ipea, 2010. 145 p. (Série Eixos Estratégicos do Desenvolvimento Brasileiro, Livro 10).

\_\_\_\_\_. **Sobre o Prouni.** Políticas sociais: acompanhamento e análise. **Boletim de Políticas Sociais,** Brasília: Ipea, nº 16, nov. 2008. Disponível em: <[http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com\\_content&view=article&id=5786&Itemid=9](http://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=5786&Itemid=9)>. Acesso em: 21 jun. 2015.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTUDOS E PESQUISAS EDUCACIONAIS ANÍSIO TEIXEIRA - INEP. **Censo da educação superior.** 2003-2013. Disponível em: <<http://portal.inep.gov.br/superior-censosuperior-sinopse>>. Acesso em: 15 fev. 2015.

\_\_\_\_\_. **Censo da educação superior 2010.** Divulgação dos principais resultados do Censo da Educação Superior 2010. Outubro 2011. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com\\_docman&task=doc\\_download&gid=9332&Itemid](http://portal.mec.gov.br/index.php?option=com_docman&task=doc_download&gid=9332&Itemid)>. Acesso em: 20 mar. 2013.

\_\_\_\_\_. **Percentual do investimento total em relação ao PIB por nível de ensino.** Histórico de 2000 a 2013. 2015. Disponível em: <[http://portal.inep.gov.br/web/guest/estatisticas-gastoseducacao-indicadores\\_financeiros-p.t.i.\\_nivel\\_ensino.htm](http://portal.inep.gov.br/web/guest/estatisticas-gastoseducacao-indicadores_financeiros-p.t.i._nivel_ensino.htm)>. Acesso em: 15 out. 2015.

IURCONVITE, Adriano dos Santos. **O princípio da legalidade na Constituição Federal.** Universo Jurídico, Juiz de Fora, ano XI, 28 de ago. de 2006. Disponível em: <[http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/2647/o\\_princípio\\_da\\_legalidade\\_na\\_constituição\\_federal](http://uj.novaprolink.com.br/doutrina/2647/o_princípio_da_legalidade_na_constituição_federal)>. Acesso em 22 out. 2015.

KON, Anita. A formação bruta de capital fixo do estado de São Paulo. **São Paulo em Perspectiva,** São Paulo, v. 5, n. 4, p. 105-112, out-dez. 1991. Disponível em: <[http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v05n04/v05\\_n04\\_15.pdf](http://www.seade.gov.br/produtos/spp/v05n04/v05_n04_15.pdf)>. Acesso em: 14 jan. 2015.

LANTIER, Alex. **EUA:** taxa de desemprego é maior em quatro anos. 2 set. 2008. Disponível em: <<http://www.wsbs.org/pt/2008/sep2008/por1-s02.shtml>>. Acesso em: 15 jan. 2015.

LAUGLO, J. Crítica às prioridades e estratégias do Banco Mundial para a educação. **Cadernos de Pesquisa** – Fundação Carlos Chagas, São Paulo, v. 100, p. 11-36, mar. 1997.

LAURELL, A. C. Avançando em direção ao passado: a política social do neoliberalismo. In: \_\_\_\_\_ (org.). **Estado e políticas sociais no neoliberalismo**. São Paulo: Cortez, 1995. p. 151-178.

LEHER, R. **Da ideologia do desenvolvimento à ideologia da globalização**: a educação como estratégia do Banco Mundial para “alívio” da pobreza. 1998. Tese (Doutorado em Educação) - Faculdade de Educação, Universidade de São Paulo, São Paulo. 1998.

LEITE, Marcelo. **Datafolha aponta saúde como principal problema dos brasileiros**. 29 mar. 2014. Disponível em: <<http://www1.folha.uol.com.br/seminariosfolha/2014/03/1432478-datafolha-aponta-saude-como-principal-problema-dos-brasileiros.shtml>>. Acesso em: 25 jan. 2015.

LOUREIRO, Maria Rita; ABRUCIO, Fernando Luiz. Política e burocracia no presidencialismo brasileiro: o papel do Ministério da Fazenda no primeiro governo Fernando Henrique. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 14, n. 41, out. 1999, p. 69-89.

LOURENÇO, Luana. Dilma diz que não reduz direitos trabalhistas nem que a vaca tussa. **Portal EBC**. Brasília. 17 set. 2014. Disponível em: <<http://www.ebc.com.br/noticias/politica/2014/09/dilma-diz-que-nao-reduz-direitos-trabalhistas-nem-que-a-vaca-tussa>>. Acesso em: 12 jul. 2015.

LUPATINI, Márcio. Crise do capital e dívida pública. In: SALVADOR, Evilásio *et al.* (Org.). **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012. p. 59-91.

MANCEBO, Deise. Reforma universitária: reflexões sobre a privatização e mercantilização do conhecimento. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 25, n. 88, p. 845-866, out. 2004.

MANDEL, Ernest. **O capitalismo tardio**. Tradução de Carlos Eduardo Silveira Matos, Regis de Castro e Dinah de Abreu Azevedo. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARTINS, Antonio. Offshore Leaks: as caixas pretas do poder global. In: **Outras Palavras**, São Paulo, 8 abr. 2013. Disponível em: <<http://outraspalavras.net/posts/offshore-leaks-as-caixas-pretas-do-poder-global/>>. Acesso em: 28 já. 2015.

MARX, Karl. A assim chamada acumulação primitiva (cap. XXIV). In: \_\_\_\_\_. **O capital**: crítica da economia política. (v. I, t. 2.). São Paulo: Abril Cultural, 1984a.

\_\_\_\_\_. O capital portador de juros (cap. XXI). In: \_\_\_\_\_. **O capital**: crítica da economia política. (v. III, t. 1.). São Paulo: Abril Cultural, 1984b.

\_\_\_\_\_. **Para a crítica da economia política**. Tradução de Edgard Malagodi *et al.* São Paulo: Abril Cultural, 1982.

\_\_\_\_\_. Karl. Partes constitutivas do capital bancário (cap. XXIX). In: \_\_\_\_\_. **O capital**: crítica da economia política. (v. III, t. 2.). São Paulo: Abril Cultural, 1984c.

MÁXIMO, Wellton. Ministro da Fazenda tem experiência no mercado financeiro e no setor público. **Agência Brasil, Portal EBC**, Brasília. 27 nov. 2014. Disponível em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2014-11/joaquim-levy-sera-o-novo-ministro-da-fazenda>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

MEIBAK, Daniela. Fies vai abrir 61,5 mil novas vagas no 2º semestre, diz ministro. **Valor Econômico**, São Paulo. 26 jun. 2015. Disponível em: <<http://www.valor.com.br/empresas/4110792/fies-vai-abrir-615-mil-novas-vagas-no-2>>. Acesso em: 5 jul. 2015.

MÉSZÁROS, István. **A crise estrutural do capital**. Tradução de Paulo Cesar Castanheira e Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2009a.

\_\_\_\_\_. Atualidade histórica da ofensiva socialista. In: **Para além do capital**. Tradução Francisco Raul Cornejo *et al.* São Paulo: Boitempo, 2009b. p. 787-860.

**MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E INOVAÇÃO – MCTI. Lei de inovação**. Disponível em: <<http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/8477.html>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

**MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO – MEC. Campus (Educação Superior)**. 2015b. Disponível em: <<http://painel.mec.gov.br/>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Expansão da educação superior e profissional e tecnológica**. Mais formação e oportunidades para os brasileiros 2011. Disponível em: <[http://portal.mec.gov.br/expansao/images/APRESENTACAO\\_EXPANSAO\\_EDUCACAO\\_SUPERIOR14.pdf](http://portal.mec.gov.br/expansao/images/APRESENTACAO_EXPANSAO_EDUCACAO_SUPERIOR14.pdf)>. Acesso em: 18 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Expansão da rede federal**. 2015a. Disponível em: <<http://redefederal.mec.gov.br/expansao-da-rede-federal>>. Acesso em: 18 mar. 2015.

\_\_\_\_\_. **Manual do programa crédito educativo**. 1997. Disponível em: <<http://portal.mec.gov.br/sesu/arquivos/pdf/mcreduc.pdf>>. Acesso em: 21 out. 2014.

**MINISTÉRIO DA FAZENDA - MF. Manual de contabilidade aplicada ao setor público**. Parte VI – Perguntas e respostas. Brasília. 2012. Disponível em: <[http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/113505/Parte\\_VI\\_PR2012.pdf](http://www.tesouro.fazenda.gov.br/documents/10180/113505/Parte_VI_PR2012.pdf)>. Acesso em: 17 jul. 2015.

**MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, ORÇAMENTO E GESTÃO. Secretaria de Orçamento Federal. Manual técnico de orçamento (MTO)**. 2014. Disponível em: <[http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO\\_2014.pdf](http://www.orcamentofederal.gov.br/informacoes-orcamentarias/manual-tecnico/MTO_2014.pdf)>. Acesso em: 10 jun. 2014.

MINISTÉRIO DO TRABALHO E EMPREGO - MTE. 2014. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED. **Nível de emprego formal celetista.** Resultado 2014. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080814F4D225D014FE173A06371C7Apresenta%C3%A7%C3%A3o%20RAIS%202014%20-%20divulga%C3%A7%C3%A3o.pdf>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

\_\_\_\_\_. Cadastro Geral de Empregados e Desempregados – CAGED. 2015a. **Nível de emprego formal celetista.** Maio de 2015. Disponível em: <<http://acesso.mte.gov.br/data/files/FF8080814DB129A5014E0C5A0A1454AE/CAGED%20apresenta%C3%A7%C3%A3o%20Maio%202015.pdf>>. Acesso em maio 2015.

\_\_\_\_\_. **Cadastro geral de empregados e desempregados – CAGED.** 2015b. Disponível em: <<http://portal.mte.gov.br/caged/>>. Acesso em: 21 jul. 2015.

MOLLO, Maria de Lourdes Rollenberg. Capital Fictício, Autonomia Produção-Circulação e Crises: precedentes teóricos para o entendimento da crise atual. **Revista Economia**, Brasília (DF), v.12, n.3, p.475–496, set/dez 2011.

MOTA, Ana Elizabete. **Crise contemporânea e as transformações na produção capitalista.** 2009. Disponível em: <<http://www.prof.joaodantas.nom.br>>. Acesso em: 4 jan. 2011

\_\_\_\_\_. Redução da pobreza e aumento da desigualdade: um desafio teórico-político ao Serviço Social brasileiro. In: \_\_\_\_\_. (org.). **Desenvolvimento e construção de hegemonia:** crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012. p. 29- 45.

\_\_\_\_\_; AMARAL, Angela; PERUZZO, Juliane. O novo desenvolvimentismo e as políticas sociais na América Latina. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **Desenvolvimento e construção de hegemonia:** crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012. p. 153-178.

NAKATANI, Paulo; GOMES, Helder. A natureza e contradições da crise capitalista. **Revista Políticas Públicas**, São Luís, Número Especial, p. 71-83, jul. 2014. Disponível em: <<http://www.periodicoseletronicos.ufma.br/index.php/rppublica/article/view/2697>>. Acesso em: 10 jan. 2015.

NERI, Marcelo Côrtes. **De volta ao país do futuro:** projeções, crise europeia e a nova classe média. Rio de Janeiro: FGV/CPS, 2012. Disponível em: <[http://www.cps.fgv.br/cps/bd/ncm2014/\\_NCM2014\\_TextoCompleto\\_Fim\\_sumario.pdf](http://www.cps.fgv.br/cps/bd/ncm2014/_NCM2014_TextoCompleto_Fim_sumario.pdf)>. Acesso em: 21 ago. 2013

NEVES, Lúcia Maria Wanderlei; PRONKO, Marcela. A atualidade das ideias de Nicos Poulantzas no entendimento das políticas sociais no século XXI. **Germinal**, Marxismo e Educação em Debate, Londrina, v. 1, n. 2, p. 97-111, jan. 2010.

NOGUEIRA, Marta. **Queda de preço das principais commodities do país afeta exportação em 2015, diz AEB.** Dez. 2014. Disponível em: <<http://br.reuters.com/article/businessNews/idBRKBN0JV2OY20141217>>. Acesso em: 10 jun. 2015.

OLIVEIRA, Dalila Andrade. A educação no contexto das políticas sociais atuais: entre a focalização e a universalização. **Linhas Críticas**, Brasília, DF, v. 11, n. 20, p. 27-40, jan./jun. 2005.

OTRANTO, Célia Regina. Criação e implantação dos Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia – IFETS. **Revista de Educação Técnica e Tecnológica em Ciências Agrícolas** (RETTA), Rio de Janeiro, v. 1, p. 89-110, jan./jun. 2010.

PAIVA; Beatriz Augusto; MATTEI, Lauro. Notas sobre as políticas sociais na primeira década do século XXI. **Revista Texto & Contextos**, Porto Alegre, v. 8, n. 2, p. 175-194, jul./dez. 2009.

PARTIDO DOS TRABALHADORES. **O decênio que mudou o Brasil**. São Paulo: Partido dos Trabalhadores; Instituto Lula; Fundação Perseu Abramo, 2013. Disponível em: <[http://www.fpabramo.org.br/sites/default/files/Folheto\\_PT\\_10anos\\_governo\\_Net.pdf](http://www.fpabramo.org.br/sites/default/files/Folheto_PT_10anos_governo_Net.pdf)>. Acesso em: 5 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Resoluções de encontros e congressos**. Diretório Nacional do PT; Secretaria Nacional de Formação Política; Fundação Perseu Abramo (Orgs.). São Paulo: Perseu Abramo, 1998.

PAULANI, Leda. **Brasil delivery**: servidão financeira e estado de emergência econômico. São Paulo: Boitempo, 2008.

PAULO NETTO, José. **Introdução ao estudo do método em Marx**. São Paulo: Expressão Popular, 2011.

\_\_\_\_\_. O materialismo histórico como instrumento de análise das políticas sociais. In: NOGUEIRA, Francis Mary Guimarães; RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon (Orgs.). **Estado e políticas sociais**: Brasil – Paraná. Cascavel: Edunioeste, 2003. p. 11-28.

PEREIRA, Potyara Amazoneida P. Pereira; STEIN, Rosa Helena. Política social: universalidade *versus* focalização. Um olhar sobre a América Latina. Os custos da crise para a política social. In: \_\_\_\_\_ et al. (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos**. São Paulo: Cortez, 2010. p.106-130.

PETRAS, James. **Ensaios contra a ordem**. São Paulo: Scritta, 1997.

POCHMANN, Márcio. **A desigualdade no Brasil é coisa de sociedade feudal**. Revista Caros Amigos. Entrevista concedida à Bárbara Mengardo, Hamilton Octavio de Souza, Lúcia Rodrigues, Tatiana Merlini. ano 19, n. 161, p. 12-17, 2010. Disponível em: <[http://issuu.com/carosamigos/docs/pdfs\\_ca\\_161leitor](http://issuu.com/carosamigos/docs/pdfs_ca_161leitor)>. Acesso em: 25 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Não tem classe nova, muito menos média**. Entrevista concedida à Editora Boitempo. 13 jun. 2012. Disponível em: <[http://www.boitempoeditorial.com.br/publicacoes\\_imprensa.php?isbn=978-85-7559-245-8&veiculo=Brasil%0de%20fato](http://www.boitempoeditorial.com.br/publicacoes_imprensa.php?isbn=978-85-7559-245-8&veiculo=Brasil%0de%20fato)>. Acesso em: 25 ago. 2013.

PREITE SOBRINHO, Wanderley. **DILMA herda de Lula a tarefa de erradicar a pobreza e distribuir fortuna dos ricos.** 2011. Disponível em: <<http://noticias.r7.com/brasil/noticias/dilma-herda-de-lula-a-tarefa-de-erradicar-a-pobreza-e-distribuir-fortuna-dos-ricos-20111109.html>>. Acesso em: 15 ago. 2013.

PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O DESENVOLVIMENTO - PNUD. **Brasil é o país com maior evolução em ranking histórico do IDH.** 2003b. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li\\_RDHGlobais#2003](http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais#2003)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Relatório do desenvolvimento humano.** 2003. Um pacto entre nações para eliminar a pobreza humana. 2003a. Disponível em: <[http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li\\_RDHGlobais#2003](http://www.pnud.org.br/HDR/Relatorios-Desenvolvimento-Humano-Globais.aspx?indiceAccordion=2&li=li_RDHGlobais#2003)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. **Relatório do desenvolvimento humano.** 2013. A ascensão do sul: progresso humano num mundo diversificado. Disponível em: <<http://www.pnud.org.br/arquivos/rdh-2013.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2013.

QUEIROZ; Viviane. **As parcerias público-privadas na educação superior brasileira: FIES, PROUNI e BNDES.** 2014. Dissertação (Mestrado em Serviço Social e Desenvolvimento Regional) - Escola de Serviço Social, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2014.

RIZZOTTO, Maria Lucia Frizon. Focalização em saúde. In: **Dicionário da educação profissional em saúde.** Pereira, Isabel Brasil; Lima, Júlio Cesar França (orgs.). 2. ed. rev. ampl. Rio de Janeiro. Fundação Oswaldo Cruz. EPSJV, 2009. Disponível em: <<http://www.epsjv.fiocruz.br/dicionario/verbetes/focsau.html>>. Acesso em: 20 set. 2012.

RUDGE, Luiz Fernando; MARTINS, Wanderley dos Santos. **Enciclopédia de finanças.** 2015. Disponível em: <<http://www.enfin.com.br/>>. Acesso em: 20 jun. 2015.

SALVADOR. Evilásio. A crise do capital e o socorro do fundo público. In: BOSCHETTI, Ivanete *et al.* (Orgs.). **Capitalismo em crise, política social e direitos.** São Paulo: Cortez, 2010. p. 35-63.

SANDRONI, Paulo. **Novíssimo dicionário de economia.** 1999. Disponível em: <<http://sinus.org.br/2014/wp-content/uploads/2013/11/FMI.BMNov%C3%ADssimo-Dicion%C3%A1rio-de-Economia.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

SANTOS, Lenir. **SUS e a Lei complementar 141 comentada.** Campinas, SP.: Saberes, 2012.

SANTOS, Rodrigo Castelo Branco. Crescimento econômico e equidade social: o modelo novo-desenvolvimentista de intervenção sobre a questão social. JORNADA INTERNACIONAL DE POLÍTICAS PÚBLICAS. QUESTÃO SOCIAL E DESENVOLVIMENTO NO SÉCULO XXI, 3. São Luís, Maranhão, 28 a 30 de agosto de 2007. *Anais...* São Luís, Maranhão: UFMA, 2007. p. 1-8.

SANTOS, Vanderlei Guilherme. **Cidadania e justiça:** a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SARAIVA, André Luis Lara Resende. Políticas sociais: focalização *versus* universalização. **Revista do Serviço Público**, Brasília, DF, n. 3, p. 91-89, jul./set. 2004.

**SAÚDE+10. Proposta aprovada no Senado é “um golpe na vontade popular”, alerta Coordenador do Saúde+10.** 13 nov. 2013. Disponível em: <<http://www.saudemaisdez.org.br/index.php/2012-10-10-19-31-44/88-proposta-aprovada-no-senado-e-um-golpe-na-vontade-popular-alerta-coordenador-do-saude-10>>. Acesso em: 18 ago. 2014.

SCIERA, Bruna. Acionistas minoritários gaúchos entram na Justiça contra Petrobras. **Jornal Zero Hora**, Porto Alegre. 13 jan. 2015. Disponível em: <<http://zh.clicrbs.com.br/rs/noticias/noticia/2015/01/acionistas-minoritarios-gauchos-entram-na-justica-contra-petrobras-4680247.html>>. Acesso em: 20 jan. 2015.

**SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária – 2013 (Gastos Tributários).** Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2013>>. Acesso em: 10 de jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária (Gastos Tributários) PLOA 2014.** Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2014>>. Acesso em: 10 de jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária – (Gastos Tributários) – Estimativas bases efetivas ano calendário 2012 – Série 2010 a 2014. Março 2015.** Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas>>. Acesso em: 10 de jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária – (Gastos Tributários) – Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2011 – Série 2009 a 2013. Março 2014.** Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/ demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas>>. Acesso em: 10 de jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária – (Gastos Tributários) – Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2010 – Série 2008 a 2012. Março 2013.** Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/ demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas>>. Acesso em: 10 de jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária – (Gastos Tributários) – Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2009 – Série 2009-2013.** Março 2012. Disponível em: <[https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/\\_demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas](https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/_demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas)>. Acesso em: 10 de jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Demonstrativo dos gastos governamentais indiretos de natureza tributária – (Gastos Tributários) – Estimativas Ano Calendário 2008 – Série 2008-2012.** Março 2011. Disponível em: <[https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/\\_receitadata/gastos-tributarios/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas](https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/_receitadata/gastos-tributarios/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas)>. Acesso em: 10 de jun. 2015.

**SENADO FEDERAL. Demonstrativos da execução orçamentária.** 2003-2014. Portal Orçamento (Siga Brasil). Disponível em: <[http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento\\_senado/SigaBrasil](http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil)>. Acesso em: 10 jan. 2015.

SERFATTI, Claude. O papel activo dos grupos de dominante industrial na financeirização da economia. In: CHESNAIS, François (coord.). **A mundialização financeira:** génesis, custo e apostas. Tradução de Marta Roldão. Lisboa: Instituto Piaget, p. 189-245, 1998.

SGUSSARDI, V. O financiamento como *analizador* das políticas públicas de educação superior. In: AMARAL, N. C. **Financiamento da educação superior:** estado x mercado. São Paulo: Cortez; Piracicaba, SP; Unimep, 2003.

\_\_\_\_\_. Reforma universitária no Brasil - 1995-2005: precária trajetória, incerto futuro. **Educação e Sociedade**, Campinas, v. 27, n. 96, p. 1021-1056, 2006.

SICSÚ, João; PAULA, Luiz Fernando; MICHEL, Renault. Introdução. In: \_\_\_\_\_. (Orgs.). **Novo-desenvolvimentismo:** um projeto nacional de crescimento com equidade social. Barueri: Manole; Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer. p. XXXIII-LI. 2005.

SILVA, Luiz Inácio Lula. **Carta ao povo brasileiro.** 2002. Disponível em: <<http://www.fpabramo.org.br/uploads/cartaaopovobrasileiro.pdf>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

\_\_\_\_\_. **Vamos mostrar que não se brinca com 140 milhões de pessoas.** Discurso de Encerramento do 5º Encontro Nacional do Partido dos Trabalhadores, 6 dez. 1987. In: **Revista Perseu**, São Paulo, n. 8, jun. de 2012. O PT e as eleições presidenciais de 1989. (Documentos). Disponível em: <<http://novo.fpabramo.org.br/content/revista-perseu-no-8>>. Acesso em: 21 jun. 2015.

SINGER, André. O Lulismo e seu futuro. **Revista Piauí.** Edição 49, Out. 2010. Disponível em: <<http://revistapiaui.estadao.com.br/materia/o-lulismo-e-seu-futuro/>>. Acesso em 15 dez. 2011.

SOARES, Daniel Miranda. O ABC da crise econômica mundial. 2015. Disponível em:<<http://www.diariodoaco.com.br/noticia/89046-7/opiniao/o-abc-da-crise-economica-mundial>>. Acesso em: 21.jun.2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Súmula 121.** É vedada a capitalização de juros, ainda que expressamente convencionada. Brasília: 13 dez.1963. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br/portal/jurisprudencia/listarJurisprudencia.asp?s1=121.NUME.%20NAO%20S.FLSV.&baseSumulas>>. Acesso em: 19 jul. 2015.

TAVARES, Maria Augusta; SITCOVSKY, Marcelo. O caráter provisório dos mecanismos de reprodução da força de trabalho. In: MOTA, Ana Elizabete (org.). **Desenvolvimento e construção de hegemonia:** crescimento econômico e reprodução da desigualdade. São Paulo: Cortez, 2012. p. 196-224.

TEIXEIRA, Rodrigo Alves; PINTO, Eduardo Costa. **A economia política dos governos Fernando Henrique, Lula e Dilma:** dominância financeira, bloco no poder e desenvolvimento econômico. Rio de Janeiro: Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Textos para Discussão 006/2012. Setembro 2012. Disponível em: <[http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2012/IE\\_Teixeira\\_Pinto\\_2012\\_TD006.pdf](http://www.ie.ufrj.br/images/pesquisa/publicacoes/discussao/2012/IE_Teixeira_Pinto_2012_TD006.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2013.

TOLEDO, José Roberto; SALDANÃ, Paulo; BURGARELLI, Rodrigo. Gastos com Fies cresce 13 vezes e chega a R\$ 13,4 bi, mas ritmo de matrícula cai. In: **O Estado de São Paulo**, São Paulo. fev. 2015. Disponível em: <<http://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/ geral,gasto-com-fies-cresce-13-vezes-e-chega-a-r-13-4-bi-mas-ritmo-de-matriculas-cai-imp-,1634714>>. Acesso em: 12 jun. 2015.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Relatório e parecer prévio sobre as contas do governo da república** (Exercício de 2010). Disponível em: <[http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/governo/contas\\_10/CG%202010%20Relat%C3%B3rio.pdf](http://portal2.tcu.gov.br/portal/page/portal/TCU/comunidades/contas/governo/contas_10/CG%202010%20Relat%C3%B3rio.pdf)>. Acesso em: 20 maio 2013.

VALE, Andréa Araújo. **“As faculdades privadas não fazem pesquisa porque não querem jogar dinheiro fora”:** a trajetória da Estácio de Sá da filantropia ao mercado financeiro. 2011. f. Tese (Doutorado em Educação). Faculdade de Educação. Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2011.