



"Educação como prática de Liberdade":
cartas da Amazônia para o mundo!

UNIVERSIDADE FEDERAL DO PARÁ (UFPA)
SET-OUT 2021

ANPEd - Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Educação

8925 - Resumo Expandido - Trabalho - 40ª Reunião Nacional da ANPEd (2021)

ISSN: 2447-2808

GT05 - Estado e Política Educacional

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

Paulo Rubem Santiago Ferreira - UFPE - Universidade Federal de Pernambuco

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

RESUMO

O financiamento da educação no Brasil tem acumulado avanços e retrocessos, sobretudo a partir da Proclamação da República em 1889. Após a convocação da Assembleia Nacional Constituinte, em 1986, finalmente, foram consagradas as vinculações de percentuais orçamentários para os entes da federação, visando assegurar minimamente os meios necessários à valorização dos profissionais da educação e à manutenção e desenvolvimento do ensino. Entretanto, ainda que tenham sido adotadas as subvinculações posteriores associadas ao sistema de fundos educacionais, sucessivas políticas econômicas e fiscais vivenciadas no país, já a partir do final dos anos de 1980, adotadas segundo interesses do capital financeiro internacional na apropriação dos fundos públicos, em sintonia com interesses financeiros locais e de governo, forjaram severas limitações à expansão daquele financiamento, mantido sempre aquém da capacidade de produção de riqueza do país e da arrecadação derivada do modelo tributário vigente. Assim, o estudo realizado entre 1999 e 2014, aponta que a supremacia do superávit primário nas contas públicas à serviço da acumulação do capital produziu e mantém graves limitações ao pleno financiamento da educação básica no país.

Palavras-Chave: Superávit primário; Dívida Pública; Financiamento da Educação Básica.

INTRODUÇÃO

A apresentação em questão tem sua origem em pesquisa realizada no Mestrado em Educação, no Programa de Pós-Graduação em Educação da UFPE, com Dissertação aprovada em fevereiro de 2019 e que teve como objetivos específicos: Estudar o impacto da formação das metas do superávit primário na execução do financiamento federal para a educação básica no país com recursos dos orçamentos fiscais. Através de pesquisa documental e análise da execução orçamentária da União, partiu-se da adoção oficial da meta de superávit primário nas contas do tesouro nacional em 1999 até 2014, ano de sanção da Lei 13.005, do Plano Nacional Decenal de Educação. Num contexto macroeconômico, o superávit primário é expressão dos interesses do capital financeiro na execução do gasto público, visando à sustentabilidade da dívida pública como proporção do Produto Interno Bruto do país. Por sua vez a dívida é analisada, com referencial teórico marxista, como expressão do capital produtor de juros (MARX,1985), da financeirização da economia e da acumulação rentista em escala internacional, implicando em severa restrição à soberania econômica e à autonomia do Estado na execução de sua política fiscal, comprometendo-se os investimentos necessários às políticas públicas, à política educacional sobretudo, voltados à superação das desigualdades, ao crescimento e à promoção do pleno emprego.

METODOLOGIA E OBJETIVO

Compreendemos que a partir das categorias metodológicas do materialismo histórico e dialético, especificamente: historicidade, totalidade e contradição (MIRANDA, 2011, p. 17), o financiamento da educação, revelando forças e interesses em disputa por trás dos fatos econômicos e dos fundos públicos que a tributação pode gerar para o Estado. deve ser considerado dimensão estratégica da relação Sociedade-Estado, seja na formulação das normas jurídicas que lhe dão sustentação, seja em relação aos fatos econômicos que geram riqueza, tributação e receitas.

DISCUSSÕES E RESULTADOS

O período sob análise no presente estudo (1999-2014) se dá num contexto de intensas alterações nos processos de produção e acumulação do capitalismo mundial, sob a hegemonia da mundialização financeira (CHESNAIS, 1998; FERREIRA, 2010), com graves repercussões na soberania dos estados periféricos (FURTADO, 1998). Em função disso,

os países da periferia, até então submetidos às condições de ajustamento impostas pela crise da dívida, foram literalmente capturados pelo processo de globalização, executando seus programas de estabilização de acordo com as normas dos mercados financeiros liberalizados[...] com abertura financeira [e] [...] a criação de uma oferta de ativos atraentes que possam ser encampados pelo movimento geral de globalização. Neste rol estão incluídos títulos da dívida pública, em geral curtos e de elevada liquidez; ações de empresas em processo de privatização, bônus e papéis comerciais de empresas e bancos de boa reputação; e posteriormente, ações depreciadas de empresas privadas, especialmente daquelas mais afetadas pela abertura econômica e pela valorização cambial.(BELLUZZO, 2006, p.41).

Com isso, as finanças públicas tornaram-se reféns da dívida pública e o Estado passou a ser o avalista maior da valorização fictícia do capital, reduzindo-se sua intervenção na promoção do gasto que dinamiza o investimento, a renda e o emprego, ampliando-se a financeirização geral dos mercados (BRAGA, 1997, p. 238). Assim, as finanças do Estado Nação são levadas a uma direção oposta àquela apontada a partir de 1988 na Constituição da República Federativa do Brasil, em especial no tocante ao financiamento adequado da educação básica e do ensino superior público no país, com o desmonte de um modelo de Estado voltado, ainda que nos marcos de uma sociedade capitalista periférica, à construção de um projeto de nação, como se observou na fase do nacional-desenvolvimentismo, como impulsionador tanto da demanda agregada, quando da oferta de bens e serviços em diferentes áreas, passando-se tais atribuições ao mercado (LOPREATO, 2006, p. 211). Dessa forma,

a intervenção do Estado adquire assim um sentido preciso, já que tende a socializar, isto é, a impor a toda sociedade civil o peso da valorização exclusiva do setor econômico mais desenvolvido. Por este meio, o Estado fornece uma cota de capital constante, que contribui para frear a queda da taxa média de lucro. [...] Parece aqui evidente que a política econômica do Estado (composta da política monetária, fiscal e social) subordina-se progressivamente à lógica da valorização de um dos setores do "capital global".[...] (BOBBIO, MATTEUCCI, PASQUINO, 1998, p. 405).

Em quanto representaram entre nós essas cotas de capital a que se referem os autores, entre 1999 e 2014? Segundo dados da Secretaria do Tesouro Nacional, apresentados nos demonstrativos fiscais dos relatórios resumidos da execução orçamentária, com acesso em 28 de dezembro de 2018, tais transferências totalizaram R\$ 1,591 trilhão de reais em pagamento de juros e R\$ 3,311 trilhões de reais em pagamento de amortizações da dívida pública.

CONCLUSÕES: A DISPUTA PELOS FUNDOS PÚBLICOS E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO

Apesar de décadas de discursos oficiais, a Educação no Brasil nunca foi assumida como espinha dorsal de um projeto de desenvolvimento. As economias colonial e imperial

assentavam-se no trabalho escravo e no latifúndio (PRADO JR.,2012). Segundo o Anuário Estatístico do IBGE (1946), em 1872 o Brasil tinha, 50 anos após a Independência, 10.112.061 habitantes, dos quais 8.365.997 haviam sido recenseados declarando não saber ler nem escrever (82,73%), dispensando-se, dessa forma, a plena escolarização da maioria da população, o que vimos arrastar-se também nas primeiras décadas republicanas. Embora o país tenha vivido o processo de transformação da economia agrícola rumo à industrialização a partir dos anos de 1930, tendo o Estado como carro-chefe, avançando décadas depois com a substituição de importações, só em 1988 definiu-se que a educação teria garantida a vinculação de receitas orçamentárias, seguida de subvinculações (1996 e 2006), sem avançar, contudo, na adoção como referência, na prática, de um Custo-Aluno qualidade. Além disso, a prioridade oferecida às metas fiscais para a valorização e acumulação do capital fictício, desde 2000, com a Lei Complementar 101, manteve precarizada a aplicação de fundos públicos para a Educação, mesmo após a transição do Fundef para o Fundeb, fragilizando princípios e prejudicando a consecução das metas articuladas já desde o Plano Nacional de Educação de 2001. Por isso,

compreender os mecanismos utilizados atualmente pelos operadores do mercado financeiro para concentrar a riqueza socialmente produzida e para punccionar o fundo público, em favor da valorização do capital, é uma necessidade para todos aqueles que se dedicam à análise das políticas sociais na atualidade [...], é uma condição necessária para compreender as ações postas em prática pelo Estado e os desdobramentos de tais ações em relação à concepção, implementação e financiamento das políticas sociais em geral [...].(REIS,2015,p.29)

Assim, ainda que se registre o avanço da universalização do acesso às diversas etapas da educação básica, sobretudo no ensino fundamental, entre 1999 e 2014, que indicadores persistem? Evasão escolar, repetência, distorção idade-série, abandono precoce da escolarização obrigatória, sobretudo no ensino médio, baixo investimento e alcance dos programas de educação de jovens e adultos, baixo desempenho nos exames de avaliação, entre os mais pobres, negros e pardos e educandos do meio rural, em particular nas regiões norte e nordeste. Não há como separar, portanto, tais indicadores, da submissão das políticas fiscal e social ao superávit primário. Para Carneiro (2007, p. 143), “o endividamento não tem servido para financiar o desenvolvimento nacional, mas é, na realidade, um grande negócio para especuladores nacionais e estrangeiros [...] os grandes bancos e empresas transnacionais”. Dessa forma, de acordo com a Pesquisa Nacional de Amostragem de Domicílios, de 2014, havia no país 2,8 milhões de crianças fora da escola. Contra esse modelo, em que a República Federativa é marcada por uma matriz tributária regressiva e um federalismo fiscal onde a União concentra receitas e não compartilha com os entes subnacionais o conjunto de suas fontes de arrecadação, para Cruz (2012, p. 57), porém,

as políticas federais de financiamento da educação básica são necessárias para enfrentar as consequências das disparidades socioeconômicas presentes no Brasil, as quais resultam em desigualdade na capacidade tributária dos entes federados (...) demandando a União o exercício da função supletiva e redistributiva em relação aos estados e municípios, com vistas à equalização das oportunidades educacionais na oferta da educação básica nas diferentes regiões do país.

Enquanto as transferências federais ao FUNDEB somaram R\$ 51,168 bilhões de reais entre 2007 e 2014 (Tabela 04 do texto original da Dissertação), os gastos com juros e amortizações da dívida pública, no mesmo período, atingiram R\$ 2,459 trilhões de reais, sem que se obtivesse sua redução como proporção do PIB. Para um PIB de R\$ 5,8 trilhões de reais em 2014, o orçamento da União aprovado foi de R\$ 2,48 trilhões de reais, representando 31% da riqueza que seria apurada naquele ano. Uma alteração na política monetária e das metas fiscais, com redução de, apenas, 10% de seus encargos no período, permitiria à União multiplicar por 4,8 as transferências do Tesouro ao Fundeb, como evidente impacto na melhoria da manutenção e desenvolvimento do ensino e na valorização dos profissionais da educação. Por isso, segundo Assis e Doria (2011, p. 11),

o que está em jogo hoje, na dialética econômica mundial, e, sobretudo, depois do início da crise [referindo-se a 2008], é uma luta feroz em torno da natureza do Estado. Não falo sobre privatização de empresas públicas, que é um apêndice

secundário do processo: Falo do orçamento: a formação das receitas e a distribuição das despesas estatais (...).

Por isso a investigação ampliada do financiamento da educação não começa nem se encerra nas modalidades e montantes transferidos para se sustentar o direito à educação. Deve se emancipar dos limites do “possível” dentro da arrecadação disponível e estar comprometida a atuar, portanto, sobre o trinômio geração de riquezas-tributação-fundos públicos. No capitalismo periférico, em crise de acumulação, como será possível construir um projeto nacional de educação emancipatório, com fundos, planos e metas, quando a financeirização da economia avança sobre os mesmos, com reformas constitucionais, cada vez mais conduzindo o Estado para servir à sustentabilidade da dívida pública?

Assim, o enfrentamento dos interesses do rentismo frente aos fundos públicos e o financiamento adequado da educação precisa combinar o conhecimento crítico dos mecanismos de valorização fictícia e da acumulação do capital com a organização e as mobilizações sociais pela construção não só da socialização da riqueza, mas, sobretudo, da universalização dos direitos sociais e de um projeto nacional de educação pública de qualidade, socialmente referenciada.

REFERÊNCIAS

ASSIS, J.C., DÓRIA, F.A. O Universo neoliberal em desencanto, Rio de Janeiro, Civilização Brasileira, 2011.

BELLUZZO, L.G. As transformações da economia capitalista no pós-guerra e a origem dos desequilíbrios globais. In: CARNEIRO, R. (Org.). A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. São Paulo: Unesp, Fapesp, 2006. pp.33-50.

BOBBIO, N., MATTEUCCI, N.; PASQUINO, G. Dicionário de Política. Brasília: Editora UnB, 1998.

BRAGA, J.C. Financeirização global: O padrão sistêmico de riqueza do capitalismo contemporâneo. In: FIORI, J. L.; TAVARES, M. C. (Orgs). Poder e Dinheiro, uma economia política da globalização. Petrópolis, RJ: Vozes, 1997.

CARNEIRO, M. L. F. O manejo da dívida pública, p.143-154, in: SICSÚ, J. Arrecadação de onde vem, Gastos Públicos para onde vão, São Paulo: Boitempo Editorial, 2007.

CRUZ, R.E. Os recursos federais para o financiamento da educação básica, in Revista FINEDUCA, V.2, Número 07, 2012.

FERREIRA, M. R. J. Financeirização: Impacto nas prioridades de gasto do Estado-1990-2007. In: MARQUES, R. M.; FERREIRA, M. R. J. (Orgs.). O Brasil sob a nova ordem. São Paulo: Saraiva, 2010. pp. 51-73.

FURTADO, C. Capitalismo global, Rio de Janeiro, Paz e Terra, 1998.

LOPREATO, F. L. Mudanças e Perspectivas. In: CARNEIRO, R. (Org.). A supremacia dos mercados e a política econômica do governo Lula. São Paulo: Unesp, 2006. pp. 207-229.

MARX, K. O Capital, crítica da economia política, O processo global de produção do capital, Livro 3, Volume V, pp.548,550, São Paulo, Difel, 1985..

MIRANDA, S. G. A configuração do capitalismo, a reforma do Estado e a Educação. In: ORSO, J. P.; GONÇALVES, S. R.; MATTOS, V. M. (Orgs). Educação, Estado e Contradições sociais. São Paulo: Outras Expressões, 2011. p. 17-36.

PRADO JR, C. Evolução política do Brasil e outros estudos, São Paulo, Companhia das Letras, 2012.

REIS, L. F. Dívida Pública, Política Econômica e financiamento das Universidades Federais nos governos de Lula e Dilma [2003-2014], Tese de Doutorado em Políticas Públicas e Formação Humana) - Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: <http://ppfh.com.br/wp-content/uploads/2018/04/Luiz-Fernando-Reis-DOC-PPFH-2015.pdf>. Acesso em: 13 de. 2018.