

**UNIVERSIDADE FEDERAL DE SANTA CATARINA**  
**CENTRO DAS CIÊNCIAS DA EDUCAÇÃO**  
**CURSO DE PEDAGOGIA**

**ANTONIEL BORGES GONÇALVES**

**DÍVIDA PÚBLICA E POLÍTICA FISCAL UM DEBATE NECESSÁRIO NO  
CAMPO DA EDUCAÇÃO**

**Florianópolis**

**2019**

ANTONIEL BORGES GONÇALVES

**DÍVIDA PÚBLICA E POLÍTICA FISCAL UM DEBATE NECESSÁRIO NO  
CAMPO DA EDUCAÇÃO**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado como requisito parcial ao curso de Pedagogia do Centro de Ciências da Educação, da Universidade Federal de Santa Catarina, para obtenção do Grau de Licenciado em Pedagogia.

Orientador: Prof. Dr. Marcos Edgar Bassi.

Coorientador: Prof. Me. Thiago Salgado Vaz de Lima

Florianópolis  
2019

**Antoniél Borges Gonçalves**

**DÍVIDA PÚBLICA E POLÍTICA FISCAL UM DEBATE NECESSÁRIO NO  
CAMPO DA EDUCAÇÃO**

**Este trabalho de conclusão de curso foi julgado adequado para obtenção do Título de “licenciado em Pedagogia” e, aprovado em sua forma final pelo Curso de Pedagogia.**

**Florianópolis, 25 de junho de 2019.**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Jocemara Triches  
Coordenadora do Curso**

**Banca Examinadora:**

---

**Prof. Dr. Marcos Edgar Bassi (Orientador)  
Universidade Federal de Santa Catarina**

---

**Prof. Me. Thiago Salgado Vaz de Lima (Coorientador)  
Universidade Federal de Santa Catarina**

---

**Prof.<sup>a</sup> Dr.<sup>a</sup>. Jocemara Triches (Examinadora)  
Universidade Federal de Santa Catarina**

---

**Prof. Dr. Mauro Titon (Examinador)  
Universidade Federal de Santa Catarina**

---

**Prof. Me. Mariano Moura Malgarejo (Suplente)  
Universidade Federal de Santa Catarina**

## **DEDICATÓRIA**

*Dedico este trabalho de conclusão de curso a minha esposa Daniela e meus filhos Arthur e João Eduardo e a todas as pessoas que de uma forma ou de outra acreditam na educação como uma forma de emancipação humana.*

## **AGRADECIMENTOS**

Ao finalizar mais esta etapa de vida, gostaria de agradecer inicialmente a minha esposa Daniela, aos nossos filhos, Arthur e João Eduardo pelo total apoio nesta caminhada formativa.

Ao meu orientador Professor Marcos Bassi, que me acompanha desde a Iniciação Científica por toda sua dedicação, paciência e parceria durante meu processo formativo.

Ao Coorientador deste TCC professor Thiago Salgado Vaz de Lima, pela parceria e disponibilidade em contribuir no meu processo formativo nestes últimos meses.

À professora Jocemara Triches e aos professores Mauro Tilton e Mariano Moura Malgarejo, sempre solícitos aos meus chamados, principalmente por se disponibilizarem a compor a banca de avaliação deste TCC.

A todos os professores (as) da Universidade Federal de Santa Catarina, em especial aos professores (as) do Curso de Pedagogia que contribuíram significativamente no meu processo formativo.

E não menos importante agradeço a parceria, o cuidado e dedicação de todas as minhas colegas do curso de pedagogia que me acompanharam nestes quatro anos de caminhada.

*“Não olhamos senão por meio do modo como pensamos, e pensamos de acordo com nosso lugar na história”.*

*(Paulo Meksenas, 2002)*

## RESUMO

Este trabalho de conclusão de curso desenvolveu-se sob o propósito de proporcionar maior familiaridade sobre os conceitos centrais da política fiscal, do endividamento público brasileiro e suas relações com o financiamento da educação pública brasileira. No intuito de alcançar os objetivos propostos neste trabalho optamos por uma pesquisa bibliográfica de caráter exploratório de abordagem qualitativa. O material listado para análise se refere aos três primeiros artigos científicos que integraram os resultados do exercício preliminar de pesquisa desenvolvida junto ao Programa Voluntário de Iniciação Científica da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) realizada entre os anos 2017/2018, onde se buscou examinar através de análise bibliométrica com apoio pelos operadores lógicos Booleanos o quantitativo e quando a literatura específica da área educacional incorpora os conteúdos, os conceitos, as questões e suas análises relacionadas às políticas de austeridade fiscal e o elevado grau do endividamento público e suas implicações para educação pública com aprovação da Emenda Constitucional 95/2016. A pesquisa exploratória desenvolvida neste trabalho de conclusão de curso permitiu ampliar os conhecimentos acerca dos conceitos sobre a política fiscal, do endividamento público brasileiro e suas relações com o financiamento da educação pública brasileira. Possibilitando-nos observar que as relações entre a política fiscal e a dívida pública encontram-se presentes no processo de retração da educação pública por meio das políticas de austeridade fiscal que tem como pano de fundo o elevado endividamento público brasileiro e no processo de expansão da rede privada de educação através das políticas expansionistas de desoneração fiscal via Programa Universidade para Todos e via emissão e recompra de títulos da dívida pública brasileira, utilizados para o pagamento dos encargos educacionais às mantenedoras das instituições de ensino privado, relativos às operações do Fundo de Financiamento Estudantil.

**Palavras-chave:** Financiamento da Educação; Política Fiscal; Dívida Pública;

**LISTA DE GRÁFICOS**

<b>Gráfico 01 -- Receitas e despesas do Governo Federal, período de 2006 a 2017.....</b>	<b>29</b>
<b>Gráfico 02 -- Resultado primário do Governo Federal (% PIB).....</b>	<b>29</b>
<b>Gráfico 03 – Gastos tributários evolução efetiva de 2006 a 2019 em bilhões de reais.....</b>	<b>31</b>
<b>Gráfico 04 – Gastos tributários, valores em relação à carga tributária e ao PIB, período de 2006 a 2016.....</b>	<b>31</b>
<b>Gráfico 05 – Tempo médio de dias trabalhados por ano para pagar tributos.....</b>	<b>33</b>
<b>Gráfico 06 – Evolução da dívida pública brasileira em (% PIB).....</b>	<b>36</b>
<b>Gráfico 07 - Gastos totais do Governo Federal na relação Educação X Dívida Pública 2008 a 2018.....</b>	<b>37</b>

**LISTA DE FIGURAS**

<b>Figura 1 – Representação dos casos de superávit e déficit primário nas contas do governo.....</b>	<b>27</b>
--	-----------

**LISTA DE QUADROS**

<b>Quadro 01 – Impostos e transferências – Recursos financeiros para educação (CF – 1988).....</b>	<b>42</b>
--	-----------

**LISTA DE TABELAS**

**Tabela 01 – Tempo médio necessário de trabalho por ano para pagar tributação incidente sobre a massa salarial do trabalhador (a) brasileiro.....32**

**Tabela 02 – Comparativo dos gastos com juros, amortizações e os estoques da dívida pública em (bilhões R\$) nos últimos 10 anos.....36**

**Tabela 03 – Detentores da Dívida Pública do Governo Federal, mês de referência setembro de 2017.....39**

**LISTA DE FLUXOGRAMA**

<b>Fluxograma 01 – Etapas do contexto metodológico da análise bibliográfica.....</b>	<b>23</b>
--	-----------

**LISTA DE SIGLAS**

**ACD – Auditoria Cidadã da Dívida**

**ADCT – Atos Dispositivos Constitucionais Transitórios**

**BM – Banco Mundial**

**CAPES -- Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior**

**CF – Constituição Federal**

**COFECON – Conselho Federal de Economia**

**CPI – Comissão Parlamentar de Inquérito**

**DRU – Desvinculação de Receitas da União**

**EC – Emenda Constitucional**

**EJA – Educação de Jovens e Adultos**

**FEBRABAN – Federação Brasileira dos Bancos**

**FINEDUCA – Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação**

**FIOCRUZ – Fundação Instituto Oswaldo Cruz**

**FMI – Fundo Monetário Internacional**

**FNDE – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação**

**FPE – Fundo de Participação Estadual**

**FPM – Fundo de Participação Municipal**

**FUNDEB – Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação Básica**

**IBPT – Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário**

**IC – Iniciação Científica**

**ICMS – Imposto sobre Circulação de Mercadorias e Serviços**

**II – Imposto sobre Importação**

**IE – Imposto sobre Exportação**

**INEP – Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira**

**IOF – Imposto sobre Operações Financeiras**

**IPCA – Índice de Preços**

**IPI – Imposto sobre Produtos Industrializados**

**IPTU – Imposto Predial e Territorial Urbano**

**IPVA – Imposto sobre Veículos Automotores**

**IR – Imposto de Renda**

**IRRF – Imposto de Renda Retido na Fonte**

**ISS – Imposto sobre serviços**

**ITBI – Imposto sobre a transmissão de bens imóveis**

**ITCMD – Imposto sobre transmissão causa mortis e doação**

**ITR – Imposto Territorial Rural**

**LRF – Lei de Responsabilidade Fiscal**

**MDE – Manutenção e Desenvolvimento da Educação**

**MEC – Ministério da Educação**

**PEC – Projeto de Emenda Constitucional**

**PIB – Produto Interno Bruto**

**PNAD – Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílio**

**RFB – Receita Federal do Brasil**

**SE – Salário Educação**

**SIOP – Sistema Integrado de Planejamento e Orçamento**

**TCC – Trabalho de Conclusão de Curso**

**TNB – Tesouro Nacional do Brasil**

## LISTA DE NOTAÇÕES

§ - Parágrafo

## SUMÁRIO

<b>1. INTRODUÇÃO.....</b>	<b>17</b>
<b>1.1 OBJETIVOS.....</b>	<b>21</b>
<b>1.1.1 Objetivo Geral.....</b>	<b>21</b>
<b>1.1.2 Objetivos Específicos.....</b>	<b>21</b>
<b>1.2 METODOLOGIA E REFERENCIAL TEÓRICO         METODOLÓGICO.....</b>	<b>22</b>
<b>1.3 ESTRUTURA DO TEXTO.....</b>	<b>25</b>
<b>2. POLÍTICA FISCAL, DÍVIDA PÚBLICA E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA.....</b>	<b>26</b>
<b>3. OS CONCEITOS E AS RELAÇÕES PRESENTES NA BILIOGRAFIA SELECIONADA.....</b>	<b>45</b>
<b>4. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....</b>	<b>48</b>
<b>REFERÊNCIAS.....</b>	<b>51</b>
<b>APÊNDICE A - Artigos selecionados na Iniciação Científica.....</b>	<b>54</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Estar em uma universidade pública me proporciona pensar a humanidade no conjunto de sua totalidade. Estar aqui me garante o direito ao acesso a determinados conhecimentos produzidos ao longo da existência humana que me permite pensar na educação como uma possibilidade de emancipação humana.

Neste percurso de vida quase que cinquentenário tenho acompanhado acalorados debates sobre o quão importante é a educação na formação do cidadão, do sujeito como agente transformador da realidade social. No entanto, em uma análise mais ampla sobre a educação pública nestes quase que cinquenta anos de vida, observo um tempo marcado por contradições.

De modo que, os fatores mobilizadores deste trabalho decorrem de um cenário econômico, político e social sob a recorrente alegação de aguda crise fiscal, elevado grau do endividamento público, controle das contas públicas. Ao qual o Governo Federal vem impondo austeras medidas fiscais, sendo a mais recente a Emenda Constitucional nº 95 (EC95), que implicou em contenções e reduções importantes nas disponibilidades de receitas para aplicação nas políticas sociais em especial a educação (BRASIL, 2016).

Medidas semelhantes a EC95/2016 vem sendo aplicadas desde os anos 1990, em um contexto onde a própria educação pública brasileira se dá de forma precarizada. São dessa linhagem a Desvinculação das Receitas da União– (DRU), sucessora do Fundo Social de Emergência, iniciado em 1994, e do Fundo de Estabilização Fiscal, e a Lei de Responsabilidade Fiscal – (LRF) (BRASIL, 2001).

Medidas de política fiscal<sup>1</sup> desse perfil tem atacado diretamente a educação pública. Constituem-se sob o argumento de controle dos gastos públicos, contenção do

---

1 Segundo a explicação do Tesouro Nacional, “Política fiscal reflete o conjunto de medidas pelas quais o Governo arrecada receitas e realiza despesas de modo a cumprir três funções: a estabilização macroeconômica, a redistribuição da renda e a alocação de recursos. A função estabilizadora consiste na promoção do crescimento econômico sustentado, com baixo desemprego e estabilidade de preços. A função redistributiva visa assegurar a distribuição equitativa da renda. Por fim, a função alocativa consiste no fornecimento eficiente de bens e serviços públicos, compensando as falhas de mercado. No Brasil, a política fiscal é conduzida com alto grau de responsabilidade fiscal. O uso equilibrado dos recursos públicos visa a redução gradual da dívida líquida como percentual do PIB, de forma a contribuir com a estabilidade, o crescimento e o desenvolvimento econômico do país. Mais especificamente, a política

elevado grau do endividamento público, geralmente resultando em implicações restritivas ao financiamento das políticas sociais. A EC95/2016, a mais profunda medida de austeridade fiscal dos últimos anos, instituiu um “novo regime fiscal” na execução orçamentária da União. O principal mecanismo inserido foi um limite rigoroso para execução orçamentária da União, por vinte exercícios financeiros afetando diretamente as políticas públicas voltadas para a manutenção e desenvolvimento da educação pública (MDE).

Nesse período as despesas primárias, excluídas as despesas financeiras<sup>2</sup>, estão limitadas em cada ano ao teto de referência das despesas primárias realizadas no ano imediatamente anterior, apenas corrigida pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor – (IPCA).

Em entrevista<sup>3</sup> concedida a Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ), no ano de 2016, o Professor Doutor José Marcelino de Rezende Pinto, da Universidade de São Paulo, especialista em financiamento da Educação, alertou, que caso fosse aprovada a PEC241, atual EC95/2016, resultaria na revogação por 20 anos da vinculação constitucional que garante recursos financeiros para educação, deixando livre o gasto com juros da dívida pública brasileira.

Neste cenário ascendente de corte dos gastos públicos o professor aponta que a queda real dos gastos da União com educação durante os 20 anos de vigência da Emenda Constitucional 95/2016, possa superar os 50% o que representaria o colapso da rede federal de ensino.

---

fiscal busca a criação de empregos, o aumento dos investimentos públicos e a ampliação da rede de seguridade social, com ênfase na redução da pobreza e da desigualdade.” Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/sobre-politica-fiscal> Acessado em: 08/06/2019.

2 Conforme explicações do governo federal as **despesas primárias** são os gastos realizados pelo governo para prover bens e serviços públicos à população, tais como saúde, educação, construção de rodovias, além de gastos necessários para a manutenção da estrutura do Estado (manutenção da máquina pública). **Despesas financeiras** (ou despesas não primárias) são aquelas resultantes do pagamento de uma dívida do governo ou da concessão de um empréstimo tomado pelo governo em favor de outra instituição ou pessoa. Logo, as despesas financeiras extinguem uma obrigação ou criam um direito, ambos de natureza financeira. Por exemplo, o pagamento de juros da dívida pública, o financiamento estudantil (FIES) e o subsídio do programa governamental Minha Casa, Minha Vida. Conceito de despesas primárias e despesas financeiras; disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil/6.-classificacoes-orcamentarias/receitas-e-despesas-primarias-e-financeiras> Acessado em: 08/06/2019.

3 Entrevista disponível em: <http://www.epsvj.fiocruz.br/noticias/entrevista/a-pec-acaba-com-a-maior-conquista-da-educacao-brasileira> Acessado em: 08/06/2019.

Em defesa do direito à educação<sup>4</sup>, se contrapondo à atual EC95/2016, a Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação – (FINEDUCA) (2016) denunciou;

Outro engodo que se pretende passar é que essa medida representa uma economia geral dos gastos públicos. Na verdade, o gasto público mais daninho para a nação brasileira longe de ser reduzido, aumentará. Trata-se das despesas com juros e encargos da dívida pública que, de 2012 a 2015 foram superiores a 1 trilhão de reais, recursos que, em sua maioria, foram parar no bolso das famílias mais ricas do país que não vivem do suor de seu trabalho, mas da especulação financeira. É importante lembrar que a PEC 241 não congela esses gastos; na verdade libera mais recursos públicos para o seu pagamento. (FINEDUCA, 2016. p. 10)

No que condiz aos apontamentos da Fineduca (2016), o objetivo alegado para tão extrema e austera medida, como o das congêneres citadas anteriormente, é de combater o desequilíbrio das contas públicas desviando recursos tributários na forma de superávit primário para o pagamento de juros e amortização da dívida pública brasileira que a despeito de todas as ações do governo, atingiu níveis estratosféricos.

Na educação, a EC95/2016, afeta negativamente as receitas federal geradas pelo dispositivo da vinculação e da contribuição social do salário educação (SE), inscrito na Constituição Federal (CF) de 1988, repercutindo na educação dos estados e municípios, uma vez que parcela importante da receita federal é destinada a programas e políticas executadas por esses governos.

Portanto, conseqüentemente a EC95/2016 rompe com a proteção que o financiamento da educação pública recebia, como forma de fazer cumprir o dever do Estado na garantia constitucional ao direito à educação (CASTRO, SADECK, 2003).

Contrapondo-se a tais medidas a Associação Nacional de Pesquisa em Financiamento da Educação (FINEDUCA, 2016) alerta para os impactos dessa medida, denunciando que o regime fiscal proposto significa o estrangulamento da educação pública brasileira, tornando letra morta o Plano Nacional de Educação (PNE)<sup>5</sup>, onde estão definidas metas a serem alcançadas para o ensino até 2024.

---

4 Os apontamentos aqui apresentados em relação à defesa do direito a educação não se referem especificamente à nota 01/2016 da Associação Nacional de Pesquisadores em Financiamento da Educação. Objetivamente visa opor-se ao discurso generalista em favor ao direito da educação, ou seja, quanto às formas que o discurso é posto socialmente. De modo, visa reforçar as seguintes observações feitas por (Freitas, 2014, p.54): “Focando no direito à aprendizagem pode-se apagar a importância de outros direitos que são fundamentais para o exercício do direito à educação: o direito à alimentação, o direito à habitação, ao trabalho, à moradia, à renda, etc. Não há como defender um direito isolado dos outros, pois um depende do outro [...]”.

5 Segundo os apontamentos do Ministério da Educação o Plano Nacional de Educação (PNE) é uma lei ordinária, prevista na Constituição Federal, que entrou em vigência no dia 26 de junho de 2014 e

Então como dizer que dinheiro não faz diferença? A Coreia do Sul, sempre citada como exemplo de qualidade, gasta, por aluno, três vezes mais que o Brasil; a Finlândia, quatro vezes mais. Só o desafio da escolaridade obrigatória de 4 a 17 anos, a ser assegurada já neste ano de 2016, implica em matricular na educação básica mais 3,5 milhões de estudantes. Como incluir esses novos alunos nas redes estaduais e municipais de educação básica, que vivem dos recursos do Fundeb, que têm sofrido queda real desde 2013, sem um aumento da contribuição federal ao fundo? Negar novos recursos da União ao Fundeb significa uma inclusão perversa, fazendo com que mais alunos compartilhem de um bolo de recursos que só tende a cair [...]. (FINEDUCA, 2016, p.02)

De modo geral, os 30% dos recursos desviados da previdência pela DRU, como os desvios de recursos tributários da educação ancorados na EC95/2016, visam o equilíbrio das contas públicas que na forma de superávit primário financiam o pagamento de juros e amortização da dívida pública brasileira, que a despeito de todos os gastos do Governo Federal atingiu níveis estratosféricos. Cabe ressaltar que o elevado grau do endividamento público ao comprometer as finanças públicas, tende a levar o Estado a tornar-se uma máquina de eficiência máxima em termos de arrecadação tributária.

Este processo é reflexo do crescente processo de financeirização mundial, onde organismos internacionais, a exemplo do Banco Mundial – (BM) e Fundo Monetário Internacional- (FMI), têm sido interlocutores na introdução de políticas neoliberais, interferindo de forma contraditória desde os anos 80 nas economias periféricas dependentes sob a justificativa do equilíbrio das contas públicas, controle do endividamento público, impondo um modelo econômico concentrador de renda, disseminador das desigualdades sociais.

À vista disto, damos continuidade à pesquisa desenvolvida na Iniciação Científica (IC) incorporando a este trabalho, como objeto de análise os resultados da IC, ao qual, teve por objetivo via análise bibliométrica verificar os níveis da produção

---

valerá por 10 anos. Ela estabelece diretrizes, metas e estratégias de concretização no campo da educação. O PNE tem 20 metas que abrangem todos os níveis de formação, desde a educação infantil até o ensino superior, com atenção para detalhes como a educação inclusiva, a melhoria da taxa de escolaridade média dos brasileiros, a formação e plano de carreira para professores, bem como a gestão e o financiamento da Educação. O plano também dá grande peso ao financiamento e ampliação dos investimentos. A porcentagem do investimento público direto em educação, em relação ao Produto Interno Bruto (PIB) do país, foi de 5,3% em 2012, segundo o Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep). A meta do PNE é que o país passe a investir o equivalente a 10% do PIB em educação. Isso deverá significar o montante de R\$ 50 bilhões investidos anualmente em educação. Ou seja, o dinheiro destinado à educação deverá ser quase o dobro ao fim da vigência do plano, em 2023. Lembrando que a meta é que o investimento cresça gradualmente: a ampliação deve ser para 7% do PIB nos próximos cinco anos, chegando a 10% no prazo dos cinco anos seguintes. Disponível em: <http://pne.mec.gov.br/> Acessado em: 08/06/2019.

científica acerca de literatura específica da área educacional que incorpora os conteúdos, os conceitos, as questões e suas análises relacionados às políticas de austeridade fiscal, dívida pública, e suas implicações para educação pública brasileira.

Os resultados da IC evidenciaram que a produção científica que envolve a temática aqui desenvolvida é quantitativamente pouco expressiva. Ainda menos expressiva é a produção da área educacional com apenas os 03 primeiros artigos da relação. De modo que, os resultados alcançados na IC expressaram a premente necessidade da ampliação de investigações que aprofundem de forma objetiva a compreensão da essência dos fenômenos econômicos, políticos e sociais que circundam as relações entre as políticas de austeridade fiscal, o endividamento público e as políticas públicas voltadas à manutenção e desenvolvimento da educação pública brasileira, decorre necessariamente de uma profunda reflexão sobre algumas questões que desejamos responder no decorrer de nossa pesquisa:

- Como os autores do campo da educação preliminarmente selecionados na pesquisa desenvolvida na IC compreendem as relações os conceitos entre a dívida pública, a política fiscal e o desmonte da educação pública?

## **1.1 OBJETIVOS**

### **1.1.1 Objetivo Geral**

Compreender as relações entre a política fiscal, a dívida pública e o financiamento da educação.

### **1.1.2 Objetivos Específicos**

- a) Ampliar os conhecimentos centrais sobre financiamento da educação, da política fiscal e do endividamento público brasileiro.
- b) Identificar os desafios postos ao financiamento da educação pública pós-aprovação da EC95/2016;

## 1.2 METODOLOGIA E REFERENCIAL TEÓRICO METODOLÓGICO

A empiria listada para este trabalho se refere a três artigos científicos de autoria de Amaral (2017), Chaves, Reis, Guimarães, (2018) e Azevedo (2016) que integram os resultados de exercício preliminar de pesquisa desenvolvida junto ao Programa Voluntário de Iniciação Científica da Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC) realizada entre os anos 2017/2018 que buscou examinar através de análise bibliométrica com apoio pelos operadores lógicos Booleanos quando e de que forma a literatura específica da área educacional incorpora os conteúdos, os conceitos, as questões e suas análises relacionadas às políticas de austeridade fiscal e o elevado grau do endividamento público e suas implicações para educação pública.

Além da análise bibliográfica dos três artigos, realizamos uma revisão bibliográfica e documental sobre os três temas centrais desta pesquisa, aqui determinados em Dívida Pública, Política Fiscal e Financiamento da Educação.

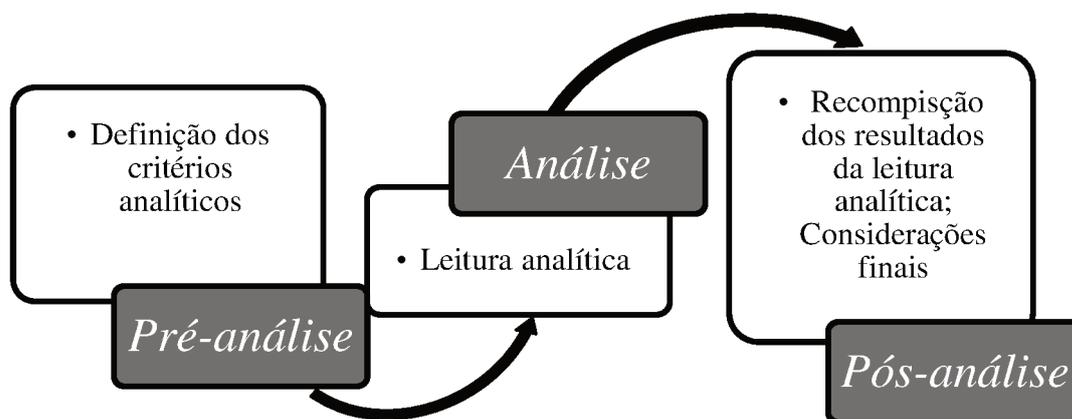
Quanto à metodologia optamos por uma abordagem qualitativa a partir de pesquisa denominada análise bibliográfica. De modo que, utilizaremos a leitura analítica como forma de estabelecer relações entre as informações apresentadas pelos autores e os objetivos deste trabalho. Nesta perspectiva, Gil (2017, p.54-55) colabora;

A leitura que se faz na pesquisa bibliográfica deve servir aos seguintes objetivos: a) identificar as informações e os dados constantes no material impresso; b) estabelecer relações das informações e dos dados obtidos como problema proposto; c) analisar a consistência das informações e dados apresentados pelos autores. [...] A leitura analítica é feita nos textos selecionados. Sua finalidade é a de ordenar e resumir as informações contidas nas fontes, de forma que estas possibilitem a obtenção de respostas ao problema de pesquisa.

Para dar sustentação teórica a análise bibliográfica, buscamos delinear um referencial teórico que permeasse a nossa proposta de discussão, inicialmente tratando de temáticas que fundamentem os objetivos perquiridos em nossa pesquisa. Sustentados, a partir dos estudos de Boschetti, Behring, Granemann, Salvador (2012); Bassi, Ednir (2009); Boschetti, Behring, Lima (2018); Fattorelli (2013; 2012); Castro e Duarte (2008); Castro e Sadeck (2003); Carcanholo e Nakatani (1999); Chesnais (1996; 2005); Netto (2011); Caffé e Bruno (2017); Rezende Pinto (2016).

No intuito de alcançar os objetivos propostos na análise bibliográfica, dividiu-se o contexto metodológico em três etapas determinadas em: pré-análise, análise e pós-análise conforme o fluxograma a seguir.

Fluxograma 01: Etapas do contexto metodológico da análise bibliográfica



Elaboração do autor

### **Pré-análise**

Esta etapa se constitui na definição dos critérios analíticos que foram estruturados a partir da necessidade de se identificar as principais ideias-chave de cada artigo. Para tanto, foi elaborado um quadro analítico, estruturado a partir da identificação dos objetivos, resultados, discussões, delineamento da pesquisa, principais abordagens e novas ideias-chaves de cada autor sobre a temática que envolve as políticas de austeridade fiscal, elevado grau do endividamento público e o financiamento da educação pública brasileira.

### **Análise**

Desenvolveu-se a por meio de leitura analítica dos artigos, teve por objetivo identificar os objetivos, resultados, discussões, delineamento da pesquisa, principais abordagens e identificação de novas ideias-chaves de cada autor em referência as políticas de austeridade fiscal, elevado grau do endividamento público e o financiamento educação pública brasileira.

Neste sentido, Gil (2017, p.55) contribui;

Em termos práticos, pode-se estabelecer que uma leitura analítica adequada passa pelos seguintes momentos: a) leitura integral do texto selecionado. Não é necessário que a leitura nesta etapa seja muito aprofundada, pois visa apenas proporcionar uma visão do todo. b) identificação das ideias-chaves. Mediante leitura atenta, identificam-se as palavras ou expressões referentes às ideias mais importantes de cada parágrafo [...]. c) hierarquização das ideias. Após a identificação das ideias mais importantes contidas no texto, passa-se à sua hierarquização, ou seja, a organização das ideias seguindo a ordem de importância. Isto implica em distinguir as ideias principais das secundárias [...]. d) sintetização das ideias [...].

### **Pós-análise**

De acordo com Gil (2017, p. 55), “Esta é a última etapa do processo de leitura analítica, consiste em recompor o todo composto da leitura, eliminando o que secundário e fixando-se no essencial para solução do problema proposto”. Assim, constituindo-se um dos elementos essenciais para a conclusão deste trabalho.

A etapa teve por objetivo a recomposição da leitura analítica desenvolvendo-se mediante a identificação dos principais descritores, conceitos e ideias-chaves de cada artigo em relação ao problema, contexto e objetivos deste trabalho de conclusão de curso.

### 1.3 ESTRUTURA DO TEXTO

Esta análise bibliográfica está estruturada em cinco seções, constituídas a partir de algumas determinações metodológicas e demais elementos substanciais que se referem aos marcos legal para o financiamento de educação pública no Brasil, das políticas de austeridade fiscal, do endividamento público brasileiro.

A primeira seção composta pelos elementos introdutórios onde trazemos breves apontamentos sobre nossos primeiros contatos com a educação pública e os fatores mobilizadores que colaboraram no desenvolvimento deste trabalho de conclusão de curso.

A segunda seção traz os principais marcos legais do financiamento da educação pública brasileira em um recorte temporal que se inicia na promulgação da CF de 1988 até aprovação da Emenda Constitucional (EC) nº 95/2016. Este capítulo tem por objetivo, demarcar as discussões deste trabalho frente os avanços e retrocessos da legislação sobre o financiamento da educação pública no Brasil que compõem na temporalidade acima identificada. No que se referem às projeções, os índices, os valores, percentuais gastos em educação e os demais apontamentos sobre a dívida pública brasileira, apresentam-se no decorrer do próprio texto, desde a introdução até as considerações finais.

A terceira seção aborda os principais aspectos históricos, conceituais e demais questões relacionadas à política fiscal brasileira e a dívida pública.

A quarta seção traz a recomposição dos resultados da leitura analítica apresentada nos quadros analíticos, estruturados a partir da identificação dos objetivos, resultados, discussões, delineamento da pesquisa, principais abordagens e novas ideias-chaves de cada autor sobre a temática que envolve as políticas de austeridade fiscal, elevado grau do endividamento público, financiamento educação pública brasileira.

A quinta e última seção apresentamos as considerações finais, onde abordamos os resultados da análise bibliográfica e demais considerações.

## 2. POLÍTICA FISCAL, DÍVIDA PÚBLICA E O FINANCIAMENTO DA EDUCAÇÃO BRASILEIRA

A política fiscal é considerada uma política econômica de governo que articulada às políticas monetária <sup>6</sup>, política cambial <sup>7</sup> e a política de renda<sup>8</sup> compõem o conjunto das políticas macroeconômicas<sup>9</sup> da economia.

A Política fiscal surgiu no século passado por volta dos anos de 1930, como proposta inovadora do economista John Maynard Keynes. Seu principal objetivo foi de combater os efeitos negativos da crise econômica de 1929. Caracterizou-se como uma política econômica, em que o governo manobra suas receitas e despesas visando à estabilização, a manutenção e o equilíbrio das contas públicas, a fim de, assegurar a estabilidade econômica, o crescimento econômico, o controle da dívida pública, o controle da inflação e por fim o tão desejado

---

6 Conforme o Banco Central a política monetária visa à estabilidade dos preços preservando o valor do dinheiro, mantendo o poder de compra da moeda. Para alcançar esse objetivo, o BC utiliza a política monetária, política que se refere às ações do BC que visam afetar o custo do dinheiro (taxas de juros) e a quantidade de dinheiro (condições de liquidez) na economia. No caso do BC, o principal instrumento de política monetária é a taxa Selic, decidida pelo Copom. Verificar em: <https://www.bcb.gov.br/controleinflacao>

7 Segundo o Banco Central a política cambial é definida por um conjunto de medidas que define o regime de taxas de câmbio - flutuante, fixo, administrado - e regulamenta as operações de câmbio. Dessa forma, a política cambial define as relações financeiras entre o país e o resto do mundo, a forma de atuação no mercado de câmbio, as regras para movimentação internacional de capitais e de moeda e a gestão das reservas internacionais. A condução da política cambial afeta diretamente a vida do cidadão, mesmo que não tenha transações com exterior. A taxa de câmbio reflete nos preços dos produtos que o país importa e exporta, influenciando assim os demais preços da economia. Verificar em: <https://www.bcb.gov.br/estabilidadefinanceira/politicacambial>

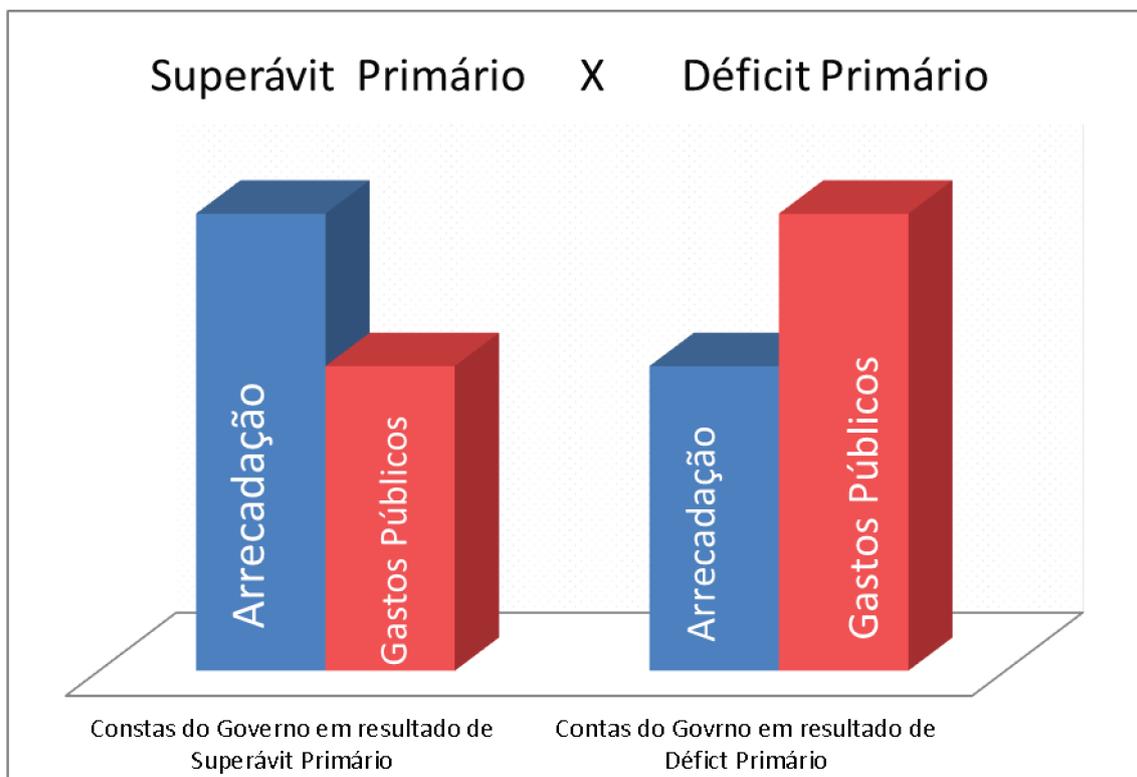
8 Conforme os apontamentos do Ministério da Economia a política de renda representa o conjunto de medidas que tem por objetivo a redistribuição da renda, a garantia de renda mínima a determinados setores ou classes sociais, a redução do nível das tensões inflacionárias, etc. São exemplos da política de rendas adotadas no Brasil: a política de preços mínimos, política salarial, e programas de renda mínima.

9 De acordo como Tribunal de Contas da União – TCU, as políticas macroeconômicas podem ser entendidas como o conjunto de ações do Governo relativa(s) aos componentes monetário, fiscal, cambial e de rendas. O primeiro refere-se às intervenções do Banco Central no mercado monetário, aumentando ou diminuindo a quantidade de moeda em circulação, buscando manter as taxas de juros de curto prazo em um patamar que não comprometa o crescimento da economia. O componente fiscal compreende aquelas decisões que o Governo toma sobre gastos e tributos, e que determinam as necessidades de financiamento do setor público. Já a intervenção do Governo no mercado de câmbio por meio de medidas regulatórias busca criar as condições para a integração competitiva da economia aos mercados internacionais, de forma a incorporar ganhos tecnológicos que permitam a manutenção de um parque industrial no estado da arte. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/comunidades/macroavaliacao-governamental/areas-de-atuacao/politica-macroeconomica/>

superávit fiscal<sup>10</sup>, de modo a evitar o temido déficit fiscal.

Neste sentido, a relação representativa entre déficit fiscal e superávit fiscal pode ser observada a seguir na figura 01.

Figura 01: Representação superávit e déficit primário



Elaboração: Antoniel Borges Gonçalves

É importante ressaltar que o entrelaçamento da política fiscal com o modelo econômico vigente só é possível, porque o Estado desempenha três atividades financeiras cruciais via orçamento público, divididas em: a) função de alocação de recursos que se aplica ao fornecimento de bens públicos; b) função distributiva se refere à redistribuição de rendas através das transferências de impostos e subsídios do Estado; c) função de estabilizador econômico que tem por

10 Segundo os manuais da escola nacional de administração pública o **Superávit primário** são os resultados positivo de todas as receitas e despesas do governo, excetuando gastos com pagamento de juros. O **Déficit primário** ocorre quando esse resultado é negativo. Ambos constituem o "resultado primário". O resultado primário é importante porque indica, segundo o Banco Central, a consistência entre as metas de política macroeconômicas e a sustentabilidade da dívida, ou seja, da capacidade do governo de honrar seus compromissos. A formação de superávit primário serve para garantir recursos para pagar os juros da dívida pública e reduzir o endividamento do governo no médio e longo prazo. (SENADO FEDERAL, 2015) Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit>

objetivo o crescimento econômico. Estas três funções, são reconhecidas como funções clássicas do Estado, que se constituem os pilares basilares do orçamento público.

Quanto à abrangência da política fiscal, face os objetivos das funções alocativa, distributiva e estabilizadora se dá diante da existência de determinadas falhas de mercado<sup>11</sup>, expressadas em altos níveis de desemprego, elevado grau do endividamento público, descontrole da inflação e tantas outras tantas que possam prejudicar o crescimento econômico.

[...] o setor público intervém na economia desempenhando três funções clássicas: função alocativa, estabilizadora e distributiva. A função alocativa se relaciona à alocação de recursos por parte do governo a fim de oferecer bens públicos, por exemplo, rodovias, segurança pública, iluminação pública, entre outros. Já a função distributiva se refere à redistribuição de rendas realizada através das transferências, dos impostos e dos subsídios governamentais. Por exemplo, a destinação de parte dos recursos provenientes da tributação para complementar a renda das famílias que estão em situações de extrema pobreza. A função estabilizadora trata da aplicação das diversas políticas econômicas a fim de promover o emprego, o desenvolvimento econômico e a estabilidade de preços diante da incapacidade do mercado de assegurar o atingimento de tais objetivos. Podemos citar, por exemplo, o Plano Real, que trouxe estabilidade econômica e redução da inflação (ENAP, 2017, p.14-16).

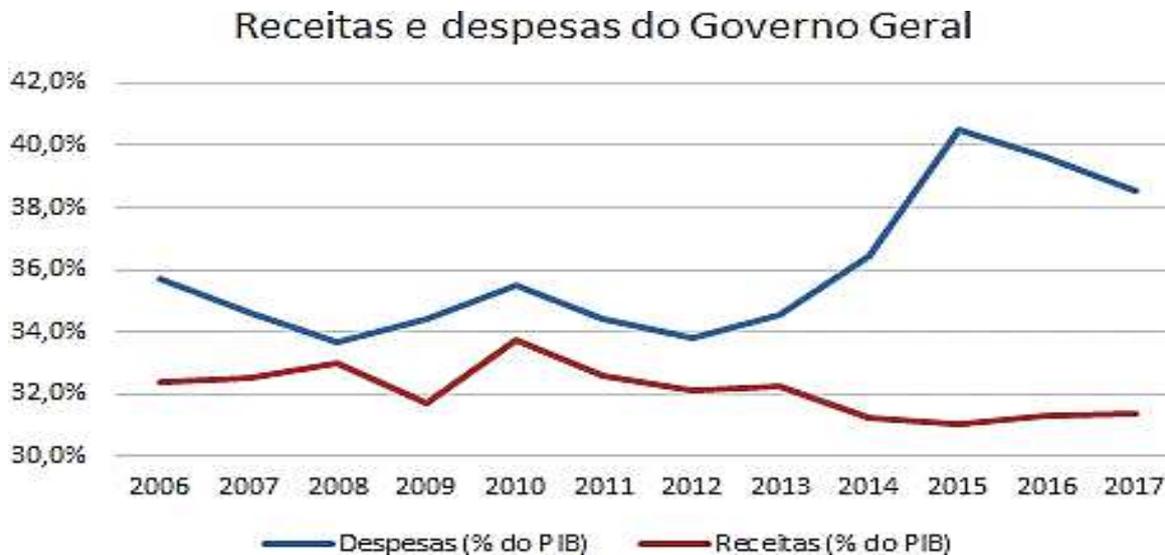
O campo de ação mais efetiva da política fiscal é na função de estabilização da economia. Tem por objetivo principal manter a estabilidade do mercado visando promover superávit primário através do controle do endividamento público, evitando o desequilíbrio das contas públicas que geralmente resultam em déficits primários do setor público.

A política fiscal praticada nas últimas décadas por sucessivos governos resultaram em um cenário econômico decadente delineado por sucessivas quedas nas receitas públicas, constante elevação dos gastos públicos que pode ser observado no gráfico a seguir, ou seja, um cenário econômico marcado pelo descontrole dos gastos públicos de elevado grau do endividamento público; que traz consigo os contínuos cortes nos investimentos em educação.

---

11 Segundo Giambiagi e Além, as falhas de mercado compõem o conjunto das teorias das finanças públicas que segundo Giambiagi e Além (2016, p.04-08) e que estas falhas de mercado se dão onde o livre funcionamento do mercado não solucionam problemas como a existência de altos níveis de desemprego e inflação. Neste caso, há espaço para ação do Estado no sentido de implementar políticas que visem à manutenção do funcionamento do sistema econômico o mais próximo possível do pleno emprego e da estabilidade de preços. (GIAMBIAGI, ALÉM, 2016, p. 04-09)

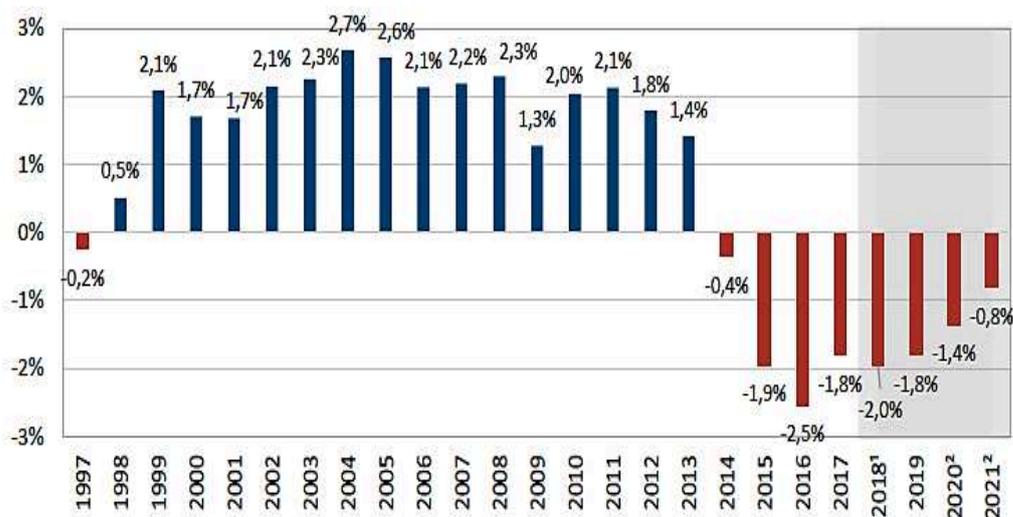
Gráfico 01: Receitas e despesas do Governo Federal, período de 2006 a 2017.



Fonte e Elaboração: Banco Central do Brasil

Outro ponto a ser observado de forma complementar no próximo gráfico elaborado pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal do Brasil, se refere aos resultados primários negativos do Governo Federal nos últimos cinco anos, denominados pela literatura econômica como déficits primários.

Gráfico 02: Resultado primário do Governo Federal (% PIB)



Fonte: Câmara dos Deputados (Parecer Final da Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização do Congresso Nacional sobre o PLOA 2019), Lei 13.707, de 2018 (LDO 2019) e IFI (RAF de novembro de 2018). <sup>1</sup> Projeção da IFI. <sup>2</sup> Projeção da LDO 2019.

Elaboração: Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal do Brasil

De forma que, os déficits primários e os superávits primários estão intrinsicamente ligados aos resultados das receitas e despesas públicas que constituem o orçamento público; encontrando-se em uma relação direta com a política fiscal praticada no sistema econômico vigente.

A atuação do Estado no cenário econômico via política fiscal pode ser classificada de duas formas: a) Política fiscal expansiva que visa estimular o consumo de bens e serviços quando a economia está em período de recessão; b) Política fiscal restritiva é aplicada quando o cenário econômico encontra-se as sombras do descontrole das contas públicas, elevado grau de endividamento público ou sob uma tendência de excessiva inflação.

Cabe ressaltar que um dos exemplos clássicos e recorrentes na forma de agir do Estado via política fiscal é através da função expansiva caracterizada pela emissão de novos contratos da dívida pública e políticas de desoneração fiscal. Os benefícios fiscais, ou seja, a política governamental de desoneração fiscal é empregada para estimular determinados setores da economia que, por conseguinte visa o aumento da arrecadação tributária do Estado, caracterizando-se no orçamento público como “gastos tributários”<sup>12</sup>.

Neste sentido, o economista do Conselho Federal de Economia-COFECON, Carlos Magno (2018) aponta na seguinte direção; quanto maior forem os gastos tributários, menor será a disponibilidade de recursos para cobrir os gastos constitucionais, portanto há que se esperar que o governo lance mão do endividamento público para fechar suas contas.

Na sequência é possível observar nos gráfico 03, elaborado pela Receita Federal do Brasil que os “gastos tributários” efetuados pelo Governo Federal nos últimos 14 anos somaram um montante de 2,5 trilhões de reais, correspondendo em média anual de 30% do total da carga tributária brasileira.

---

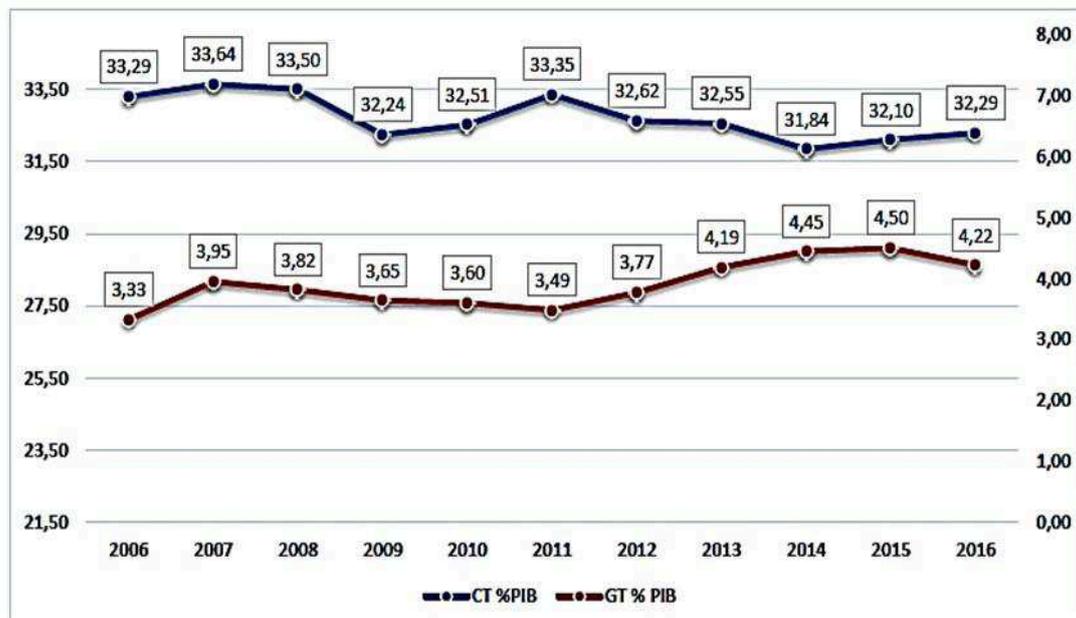
12 Segundo a Receita Federal do Brasil, os gastos tributários são gastos indiretos do governo realizados por intermédio do sistema tributário, visando a atender objetivos econômicos e sociais e constituem-se em uma exceção ao Sistema Tributário de Referência, reduzindo a arrecadação potencial e, consequentemente, aumentando a disponibilidade econômica do contribuinte. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/conceito-de-gasto-tributario> Acessado em: 08/06/2019. Em outras palavras, são o somatório das anistias, isenções, remissões, subsídios e benefícios de natureza tributária, financeira e creditícia concedido aos contribuintes beneficiados. (MAGNO, 2008) Disponível em: <http://www.cofecon.gov.br/2018/05/14/artigo-gastos-tributarios-e-propensao-ao-endividamento-publico/> Acessado em: 08/06/2019.

Gráfico 03: Gasto tributário evolução efetiva e projeções de 2006 a 2019 em bilhões de reais



Fonte: RFB – Elaboração Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal do Brasil

Gráfico 04: Gastos tributários, valores em relação à carga tributária e ao PIB, período de 2006 a 2016.



Fonte: RFB – Elaboração Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal do Brasil.

Os dados apresentados anteriormente no gráfico 03, indicam que o Governo Federal abdicou, abriu mão de 2,5 trilhões de reais nos últimos 14 anos através das políticas de desoneração fiscal, apresentadas no orçamento público como “gastos tributários”.

Portanto, os dados elaborados pelo Centro de Estudos Tributários e Aduaneiros da Receita Federal do Brasil apresentados nos gráficos 03 e 04, qualificam os apontamentos apresentados por Magno (2018) economista de Conselho Federal de Economia.

Não é em vão que no dia 11 de junho de 2019 o Governo Bolsonaro aprovou projeto de lei no Congresso Nacional, autorizando o Governo Federal dispor de recursos na ordem de R\$250 bilhões via emissão de novos títulos da dívida pública, sob o objetivo de cobrir o rombo das contas públicas, ou seja, a criação de novos contratos de dívida que visam o equilíbrio das contas públicas que, por conseguinte buscam o tão sonhado superávit primário sob a finalidade de alavancar o crescimento econômico.

É importante ressaltar que devido o injusto e desigual sistema de tributação brasileiro grande parte do ônus do endividamento público representado nos juros, amortizações e custos das renegociações desta dívida pública é extraído da massa salarial da classe trabalhadora que nas últimas décadas tem sido a classe que contribui com a maior parte da arrecadação tributária.

Conforme o estudo do Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário (IBPT) nas últimas três décadas o tempo médio necessário de trabalho para cobrir os custos da carga tributária incidente sobre a massa salarial da classe trabalhadora no Brasil dobrou, conforme pode ser observado na tabela 01 e no gráfico 05.

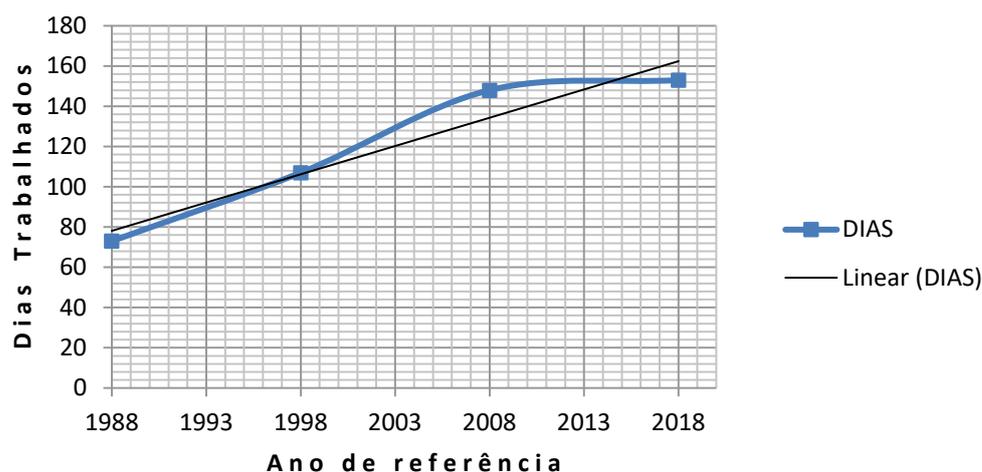
Cabe ressaltar que IBPT é uma associação de caráter privado conforme pesquisado nos registros da Receita Federal do Brasil – RFB. Portanto, os dados apresentados pelo IBPT precisam ser analisados, verificados com uma maior profundidade.

Tabela 01: Tempo médio necessário de trabalho por ano para pagar tributação incidente sobre a massa salarial do trabalhador (a) brasileiro.

Ano	Dias	Meses
1988	73	02 meses e 13 dias
1998	107	03 meses e 17 dias
2008	148	04 meses e 12 dias
2018	153	05 meses e 18 dias

Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário – IBPT  
Elaboração: Antoniel Borges Gonçalves

Gráfico 05: Tempo médio de dias trabalhados por ano para pagar tributos



Fonte: Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário – IBPT  
 Elaboração: Antoniel Borges Gonçalves

Quanto ao conceito de “dívida” e as relações que abrangem o endividamento, se apresentam no decorrer da própria história da humanidade. De acordo, com Graeber (2016) em seu livro em titulado “Dívida os primeiros 5000 anos” as discussões, as relações que permeiam em torno do conceito “dívida” existem pelo menos a cinco mil anos e está diretamente relacionada à expropriação, a escravidão, apropriação, ao financiamento das guerras, ou seja, aos mais diversos tipos de violência.

Nessa perspectiva Graeber (2016) colabora;

Durante milhares de anos, as lutas entre ricos e pobres assumiu de modo geral a forma de conflitos entre credores e devedores – de argumentos sobre o que é certo ou errado em relação a pagamentos de juros, servidão por dívidas, anistias, reintegração de posse, restituição, sequestro de ovelhas, apreensão de vinhas e venda de filhos dos devedores como escravos. [...] Sem terras e sem dinheiro, eram obrigados a solicitar empréstimos aos proprietários simplesmente para ter o que comer – não pelo dinheiro, pois as quantias eram insignificantes, mas porque os pobres devedores tinham que pagar os juros em forma de trabalho, o que significava que, quando muito, eles tinham comida e abrigo enquanto limpavam as dependências dos credores [...]. Muitas vezes quando um homem pobre precisava fazer um empréstimo para o casamento da sua filha, a garantia era a própria noiva [...]. (GRAEBER, 2016, p. 16-17)

De forma significativa os apontamentos de Graeber (2016), nos ajudam a pensar as relações que envolvem o endividamento e suas implicações ao trazer exemplos de como o conceito de “dívida” está fortemente atrelado as mais diversas formas de violência.

Quanto ao modelo econômico empregado nas últimas décadas lastreado no endividamento como forma de expandir o consumo, que, por conseguinte visa à estabilização e o crescimento da economia e a ampliação das taxas de lucro; está

diretamente atravessado por um conjunto de medidas econômicas propostas pelo economista britânico John Maynard Keynes (1883-1946) que defende como forma de manter o equilíbrio econômico a forte intervenção do Estado sob a justificativa de garantir a estabilidade e o crescimento da economia visando à manutenção e a expansão das taxas de lucros do sistema econômico capitalista. Por conseguinte tais intervenções se dão através do emprego da política fiscal, política monetária, política cambial e a política de renda que compõem o conjunto das políticas macroeconômicas que vislumbram no endividamento público um poderoso instrumento de intervenção estatal.

Segundo, Makhtar Diop vice-presidente do Banco Mundial, a dívida pública, sua gestão e o desenvolvimento do mercado de títulos governamentais são temas de destaque na agenda de trabalho do Banco Mundial (BRASIL, 2009, p. 09). Nesta perspectiva, Murilo Portugal Filho presidente da Federação Brasileira de Bancos – FEBRABAN, ex-diretor executivo do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional – FMI expõe;

O endividamento público é um instrumento apropriado para financiar o investimento público na construção de ativos de elevado custo e longa duração, como uma hidrelétrica, um porto ou uma estrada. [...] A dívida pública permite também que os compradores de títulos públicos poupem sua renda no presente e transfiram para o futuro um poder de consumo ampliado pelos rendimentos positivos do investimento, de forma mais segura do que é usualmente possível utilizando títulos privados. A dívida pública é também um instrumento muito útil para o financiamento de despesas emergenciais e extraordinárias, mesmo que não sejam despesas de investimento, como as que ocorrem quando há uma calamidade pública ou outro tipo de choque temporário, até mesmo guerras. Aliás, a dívida pública brasileira começou a se formar para financiar a guerra de independência. (BRASIL, 2009, p13)

Se contrapondo a posição do vice-presidente do BM e do presidente da FEBRABAN apresentadas no parágrafo anterior, Fattorelli (2013) denuncia que o sistema da dívida pública brasileira, se dá, pela inescrupulosa utilização do instrumento de endividamento público às avessas. Geralmente, sem nenhuma contrapartida, se metabolizando em determinadas economias por intermédio de financiamento de ditaduras, medidas macroeconômicas, salvamento bancário, modelo tributário injusto e negócios especulativos.

A história tem mostrado que sucessivas crises são provocadas por bancos e os prejuízos delas decorrentes terminam sendo transferidos para o setor público estatal através das diversas formas de salvamentos bancários, por exigência dos organismos financeiros internacionais. A partir das previsíveis crises, o FMI interfere com planos – financeiros, de estabilidade, de ajuste fiscal e orçamentário, [...]. O sistema da dívida opera em base a um conjunto de privilégios de ordem legal, financeiro e econômico, [...]. Esse desvio de finalidade do endividamento público originou diversos impactos nocivos, tais como: o aumento do analfabetismo, da pobreza, da insalubridade, assim

como a deficiência de serviços públicos de saúde e educação; [...] exigindo o contínuo saque de recursos nacionais através da exploração de riquezas naturais, da entrega de empresas e setores estatais estratégicos por meio das privatizações, Parcerias Público Privadas, representando em suma uma fraude contra os povos. (FATTORELLI, 2013, p. 50-51)

Nesta direção, Chesnais (2001, p.15) aponta que o processo de endividamento; “[...] foi, consolidado e confortado pela existência de fundos de pensão e de investimentos financeiros. Porém, estes não teriam podido conhecer o crescimento tão rápido sem alimentação dos mercados financeiros pela dívida pública – aquela dos países do terceiro mundo [...]”.

No que se refere à dívida pública brasileira a crise financeira mundial que eclodiu em 2008, trouxe as discussões do endividamento público para o centro do debate ao revelar ao mundo o elevado nível do endividamento do Brasil e dos demais estados nacionais.

De acordo, com Chesnais (*apud* BOSCHETTI, 2012, p.34) essa crise, marca o esgotamento de um modelo de crescimento no qual a produção e a venda de bens e serviços foram garantidas por um endividamento elevado, resultado de medidas econômicas implementadas nas últimas décadas por governos neoliberais, sintetizadas pelo autor em três processos: uma forte política de desregulamentação dos mercados, do comércio mundial, e do mercado financeiro.

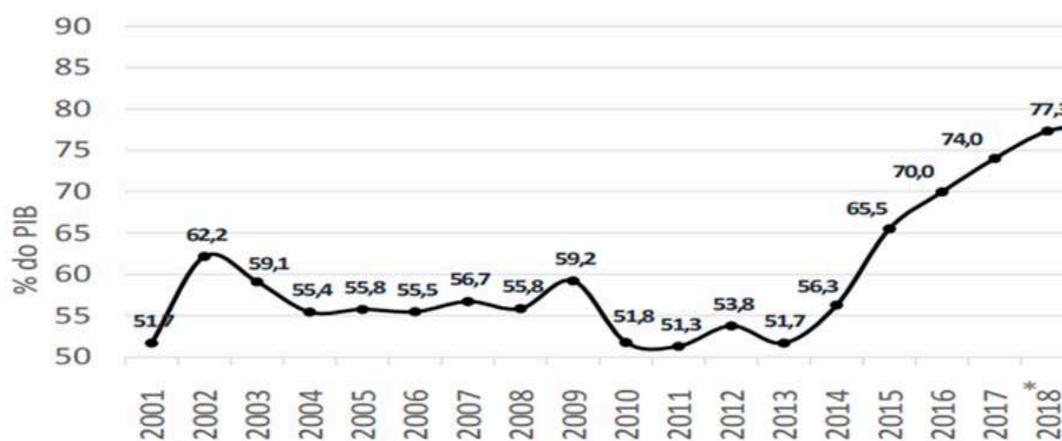
No Brasil, não foi muito diferente, a crise ampliou significativamente o debate sobre a dívida pública<sup>13</sup>. Segundo dados do Banco Central os gastos com juros, encargos e amortizações da dívida pública brasileira no período de 2008 a 2018, ou seja, nos últimos dez anos somaram um montante de R\$ 9.138 trilhões de reais.

---

13 Segundo a secretaria do tesouro nacional a Dívida Pública Federal (DPF) brasileira é a dívida contraída pelo Tesouro Nacional para financiar o déficit orçamentário do Governo Federal, nele incluído o refinanciamento da própria dívida, assim como para realizar operações com finalidades específicas definidas em lei, pode ser classificada de acordo com a moeda na qual ocorrem os fluxos de recebimento e pagamento da dívida, bem como quanto à forma utilizada para o endividamento. Quanto à moeda, a DPF pode ser classificada como interna ou externa. Quando os pagamentos e recebimentos são realizados na moeda corrente em circulação no país, no caso brasileiro, o real, a dívida é chamada de interna. Quando os fluxos financeiros ocorrem em moeda estrangeira, a dívida é classificada como externa. Quanto à forma, a dívida pública federal pode ser classificada em contratual ou mobiliária. A contratual se origina a partir de um contrato de empréstimo ou financiamento entre a União e organismos multilaterais, agências governamentais ou credores privados. A dívida mobiliária, por sua vez, origina-se a partir da emissão de títulos vendidos majoritariamente nos leilões do Tesouro Nacional. Disponível em: <http://www.tesouro.gov.br/documents/10180/0/QUEM+FINANCIA-pdf/1d535ddb-7a4e-4718-a7a5-f5c17134cc76> Acessado em: 08/06/2019.

Cabe ressaltar que paralelamente a este desembolso de quase 10 trilhões de reais foi custeado via arrecadação tributária, extraída da massa salarial das mais diversas frações da classe trabalhadora, os estoques dívida pública continuaram a crescer atingindo na última década, conforme demonstrado no gráfico a seguir.

Gráfico 06: Evolução da dívida pública brasileira em (% PIB)



Fonte/Elaboração: Banco Central do Brasil Adaptação: Antoniel Borges Gonçalves

Chegando ao final do ano de 2018, com saldo a pagar de R\$5.523 trilhões de reais, representando um crescimento de 214%. No entanto, mesmo com os 10 trilhões de reais pagos aos detentores dos títulos da dívida pública na última década, os níveis do endividamento do Estado brasileiro continuaram a crescer conforme apontado anteriormente, alcançando ao final de 2018 patamares de 80% do Produto Interno Bruto - PIB brasileiro, conforme demonstrado a seguir na tabela 02.

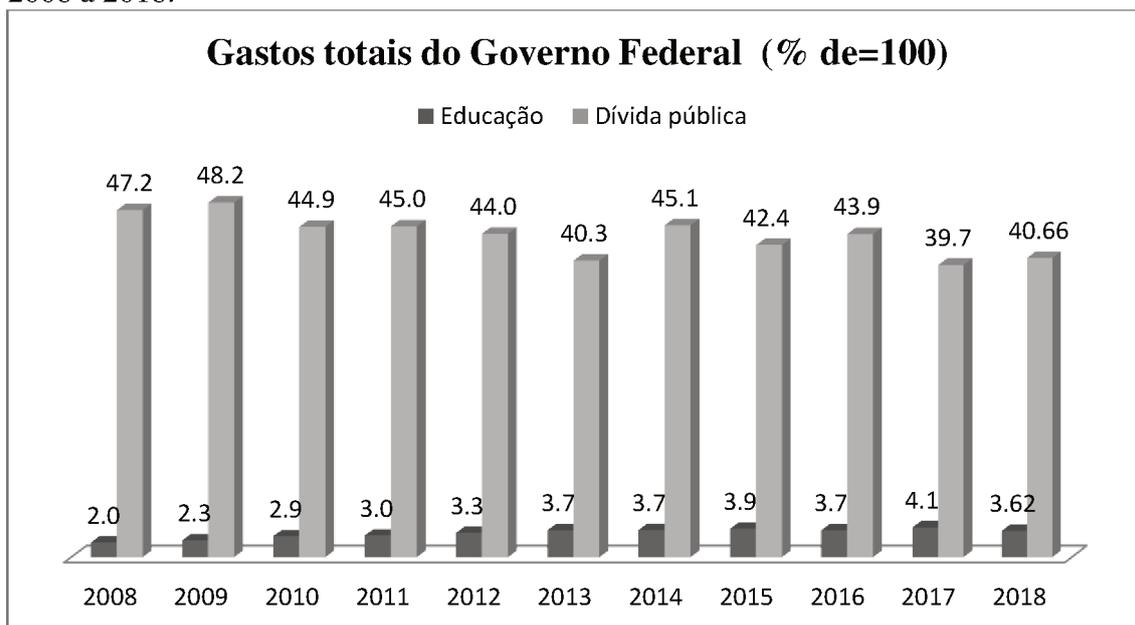
Tabela 02: Comparativo dos gastos com juros, amortizações e os estoques da dívida pública em (bilhões R\$) nos últimos 10 anos.

Ano	Juros e encargos	Amortizações	Estoque da Dívida Pública Federal
2008	110,70	448,74	1.759,13
2009	124,18	517,73	2.036,23
2010	122,02	513,34	2.307,14
2011	131,04	577,01	2.536,07
2012	134,08	618,94	2.823,00
2013	141,69	576,74	2.986,22
2014	170,35	807,57	3.301,05
2015	208,36	753,87	3.936,68
2016	204,89	925,27	4.509,26
2017	203,11	783,01	5.094,97
2018	279,37	786,36	5.523,12
	<b>Total 1.829,79</b>	<b>Total 7.308,58</b>	

Fonte: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais#RREO> e Banco Central  
Elaboração: Antoniel Borges Gonçalves

No Brasil a dívida pública além de ter extraído quase 10 trilhões de reais nos últimos dez anos, se prospecta a extrair outros tantos bilhões anualmente do orçamento federal via pagamento de juros, encargos e amortizações. De modo que os gastos do Governo Federal com a dívida pública em relação aos gastos com educação são extremamente desproporcionais como podemos observa gráfico a seguir.

Gráfico 07: Gastos totais do Governo Federal na relação Educação X Dívida Pública 2008 a 2018.



Fonte: <https://www.tesouro.fazenda.gov.br/demonstrativos-fiscais#RREO> e Banco Central  
Elaboração: Antoniel Borges Gonçalves

De modo que, sob a constante alegação de aguda crise financeira, controle das contas públicas, elevado grau do endividamento público tem servido de justificativa para as contrarreformas da previdência, trabalhista, contínuas privatizações geralmente atreladas a políticas de austeras de ajuste fiscal, a exemplo da EC95/2016 que impactou diretamente a vinculação constitucional que trata das receitas da União voltadas a atender as políticas públicas de Manutenção e Desenvolvimento da Educação – MDE.

Cabe ressaltar que a CF/88, no art. nº 26<sup>14</sup> ADCT, prevê a auditoria da dívida pública, conferindo poderes ao Congresso Nacional para periciar, apurar possíveis

---

14 Segundo a Constituição Federal de 1988 no seu 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 dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. § 1º A comissão terá a

irregularidades relacionadas ao endividamento público brasileiro. Não menos importante vale apontar que o Congresso Nacional ao final do ano de 2015 aprovou em plenário a auditoria da dívida pública, porém em janeiro do ano de 2016, sem as devidas justificativas a presidente Dilma Rousseff vetou a auditoria da dívida pública brasileira, que, sabidamente é constituída por inúmeras irregularidades.

Irregularidades que vem sendo denunciadas pela Auditoria Cidadã da Dívida - ACD<sup>15</sup> desde 2001. ACD é uma associação sem fins lucrativos, presidida pela Profa. Maria Lucia Fattorelli, auditora aposentada da Receita Federal do Brasil, membro titular da comissão internacional para auditar a dívida pública da Grécia<sup>16</sup>, o comitê da auditoria da dívida Grega foi criado em 04 de abril de 2015, por decisão da Presidente do Parlamento Helênico, Zoe Konstantopoulou, que confiou a Coordenação Científica de seu trabalho ao Dr. Eric Toussaint e a cooperação do Comitê com o Parlamento Europeu e outros Parlamentos e organizações internacionais.

No que se refere às denúncias feitas pela ACD sobre as ilegalidades e ilegitimidades que envolvem a dívida pública brasileira não são frutos do acaso, foram comprovadas pela Comissão Parlamentar de Inquérito nº08 em maio de 2010, ao qual teve por objetivo apurar possíveis irregularidades na dívida pública brasileira, denúncias pela Auditoria Cidadã da Dívida desde ano de 2002. Onde ficou comprovado que o Senado Federal permitiu emissões de títulos da dívida pública sem especificar suas

---

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. Disponível em: [https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/ADC1988\\_08.09.2016/art\\_26\\_.asp](https://www.senado.leg.br/atividade/const/con1988/ADC1988_08.09.2016/art_26_.asp) Acessado em: 05/06/2019.

15 AUDITORIA CIDADÃ DA DÍVIDA é uma associação, sem fins lucrativos, que possui os seguintes objetivos: Realizar, de forma cidadã, auditoria da dívida pública brasileira, interna e externa, federal, estaduais e municipais; Demonstrar a necessidade do cumprimento do disposto no artigo 26 do ADCT da CF88, que prevê a realização da auditoria da dívida externa; Exigir a devida transparência no processo de endividamento brasileiro, de forma que os cidadãos conheçam a natureza da dívida, os montantes recebidos e pagos, a destinação dos recursos e os beneficiários dos pagamentos de juros, amortizações, comissões e demais gastos; Exigir a devida transparência do orçamento fiscal, de forma que os cidadãos conheçam detalhadamente todas as fontes de recursos públicos e sua respectiva destinação; Mobilizar a sociedade em ações coordenadas para a exigência do cumprimento do dispositivo constitucional que determina a realização da auditoria da dívida; Promover estudos e pesquisas relacionados com o tema do endividamento público brasileiro; Popularizar a discussão do endividamento público por meio da elaboração de publicações; Estabelecer relações com outras entidades e redes nacionais e internacionais com o objetivo de realizar estudos, cooperar com processos de auditoria da dívida em outros países, divulgando a auditoria como ferramenta de investigação do processo de endividamento e como meio para articulação internacional de países endividados. Disponível em: <https://auditoriacidada.org.br> Acessado em: 05/06/2019.

16 Relatório disponível em: <https://auditoriacidada.org.br/wp-content/uploads/2014/06/Report-Greek-Truth-Committee.pdf> Acessado em: 05/06/2019.

características, o que é ilegal por ferir a legislação vigente; também comprovou a falta de informações, de documentos de transparência da dívida o que por fim acaba beneficiando a falta de fiscalização sobre montante da dívida pública. Entre as denúncias mais graves apontadas pela ACD e confirmadas pela CPI da dívida foi à ilegalidade referente à prática de anatocismo, que é a cobrança de juros sobre juros atualmente apontada como prática ilegal conforma a súmula do Supremo Tribunal Federal. Ao qual podem ser conferidas no relatório final da CPI<sup>17</sup> da dívida pública brasileira.

Neste sentido, Nakatani e Carcanholo (1999) denunciam que o crescente processo de financeirização mundial representado no movimento do capital especulativo e parasitário que se expressam nos mercados de títulos da dívida pública mundo a fora, e se frutificam pelo seu crescimento incontrolável no interior da esfera financeira. Representam a tragédia de nosso tempo. Pois, resulta em uma polarização já mais vista antes na história do capitalismo: magnífica riqueza material de um lado e profunda crescente miséria em grande parte do mundo.

Colaborando com os apontamentos apresentados por Nakatani e Carcanholo, no parágrafo anterior elaboramos uma tabela a partir dos dados do Tesouro Nacional do Brasil (TNB), onde consta a relação dos detentores dos títulos da dívida pública brasileira que na sua totalidade é composta por fundos de investimento, instituições financeiras, fundos de previdência, seguradoras e outros.

Tabela 03: Detentores da Dívida Pública do Governo Federal, mês de referencia setembro de 2017.

Detentores da DPF	Percentuais %
Fundos de Previdência	25,2
Fundos de Investimento	25,0
Instituições Financeiras	22,3
Não residentes	12,6
Outros	5,4
Governo	4,8
Seguradoras	4,7
Total 100%	

Fonte: Tesouro Nacional do Brasil. Elaboração: Antoniel Borges Gonçalves

17 Relatório final da CPI da Dívida Pública brasileira. Disponível em: <https://www.google.com/search?q=relat%C3%B3rio+final+da+cpi+d%C3%ADvida+p%C3%BAblica&q=relatorio+final+da+cpi+divida+&aqs=chrome.1.69i57j33.9831j0j4&sourceid=chrome&ie=UTF-8>  
Acessado em: 05/06/2019.

Chesnais (2001, p.15) aponta que o processo de endividamento; “[...] foi, consolidado e confortado pela existência de fundos de pensão e de investimentos financeiros. Porém, estes não teriam podido conhecer o crescimento tão rápido sem alimentação dos mercados financeiros pela dívida pública – aquela dos países do terceiro mundo [...]”.

Na sequência Caffé e Bruno (2017, p. 1044) apontam que as formas de acumulação capitalista imposta pelo processo de financeirização da economia que se reproduz e se sustenta em sua maior parte pelo endividamento público mundo a fora, reduzem drasticamente a autonomia da política econômica e das ações de governamentais, [...].

Consequentemente, ao controlar as finanças públicas em seu proveito, a financeirização converte-se no principal fator de bloqueio do desenvolvimento social e econômico do Brasil, pois ela impede a ampliação das políticas sociais e compromete o financiamento das suas incipientes estruturas de bem-estar. Num caso extremo, a hegemonia da alta finança poderia levar o Estado a tornar-se uma máquina de eficiência máxima na arrecadação fiscal, ao mesmo tempo em que reduziria a um mínimo os gastos sociais de legitimidade, ou mesmo os suprimiria, em face da fraca reação da sociedade ou da eliminação completa da democracia política. (CAFFÉ e BRUNO, 2017, p.1045)

Conforme Espinosa (2011) o crescente processo de financeirização mundial tem produzindo, desde os anos 70, uma radical transformação nas relações entre o setor financeiro e o setor produtivo, amplificando as ligações entre o setor público e o setor privado. Essas transformações têm produzido distintas crises no âmbito da esfera financeira, social e ambiental. (ESPINOSA, 2011, p.151)

Assim, Mészáros (2015, p.178), complementa; “muito do avanço dos países capitalistas mais poderosos que autodenominam capitalistas avançados não se deve exclusivamente sobre privilégio de exploração (no passado e no presente) das suas relações de poder (políticas econômicas) em relação ao chamado “Terceiro Mundo”, mas também sobre o catastrófico endividamento de sua realidade econômica”. Expondo que; “O sistema sócio metabólico que envolve o capital é mais poderoso porque seu núcleo se constitui no tripé capital, trabalho e Estado. De forma, que os processos educacionais e os processos sociais mais abrangentes de reprodução estão intimamente ligados” (MÉSZÁROS, 2011)

No que se refere ao financiamento da educação brasileira tem sua referência a Constituição Federal de 1988. Cabe ressaltar que no caso a EC95/2016 não trata especificamente do financiamento da educação, embora tenha incidências sobre os recursos, na medida em que restringe os gastos da União. Desta forma, os apontamentos aqui apresentados têm por objetivo contribuir nas discussões deste trabalho frente os avanços e retrocessos da legislação sobre o financiamento da educação pública no Brasil que compõem esta temporalidade entre anos 1988 – promulgação da Constituição Federal e 2016, ano de aprovação da EC95/16. No Brasil, a legislação referente ao financiamento da educação vigente desde a CF88 e aprovação da EC95/2016 compõe um conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais que se expressam nos artigos 211, 212, 213, 214 e no artigo 60 dos Atos das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988, na Emenda Constitucional 53/2006 que criou o FUNDEB<sup>18</sup> estabelecendo novas diretrizes para o Salário Educação – (SE), na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996 e no Plano Nacional da Educação (PNE).

É importante ressaltar que a composição desta estrutura jurídica, esta atrelada aos artigos 205, 206, 207, 208, 209, 210 da CF de 1988, visam assegurar a todos brasileiros o pleno exercício ao direito básico a educação.

A estrutura do financiamento da educação no Brasil é complexa e em maior parte decorrem recursos provenientes da vinculação de impostos federais, estaduais e municipais conforme determinado na CF de 1988.

---

18 O Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação – Fundeb é um fundo especial, de natureza contábil e de âmbito estadual (um fundo por estado e Distrito Federal, num total de vinte e sete fundos), formado, na quase totalidade, por recursos provenientes dos impostos e transferências dos estados, Distrito Federal e municípios, vinculados à educação por força do disposto no art. 212 da Constituição Federal. São destinatários dos recursos do Fundeb os estados, Distrito Federal e municípios que oferecem atendimento na educação básica. Na distribuição desses recursos, são consideradas as matrículas nas escolas públicas e conveniadas, apuradas no último censo escolar realizado pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais (Inep/MEC). Além desses recursos, ainda compõe o Fundeb, a título de complementação, uma parcela de recursos federais, sempre que, no âmbito de cada Estado, seu valor por aluno não alcançar o mínimo definido nacionalmente. Independentemente da origem, todo o recurso gerado é redistribuído para aplicação exclusiva na educação básica. Os investimentos realizados pelos governos dos Estados, Distrito Federal e Municípios e o cumprimento dos limites legais da aplicação dos recursos do Fundeb são monitorados por meio das informações declaradas no Sistema de Informações sobre Orçamentos Públicos em Educação (Siope). Disponível em: <http://www.fnde.gov.br/fnde-sistemas/sistema-siope-apresentacao> Acessado em: 08/06/2019.

De acordo com a CF/88 a União deve aplicar anualmente no mínimo de 18% da arrecadação líquida dos impostos nas modalidades de ensino básico e superior. De modo que, aos estados ao qual compete o ensino fundamental e médio, devem aplicar no mínimo de 25 % correspondente da arrecadação líquida de impostos, incluindo as transferências da União. Aos municípios, compete à oferta das modalidades de ensino infantil e fundamental, ficam obrigados a aplicar no mínimo 25% da arrecadação líquida dos impostos e transferências da União e dos estados, conforme demonstrado no quadro a seguir.

Quadro 01 – Impostos e transferências – Recursos financeiros para educação (CF – 1988)

<b>Impostos federais (vinculação 18%)</b>	<b>Impostos estaduais e transferências união (vinculação 25%)</b>	<b>Impostos municipais e transferências união (vinculação de 25%)</b>	
<b>IR</b> – Imposto sobre Renda  <b>IPI</b> – Imposto sobre Produtos Industrializados  <b>IOF</b> – Imposto sobre Operações Financeiras  <b>ITR</b> – Imposto Territorial Rural  <b>II</b> – Imposto sobre Importação  <b>IE</b> – Imposto sobre Importação	<b>FPE</b> – Fundo de Participação dos Estados  <b>IPI</b> - Imposto sobre Produtos Industrializados – Exportados  <b>IRRF</b> – Imposto sobre a Renda dos Servidores Estaduais  <b>IOF</b> – Imposto sobre Operações Financeiras – Ouro	<b>FPM</b> – Fundo de Participação dos Municípios  <b>IPI</b> – Imposto sobre Produtos Industrializados  <b>IRRF</b> – Imposto sobre a Renda dos Servidores Municipais  <b>IOF</b> – Imposto sobre Operações Financeiras – Ouro  <b>ITR</b> – Imposto Territorial Rural	
	<b><u>IMPOSTOS PRÓPRIOS</u></b>		
	<b>ICMS</b> – Imposto sobre Consumo Mercadorias e Serviços  <b>IPVA</b> – Imposto sobre Veículos Automotores  <b>ITCDM</b> – Imposto sobre Transmissão causa mortis e Doações	<b><u>TRÂNSFERÊNCIAS DO ESTADO</u></b>	
		<b><u>IMPOSTOS PRÓPRIOS</u></b>	
		<b>IPTU</b> – Imposto Predial Territorial e Urbano  <b>ISS</b> – Impostos sobre Serviços  <b>ITBI</b> – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis	

Elaborado por João Monlevade. Adaptado por Marcos Edgar Bassi

Nesta perspectiva, Ednir e Bassi (2009) colaboram, além dos impostos apresentados no quadro anterior, sobre os quais são calculados os 18% e 25% para a manutenção e desenvolvimento do ensino o Congresso Nacional aprovou a EC nº53/2006 que criou o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB). Inclui-se a EC93/2006 que trata a respeito da contribuição do SE; uma contribuição social importante do financiamento da educação que obriga as empresas a recolher um percentual de 2,5% sobre o valor da folha de pagamento dos funcionários. Até o ano de 2005, os valores arrecadados eram destinados ao ensino fundamental, atualmente o (SE) que corresponde como fonte adicional de financiamento da educação básica, conforme gravado na CF de 1988, no seu art. 212, § 5º.

Quem arrecada o Salário Educação é o Instituto Nacional de Seguro Social (INSS), que reduz 1% do montante a título de taxa administrativa e envia os recursos para o Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). O FNDE é uma autarquia federal criada em 1968 e ligada ao Ministério da Educação. Esse órgão faz a gestão das verbas do salário educação: desconta 10% e distribui outros 90% do montante arrecadado em duas parcelas, da seguinte forma: **Cota federal:** 1/3 dos recursos, os quais o próprio FNDE gerencia, junto com os 10% inicialmente descontados, destinando-os para vários de seus programas; **Cota estadual e municipal:** 2/3 dos recursos, que são redistribuídos automaticamente em favor das secretarias de educação estaduais e municipais, proporcionalmente ao número de alunos matriculados nas respectivas redes de ensino, recenseados anualmente pelo Censo Escolar. (EDNIR, BASSI, 2009, p. 56)

De acordo com Castro e Duarte (2008), à repartição de competências e a legislação estabelecem as responsabilidades de cada esfera de governo na prestação de serviços educacionais determinando;

“[...] à União o financiamento do ensino superior e de escolas técnicas federais, além da necessidade de exercer uma função supletiva e redistributiva em favor das unidades subnacionais, por meio de transferências de recursos aos estados, ao Distrito Federal (DF) e aos municípios. Quanto aos estados, a CF/88 estabelece que eles devam atuar prioritariamente no ensino fundamental e médio. Já a LDB é mais específica e lhes atribui a prioridade de oferecer o ensino médio e colaborar com os municípios para assegurar o ensino fundamental. Aos municípios, por sua vez, a Carta Magna delega a responsabilidade para com o ensino fundamental e a educação infantil, em especial a responsabilidade pela manutenção, em regime de colaboração, de programas voltados à educação pré-escolar e ao ensino fundamental. A LDB ratifica essas responsabilidades e os proíbe de atuar em outros níveis de ensino sem antes ter atendido plenamente as necessidades de sua área de competência. Assim sendo, no atual estágio do federalismo brasileiro, no que concerne à educação, a CF/88, ao dispor em seu Art. 211 que as esferas de governo se organizarão em regime de colaboração,

referendou uma estrutura federativa fundamentada em um sistema de cooperação, o que abria margem para desvios quanto às responsabilidades por parte das esferas subnacionais, uma vez que não ficava clara a competência de cada um. Uma nova etapa surgiu mediante a promulgação da LDB, que atribui aos níveis de governo competências e responsabilidades específicas para com os níveis de ensino, sem, contudo, descartar a necessidade de cooperação técnica e financeira entre as unidades federadas ou infringir o princípio da autonomia”. (CASTRO, DUARTE, 2008, p. 31)

Além de consolidar a estrutura, as competências e responsabilidades na oferta de educação no Brasil, a estrutura jurídica composta pelos artigos 205, 206, 207, 208, 209, 210, 211, 212, 213 e 214 da (CF/88) expressam um conjunto de conquistas dos movimentos sociais por uma educação universal, gratuita e de qualidade, pós 21 anos de ditadura militar. Esse conjunto de normas constitucionais e infraconstitucionais representam décadas de lutas das mais diversas frações da classe trabalhadora que foram simplesmente suprimidos diante da aprovação da EC 95/2016, impondo um limite rigoroso para execução orçamentária da União na educação, por vinte exercícios financeiros. Nesse período as despesas primárias em educação, excluídas as despesas financeiras, ficam limitadas em cada ano ao teto de referência das despesas primárias realizadas no ano imediatamente anterior, apenas corrigida pelo Índice Nacional de Preço ao Consumidor (IPCA). Cabe ressaltar que, além do conjunto de normas constitucionais referente ao financiamento da educação no âmbito federal apresentados anteriormente; os estados e municípios possuem nas suas constituições e leis orgânicas específicas que direcionam recursos para as universidades estaduais, municipais e educação básica.

### **3. OS CONCEITOS E AS RELAÇÕES PRESENTES NA BILIOGRAFIA SELECIONADA**

Os resultados obtidos através desta análise bibliográfica indicaram que Amaral (2017), Chaves, Reis, Guimarães, (2018) e Azevedo (2016) autores dos três artigos preliminarmente selecionados na pesquisa de IC, apresentaram concordância em suas abordagens quanto à afetação das políticas de austeridade fiscal a exemplo da EC95/2016, elevado grau do endividamento público brasileiro se suas implicações sobre as políticas públicas voltadas para manutenção e desenvolvimento da educação pública.

De forma que, as abordagens apresentadas pelos autores em relação ao objeto aqui perquirido, deram-se de forma aparente, ou seja, de forma descritiva. Há que se ressaltar que os autores trazem novas contribuições para discussão da problemática aqui apresentada, ao qual, nos permiti ampliar os conhecimentos a respeito da problemática aqui perquirida, onde buscamos entender as relações, os conceitos da política fiscal, da dívida pública e o financiamento da educação pública.

Cabe ressaltar que alguns dados apresentados por Amaral (2017); publicado na Revista Brasileira de Educação apresentaram algumas incongruências; pois alguns dos dados apresentados não conferem com a fonte indicada. Quanto aos aspectos relevantes que emergiram na leitura analítica, observamos a presença de novas categorias, ideias-chave que posteriormente precisam de um aprofundamento teórico conceitual sobre seus fundamentos. Estas novas categorias foram denominadas pelos autores como: Estado, Fundo Público, Gasto tributário e Orçamento Público, as quais se encontram em uma relação direta com o objeto aqui investigado. De modo que, a categoria Estado, apresentou-se como uma categoria de mediação dos interesses capitalista na relação trabalho-educação; e as categorias, Fundo Público, Gasto tributário apresentam-se como subcategorias, pois compõem o conjunto da totalidade do Orçamento Público.

Nas análises realizadas no estudo de Amaral (2017), conseguimos observar que as execuções orçamentárias do Governo Federal indicam de forma objetiva o orçamento público como um campo de luta pelos recursos públicos. Explicitando fortemente que a EC95/2016 é um movimento do fundo público mediado pelo Estado em favor do sistema capitalista; quando este, o Estado determina um teto para os gastos nas políticas públicas, deixando livre e sem limites os gastos com juros e amortizações da dívida pública brasileira. De forma conclusiva, Amaral (2017) afirma que estabelecidas estas

condições socioeconômicas das políticas de austeridade fiscal que restringiram os gastos em educação e por outro lado deixam livres os gastos com a dívida pública é um forte indicativo da extinção do Plano Nacional de Educação vigente.

Amaral aponta o elevado endividamento público e as políticas de austeridade fiscal como um fator determinante no movimento de recursos orçamentários em direção ao capital e na restrição dos recursos destinados ao financiamento da educação pública brasileira.

Na sequência as análises realizadas no estudo de Chaves, Reis e Guimarães (2018) indicam que as implicações das políticas de ajuste fiscal implicam diretamente no financiamento da educação pública, em especial a educação superior. Quando partem do entendimento que os valores destinados às universidades federais são expressivamente inferiores aos destinados aos pagamentos da dívida pública brasileira.

Os autores apontam a dívida pública e as políticas fiscais praticadas nas últimas décadas como instrumento fundamental para acumulação do capital; de modo a garantir a rentabilidade do setor financeiro. No campo da disputa pelo fundo público os autores apontam que é crescente a destinação de recursos públicos para os grandes grupos financeiros educacionais via Fies e Prouni. De modo que, os autores concluem que face ao congelamento dos gastos sociais introduzido pela EC95/2016 aprofunda gravemente a saúde financeira das universidades federais em detrimento do fortalecimento o setor privado-mercantil educacional no Brasil. Estas afirmações se dão pelo entendimento de que tanto o Fies e o Prouni constituem mecanismos governamentais de fortalecimento e mercantilização, privatização e financiamento da educação superior brasileira na medida em que contribuem para o aumento do patrimônio líquido dos grupos educacionais privado-mercantis listados ou não na BM&F Bovespa.

Tal afirmação pode ser confirmada pelo desempenho financeiro dos grupos Kroton, Estácio, Ânima e Ser Educacional, que tem ficado acima da média das empresas brasileiras, em decorrência do sólido aporte financeiro do Estado realizados nas últimas duas décadas.

As análises realizadas no estudo de Azevedo (2016) apontaram que o autor caracterizou o novo regime fiscal imposto pela aprovação da EC95/2016, como uma armadilha constitucional que amarrou as despesas constitucionais voltadas ao

financiamento e manutenção das políticas públicas voltadas para educação; dado o caráter restritivo estabelecido pela EC95/2016 em relação aos gastos com as políticas sociais; indicando que os efeitos do novo regime fiscal é regressivo e inibe a sustentabilidade das políticas públicas voltadas a promoção da justiça social. De certa forma o autor descreve que o novo regime fiscal (NRF) instituído pela EC95/2016, reverbera os interesses dos credores dos títulos da dívida pública, quando o NRF não restringe os gastos com a dívida pública brasileira.

No que se refere o financiamento da educação pública o autor aponta que o NRF estabelece constrangimentos ao financiamento da educação que de certa forma irão impedir de alcançar as 20 metas do PNE (2014-2024). O autor denuncia que não se pode deixar passar a despercebido que a União, cuja receita de tributos permeia os 20% do PIB brasileiro, contribua com apenas 0,22% do PIB para o FUNDEB, que é o principal mecanismo de financiamento da educação básica, o que corresponde a 1,3% de sua receita líquida de tributos.

Assim, Azevedo conclui; o NRF estabelecido pela EC95/2016, não afeta os interesses dos detentores dos títulos da dívida pública brasileira e outros caçadores de rendas, ao contrário, vale ressaltar, o NRF ignora o vazamento do tesouro público via gastos financeiros do Estado. Ao fazer esta opção o Estado favorece a especulação financeira e fortalece o setor privado-mercantil educacional brasileiro.

#### 4. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Em conformidade com os objetivos propostos no TCC, buscamos ampliar os conhecimentos sobre os conceitos, as relações que permeiam a política fiscal, a dívida pública e o financiamento da educação brasileira. Para isto, estruturamos nosso trabalho em quatro capítulos constituídos a partir de algumas determinações metodológicas e demais elementos substanciais das políticas de austeridade fiscal e endividamento público brasileiro, normas constitucionais e demais legislação que trata do financiamento de educação.

Neste sentido, o material listado para esta análise se refere aos três primeiros artigos científicos que compõem os resultados da IC desenvolvida entre os anos 2017/2018, que buscou verificar através de análise bibliométrica o quantitativo da produção científica de literatura específica da área educacional, que incorporaram os conteúdos, os conceitos, as questões e suas análises relacionadas às políticas de austeridade fiscal e o elevado grau do endividamento público e suas implicações para educação pública.

Conforme já dissemos, nossa empiria se constitui após recomposição da leitura analítica dos artigos selecionados preliminarmente na IC. De modo, a se estabelecer por intermédio de análise dialógica entre os principais descritores, conceitos e ideias-chaves de cada artigo em relação ao problema, contexto e objetivos deste trabalho de conclusão de curso. Para o refino destes dados estabelecemos alguns critérios baseados em especificidade, relevância conceitual e coligação conceitual; a partir da extração das principais ideias chaves pré-identificadas durante a leitura analítica. De modo, este trabalho de conclusão curso compõe um conjunto de ações voltadas a atender as demandas de uma pesquisa que venho desenvolvendo desde a Iniciação Científica, onde as questões que procuro levantar tem sua gênese em reflexões influenciadas por experiências vividas durante o período formativo no curso de Pedagogia da UFSC.

Tempos em que a práxis educativa se desenvolve diante de um cenário marcado pelo desmonte da educação pública, seguidos cortes, contenções, reduções nas disponibilidades de receitas orçamentárias para aplicação em manutenção e desenvolvimento da educação pública brasileira. Ao qual, o Governo Federal tem se justificado através da narrativa de aguda crise econômica, político, social, baixa arrecadação tributária, descontrole das contas públicas e elevado endividamento

públicos que resultariam em seguidos déficits fiscais que justificaria os cortes no orçamento da educação e a realização da contrarreforma da previdência. Ou seja, segundo a narrativa do Governo Federal os gastos são maiores do que arrecadação, por conseguinte gera desequilíbrio das contas públicas, aos quais, servem de justificativa para implantação de austeras medidas de ajuste fiscal; sendo a mais recente a EC95/2016, que afeta negativamente os recursos orçamentários voltados ao atendimento das políticas públicas para educação. Por outro lado, o Governo Federal não expõe para a população brasileira que o gasto mais daninho para a nação, é os gastos com os juros e encargos da dívida pública, que atualmente permeiam anualmente os 40% do orçamento federal.

Nesta perspectiva os resultados deste trabalho de conclusão de curso trouxeram novos elementos que nos permitiram avançar em relação aos objetivos perquiridos na pesquisa principal. Esse avanço se materializa ao constatarmos que a grande narrativa que gira em torno das políticas neoliberais de austeridade fiscal aplicadas aqui no Brasil que se expressam no controle dos gastos públicos é “*pífia*”, uma falsa verdade.

Esta afirmativa se comprova ao analisarmos os dados apresentados nos gráficos 02 e 03, elaborados pelo Centro de Estudos Tributários da Receita Federal do Brasil, onde constatamos que mesmo com seguidos déficits fiscais, ou seja, um período em que as contas do governo estão negativas, portanto é obrigado a restringir seus gastos cortando recursos da educação, da saúde, promovendo a reforma da previdência na tentativa de atingir suas metas orçamentárias; contraditoriamente, por outro lado, o Governo Federal abre mão de uma boa das receitas provenientes dos impostos na ordem de 2,0 trilhões de reais via políticas de desoneração fiscal, representadas no âmbito do orçamento público como gastos tributários.

Entendemos que esta contradição se estabelece diante de um momento da aguda crise fiscal onde o governo que tem a maior parte de suas receitas constituídas via arrecadação tributária. Portanto, deveria rever sua política de incentivos fiscais no intuito de garantir uma maior arrecadação de impostos em um momento em que o governo busca o equilíbrio das contas públicas. Quanto maior forem as praticas políticas de incentivos fiscais, ou seja, quanto maiores forem os gastos tributários, menor será a disponibilidade de receitas para cobrir os gastos constitucionais. Por conseguinte, em

uma situação de seguidos déficits fiscais há que se esperar que o Governo Federal recorra a emissão de novos títulos da dívida pública para fechar suas contas.

Nesta perspectiva, a intervenção estatal via políticas expansionistas (desoneração fiscal, endividamento público) e de austeridade fiscal (cortes orçamentários na educação e saúde) apontam na direção, de que, na disputa capital-trabalho o Estado tem se posicionado sempre a favor do capital. Visto que, em busca do tão sonhado superávit das contas públicas, bastaria ao Estado cortar 50% dos benefícios fiscais políticas de desoneração fiscal (gastos tributários) que na sua maior parte beneficiam o grande empresariado. Desta forma, o Estado evitaria o descontrole das contas públicas, o crescimento do endividamento público a os desnecessários cortes nos recurso destinados a educação pública e demais políticas públicas.

Portanto, ao diluirmos os resultados da IC nesta análise bibliográfica apontam no sentido de que o rompimento da proteção constitucional ao financiamento da educação pública provocado pela aprovação da EC95/2016, resultou no constrangimento e retração das políticas públicas voltadas a Manutenção e Desenvolvimento da Educação-MDE, expressadas nos recentes cortes, contingenciamentos das receitas públicas destinadas à educação.

Cabe ressaltar que nossas observações apontam no sentido de que tanto a dívida pública como a política fiscal servem como instrumento de retração da educação pública e na expansão e fortalecimento o setor privado-mercantil educacional no Brasil. O movimento de retração se estabelece através da restrição dos gastos públicos, imposto pela aprovação da EC95/2016, que tem entre suas justificativas a necessidade de pagamento da elevada dívida pública brasileira, que a despeito das ações governamentais atingiu 80% do PIB no ano de 2018. No que tange o processo de expansão e fortalecimento do setor privado-mercantil educacional a participação da política fiscal e da dívida pública dá por intermédio das políticas de desoneração fiscal (benefícios fiscais) as instituições de ensino superior que aderem ao Prouni e via Fies, através do pagamento dos encargos educacionais às mantenedoras de instituições de ensino, relativos às operações de financiamento; pagamentos estes realizados por meio de repasses de títulos da dívida pública. Portanto, caber salientar a importância de se aprofundar os estudos a respeito da problemática aqui perquirida; visto os recentes cortes e contingenciamentos no orçamento destinado à educação pública brasileira.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, N. C. **Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)** Revista Brasileira de Educação, v. 22, n. 71, 2017.

AZEVEDO, M. L. N. de. **O Novo Regime Fiscal: A Retórica da Intransigência, o Constrangimento da oferta de bens públicos e o comprometimento do PNE 2014-2024.** Tópicos Educacionais, v. 22, n. 1, 2016

BASSI, Marcos; EDNIR, Madza. **Bicho de sete cabeças: para entender o financiamento da Educação brasileira.** São Paulo: Peirópolis: Ação Educativa, 2009.

BEHRING, Elaine Rossetti et al. **Financeirização, fundo público e política social.** São Paulo, 2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. **Lei nº 13.415/2017 de 16 de fevereiro de 2017.** Brasília, DF: Ministério da Educação, 2017.

BRASIL. **Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional nº 9394/96.** Brasília, DF: Ministério da Educação, 1996.

BRASIL. **Emenda Constitucional no 95/2016.** Altera o ato das disposições constitucionais transitórias, para instituir o novo Regime Fiscal, e dá outras providências. 2016.

BRASIL. **Lei nº 13.005, de 9 de janeiro de 2001.** Aprova o Plano Nacional de Educação e dá outras providencias. Brasília, DF. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/CCIVIL\\_03/\\_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm](http://www.planalto.gov.br/CCIVIL_03/_Ato2011-2014/2014/Lei/L13005.htm). Acesso em 10 de julho de 2014

BRASIL. República Federativa do. Secretaria do Tesouro Nacional: **Relatório Anual da Dívida, 2017.**

BRASIL. **Lei Complementar 101, de 04 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e da outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 05 mai. 2000. Disponível em: <http://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/70313/738485.pdf> Acessado em: 05/06/2019.

BRASIL. **Entenda o que é a DRU e como ela afeta a sua vida.** Brasília, DF, 2016. Disponível em: <http://www.brasil.gov.br/economia-e-emprego/2016/06/entenda-o-que-e-a-dru-e-como-ela-afeta-a-sua-vida> Acessado em: 05/06/2019.

BRASIL, **Quem financia a Dívida Pública?** Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://www.tesouro.gov.br/documents/10180/0/QUEM+FINANCIA-pdf/1d535ddb-7a4e-4718-a7a5-f5c17134cc76> Acessado em: 05/06/2019.

BRASIL. **Conceito de Gasto Tributário**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://receita.economia.gov.br/dados/receitadata/renuncia-fiscal/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/conceito-de-gasto-tributario> Acessado em: 05/06/2019.

BRASIL. **Superávit primário**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/superavit> Acessado em: 05/06/2019.

BRASIL, **Política econômica**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/comunidades/macroavaliacao-governamental/areas-de-atuacao/politica-macroeconomica/> Acessado em: 05/06/2019.

BRASIL, **Política Fiscal**. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <http://www.tesouro.fazenda.gov.br/sobre-politica-fiscal> Acessado em: 05/06/2019.

BRASIL. **Receitas e despesas: primárias e financeiras**. Brasília, DF, 2016. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/orcamentofacil/6.-classificacoes-orcamentarias/receitas-e-despesas-primarias-e-financeiras> Acessadas em: 05/06/2019.

CARCANHOLO, Reinaldo A.; NAKATANI, Paulo. **O capital especulativo parasitário: uma precisão teórica sobre o capital financeiro, característico da globalização**. Ensaio FEE, Porto Alegre, v.20, n.1, p.284-304, 1999.

CATÓLICA, P. U. **Operadores Booleanos**. Rio de Janeiro, RJ, 2009. Disponível em: <http://www.dbd.puc-rio.br/wordpress/?p=116> Acessado em: 05/06/2019.

CASTRO, Jorge Abrahão de; DUARTE, Bruno de Carvalho. **Descentralização da educação pública no Brasil: trajetória dos gastos e das matrículas**. 2008.

CHAVES, V. L. J. REIS, L. F.; GUIMARÃES, A. R. **Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil**. Acta Scientiarum Education, v. 40, p. 5, 2018.

CHESNAIS, F. **O capital portador de juros: acumulação, internacionalização, efeitos econômicos e políticos**. In: CHESNAIS, F. (Org.). *A finança mundializada: raízes sociais e políticas, configuração, consequências*. São Paulo: Boitempo, 2005. p. 35-67.

CONSELHO, F. E. **Gastos tributários e propensão ao endividamento público**. Brasília, DF, 2018. Disponível em: <http://www.cofecon.gov.br/2018/05/14/artigo-gastos-tributarios-e-propensao-ao-endividamento-publico/> Acessado em: 05/06/2019.

ESPINOSA A. G; Navarro V., López J. T; **Hay alternativas**. Madrid, Espanha Ediciones Sequitur, 2011.

FATORELLI, Maria Lúcia. **Auditoria cidadã da dívida pública: experiências e métodos**. Brasília (DF): Inove, 2013.

\_\_\_\_\_. **Auditoria cidadã da dívida dos estados**. Brasília: Inove, 2013.

FINEDUCA. C. N. E. **Nota 1/2016**. A APROVAÇÃO DA PEC 241 SIGNIFICA ESTRANGULAR A EDUCAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA E TORNAR LETRA MORTA O PLANO NACIONAL DE EDUCAÇÃO 2014-2024, Brasília: 2016.

FIOCRUZ. **A PEC acaba com a maior conquista da educação brasileira.** Manguinhos - Rio de Janeiro - RJ, 2016. Disponível em: <http://www.epsjv.fiocruz.br/noticias/entrevista/a-pec-acaba-com-a-maior-conquista-da-educacao-brasileira> Acessado em: 05/06/2019.

GIAMBIAGI, Fabio; ALÉM, Ana; PINTO, Sol Garson Braule. **Finanças públicas.** 5º ed. Rio de Janeiro: Elsevier Brasil, 2016.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa.** São Paulo, v. 5, n. 61, p. 16-17, 2002.

GRAUS, L. **Dicionário financeiro.** São Paulo, SP, 2017. Disponível em: <https://www.dicionariofinanceiro.com/pib/> Acessado em: 05/06/2019.

GRAEBER, David. **Debt: the first 5,000 years.** Melville House Publishing: New York, 2016.

INSTITUTO. B. P. T. **Brasileiro trabalha 153 dias por ano para pagar impostos.** Curitiba, PR, 2018. Disponível em: <https://ibpt.com.br/noticia/2644/BRASILEIRO-TRABALHA-153-DIAS-POR-ANO-PARA-PAGAR-IMPOSTOS> Acessado em: 05/06/2019.

MEKSENAS, Paulo. **Pesquisa Social e Ação Pedagógica: Conceitos, Métodos e Práticas.** 2.ed. São Paulo: Loyola, 2011. MÉSZÁROS, István. **A Educação Para Além do Capital.** São Paulo: Boitempo, 2008.

NETTO, José Paulo. **Introdução ao estudo do método de Marx.** São Paulo: Expressão Popular, v. 2012, 2011.

**APÊNDICE - A****Listagem dos artigos selecionados na IC**

1. AMARAL, N. C. Com a PEC 241/55 (EC 95) haverá prioridade para cumprir as metas do PNE (2014-2024)? **Revista Brasileira de Educação**, v. 22, n. 71, 2017.
2. CHAVES, V. L. J.; REIS, L. F.; GUIMARÃES, A. R. Dívida pública e financiamento da educação superior no Brasil. **Acta Scientiarum Education**, v. 40, p. 5, 2018.
3. AZEVEDO, M. L. N. de. O Novo Regime Fiscal: A Retórica da Intransigência, o Constrangimento da oferta de bens públicos e o comprometimento do PNE 2014-2024. **Tópicos Educacionais**, v. 22, n. 1, 2016