



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

IMPACTO DO TETO DE GASTOS DA UNIÃO SOBRE A EDUCAÇÃO

NATHALIA DUTRA SILVA

Brasília, DF

2023



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA
INSTITUTO DE CIÊNCIA POLÍTICA

IMPACTO DO TETO DE GASTOS DA UNIÃO SOBRE A EDUCAÇÃO

Monografia apresentada ao Curso de Ciência Política, do Instituto de Ciência Política, Universidade de Brasília, como requisito parcial para obtenção do grau de Bacharel em Ciência Política sob a orientação da Profa. Dra. Lilian da Rosa.

Brasília/DF, 2023

AGRADECIMENTOS

Agradeço à Universidade de Brasília, que me proporcionou anos de intenso aprendizado. Agradeço os meus queridos professores de graduação que tanto me ensinaram! Ao meu pai Aurimar, à minha mãe Iolanda e aos meus irmãos Victor e Clara, que sempre me apoiaram e concederam os meios necessários para que eu pudesse estar aqui hoje. Ao meu companheiro Matheus, que esteve comigo durante todo o processo. Às minhas amigas, em especial à Gabriela e à Maria Eduarda, que me motivaram. À minha orientadora, profa. Lilian, que me apoiou em minhas decisões de pesquisa e sempre foi tão atenciosa e presente. Ao meu parecerista, prof. Maurício Ebling, que com seu olhar cuidadoso me ajudou a concluir esse processo.

RESUMO

Este estudo pretende refletir acerca do papel político da educação a partir da filosofia pedagógica freireana, cuja defesa do papel potencialmente emancipador das classes populares de suas condições de opressão e consequente ameaça ao *status quo* nos leva a defender o desmonte da educação brasileira como uma escolha política. A previsão constitucional do direito à educação e a consequente regulamentação de uma série de políticas educacionais tiveram efeitos positivos na alfabetização das massas e de seu acesso ao ensino superior. Nesse sentido, a restrição dos gastos governamentais em matéria de educação por via do teto de gastos não representa uma mera escolha de política econômica visando obter um melhor cenário econômico por meio da sustentabilidade da dívida pública, logo que percebeu-se, também, os efeitos contraproducentes de uma política essencialmente ortodoxa na modernidade neoliberal. Para tanto, recorri à pesquisa documental como técnica de pesquisa, me apoiando em dados secundários.

ABSTRACT

The present study aims to reflect on the political role of education based on Freire's pedagogical philosophy, whose defense of the potentially emancipator role of the popular classes from their conditions of oppression and consequent threat to the status quo, leads us to defend the disassembly of the Brazilian education as a political choice. The constitutional provision of the right to education and the consequent regulation of a series of educational policies had positive effects on the literacy of the masses and their access to better education. In this regard, the restriction of government spending on education through the spending cap does not represent a mere choice of economic policy with the aim of obtaining a better economic scenario through the sustainability of the public debt, once it has also been demonstrated the counterproductive effects of an essentially orthodox policy in neoliberal modernity. To do so, I resorted to documentary research as a research technique, relying on secondary data.

PALAVRAS-CHAVES: educação; política educacional; alfabetização; política econômica; austeridade; teto de gastos.

SUMÁRIO

Introdução.....	6
Capítulo 1 - Os fundamentos teóricos do ajuste fiscal, o teto de gastos e críticas	10
1.1 Alguns conceitos de economia e política econômica.....	10
1.2 Os fundamentos teóricos do ajuste fiscal	13
1.3 O teto de gastos	23
1.4 Críticas	26
Capítulo 2 - O papel político da educação, a reforma do ensino médio e as políticas educacionais brasileiras.....	28
2.1 O teto de gastos como uma tentativa de assegurar o grande contingente de mão de obra barata.....	28
2.2 A reforma do ensino médio.....	29
2.3 Críticas à reforma.....	33
2.4 Os fundamentos filosóficos da teoria pedagógica de Freire.....	36
2.5 As políticas educacionais brasileiras.....	40
Capítulo 3 - Análise dos dados: variação dos investimentos em educação no Brasil e impactos nos indicadores educacionais.....	45
3.1 A causalidade existente entre o baixo investimento em educação e a exclusão escolar.....	45
3.2 As taxas de investimentos em educação nos no início do século XXI.....	47
3.3 As taxas de alfabetizados no início do século XXI	48
3.4 As taxas de matriculados no ensino superior no início do século XXI	57
3.5 O teto de gastos e projeção de queda de investimentos em educação.....	61
3.6 Queda de investimentos em educação em valores reais.....	62
Considerações Finais.....	65

INTRODUÇÃO

Constitui um consenso social o valor atribuído à educação de nos tornar pessoas melhores. Freire (1979) é assertivo em atribuir à educação o papel de humanizar o mundo. A educação representa a esperança de construir uma sociedade menos excludente, mais justa socialmente. Ela nos permite conhecer as dinâmicas de poder existentes na nossa sociedade e concede os meios para percebermos que vivemos em um mundo de desigualdades estruturais. Por isso, tem o potencial de nos tornar sensíveis à dor e à dificuldade do outro.

É por meio da educação que podemos desenvolver autonomia de pensamento, nos tornarmos conscientes e críticos da realidade social na qual estamos inseridos. Quando conhecemos a nossa realidade, conformada com base nos princípios e valores capitalistas, já dizia Florestan Fernandes, “não aceitamos as condições de miséria e desemprego como as que temos”. De forma congênere, Freire afirma “(...) a educação não muda o mundo, a educação muda pessoas, pessoas transformam o mundo”.

Os fundamentos filosóficos da pedagogia de Freire indicam a educação como o único meio possível para a emancipação dos oprimidos de suas vidas desumanizadas pela dominação social, cuja conscientização acerca das condições opressoras em que estão inseridos permite-os realizar sua vocação ontológica de “Ser Mais”.

Essa desumanização subjuga centenas de milhares de pessoas que vivem sob o regime de dominação do modo de produção capitalista, que mercantiliza a vida, as relações sociais, cria significações sobre “o sentido da vida” e de relações com base em visões mercadológicas.

De forma similar, submete a educação à lógica do mercado, nega às parcelas pobres o direito de se educarem. Logo, submete as classes populares à subalternidade, especialmente se consideradas as potencialidades da educação de romper com o ciclo de desigualdades, de superar as diferenças sociais, o atraso e a exclusão social.

A mercantilização da vida é característica da era pós-moderna em que vivemos. Ela pode ser definida, também, pela consolidação da forma política do Estado neoliberal e da economia de livre mercado, que pressupõem a necessidade da existência de desigualdades estruturais como condição para a existência do capitalismo globalizado, conforme o postulado anticapitalista. Na conjuntura pós-moderna em questão, as normas de política econômica baseadas na liberalização financeira, na austeridade fiscal e na desregulamentação da política cambial se consubstanciaram sobretudo no Consenso de Washington em 1989 e foram reforçadas após a crise financeira de 2008. Portanto, a austeridade se consolidou como paradigma econômico substancial para a política econômica a partir de 1970.

Como implicação, na concepção freireana, o capitalismo se transforma e não segue mais a lógica fordismo-taylorismo característica do contexto da revolução industrial inglesa. Nesse contexto, o capitalismo financeiro tornou-se hegemônico por meio de novas tecnologias e do domínio das tecnologias científicas. Para o educador, o capitalismo em seu estágio atual transforma o imaginário social das massas populares a partir da indústria cultural e dos principais meios de comunicação que acessam as massas (ZIKOSKI, 2006, p. 17). Os projetos neoliberais para a educação — que visam contribuir para a manutenção do *status quo* — também são estrategicamente essenciais nesse processo de colonização da consciência social, uma vez que reprimem a educação problematizadora, contribuindo para o estado de dominação ideológica em que as massas vivem.

Assim, a superação dialética dessa condição pressupõe necessariamente o papel político da educação popular e de seu potencial emancipador. Nesse cenário, Paulo Freire (1979), patrono da educação brasileira, defende que esse processo de conscientização deve possuir bases profundamente dialógicas, isto é, pressupõe necessariamente sua construção por meio do diálogo constante entre educadores-educandos e por meio de um praticar constante da práxis libertadora.

Já em matéria de política econômica, a austeridade fiscal — um dos paradigmas econômicos que enseja a configuração do capitalismo atual e que também deve constituir objeto de superação pelas sociedades pós-modernas — pode ser definida, com base nas contribuições teóricas do economista Rossi, como um modelo econômico de ajuste fiscal e de redução do papel do Estado como fomentador de crescimento econômico e desenvolvimento social (ROSSI *ET AL*, 2017, p.2).

Para os defensores deste modelo econômico, a observância aos princípios da austeridade fiscal deve ser intertemporal e empregados sobretudo em contextos de crise econômica. Isso porque o ajuste das contas públicas consiste em um indicador de responsabilidade fiscal por parte dos governos, podendo inspirar confiança nos agentes econômicos, cujas aplicações financeiras podem reverter o quadro de desequilíbrios econômicos.

Contudo, Rossi ilustra que a austeridade, na verdade, é contraproducente por gerar retração econômica e piora da situação fiscal. “Em uma economia em crise, a austeridade pode gerar um círculo vicioso em que o corte de gastos reduz o crescimento, o que deteriora a arrecadação e piora o resultado fiscal, levando a novos cortes de gastos” (ROSSI *ET AL*, 2019, p. 6). Apesar das análises empíricas indicarem os resultados contraproducentes da austeridade fiscal, ela tem sido, por outro lado, demasiadamente eficiente em tornar as políticas econômicas

dos países reféns do mercado financeiro ao mesmo tempo em que asseguram o espaço ideal de valorização do capital financeiro.

Determinados teóricos, como Miltons e Rossi, defendem a austeridade como uma restrição fiscal a serviço exclusivamente do capital. Isso porque constituem políticas que impõem severas restrições aos gastos governamentais, tornando a oferta de serviços públicos, como saúde e educação, deficitária. É o caso da constitucionalização da austeridade fiscal pelo governo brasileiro em 2016, cuja restrição pelo prazo de vinte anos não considera o aumento demográfico e as dificuldades crescentes de ofertar serviços públicos. Miltons (2015) defende que a austeridade constitui uma resposta dos governos às demandas do mercado e das elites econômicas às custas de direitos sociais da população e dos acordos democráticos. Rossi ilustra como os capitalistas podem se beneficiar da austeridade (ROSSI *ET AL*, 2019, p. 8):

- “Ao gerar recessão econômica e desemprego, reduzem-se as pressões salariais e aumenta-se a lucratividade. E como mostram Bova, Kinda e Woo (2018), a austeridade tende a aumentar a desigualdade de renda: em média, um ajuste de 1% do PIB está associado a aumento no coeficiente de Gini do rendimento disponível cerca de 0,4 a 0,7% nos dois anos seguintes;
- O corte de gastos e a redução das obrigações sociais abrem espaço para futuros cortes de impostos das empresas e das elites econômicas;
- A redução da quantidade e da qualidade dos serviços públicos aumenta a demanda de parte da população dos serviços privados em setores como saúde e educação, o que aumenta o espaço de acumulação do lucro privado.”

Apesar de os capitalistas se beneficiarem diretamente da austeridade, como ilustrado acima por Rossi, este estudo busca explorar uma segunda interpretação para adoção da política de austeridade no Brasil, respondendo a seguinte pergunta de pesquisa: considerando as implicações políticas de uma educação libertadora e o acesso crescente à educação por parte das classes populares no início do século XXI, a restrição dos gastos públicos combinada com a reforma do ensino médio pode representar o desmonte da educação pública brasileira? Como fonte de dados ou técnica de pesquisa, este estudo recorreu à pesquisa documental e bibliográfica.

Para tanto, o primeiro capítulo discute os fundamentos teóricos da austeridade fiscal, a análise dos efeitos contraproducentes observados na economia do Brasil após a implementação da austeridade no contexto da aceleração inflacionária em 1970 e ilustra, em linhas gerais, as razões da austeridade ser contraproducente. No segundo capítulo, discutiu-se o papel político da educação a partir dos fundamentos filosóficos da pedagogia de Freire, bem como analisamos o conteúdo da reforma do ensino médio e como ela representa um desmonte da educação

problematizadora no Brasil. No terceiro capítulo, analisou-se as taxas de investimentos em educação no Brasil nos últimos vinte anos e o aumento da alfabetização, bem como do acesso ao ensino superior pelas classes populares, diminuindo o contingente de trabalhadores de mão de obra barata, condição tão necessária à manutenção do capitalismo.

CAPÍTULO 1: OS FUNDAMENTOS TEÓRICOS DO AJUSTE FISCAL, O TETO DE GASTOS E CRÍTICAS

A análise do novo regime fiscal instituído por meio da Emenda Constitucional 95¹, pressupõe, *a priori*, entendermos como os principais modelos econômicos explicam o funcionamento da economia e entendermos o papel da política fiscal, considerando que o teto de gastos representa uma reforma na gestão fiscal da política econômica brasileira. Além disso, o sentido de causalidade estabelecido entre o déficit fiscal e as distorções econômicas pela perspectiva ortodoxa influencia na implementação da política fiscal e de seu comportamento em relação às demais políticas macroeconômicas. Diante disso, analisaremos a visão ortodoxa e apontaremos suas fragilidades empíricas a partir da análise da implementação dessas políticas no contexto da aceleração inflacionária desde a década de 1980 e os seus efeitos contraproducentes na economia brasileira até chegarmos ao período atual, mais especificamente ao contexto da Emenda Constitucional 95 e seus desdobramentos no âmbito educacional.

1.1 Alguns conceitos de economia e política econômica

A análise clássica ou liberal da macroeconomia remonta aos princípios da história do pensamento econômico, tendo se consolidado como hegemônica durante muitos séculos. Contudo, a crise da bolsa de valores em 1929 marcou o início da crise dos pressupostos teóricos liberais, abrindo margem para a emergência de uma escola de pensamento alternativa, o keynesianismo.

A premissa ortodoxa ou liberal da super eficiência dos mercados pressupõe a ideia de que, em contextos de mercados competitivos, a interação entre oferta e demanda determina um preço e uma quantidade de equilíbrio e, portanto, o dinamismo do mercado é tido como fomentador de situações de equilíbrios econômicos. A interpretação neoclássica defende que os interesses privados dos agentes econômicos, regidos pela racionalidade do *Homo Economicus*, resultam em ganhos coletivos se regulados exclusivamente pelas forças de mercado, sem que coexistam regulações de tipo governamental (SCHULTZ, 1951, *apud*. BOYER, 1999, p. 2).

Portanto, decisões econômicas como o que será produzido e o volume de produção e, por conseguinte, as alocações de recursos devem ser definidas de maneira descentralizada por

¹ O Teto de Gastos estabeleceu limites às despesas primárias governamentais pelo prazo de vinte anos, impondo a formação compulsória de superávits primários, conforme veremos ao longo deste trabalho. Link para acessar a redação da PEC: [Emenda Constitucional nº 95 \(planalto.gov.br\)](https://planalto.gov.br/emendas/constitucao/95).

agentes econômicos. Assim, na concepção ortodoxa, a economia tende necessariamente ao pleno emprego, sendo a inflação, o desemprego e outras distorções econômicas resultantes de intervenções exógenas ao mercado (HEGELE, 2017, p. 100).

Por outro lado, na concepção heterodoxa da economia, a construção teórica do pensamento ortodoxo descreve apenas uma economia em especial, isto é, uma economia na qual não há desemprego de fatores de produção. Contudo, nas economias capitalistas modernas, o desemprego dos fatores de produção consiste na situação de equilíbrio dominante. Nesse sentido, para reverter o equilíbrio de desemprego e atingir o pleno emprego das forças produtivas, os governos devem atuar no sentido de gerar demanda por bens e serviços, que ocorre por meio da expansão dos gastos e investimentos governamentais. Isso porque a concepção heterodoxa entende que o fato de haver recursos disponíveis não conduz necessariamente à sua plena utilização (HEGELE, 2017, p. 101).

Para que haja investimento por parte dos capitalistas, é indispensável haver expectativa de demanda efetiva. A partir do princípio multiplicador de Keynes, o crescimento dos gastos e dos investimentos governamentais resultam no emprego das forças produtivas que estavam na condição de ociosas e, portanto, aumentam a demanda geral por bens e serviços e os níveis de produção. O gasto governamental, portanto, tende a promover o pleno emprego da força de trabalho por gerarem emprego e renda. Assim, se os governos diminuem suas despesas, as receitas do setor privado tendem a diminuir conjuntamente. Portanto, de forma agregada, a receita cresce proporcionalmente ao crescimento dos investimentos e dos gastos (HEGELE, 2017, p. 102). Além disso, um nível de demanda no qual as forças produtivas disponíveis possuem a potencialidade de gerar uma oferta de igual medida não resultará em problemas relacionados à inflação. Assim, o aumento dos investimentos governamentais é substancial no sentido de fomentar o crescimento da soma algébrica da formação bruta de capital fixo, ou seja, da capacidade física de produzir da economia.

De maneira objetiva, a política econômica consiste no conjunto de medidas e instrumentos que os governos dispõem para regular e influenciar a economia (ENAP, 2017, p. 5). A política econômica contempla a política monetária, a política fiscal e a política cambial. É por meio dessas políticas que os governos influenciam nas variáveis macroeconômicas, ou seja, na balança comercial, na taxa de emprego, no produto interno bruto (PIB), na inflação, na taxa de câmbio e nas contas públicas. Didaticamente, podemos afirmar que por meio da política monetária, os governos podem influenciar nos índices de inflação. A política fiscal consiste em um importante instrumento que os governos dispõem para regular as contas públicas, para

influenciar na taxa de emprego e no PIB. A política cambial, por sua vez, permite que os governos influenciem na balança comercial e na taxa de câmbio.

As políticas adotadas podem ser de ordem restritiva ou expansionista a depender das principais distorções econômicas vigentes em determinada conjuntura, dos efeitos que os governos buscam promover na economia a fim de corrigi-las e da doutrina econômica a qual estão mais alinhados. Cabe mencionar, no entanto, que os governos não possuem pleno controle sobre as variáveis macroeconômicas, que são profundamente correlacionadas, de forma que a adoção, por exemplo, de um regime de política fiscal restritiva tem implicações em todas as demais variáveis.

Assim, por meio da política fiscal, os governos podem influenciar sobre a alta dos preços indiretamente, considerando a profunda correlação das variáveis macroeconômicas mencionada. No entanto, a política monetária tem o papel de influir diretamente nos índices dos preços. Na análise ortodoxa, os principais instrumentos de política monetária são a emissão de papel moeda e a taxa de juros, a partir das quais os governos podem regular a liquidez monetária de uma economia. Em contextos de pressão inflacionária, os governos podem elevar a taxa de juros ou reter a moeda circulante por meio do depósito compulsório ou do redesconto, por exemplo, de modo a desencorajar o consumo e o financiamento de bens e serviços. Por outro lado, quando estamos diante de estagnação ou recessão econômica, os governos podem diminuir a taxa básica de juros ou emitir mais papel moeda, de forma que os consumidores terão mais meios de pagamentos disponíveis e uma condição mais favorável para empréstimos e financiamentos. No que se refere à política cambial, por meio da escolha do regime cambial e demais mecanismos institucionais de comércio internacional, os governos podem tanto tornar as importações ou as exportações mais favoráveis ou desfavoráveis a depender dos desequilíbrios correntes nas relações comerciais e seus efeitos na economia no geral.

De acordo com Gadelha (2017), já a política fiscal compreende a atuação do governo no que se refere à arrecadação tributária e os gastos públicos (GADELHA, 2017, p; 6). Musgrave (1973) ilustra as funções clássicas atribuídas à política fiscal, que contemplam a função alocativa, a função distributiva e a função estabilizadora. De acordo com o autor, a função alocativa refere-se à provisão de bens e serviços públicos, considerando a ineficácia do sistema de mercado em prover determinados bens e serviços. Na perspectiva ortodoxa, essa função seria necessária considerando a existência de eventuais falhas de mercado (ROSSI *ET AL*, 2021, p. 27). Rossi explica ainda que, essa função da política fiscal é substancial para contribuir na garantia de direitos sociais, considerando que a provisão de todos esses direitos pressupõe a necessidade de financiamento. Além disso, os principais instrumentos da função

alocativa são a prestação direta de serviços públicos, os incentivos setoriais, as isenções fiscais e os créditos subsidiados (ROSSI *ET AL*, 2021, p. 28).

A função distributiva, por sua vez, está relacionada com a prerrogativa do governo em corrigir os desníveis de renda, considerando a tendência do mercado em concentrar renda em uma minoria. Assim, o governo deve atuar por meio de políticas de redistribuição de renda a fim de gerar uma estrutura de distribuição mais equitativa socialmente a fim de promover a garantia dos Direitos Humanos. Rossi ilustra, ainda, que a função distributiva é substancial devido sua capacidade de reduzir ou reforçar as desigualdades de mercado e pode ocorrer de duas formas. A primeira ocorre pelo lado das despesas, a partir da transferência direta de recursos de modo a contribuir na composição da renda dos cidadãos. A segunda pelo lado das receitas, uma vez que a adoção do regime tributário influencia na correção ou no reforço das desigualdades. Se os governos adotarem regimes de progressividade fiscal, por exemplo, os quais consideram a capacidade contributiva do cidadão e são regidas pela lógica da igualdade material tributária, os governos podem influenciar no sentido de atenuar desigualdades. Por outro lado, o regime regressivo, cujos impostos incidem sobre bens e serviços e não consideram a capacidade de contribuir dos cidadãos, reforçam desigualdades e os impostos penalizam proporcionalmente os mais pobres (ROSSI *ET AL*, 2021, p. 24).

A função estabilizadora, por fim, busca influenciar nos níveis de emprego e preços. De acordo com Rossi, a lógica dessa função é simples. Em contextos de alta de desemprego o governo deve intervir a partir da expansão dos gastos públicos de forma a elevar o nível da demanda agregada e, por conseguinte, fomentar o emprego da força de trabalho e da capacidade produtiva que estavam na condição de ociosas. Contudo, em conjunturas nas quais se percebe pressão inflacionária em função do excesso de demanda, os governos devem ajustar melhor os gastos para desacelerar a alta dos preços e estabilizar a economia (ROSSI *ET AL*, 2021, p. 30).

Portanto, a política econômica constitui o conjunto de medidas que os governos dispõem para influenciar nas variáveis macroeconômicas. Importante mencionar que a finalidade atribuída para cada política macroeconômica dentro do contexto geral da economia depende do referencial teórico adotado, havendo importantes divergências entre o liberalismo e o keynesianismo, como veremos a seguir.

1.2 Os fundamentos teóricos do ajuste fiscal

Na modernidade neoliberal o novo consenso teórico estabelece o controle do déficit público como papel central da política econômica, de acordo com Loproto. A visão neoclássica

estabelece um sentido de causalidade entre déficit público e inflação, evidenciam a problemática dos déficits gêmeos que, por conseguinte, resultam na necessidade corrente de os governos manterem elevadas taxas de juros, com implicações importantes no crescimento econômico e no desemprego. O conjunto dessas análises constituem os fundamentos teóricos das políticas de austeridade, defendidas veementemente pela escola de pensamento neoliberal e impostas como normas de política econômica pelas principais instituições financeiras internacionais como condição *sine qua non* para participação dos Estados na economia mundial no contexto do capitalismo financeiro.

Contudo, análises a posteriori demonstram as dificuldades empíricas dessas proposições teóricas, uma vez que não possuem os efeitos prometidos na economia, como, por exemplo, o estabelecimento de um círculo virtuoso na economia por meio da redução do risco país para investidores rentistas, da queda da taxa de juros e do acesso ao capital internacional (LOPREATO, 2002, p. 282). No entanto, a imposição da adoção do tripé macroeconômico “superávit primário-metas de inflação-câmbio flutuante” — cuja vigência no Brasil foi desde o governo de Fernando Henrique Cardoso até a promulgação da emenda do Teto de Gastos — e a observância às normas de austeridade aos países do sul global, apesar de não entregarem os efeitos prometidos nas economias desses países, tem servido tão somente de espaços de valorização do capital financeiro, como explicado por Lopreato, ao mesmo tempo em que favorece uma concentração de riqueza sem precedentes em uma minoria rentista.

De acordo com Lopreato, a análise ortodoxa determina a existência de déficits públicos como causadores do processo inflacionário. Para os autores dessa corrente teórica, a causa fundamental da inflação consiste na expansão da oferta monetária. Lopreato explica que o crescimento contínuo da moeda possibilita, no curto prazo, reduzir as taxas de juros nominal e real e elevar o crescimento do produto. Contudo, no longo prazo, não influencia no produto e não possui efeitos positivos na taxa de juros real e no desemprego (LOPREATO, 2002, p. 279).

O autor explica que se a expansão monetária causa a inflação, os ortodoxos descrevem o déficit orçamentário como causador da expansão monetária. Isso porque os governos financiam o déficit por meio da expansão da moeda. A receita obtida por meio da senhoriagem² define a taxa de crescimento da moeda, que irrompe o processo inflacionário. No entanto, o autor explica que a inflação tem como consequência primária a elevação da taxa de juros

² A senhoriagem é definida como o lucro do governo derivado da emissão de moeda e como a receita do governo resultante do poder de monopólio de emissão de moeda. Uma terceira definição compreende a senhoriagem como sendo o recebimento de recursos reais que as autoridades públicas podem obter imprimindo moeda ou forçando os bancos a manter depósitos no Banco Central (Jaloretto, 2005, p. 14).

nominal e o custo de oportunidade em reter moeda, o que reduz a demanda por moeda e leva os governos a precisarem expandir ainda mais a base monetária para obter a mesma receita da senhoriagem (LOPREATO, 2002, p. 280).

Portanto, na perspectiva monetarista, o Banco Central deve constituir uma instituição forte e independente de forma a definir os valores da senhoriagem e, por conseguinte, controlar a inflação. Lopreato explica que na circunstância em que a autoridade fiscal define o orçamento e os valores necessários ao financiamento das despesas correntes e das despesas de capital por meio da emissão de títulos ou da senhoriagem, segue-se uma situação de dominância fiscal (LOPREATO, 2006, p. 12). Por conseguinte, a autoridade monetária tem sua atuação limitada e a senhoriagem é empregada de forma a emitir as dotações necessárias para cobrir a diferença do valor fixado entre a receita fiscal e a demanda do mercado por títulos (LOPREATO, 2006 p. 12).

Na situação de dominância fiscal, na qual a autoridade fiscal emite títulos com taxa de juros reais maior do que a taxa de crescimento da economia, haverá um crescimento da relação da dívida/PIB e, por consequência, ocorrerá a expansão da emissão de papel moeda na economia a longo prazo, acarretando a inflação (LOPREATO, 2006, p. 12). Contudo, o autor ilustra que os agentes racionais prevendo maiores níveis inflacionários no futuro decidem por aumentar os preços no presente (LOPREATO, 2006, p. 12). Portanto, nessa situação específica, a imposição da restrição orçamentária possibilita a efetividade de uma política monetária mais restritiva.

Na visão da *fiscal theory of price level*, a causa da inflação é decorrente de um aumento geral da demanda por bens e serviços em decorrência do aumento dos gastos governamentais. No entanto, um nível de demanda maior do que a economia é capaz de ofertar leva necessariamente a uma redução do valor real dos ativos nominais das famílias — que correspondente às obrigações nominais do governo — em um nível equivalente ao valor esperado dos superávits públicos, logo que constitui uma situação de equilíbrio (LOPREATO, 2006, p. 12). Contudo, quando os governos optam pela adoção de uma política monetária agressiva, ocorre um aumento real dos juros da dívida afetando a situação de equilíbrio. A política fiscal, nesse contexto, constitui o melhor meio de combate à inflação por meio do ajuste das contas públicas, impedindo o aumento exponencial da dívida pública (LOPREATO, 2006, p. 13). Além disso, a abordagem da *fiscal dominance of monetary policy* questiona o uso da elevação da taxa de juros, que pode comprometer a sustentabilidade da dívida pública e, nesse sentido, a ampliação da redução intertemporal da dívida seria o meio mais eficaz de combate à inflação (LOPREATO, 2006, p. 14).

A segunda causalidade estabelecida pelos partidários do pensamento ortodoxo consiste no déficit público como causador do déficit externo — os déficits gêmeos. De acordo com Lopreato, a análise parte das contas nacionais: $Y = A + X - M$, no qual $X - M$ representa o valor líquido de importações menos exportações e A significa a absorção interna. O autor explica que essa identidade permite expressar o resultado da conta corrente como a diferença entre a renda nacional e a absorção interna, representada pela equação ($BTC = Y - A$). Nesse sentido, pode-se afirmar que o déficit em transações correntes consiste no resultado do excesso de gastos governamentais e, por conseguinte, observa-se o acúmulo de obrigações externas como meio de financiamento (LOPREATO, 2002 p. 280).

Em seguida, o autor explica que a análise sobre a absorção interna também deve contemplar o exame dos fatores determinantes do *gap* entre a renda e a absorção. A desagregação dos elementos que compõem o valor da absorção indica que os resultados em transações correntes [$BTC = (S + I) + (TX - TR - G)$] pode ser associado à insuficiência da poupança privada em relação aos investimentos privados ou com o déficit público (LOPREATO, 2002 p. 280). Assim, na concepção ortodoxa, a lógica da causalidade entre déficit público e déficit externo decorre da absorção da poupança privada por parte do governo a fim de financiar os déficits orçamentários, o que diminui a oferta de empréstimos no mercado de fundos emprestáveis, elevando a taxa de juros. No entanto, no contexto de altas taxas de juros, há um incentivo para aplicações por parte do mercado estrangeiro que, por conseguinte, gera uma valorização cambial. Em contextos de valorização da moeda local, há um incentivo maior por importações e um encarecimento das exportações, ocasionando, portanto, o déficit externo.

Além disso, Lopreato explica que a ideia de déficits gêmeos leva a uma terceira causalidade estabelecida pelos neoclássicos, qual seja, a relação entre déficit público e os juros. Isso porque esses autores defendem que a ausência de políticas que busquem alterar o câmbio a fim de compensar o déficit comercial e a ausência de plena mobilidade do capital levam inevitavelmente à dificuldade de financiamento do balanço de pagamentos, o que eleva a expectativa de risco país e expectativas relacionadas à mudança cambial (LOPREATO, 2002, p. 281). Nesse sentido, os governos não podem renunciar às altas taxas de juros por colocarem em risco a estabilização. Assim, os governos adotam elevadas taxas de juros com o objetivo de reduzir a demanda agregada e a absorção interna e atrair o capital externo necessário ao financiamento do balanço de pagamentos (LOPREATO, 2002, p. 281).

Além disso, os autores defendem que os problemas de ordem cambial também estão relacionados à indisciplina fiscal. Existem determinadas interpretações que sugerem diferentes

causas para as crises cambiais, no entanto, destacam também o papel central da política fiscal para evitar as crises por meio do ajustamento fiscal. Na concepção dos modelos tradicionais, a política cambial é inconsistente com uma política fiscal expansionista (LOPREATO, 2006, p. 12). Isso porque a existência de déficits financiados por meio da expansão de créditos acarretava a perda das reservas internacionais e, por conseguinte, levavam a um ataque especulativo (LOPREATO, 2006, p. 12).

A segunda geração, por outro lado, refuta a ideia de que a crise era determinada pela simples presença de déficits. Contudo, se os agentes presumissem que haveria uma elevação das obrigações nominais do governo, seja por assunção da dívida de outras instâncias governamentais ou de garantias oferecidas ao setor bancário ou às corporações em contextos de desvalorização cambial, haveria o desencadeamento da desconfiança que resultaria em colapsos cambiais (LOPREATO, 2006, p. 12). Assim, se os governos mantivessem um compromisso com uma dívida sustentável e um nível adequado de obrigações nominais, esses ataques especulativos poderiam evitar crises de ordem cambial.

O descontentamento teórico com o quadro analítico anterior deu origem aos estudiosos da terceira geração. Para esses teóricos, a perda de confiança na liquidez da economia constitui a causa principal responsável por gerar a desconfiança dos investidores e desencadear um processo de colapso cambial (LOPREATO, 2006, p. 17). Nesse sentido, em circunstâncias em que houvesse maiores obrigações dos bancos em moeda estrangeira do que o valor dos recursos externos passíveis de serem acionados de imediato, haveria um processo inevitável de crise cambial.

Lopreato explica que o impacto da política fiscal na crise cambial, nessa perspectiva, não se relaciona com a monetização do déficit, mas decorre do efeito da dificuldade de financiamento da dívida em contextos de liquidez do sistema bancário. Isso porque se os credores externos se recusarem a rolar a dívida, a crise pode atingir o mercado interno e levar à liquidação dos ativos, cuja consequência principal é afetar os sistemas bancários e a condição de liquidez externa do país (LOPREATO, 2006, p. 18). Assim, a dívida pública e, portanto, a política fiscal são variáveis fundamentais na análise do risco potencial de crise de liquidez (LOPREATO, 2006, p. 18).

Além disso, Lopreato explica que uma segunda alternativa analítica da terceira geração sugere que os maus empréstimos constituem consequências da crise e não necessariamente a causa. Nessa perspectiva teórica, a crise é resultado da recessão e da depreciação cambial decorrente do colapso do fluxo internacional de capitais. Assim, o elevado déficit em conta corrente e a necessidade de reverter os déficits em transações correntes resultou em forte

depreciação cambial que, por sua vez, levou à deterioração dos balanços das empresas e à inevitável desconfiança dos agentes (LOPREATO, 2006, p. 18).

Assim, de acordo com a interpretação ortodoxa, os problemas de ordem inflacionária, o déficit externo, as elevadas taxas de juros e as crises cambiais possuem uma causa comum, isto é, os excessos de gastos governamentais. Portanto, os governos devem adotar políticas de austeridade fiscal a fim de reverter esses desequilíbrios econômicos. Contudo, Lopreato explica que essa perspectiva desconsidera a correlação das políticas fiscal, monetária e cambial. A perspectiva neoliberal não contempla a análise das implicações da escolha de determinado regime cambial ou monetário nas contas públicas. Esse conjunto de análises que constitui os fundamentos teóricos do ajuste fiscal orientaram o regime de política econômica adotado no Brasil no contexto da aceleração inflacionária dos anos 1980, cujo diagnóstico da crise seguia a lógica das proposições teóricas mencionadas.

No entanto, a dificuldade das propostas ortodoxas de responder à inflação e a ausência de contextualização da crise, que desconsidera a conjuntura internacional, expressa as fragilidades empíricas da visão ortodoxa. Lopreato explica que a aceleração inflacionária percebida a partir de 1980 não esteve relacionada ao déficit público, mas foi resultante da ruptura das condições de financiamento externo e as consequências dessa crise sobre a economia interna. O autor explica que a crise externa comprometeu o padrão de financiamento do setor público implementado desde as Reformas de 1964 e desencadeou o processo inflacionário em todas as economias latino-americanas, independentemente de suas especificidades nacionais (LOPREATO, 2002, p. 283).

Diante da crise, os governos brasileiros criaram condições específicas de correlação entre as políticas monetária, cambial e fiscal — a obrigatoriedade de obter financiamento do balanço de pagamentos implicou a adoção de uma política cambial ativa. O autor explica que a desvalorização cambial resultava em um aumento das obrigações nominais do governo em dólares, ampliando a crise fiscal. Na ausência dos recursos necessários para o pagamento dos passivos externos, os governos recorreram à colocação de títulos e à expansão da base monetária (LOPREATO, 2002, p. 284). Assim, Lopreato ilustra que a expectativa em relação ao preço do câmbio e dos juros orientava a dinâmica de preços da economia. As fixações desses preços influenciavam os demais preços e determinava o nível da inflação. Portanto, a inflação dependia das condições de determinação desses dois preços básicos da economia em um contexto de crise cambial e risco de fuga de capitais (LOPREATO, 2002, p. 284).

Contudo, o autor ilustra que existiam dificuldades quanto ao uso do câmbio como apoio fiscal, considerando o risco de crise no balanço de pagamentos. Se não se confirmasse o influxo

de recursos necessários aos pagamentos externos, havia perda de confiança na moeda como meio de avaliação de riqueza e fuga de capitais. Assim, o autor explica que o governo central manteve elevadas taxas de juros devido à necessidade de manter a moeda atrativa e evitar a crise do padrão monetário nacional. Por outro lado, a subida de juros sinalizava o novo patamar de valorização da riqueza, levando a reajustes de preços que, por consequência, pressionavam o câmbio, que resultava em novas desvalorizações (LOPREATO, 2002, p. 284).

Apesar de não poder alterar a política cambial devido ao risco de crise do balanço de pagamentos, o governo Collor buscou recuperar algum nível de liberdade da política econômica e tentou combater a inflação por meio do controle monetário e da política fiscal (LOPREATO, 2002, p. 285). Para a equipe econômica de Collor, o quadro de profunda crise econômica decorria da fragilidade financeira do setor público e da acentuada liquidez monetária, levando inevitavelmente à inflação crônica. Assim, os governos tinham dificuldades quanto à regulação monetária e recorriam à manutenção dos altos juros a fim de conter a demanda e manter a atratividade para os investimentos. No entanto, o autor explica que “os altos juros, a indexação plena e o giro diário dos títulos asseguravam a valorização da riqueza, a expansão da liquidez monetária e o crescimento de M4, influenciando os preços e alimentando a inflação” (LOPREATO, 2002, p. 285).

Nesse sentido, o governo Collor adotou a política de bloqueio do estoque de M4 e obteve um superávit primário que possibilitou atenuar o crescimento da liquidez monetária. Por conseguinte, a retenção do estoque e a desvalorização da riqueza reduziram o custo da rolagem da dívida e viabilizou o controle da dívida (LOPREATO, 2002, p. 285). O autor explica que esse movimento se completou quando o governo adotou medidas de caráter fiscal que possibilitaram o aumento da arrecadação tributária e a reversão do déficit. Ainda, houve a valorização da taxa cambial como meio de diminuição do déficit. No entanto, o declínio do saldo comercial e o impasse da renegociação da dívida trouxeram dificuldades referentes ao balanço de pagamentos. Considerando as tentativas de aproximação do mercado internacional, não era possível sustentar a suspensão do pagamento da dívida e a retenção da remessa de divisas por muito tempo (LOPREATO, 2002, p. 286).

No entanto, o que Lopreato demonstra é que apesar do bom resultado das contas públicas, dos superávits primários de 1990 a 1993 e da retenção da liquidez monetária, ainda houve o retorno da inflação. Portanto, o controle do déficit público e a retenção da liquidez monetária não foram suficientes para controlar o processo inflacionário, questionando a solução imposta pela tradição ortodoxa. Isso porque emergiram problemas de outra ordem, logo que a deterioração da situação externa, devido à falta de fluxo regular de capitais levaram à

desvalorização cambial, não sendo possível recuperar o saldo comercial e evitar o colapso externo (LOPREATO, 2002, p. 286). Por outro lado, quando houve a retomada da liquidez do mercado internacional e a possibilidade de financiamento do balanço de pagamentos sem a obrigatoriedade de manter o valor da taxa de câmbio real e gerar megassaldos comerciais, a inflação foi finalmente controlada (LOPREATO, 2002, p. 286). De acordo com o autor (LOPREATO, 2002, p. 287):

“A volta da liquidez internacional viabilizou o uso da âncora cambial e o abandono da desvalorização do câmbio como caminho inelutável da política econômica. A nova política cambial alterou a lógica anterior das relações entre o câmbio e as políticas fiscal e monetária, isto é, a retomada da liquidez internacional permitiu fixar um dos elos da correia de transmissão dos preços e redesenhar a articulação entre os instrumentos de política econômica. A redução do grau de incerteza sobre o comportamento dos preços básicos da economia, sobretudo câmbio, interferiu na expectativa de formação dos preços e os agentes econômicos deixaram de formar os preços a partir da expectativa de quanto seria o repasse necessário para garantir a reposição dos estoques”.

Assim, o autor explica que a âncora cambial, apesar de necessária, não foi suficiente. As políticas monetária e fiscal também desempenharam papel relevante para reduzir a incerteza quanto ao próprio preço usado como âncora. Isso só se tornou possível quando não houve mais dúvidas quanto ao financiamento do balanço de pagamentos. De acordo com o autor, era necessário manter a credibilidade do preço de referência, isto é, o câmbio, logo que oferecia garantias de valorização aos capitais a fim de que financiassem o desequilíbrio externo (LOPREATO, 2002, p. 287).

No que se refere ao déficit externo, o autor explica que no contexto do Plano Real, a retórica do governo era de que o déficit orçamentário implicou na expansão da absorção interna e no déficit em transações correntes, o que coagiu o governo a manter elevadas taxas de juros. Para os economistas do Plano Real, a adoção de um regime de contração fiscal teria como implicações a redução da absorção interna e do déficit externo, o que resultaria na queda do prêmio de risco do país e da taxa de juros (LOPREATO, 2002, p. 289).

De acordo com Lopreato, o princípio dos déficits gêmeos é questionável, pois apesar do consenso de que o aumento dos gastos públicos leva ao aumento da absorção interna, não é possível concluir que isso se reflète necessariamente em déficit externo e muito menos no nível do déficit. Isso porque existem outras variáveis que vão influenciar nessas relações, como, por exemplo, a política de comércio exterior, a tributação, o grau de abertura da economia, a política de apoio às exportações e condições diferenciadas de financiamento interno e externo. As regras

institucionais influenciam na repartição da demanda entre mercado interno e mercado internacional, independentemente da situação fiscal (LOPREATO, 2002, p. 290). Assim, por meio de uma análise das especificidades da conjuntura brasileira na década de 1980, Lopreato ilustra as dificuldades da solução ortodoxa em responder à crise econômica.

No entanto, em linhas mais gerais, os efeitos contraproducentes da austeridade fiscal podem ser entendidos pela lógica do princípio do multiplicador keynesiano, já mencionado. Isso porque, quando o governo contrai seus gastos, milhões de pessoas passam a receber menos, gerando impactos negativos na renda. Da mesma forma, o corte de gastos em programas sociais afeta a capacidade de consumir das pessoas mais pobres, desacelerando o circuito da renda (ROSSI ET AL, 2019). Rossi explica que, contabilmente, o gasto público constitui renda do setor privado, da mesma forma que a dívida pública consiste em ativo privado e o déficit público representa o superávit do setor privado. Assim, em contextos de crise, se os governos buscam superávits, estes só ocorrerão às custas dos déficits do setor privado, o que gera piora no quadro de estabilidade econômica e resulta no ajuste fiscal autodestrutivo (ROSSI ET AL, 2019, p. 5). De acordo com os autores:

“Além de gerar retração econômica, a austeridade ainda pode piorar a situação fiscal. Em uma economia em crise, a austeridade pode gerar um círculo vicioso em que o corte de gastos reduz o crescimento, o que deteriora a arrecadação e piora o resultado fiscal, levando a novos cortes de gastos. Ou seja, em um contexto de crise econômica, a austeridade é contraproducente e tende a provocar queda no crescimento e aumento da dívida pública, resultado contrário ao que propõe (ROSSI ET AL, 2019, p. 5).”

No plano internacional, a década de 1970 é marcada por um processo de abertura financeira sem precedentes, caracterizado por uma maior integração mundial, na qual os países emergentes foram incluídos ao circuito de valorização do capital, acentuando a ação especulativa do mercado financeiro (LOPREATO, 2006, p. 7). A inserção dos países ao mercado financeiro como rito de passagem impôs o abandono do isolamento de suas políticas domésticas, adequando-os institucionalmente à lógica de valorização dos estoques. Assim, os países emergentes tiveram que adotar um regime de política econômica baseado na estabilidade macroeconômica por meio da sustentabilidade da dívida pública e na garantia dos retornos esperados do capital (LOPREATO, 2006, p. 7).

Portanto, os fundamentos teóricos acima explicitados que embasam a política de austeridade fiscal foram veementemente disseminados nesse contexto e foram definidores do regime de política econômica adotado pelos países. Isso porque os autores dessa corrente teórica

defendem que só assim é possível oferecer um horizonte que permita aos investidores avaliarem os cenários e os riscos da escolha do portfólio (LOPREATO, 2006, p. 7). Nesse sentido, Lopreato ilustra que esse processo levou a constantes avaliações de portfólios, à redefinição dos espaços de valorização do capital e à acentuação de seu caráter especulativo. De acordo com Lopreato (2006, p.2):

“Os capitais ganharam maior autonomia. Com isto, a crescente volatilidade e a sensibilidade ao risco tornaram-se mais relevantes na economia mundial. Os Estados nacionais colocaram-se na defensiva e as políticas fiscal e monetária ficaram condicionadas pelos interesses e expectativas dos agentes de risco dos agentes. A política fiscal ocupou papel central nesse jogo. O setor público atuou garantindo a rentabilidade da dívida pública usados como espaços de valorização do capital privado, bem como oferecendo salvaguardas aos bancos e empresas nas crises e defendendo a lucratividade de outros ativos atraentes ao capital.”

Nesse sentido, como desdobramento analítico, a política fiscal perde seu papel de reguladora da demanda agregada, de indutora do crescimento e das taxas de emprego e ficou condicionada à obrigação de manter a atratividade ao mercado financeiro internacional. Além disso, é importante considerar os problemas decorrentes das economias se tornarem demasiadamente dependentes do capital externo, marcado por profunda volatilidade e incerteza. É necessário questionar em que medida as aplicações financeiras do capital internacional representam reais fontes para financiar o balanço de pagamentos e capital disponível para investimentos, uma vez que qualquer desconfiança que leve a alterações no *humor* do mercado financeiro resulta no desaparecimento súbito desses recursos, irrompendo crises econômicas nos países que dependem dessas aplicações. Além disso, Lopreato também ilustra que (LOPREATO, 2006, p. 9, *apud* MIHALJEK; TISSOT 2003):

“A natureza prospectiva em que se baseia o princípio de sustentabilidade da dívida o deixa aberto à ampla gama de incertezas econômicas, principalmente em economias emergentes. As constantes alterações no mundo das finanças globais e a própria instabilidade provocam variações na taxa de câmbio e de juros, na inflação e no PIB, modificando, subitamente, as avaliações acerca da trajetória até então considerada sustentável”.

Portanto, devemos analisar as possibilidades de nos tornarmos menos dependente e reféns do mercado financeiro e buscarmos meios de autonomia econômica, como já preconizado pelos autores cepalinos. Theotônio dos Santos, por exemplo, explica que “(...) a possibilidade de um crescimento econômico autônomo em consonância com um aprofundamento da industrialização brasileira exige condições como a reforma agrária, criação

de um amplo mercado interno e a necessidade de massivo investimento em pesquisa científica e nas universidades a fim de se gerar capacidade intelectual, científica e técnica (SANTOS, 1998).

Apesar das dificuldades empíricas mencionadas, a política de ajustes mantém-se ao longo dos anos como solução para os problemas de desequilíbrios encontrados nas economias modernas. O Plano Real foi suficiente para superar a inflação crônica dos anos 1980 e, apesar dos relevantes avanços econômicos nos governos petistas, no qual a economia brasileira ocupou o sétimo lugar no PIB internacional, ao fim do governo Dilma nos deparamos novamente com problemas de ordem fiscal. Seguindo as proposições teóricas da corrente dominante, o problema do déficit fiscal brasileiro estava relacionado com o excesso de intervenções governamentais na economia (BRASIL, 2016), cuja implicação foi a adoção novamente por parte dos governos de políticas de austeridade fiscal, representadas pelo Teto de Gastos, como analisaremos a seguir.

1.3 O Teto de Gastos

A solução de ordem ortodoxa indicava a necessidade de um novo regime fiscal, que foi instituído pela proposta de emenda à Constituição 95/2016, que seria capaz de retroceder os desequilíbrios fiscais. Isso porque seguindo a lógica ortodoxa, o regime de ajuste fiscal levaria a uma melhora dos indicadores econômicos e da confiança dos agentes econômicos. Portanto, o governo brasileiro ao demonstrar responsabilidade fiscal, ganha credibilidade dos investidores, cujas aplicações financeiras no país resultam em um reequilíbrio das contas públicas, considerando que reduzem o percentual da dívida pública e retomam o crescimento econômico, ao contribuir para o aumento da poupança interna do país, que pode ser revertido em investimentos na economia (ROSSI ET AL, 2019, p. 5).

Como supramencionado, apesar do quadro de superávits acumulados entre 1998 e 2013, observou-se um processo de redução progressiva dos superávits, sendo que em 2016 o Brasil acumulou um déficit primário de 2,5% do PIB (GOMES ET AL, 2020, p. 894). Com base nas teses ortodoxas já exploradas, a piora nos indicadores fiscais denotando uma trajetória insustentável da dívida pública gera desconfiança dos agentes econômicos, que podem ocasionar um processo de fuga de capitais. Nessa conjuntura, o governo de Michel Temer propôs a adoção de um regime baseado no ajustamento fiscal, cuja constitucionalização estruturou o modelo de gestão fiscal nos próximos vinte anos e assegurou a consistência intertemporal exigida pelas normas de política neoliberal.

Como consequência da liberalização financeira, como supramencionado, o conceito de sustentabilidade da dívida e a sensibilidade ao risco tornaram-se relevantes, assim como a adoção de regras fiscais para assegurar a solvência da dívida nos países. No Brasil, o arcabouço institucional em matéria de regras fiscais que disciplinam o processo de endividamento era composto pela regra de ouro e pela meta de resultado primário da União (VILELLA 2021, p. 12).

Em suma, a regra de ouro foi instituída pela Constituição Federal de 1988 e veda operações de crédito que excedam o montante das despesas de capital, salvo em casos de créditos suplementares, mas com finalidade específica e aprovação por maioria absoluta no Legislativo (VILELLA, 2021, p. 12).

A meta de resultado primário da União foi instituída em 1999 por meio da Lei de Responsabilidade Fiscal. De acordo com a proposta, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) aprovada para cada exercício financeiro, deve conter um anexo que conste as metas fiscais “em que serão estabelecidas metas anuais, em valores constantes e correntes, relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida” (LEI COMPLEMENTAR N. 101, de 4 de maio de 2000).

Em 2016, como mencionado, foi instituída a Emenda Constitucional 95, que passou a contemplar o arcabouço institucional brasileiro em matéria de regras fiscais. De acordo com o texto integral da Emenda Constitucional 95, fica instituído (BRASIL, 2016):

"Art. 106. Fica instituído o Novo Regime Fiscal no âmbito dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social da União, que vigorará por vinte exercícios financeiros, nos termos dos arts. 107 a 114 deste Ato das Disposições Constitucionais Transitórias."

"Art. 107. Ficam estabelecidos, para cada exercício, limites individualizados para as despesas primárias:

I - do Poder Executivo;

II - do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça, do Conselho Nacional de Justiça, da Justiça do Trabalho, da Justiça Federal, da Justiça Militar da União, da Justiça Eleitoral e da Justiça do Distrito Federal e Territórios, no âmbito do Poder Judiciário;

III - do Senado Federal, da Câmara dos Deputados e do Tribunal de Contas da União, no âmbito do Poder Legislativo;

IV - do Ministério Público da União e do Conselho Nacional do Ministério Público; e

V - da Defensoria Pública da União.

§ 1º Cada um dos limites a que se refere o **caput** deste artigo equivalerá:

I - para o exercício de 2017, à despesa primária paga no exercício de 2016, incluídos os restos a pagar pagos e demais operações que afetam o resultado primário, corrigida em 7,2% (sete inteiros e dois décimos por cento); e

II - para os exercícios posteriores, ao valor do limite referente ao exercício imediatamente anterior, corrigido pela variação do Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo - IPCA, publicado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, ou de outro índice que vier a substituí-lo, para o período de doze meses encerrado em junho do exercício anterior a que se refere a lei orçamentária.

Observando o § 1º, item II, percebe-se que é vedado o aumento dos gastos governamentais a um valor acima do observado no exercício financeiro de 2017, independente se houver um aumento do nível da receita. Portanto, o Teto de Gastos desconsidera o aumento demográfico ao longo dos anos e, assim, a regra fiscal penaliza sobretudo a população mais pobre, logo que dificulta aos governos garantirem direitos básicos para a população devido a problemas de financiamento.

Além disso, Vilella ilustra que o teto de gastos recai sobre as despesas primárias e havendo um grande contingente de despesas obrigatórias, a tendência é a diminuição das despesas discricionárias, dentre as quais estão a classe dos gastos com investimentos. Por conseguinte, além da tendência de redução dos gastos que buscam redistribuir renda, o teto de gastos também impede os governos de agirem em contextos de crise econômica (VILELLA, 2021, p. 21).

O quadro a seguir indica quais gastos do governo permanecem fora do cálculo base do limite do teto. Considerando nosso objeto de pesquisa, a alfabetização, o item 6 do quadro é de especial relevância, uma vez que os recursos para a educação primária e para a educação de jovens e adultos são provenientes do Fundeb. Em tese, a complementação do valor do Fundeb, principal política de fundos de financiamento, não entraria na base de cálculo do limite do teto de gastos. Contudo, com base no ilustrado por Silva (2021), já no começo de 2018, o Governo Federal vetou a verba complementar de R\$ 1,5 bilhão para o Fundeb (Silva, 2021, p. 61 *apud* UOL, 2018). Retomaremos melhor essa discussão no capítulo 2.

Transferências não afetadas pelo Teto de

Gastos

- 1- A repartição das receitas tributárias, relacionadas ao IR e IPI para constituição do FPE, FPM, Fundos Constitucionais (FNE, FCO e FNO) e também a repartição da CIDE;
- 2- as cotas estaduais e municipais da contribuição da arrecadação da contribuição social do salário-educação;
- 3- transferências referentes ao IOF-Ouro;
- 4- repartição dos impostos estaduais e municipais arrecadados pelo Simples Nacional;
- 5- Fundo Constitucional do Distrito Federal;
- 6- as complementações do Fundeb.

Fonte: Freitas (2016).

Rossi et al, p. 133, 2020

Considerando as problemáticas sociais relacionadas às políticas de austeridade, como já explicitadas anteriormente, e a forma rígida como foi instituída no Brasil, por meio de Emenda à Constituição, não é difícil de se imaginar que o Teto de Gastos foi objeto de críticas de diversos atores institucionais e da sociedade civil. Além disso, análises *ex post* evidenciam os resultados contraproducentes do Teto de Gastos, como será explicitado adiante.

1.4 Críticas

Conforme já alertado por economistas heterodoxos, os efeitos prometidos como consequência da adoção de políticas de austeridade não foram observados empiricamente, evidenciando seu caráter contraproducente. No caso brasileiro, Vilella explica que o Teto de Gastos foi duramente criticado tanto pelas problemáticas sociais associadas à nova regra fiscal quanto por ter se mostrado ineficiente economicamente. De acordo com Vilella (2021, p. 20):

“(...) os efeitos esperados sobre investimentos não ocorreram. As taxas reais de crescimento do investimento que já tinham sido na ordem de 28% em 2010 e 5,88% em 2013, desde a aprovação do teto seu máximo registrado em 3,93% de 2019, mesmo partindo de uma base já muito deprimida segundo dados do IBGE.”

Importante lembrar que a modernidade neoliberal marcada pela hegemonia da política de ajustes teve implicações subjacentes, por outro lado, na grande massa de trabalhadores populares que têm suas condições de trabalho cada vez mais precarizadas, como pode ser observado pelo advento da forma de uberização do trabalho. Vivemos a era do capitalismo monopolista, no qual o capital financeiro se funde ao capital produtivo, marcado por profundas

relações de exploração, característico das relações de trabalho capitalistas. Isso porque o capitalismo impõe a pobreza estrutural para um grande contingente populacional, logo que a organização social baseada na existência de uma massa de trabalhadores pobres vendendo sua força de trabalho é condição substancial para a existência do sistema capitalista. Mas, mais importante do que isso, a manutenção e reprodução do capitalismo necessita que as classes populares permaneçam sem consciência das condições de opressão que vivem. Elas jamais podem ter consciência das condições de sua emancipação. A educação libertadora é o único caminho possível para romper os ciclos de opressão, como já preconizado por Paulo Freire.

Os direitos sociais assegurados com a Constituição Cidadã de 1988 representam as maiores conquistas históricas alcançadas pelo povo brasileiro. Nela, pela primeira vez na história, a educação pública, gratuita e universal é considerada direito do povo e dever do Estado. Como consequência, os anos posteriores foram marcados pela regulamentação de uma série de políticas educacionais, cujos dados indicam um aumento quantitativo sem precedentes na alfabetização de brasileiros. Mais do que isso, as políticas educacionais dos governos petistas universalizaram o acesso ao ensino superior e pessoas historicamente excluídas do direito à universidade tiveram finalmente a oportunidade de ocupá-las. Para tanto, foi necessário um aumento expressivo de gastos governamentais para o financiamento dessas políticas educacionais.

Apesar da agenda meramente reformista dos governos petistas, nas quais houve apenas a expansão de políticas sociais, sem, no entanto, questionar a forma neoliberal do Estado brasileiro, a ascensão social das massas foi suficiente para causar uma reação nas classes mais altas da sociedade brasileira, evidenciando a imponente luta de classes. A destituição do governo petista marcou o início do retrocesso em matéria educacional no Brasil, logo que o governo imediatamente posterior pautou no Congresso Nacional brasileiro a proposta de emenda à Constituição do Teto para os Gastos governamentais mencionado. Desse momento em diante, o sucateamento das instituições públicas de ensino e das demais políticas educacionais se tornou uma realidade, até chegar à situação calamitosa de zerar os cofres das universidades no governo Bolsonaro ao fim de seu mandato.

No próximo capítulo, vamos analisar como a Reforma do Ensino Médio combinada à diminuição dos investimentos em matéria de educação por via do Teto de Gastos representam uma intenção de desmonte da educação pública por um governo mais vinculado à direita política e às elites econômicas brasileiras. A partir da análise da filosofia pedagógica de Freire, vamos explorar as possíveis motivações das ofensivas à educação brasileira.

CAPÍTULO 2 - O PAPEL POLÍTICO DA EDUCAÇÃO: A REFORMA DO ENSINO MÉDIO E AS POLÍTICAS EDUCACIONAIS BRASILEIRAS

É lugar comum na análise marxista afirmar que a existência do sistema capitalista pressupõe a necessidade da existência de desigualdades estruturais. Na economia política marxista, a estrutura econômica é determinante na conformação de outras esferas da vida. A concepção materialista da história ilustra que as transformações operadas no modo como os agentes produzem a vida material e, por conseguinte, na estrutura econômica da sociedade, repercutem em transformações na estrutura social, nas instituições políticas, jurídicas e no campo das ideias, ou seja, refletem na superestrutura da sociedade, conforme explicado por Harnecker. O teórico revolucionário Engels, afirma que:

“(...) a concepção materialista da história parte da tese de que a produção e com ela a troca dos produtos, é a base de toda ordem social; de que em todas as sociedades que desfilam pela história, a distribuição dos produtos e, juntamente com ela, a divisão dos homens em classes ou camadas, é determinada pelo que a sociedade produz e pelo modo de trocar os seus produtos” (ENGELS 1880).

Nesse sentido, a estrutura econômica do modo de produção capitalista é definidora do modo de organização da vida social. Assim, a economia capitalista pressupõe uma ordem social baseada na divisão de classes sociais, na qual deve haver um grande contingente de trabalhadores que por não possuírem os meios de produção, vendem sua força de trabalho à classe minoritária, isto é, aos empresários. A classe de trabalhadores vive a exploração capitalista, cuja maior parte da riqueza produzida é assegurada ao empresário por meio da mais-valia. A imposição dessas condições sociais e econômicas pressupõe necessariamente a manutenção de um regime político e institucional que as legitimem juridicamente. Nesse sentido, o Estado no capitalismo atua para garantir os interesses da classe capitalista. Assim, garantem a forma neoliberal do Estado, bem como programas de governo e políticas que assegurem a manutenção do *status quo*.

2.1 O teto de gastos como uma tentativa de assegurar o grande contingente de mão de obra barata

A adoção de políticas de austeridade promove o sucateamento de políticas sociais devido às dificuldades de financiamento. Nesse sentido, penaliza as parcelas mais pobres da população, logo que são as que mais necessitam da oferta de serviços públicos. Além disso, como já explicitado, beneficiam a classe de empresários ao gerar recessão econômica e desemprego, reduzir as pressões salariais, aumentar a lucratividade e ao fomentar a demanda de parcela da sociedade aos serviços privados (ROSSI ET AL, 2019, p. 8).

Miltons (2015) defende, por exemplo, que em matéria de política econômica, a austeridade nada mais é do que a imposição dos interesses da classe dominante. “(...) Trata-se de uma política de classe e de uma resposta dos governos às demandas do mercado e das elites econômicas às custas de direitos sociais da população e dos acordos democráticos” (ROSSI ET AL, 2019, p. 8). Além disso, as políticas de austeridade constituem um dos três fundamentos do neoliberalismo, juntamente com as privatizações e a liberalização do mercado (ANSTEAD, 2017 *apud* ROSSI ET AL, 2019, p. 8). Rossi explica que a racionalidade da austeridade consiste na defesa de interesses específicos e em um meio de corroer a democracia e fortalecer o poder corporativo do sistema político (ROSSI ET AL, 2019, p. 9).

Portanto, a política de austeridade apesar das enormes inconsistências empíricas, de ter se mostrado socialmente cruel e economicamente contraproducente, tem sido, por outro lado, demasiadamente eficiente em relegar as massas à subalternidade e em contribuir para a manutenção do ciclo de desigualdades ao negar à população pobre o acesso aos direitos mais básicos. Dessa forma, a grande classe de trabalhadores pobres é continuamente assegurada, condição tão necessária para a reprodução do modo de produção capitalista. Conforme explicitado anteriormente, houve a constitucionalização da política de austeridade por meio da Emenda Constitucional 95/2016 no governo Temer, que estruturou a gestão da política econômica pelos próximos vinte anos.

2.2 A Reforma do Ensino Médio

A Lei nº 13.415, decorrente da Medida Provisória (MP 746/2016), que institui a reforma do ensino médio, consiste em mais uma contribuição do governo Temer para assegurar o grande contingente de trabalhadores de mão de obra barata. Ferretti (2018) ilustra que as políticas relativas ao ensino médio mobilizam interesse de natureza diversa, sendo necessário considerar a quem interessa o tipo de intervenção pretendida pela reforma, além daquela já formalmente expressa no documento legal e no documento enviado ao Conselho Nacional de Educação

(CNE) relacionado à atualização das Diretrizes Curriculares Nacionais para o Ensino Médio (FERRETTI 2018, p. 25).

Ferretti (2018) explica que a Lei que instituiu a reforma do ensino médio resultou de acentuada atuação de setores da sociedade civil ligados ao empresariado nacional que, há tempos, inclusive durante os governos petistas, vem influenciando significativamente no Ministério da Educação a fim de adequar a educação brasileira aos seus interesses, inclusive os de ordem financeira (FERREIRA, 2016, *apud* FERRETTI, 2018, p. 26).

A reforma do ensino médio foi instituída em um contexto no qual os índices educacionais indicavam a baixa qualidade do ensino brasileiro, sendo essa a justificativa defendida por seus formuladores para a reforma. Contudo, seus defensores entendem que tanto a baixa qualidade do ensino quanto problemas relacionados à evasão escolar e à reprovação são resultantes tão somente da organização curricular (FERRETTI, 2018, p. 26). Contudo, o autor explica que é uma análise equivocada, considerando que, de um lado, contraria as experiências de governos anteriores que já adotaram abordagem semelhante e, por outro lado, contesta a própria secundarização do que a literatura educacional entende por currículo, ou seja, o conjunto de ações e atividades realizadas pela escola para a formação dos alunos (FERRETTI, 2018, p. 27). Portanto, o autor defende que a reforma se apoia em uma concepção restrita de currículo, reduzindo a riqueza do termo à matriz curricular.

Portanto, segundo Ferretti, os formuladores da reforma atribuem os problemas mencionados à multiplicidade de disciplinas e à rigidez na sua estrutura. Assim, entendem que essas dificuldades podem ser superadas a partir da flexibilização curricular e da oferta de cursos técnicos em tempo integral — constituindo sete horas diárias. Contudo, desconsideram os demais problemas que estudantes das redes públicas de ensino enfrentam, como, por exemplo, a péssima infraestrutura das escolas, as condições inapropriadas de trabalho e carreira docente, bem como alimentação inadequada (FERRETTI, 2018, p. 27).

Nesse sentido, a Lei 13.415 propõe uma organização curricular na qual uma parte da formação seja comum a todos os estudantes, no caso da implementação do regime de tempo integral, cuja referência é a Base Nacional Comum Curricular e, a outra, “diversificada em itinerários formativos por áreas (Linguagens e suas Tecnologias, Matemática e suas Tecnologias, Ciências Naturais e suas Tecnologias, Ciências Humanas e suas Tecnologias e Educação Profissional), estabelecendo, com isso, o acesso fragmentado aos mesmos conhecimentos” (FERRETTI, 2018, p. 27). Dessa forma, busca-se a diminuição do número de disciplinas que os discentes cursam, bem como pretende oferecer uma margem de escolha ao

aluno no que se refere ao itinerário formativo que considerar mais atrativo para sua formação profissional (FERRETTI, 2018, p. 27).

Nesse sentido, o autor explica que a reforma busca três tipos de flexibilização: por tempo de duração do dia escolar, por estado e por oferta de itinerários formativos. A flexibilização por estado relaciona-se com a definição dos arranjos curriculares a serem implementados por cada ente federativo, conforme prevê o artigo 36 da LDB, reformulado na Lei 13.415. Assim, os arranjos curriculares contemplam a parte comum a todos os estudantes e os itinerários formativos. De acordo com o exposto na Lei, os entes federativos não são obrigados a incluir os cinco itinerários, mas é obrigatório que incluam ao menos um. Portanto, o autor explica que as redes públicas estaduais devem escolher os itinerários a oferecer — o que por si já contradiz a ideia de que os alunos poderão ter escolha efetiva, considerando que suas opções estarão limitadas aos itinerários que o ente federativo ofertar (FERRETTI, 2018, p. 29).

Ferretti demonstra como, considerando a atual conjuntura política e econômica do país, não devemos descartar a possibilidade de que seja limitada a flexibilização dos itinerários formativos pelos estados, uma vez que, conforme o próprio espírito da Lei, os Conselhos Estaduais de Educação de cada ente federativo podem ser pressionados para oferecer prioritariamente os itinerários formativos mais alinhados com as perspectivas dos interesses econômicos, como Ciências Naturais, Matemática e Educação Profissional (FERRETTI, 2018, p. 29).

Ferretti explica que este pensamento pode ser reforçado se considerarmos dois outros artigos da Lei 13.415. O primeiro artigo prevê a eliminação da obrigatoriedade de determinados componentes curriculares, como Educação Física, Artes, Sociologia e Filosofia. De acordo com o §2 do artigo 35-A da Lei, essas disciplinas poderão ser estudadas, mas somente sob a forma de *estudos e práticas* (FERRETTI, 2018, p. 30). De acordo com uma das idealizadoras da reforma do ensino médio, Maria Helena Guimarães de Castro, “não é o componente curricular dessas disciplinas que é obrigatório e, sim, o ensino de Sociologia, Filosofia, Educação Física e Arte em atividades que podem ser dentro de uma disciplina específica ou em projeto interdisciplinar” (REVISTA NOVA ESCOLA, 2017, *apud* FERRETTI, 2018, p. 30). Assim, o autor explica que o ensino dessas disciplinas está previsto apenas em casos nos quais possam ter alguma contribuição ou aplicabilidade específica para o estudo de um determinado tema e não como um conjunto de conhecimentos que constituem um determinado campo do conhecimento (FERRETTI, 2018, p. 30).

O segundo concerne ao §3 do mesmo artigo, que determina como obrigatórios durante o ensino médio apenas os componentes curriculares de Língua Portuguesa e Matemática. O autor explica que a escolha por essas disciplinas é justificável, considerando que são componentes cujo domínio pode interferir ou não na aquisição de conhecimento de outros componentes curriculares e, portanto, possui este caráter instrumental (FERRETTI, 2018, p. 30). Contudo, é importante lembrar que as avaliações internacionais em larga escala focam precisamente nessas disciplinas, juntamente à disciplina de ciências. De acordo com o autor “(...) tal enfoque diz muito sobre as intenções da reforma, pois traz para o âmbito dessa um elemento importante da Base Nacional Comum Curricular, ou seja, aquele que inspirou uma das facetas de sua constituição, o Common Core, ou Núcleo Comum, defendido por grandes empresários brasileiros participantes do Movimento pela Base Nacional Comum, núcleo esse que orientou a reforma da educação nacional do governo Obama” (FERRETTI, 2018, p. 30).

Além disso, Ferretti ilustra que a interpretação da Lei 13.415 acerca da preparação dos jovens ao mercado de trabalho é problemática, logo que reduz a formação dos jovens tanto do ponto de vista cognitivo quanto do subjetivo à preparação mais produtiva e eficiente no mercado de trabalho. Além disso, a reforma do ensino médio busca promover uma “conscientização” acerca da preservação do meio ambiente — que constitui uma de suas “intenções” — mas sem questionar a contribuição do setor produtivo para os desastres ambientais. Sobre essa questão, o autor afirma:

“(…) a reforma alinha-se aos postulados da Teoria do Capital Humano, bem como do individualismo meritocrático e competitivo que deriva tanto dela quanto da concepção capitalista neoliberal. Daí a especialização precoce por áreas de conhecimento tendo em vista, também, sua continuidade no Ensino Superior, bem como a eliminação, como obrigatórias, das disciplinas Sociologia e Filosofia, que assumem papel mais questionador que adaptador. Cai por terra, nesse sentido, a proposta vigente até o momento, e mais igualitária, de oferta do mesmo currículo para todos os jovens em idade de frequentar o Ensino Médio, com o que se corre o risco de aumentar as desigualdades sociais já existentes” (FERRETTI, 2018, p. 33).

Ademais, o autor explica que seus formuladores poderiam justificar a reforma como uma necessidade de adaptação do plano educacional às mudanças ocorridas no âmbito do trabalho e, de forma mais ampla, às transformações neoliberais introduzidas pelo capitalismo na conjuntura internacional pós 1970. Essas transformações exigem dois tipos de flexibilização: a quantitativa externa e a qualitativa ou funcional. A primeira concerne à promoção por parte das empresas da variação do número de empregados em função de suas necessidades. Por outro lado, a qualitativa ou funcional relaciona-se com à promoção de mudanças no perfil ou na

qualificação da força de trabalho, tendo em vista sua iniciativa e capacidade de desempenhar diferentes tipos de tarefas a fim de favorecer a melhor organização do trabalho, contemplando o uso de novas tecnologias de base física, bem como outras de cunho organizacional (FERRETTI, 2018, p. 33).

Como implicação subjacente, a nova conjuntura tornou necessária mudanças na formação da força de trabalho, sobretudo se consideradas as expectativas das empresas para que os futuros trabalhadores as atendessem (FERRETTI, 2018, p. 33). Nesse sentido, por um lado, novas demandas foram feitas pelo empresariado do setor à esfera educacional e, por outro, houve um deslocamento do conceito de qualificação do trabalho, antes de base primariamente sociológica e adequada à forma de modelo de produção taylorista-fordista, para uma abordagem alternativa, vinculada à noção de competência, de base sobretudo psicológica e mais compatível com a forma toyotista e adaptada às novas demandas do capital (FERRETTI, 2018, p. 34).

Por meio de uma análise crítica, o autor evidencia as disputas políticas implícitas e subjacentes à reforma, como ela acentua desigualdades já existentes, além de explicar como as classes dominantes se beneficiam da intervenção pretendida pelo novo ensino médio, como indicado a seguir.

2.3 Críticas à Reforma do Ensino Médio

A institucionalização do modelo de processo formativo estabelecido na reforma remonta à década de 1970, quando o Banco Central recomendou a adoção desse modelo pelos países e, no caso brasileiro, durante a década de 1990, amplamente aceita pelo governo de Fernando Henrique Cardoso (FERRETTI, 2018, p. 34). Nesse sentido, explica Ferretti, a reafirmação desse modelo educacional, por seus autores, não se resume às razões já explicitadas, mas consistiu na busca de recuperação desse processo formativo, considerando que naquele contexto não foi incorporado por parte das escolas brasileiras, sobretudo quando Luiz Inácio Lula da Silva foi eleito, já que instituiu um processo formativo de bases político-ideológicas e fundamentação teórico-epistemológica de outra natureza, ainda que contemplando a formação profissional (FERRETTI, 2018, p. 34). Assim, explica o autor:

“A Lei 13.415 pode ser interpretada, nesse sentido, como uma ação e proposição de afirmação da busca de hegemonia, no campo educacional, pelos setores da burguesia da sociedade capitalista brasileira, em contraposição às de caráter contra-hegemônico, representadas pelas tentativas, formuladas no decorrer do primeiro governo Lula, de instituir no país uma educação de caráter integrado e integral (cf. Frigotto; Ciavatta; Ramos, 2005), tendo por

referência as proposições de Gramsci a respeito da escola unitária, relativa, no caso brasileiro, ao Ensino Médio e à Educação Profissional técnica de nível médio” (FERRETTI, 2018, p. 34).

Portanto, o novo ensino médio constitui uma resposta às disputas políticas relacionadas ao ensino médio e à educação profissional, representadas, por um lado, por educadores e parte da sociedade civil que consideram a escola uma instituição meramente formadora de profissionais eficientes no sentido produtivo, mas pouco questionadores e, de outro, por setores da sociedade civil e educadores que buscam uma educação integrada, unitária e politécnica, que não resume sua formação somente à preparação para o mercado de trabalho, “mas que, além disso, tornem-os capazes de entender ampla e criticamente tanto a sociedade em que vivem quanto a forma pela qual se estrutura o trabalho que realizam, tendo em vista a construção de formas mais humanas e igualitárias de produzir e viver” (FERRETTI, 2018, p. 35).

As críticas tecidas pelo autor são interessantes para nosso estudo, uma vez que a partir delas foram evidenciadas suas intenções antipopulares. Por exemplo, o autor argumenta que a Lei não busca mudanças sociais, mas aponta na direção da permanência, ainda que de melhor qualidade, voltada para a mera instrumentalização dos trabalhadores e de seus filhos. Isso porque a reforma se contrapõe a uma educação integral e crítica e, em seu lugar, oferece uma semiformação estritamente pragmática e que pôde se afirmar como política pública, considerando o contexto político e econômico percebidos desde 2016 (FERRETTI, 2018, p. 35).

Além disso, Ferretti descreve uma correlação existente entre a reforma e as demais políticas adotadas pelo governo Temer, como o Teto de Gastos e a reforma trabalhista. Apesar de não constituir medida governamental, o autor chama a atenção ao movimento Escola sem Partido, uma vez que, por se referirem a valores e sua vivência, constitui parte importante do processo formativo, presentes na Lei 13.215 sob a forma de competências socioemocionais (FERRETTI, 2018, p. 36).

As inconsistências apontadas entre a reforma e o Teto de Gastos constituem reflexões importantes a se considerar. A implementação da reforma do ensino médio pressupõe necessidade de maior financiamento destinado à educação, enquanto a vigência do teto de gastos representa a redução progressiva dos recursos à área. Para citar apenas três exemplos do autor, Ferretti explica que as escolas das redes estaduais, que não dispõem de infraestrutura e condições adequadas ao desenvolvimento do trabalho para o atendimento dos alunos, não terão condições de superar estes entraves. Por outro lado, as proposições da Lei 13.415 não poderão

materializar-se sob a forma de escolas de tempo integral, logo que demandam a disponibilização de mais recursos do que os previstos atualmente, além da necessidade de remanejar professores das redes estaduais para atuarem nas escolas de tempo integral, o que implica a necessidade de contratação de mais docentes (FERRETTI, p. 36, 2018). Sobre a organização Escola sem Partido, as ponderações do autor são valiosas ao afirmar que:

“Relativamente à relação entre a Lei e a organização autodenominada Escola sem Partido, esta, além de sua perspectiva homofóbica, considera doutrinação toda forma de manifestação, de informação e de discussão que questione ou se contraponha criticamente não apenas à formação econômica capitalista, como também, e principalmente, a toda forma de questionamento à sociabilidade derivada desse modo de produção, submetendo à crítica os valores que a orientam. Sob a aparente capa da neutralidade, defende tais valores com o argumento de que, afinal, são esses que sustentam tal sociedade e que embasam o sistema de deveres e direitos deles derivados (ainda que esse sistema seja constantemente subvertido pelas desigualdades geradas por essa mesma sociedade). Para viver nessa sociedade é necessário, segundo a proposta da organização Escola em Partido, incorporá-los, adaptar-se a eles, seja no trabalho, seja na convivência social mais ampla. Questioná-los é promover a doutrinação contra ela” (FERRETTI, 2018, p. 36).

Ainda como reforma antipopular, a reforma trabalhista constitui a última política de Temer para assegurar os interesses do empresariado brasileiro. Ferretti ilustra sua relação com a reforma do ensino médio ao indicá-la como representativa da flexibilização quantitativa ora mencionada. A desregulamentação trabalhista promovida pela reforma torna possível a flexibilização, sobretudo as relativas à extensão da jornada de trabalho 12x36, a contratação sob a forma de trabalho intermitente, a possibilidade de acordos coletivos suplantarem o legislado (FERRETTI, 2018, p. 36).

Nesse sentido, é difícil considerar equivocada a interpretação das reformas antipopulares, promovidas imediatamente após os anos de governos trabalhistas, como uma reação das elites às conquistas populares obtidas nesse período. Isso porque o teto de gastos restringe os investimentos em educação, tornando tanto a oferta da educação básica quanto da educação superior deficitárias, ao passo em que a reforma do ensino médio busca fomentar a despolitização das classes populares e a reforma trabalhista assegura maiores ganhos ao empresariado.

Como explica a educadora drag queen Rita Von Hunty, a combinação entre teto de gastos e reforma do ensino médio representa “uma intenção de se formar de forma barata mão de obra barata. As universidades vão ficar restritas às elites financeiras e econômicas”. Assim, “quem vai ter acesso aos debates sobre produção de ciência é quem sempre teve”, enquanto filhos de trabalhadores vão para o mercado de trabalho assim que terminam o ensino médio,

trabalhar de técnico em alguma área. “A reforma do ensino médio abandona uma educação republicana e instaura em seu lugar uma educação neoliberal”. Essas falas foram retiradas de trechos de uma entrevista da educadora, na qual analisa as intenções políticas da reforma do ensino médio (VON HUNTY, 2022)³.

Cabe refletir que, assim como a escolha do regime de política econômica, como o ordenamento jurídico vigente — que atribui ao Estado o papel de guardião jurídico da propriedade privada dos meios de produção, atuando com suas instituições repressivas em situações de atentado à propriedade privada — a educação e os projetos educacionais que contemplam a base curricular de ensino também consistem em objetos de instrumentalização pelos governantes e tomadores de decisão que trabalham a favor e estão em consonância com os interesses do Capital e das grandes corporações.

2.4 Os fundamentos filosóficos da pedagogia de Paulo Freire

Um projeto educacional pressupõe bases e motivações políticas e ideológicas, possui fundamentação teórica e epistemológica, ainda que contemple a formação profissional (FERRETTI, 2018, p. 34). Por conseguinte, podem ser formulados de forma a despolitizar e desencorajar o pensamento crítico e incentivar uma formação estritamente técnico-profissional, como o caso da reforma do ensino médio, ou pode promover uma educação problematizadora, mas que leve ao questionamento da ordem vigente. Não por acaso a atuação do empresariado brasileiro foi tão incisiva para que a base curricular comum adotasse o proposto na Common Core.

Nesse sentido, é preciso questionar quem são os beneficiários de uma educação técnico-profissional, que desobriga disciplinas como filosofia e sociologia e desencoraja o apreender crítico da realidade, de forma que os trabalhadores não questionem acerca do lugar de exploração que ocupam e do estado de coisificação que assumem nas relações de trabalho no âmbito do sistema capitalista. Isso que problematiza Paulo Freire, afirmando que é ingênuo pensar que a defesa e a prática de uma educação que respeite no homem a sua vocação ontológica de ser sujeito:

³ Youtube, 26 de Jan 2022. Disponível em <[Rita Von Huntly reflete sobre o tipo de educação que é ofertada no Brasil - YouTube](#)> . Acesso em 13 de Jan 2023

“pudesse ser aceita por aquelas forças, cujo interesse básico estava na alienação do homem e da sociedade brasileira. Na manutenção desta alienação. Daí que coerentemente se arregimentassem — usando todas as armas contra qualquer tentativa de esclarecimento das consciências vista sempre como séria ameaça a seus privilégios (...)” (FREIRE, 1967, p. 36).

Não é difícil de se imaginar que Freire resistiria veementemente à reforma de base curricular em curso no Brasil durante o governo Temer, já que sempre defendeu uma educação problematizadora, que se desdobraria no processo de conscientização dos oprimidos. As críticas de Freire aos projetos educacionais brasileiros estavam longe de se restringir apenas à base curricular ou ao conteúdo programático de ensino, isto é, não se questionava apenas “o que” os alunos estavam estudando, mas a “como” supunha-se que esse conhecimento estava sendo construído.

Freire tinha críticas profundas ao que ele denominou de “educação bancária”, ou seja, a educação que interpreta os educandos como meros agentes passivos e sem conhecimento, na qual o papel de autoridade epistêmica do educador consiste meramente em depositar o conhecimento nos educandos. De acordo com o educador, esse modelo de educação — vigente historicamente nas salas de aulas brasileiras — na medida em que anula ou minimiza o poder criador dos educandos, estimula sua ingenuidade e não sua criticidade e, portanto, satisfaz aos interesses dos opressores. Isso porque, para eles, o fundamental não é o desnudamento do mundo e a sua transformação. Segundo Freire, o humanitarismo dos opressores está em preservar a situação de que são beneficiários. De acordo com o autor:

“(...) Por isso mesmo é que reagem, até instintivamente, contra qualquer tentativa de uma educação estimulante do pensar autêntico, que não se deixa emaranhar pelas vozes parciais da realidade, buscando sempre os nexos que prendem um ponto a outro, ou um problema a outro. Na verdade, o que pretendem os opressores é transformar a mentalidade dos oprimidos e não a situação que os oprime, e isto para que, melhor adaptando-os a esta situação, melhor os domine” (FREIRE, 1987).

Em lugar disso, Freire propõe uma educação libertadora e problematizadora, que só pode ser construída por meio do diálogo, que possui “caráter autenticamente reflexivo e que implica num constante ato de desvelamento da realidade” (FREIRE, 2005, p. 80). Portanto, em decorrência das ponderações feitas por Freire, podemos afirmar que o modelo educacional vigente no Brasil, a educação bancária, já estava a serviço dos dominadores. Apesar disso, a atual reforma do ensino médio buscou coibir qualquer despertar crítico em relação à realidade,

ao desobrigar o ensino de Sociologia, Filosofia e Arte. Isso porque possibilita que sejam estudadas apenas como contribuição (ou aplicabilidade) específica para o estudo de um determinado tema e as desconsidera “como conjunto de conhecimentos que constituem um determinado campo do conhecimento, entendimento também presente na proposta de atualização das DCNEM” (FERRETTI, 2018, p. 30).

A análise cuidadosa dos fundamentos filosóficos da pedagogia freineana permite-nos entender melhor o porquê da constante repressão ao modelo de educação problematizadora e crítica e da afirmação de uma educação mercadológica, ou seja, voltada apenas a atender aos interesses do mercado. Azevedo (2010) explica, por exemplo, que o educador por meio de um simples método de alfabetização de adultos propõe um postulado filosófico a ser constantemente refletido e seguido: o diálogo possui a potencialidade de criar vínculos de libertação e possibilita acessar uma consciência clara e objetiva no que se refere à realidade (AZEVEDO, 2010, p. 38).

Em Freire, existem determinadas premissas fundamentais e conformadoras de sua filosofia pedagógica. Por exemplo, Freire entende que a educação para a liberdade pressupõe que o homem abandone sua condição de coisificação e passe a ser sujeito de sua própria história. Essa educação, por outro lado, possui bases profundamente dialógicas, ou seja, pressupõe o diálogo como criador do processo educativo, a partir do qual o ser humano se descobre e toma consciência da sua objetividade diante da vida. Ademais, Freire ainda desenvolve uma teoria do conhecimento que nasce das relações dialéticas consciência-mundo (AZEVEDO, 2010, p. 38).

Portanto, Freire, como educador, possui uma concepção própria de educação entendida como instrumento de libertação e como processo dialético de conscientização. Azevedo explica que as experiências de Freire como educador no nordeste brasileiro, nas quais se percebeu diante de uma grande massa de trabalhadores em extrema pobreza e analfabetismo, levou-o a entender que aquela realidade colocava o homem em uma condição de objeto, de coisa, de ser menos (AZEVEDO, 2010, p. 38). Historicamente inseridos em relações de exploração, seja em um contexto colonial de escravidão ou nas modernas relações de trabalho capitalistas, a grande massa perde sua consciência e vive em condição de alienação em relação à realidade opressora em que vive. A realidade opressora desumaniza-os, transforma-os em coisa a serviço dos dominadores. Contudo, a superação pelos homens desta realidade desumanizante pressupõe um método pedagógico que os libertasse da manipulação, restituindo a sua vocação humana (AZEVEDO, 2010, p. 39). De acordo com Jorge (1979):

“(…) Para que o homem oprimido pudesse se libertar e não continuar vivendo sob a opressão de comandos estranhos a ele, deveria ser o sujeito de seu agir e de sua história. Naquelas condições, como em todas as outras, este seria o único método capaz de libertar toda aquela massa das formas opressivas que eram vítimas. Paulo Freire apresentou, então, àquela região onde trabalhava, como, posteriormente, a todo o mundo, a sua filosofia para a libertação: a “Educação como prática da liberdade”, educação esta que, incidindo, diretamente, sobre a realidade daqueles que homens oprimidos, através de um método específico, libertaria todos aqueles indivíduos da manipulação e os faria sujeito de seu próprio processo de libertação pelo conhecimento crítico da realidade onde viviam” (JORGE, 1979, p. 24, *apud*, AZEVEDO, 2010, p. 39).

Jorge (1979) explica que Freire defende um conhecimento criado e processado por meio das relações dialéticas educando-realidade. Isso porque entendia que somente quando o homem descobrir e apreender criticamente a realidade opressora em suas causas e consequências — sendo esse processo a conscientização do oprimido — poderá cumprir a sua missão histórica, isto é, a transformação e a humanização das realidades opressoras (JORGE, 1979, p. 25, *apud* AZEVEDO, 2010, p. 39). No trecho a seguir, entenderemos como se dará esse processo de acordo com a concepção freireana:

“(…) partindo da concepção de que a sociedade contemporânea se apresenta em permanente conflito de forças contrárias, e essas forças são designadas como *opressores e oprimidos*, onde os primeiros são causadores da desumanização e os oprimidos objetos dos opressores, Paulo Freire almeja a transformação radical da sociedade, a qual, segundo ele, exige um processo de educação das massas que as habilite a tomar consciência da sua condição de oprimidos e as leve a empreender a sua libertação. Tal educação chama-se libertadora” (AZEVEDO, 2010, p.39).

Nesse sentido, se buscamos por uma educação problematizadora apoiamo-nos em uma filosofia que desperte o olhar crítico para a realidade, que respeita no homem sua vocação de Ser Mais, de ser sujeito da sua própria história. Assim, abandona o estado de coisificação naturalizada no âmbito das relações de trabalho capitalistas, que o leva a perceber que as desigualdades que permeiam nosso tecido social foram artificialmente criadas para permitir a exploração do homem pelo homem. A realidade, tal como a vivemos hoje, é resultado de processos históricos humanamente produzidos e, por isso mesmo, passíveis de transformação. Assim, uma educação que encoraje o pensar crítico pode possuir naturalmente implicações políticas. Ela questiona o *status quo* e revela a quem interessa o estado das coisas tal como se encontram hoje.

A pedagogia de Freire dialoga com Gramsci, quando este afirma que a manutenção do *status quo* pressupõe a necessidade de aceitação e consentimento das massas trabalhadoras da

ordem capitalista burguesa, como também defende outros teóricos dessa tradição de pensamento marxista. A teoria gramsciana do Estado, por exemplo, ilustra como as instituições políticas na ordem burguesa constituem uma extensão do aparelho hegemônico da burguesia, ou seja, podem ser interpretadas “como parte de um sistema desenvolvido pela classe dominante a fim de perpetuar e expandir seu controle sobre a sociedade no contexto da luta de classes” (CARNOY, 2005, p. 100).

Nessa perspectiva, as instituições são instrumentalizadas pela burguesia a fim de se criar consentimento no interior das classes subalternas a partir da aceitação do proletariado da visão de mundo, crenças e valores da burguesia. Portanto, Gramsci defende haver uma dimensão ideológica da dominação burguesa, justificando que a classe dominante não recorre apenas às instituições repressivas do Estado para a manutenção da ordem vigente.

Portanto, a despolitização das classes subalternas constituem mecanismos de dominação substanciais à manutenção de uma ordem na qual uma minoria burguesa expropria e explora toda uma classe e os recursos disponíveis na natureza a partir de uma política predatória e extrativista a fim de permanecerem na condição de classe dominante, relegando as massas à miséria e à pobreza.

2.5 As políticas educacionais brasileiras

A negação ao direito das classes populares de se educarem, bem como as tentativas de mantê-las em estado de despolitização, contribuindo para a manutenção do *status quo*, constituem práticas sistêmicas no Brasil. Isso porque a educação pública brasileira é historicamente marcada por um quadro de insuficiências, se observadas as dificuldades de financiamento governamental, a ausência de esforços políticos no sentido de universalizá-la e os projetos educacionais que a rege.

No entanto, a chamada Constituição Cidadã de 1988, elaborada de forma democrática e resultado de uma série de acordos políticos, reconheceu, pela primeira vez, em seu artigo 212, o direito à educação pública gratuita e universal. Além disso, na busca de efetivá-lo, determina a destinação mínima de 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) para gastos voltados à educação no âmbito da União e o mínimo de 25% para estados e municípios (BRASIL, 1988).

Para tal, o primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso, entre 1995 e 1998, iniciou alguns programas de redistribuição de renda para garantir à seguridade social da população brasileira e também para atender as proposições instituídas na Constituição. O primeiro governo de Luiz Inácio Lula da Silva, por sua vez, assegurou a continuidade dos avanços em matéria

educacional para as classes populares. Como já explorado, por exemplo, Lula buscou implementar uma agenda educacional de caráter integrado e integral, tendo por referência as proposições de Gramsci a respeito da escola unitária, relativa no caso brasileiro, ao Ensino Médio e à Educação Profissional técnica de nível médio (FERRETTI, 2018, p. 34).

Ademais, devemos considerar seus inúmeros esforços no sentido de regulamentar políticas educacionais tanto relativas à educação básica como às que avançavam no sentido de universalizar o acesso à educação superior. No que tange à educação básica, as políticas mais importantes foram as de fundo de financiamento, representada sobretudo pelo Fundeb. Ademais, houve uma expansão de políticas para facilitar o acesso à educação superior, sendo a mais representativa a Lei nº 12.711 de 2012, a Lei de Cotas, a criação do Prouni e do Fies.

A Lei 9.394, de 20 de dezembro de 1996, institui as Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), a partir da qual foram regulamentadas as diretrizes sob as quais se estabeleceram os princípios da educação e os deveres do Estado relacionados à oferta pública da educação (CARA; PELLANZA, 2021, p. 101). Além disso, a lei determina as responsabilidades entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios, bem como as etapas e modalidades da educação, o financiamento da educação, a autonomia das escolas e a formação e a valorização do magistério. Nesse sentido, a Lei estabelece:

Art. 68. Serão recursos públicos destinados à educação os originários de: I - receita de impostos próprios da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios; II - receita de transferências constitucionais e outras transferências; III - receita do salário-educação e de outras contribuições sociais; IV - receita de incentivos fiscais; V - outros recursos previstos em lei. (BRASIL, 1996).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação constitui o primeiro esforço em implementar políticas de fundos de financiamento da educação. No entanto, as políticas de fundos mais representativas foram o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef) e o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica (Fundeb). Mendes (2010) analisa o processo de formulação do Fundeb e ilustra que a elaboração desse fundo ocorreu em um contexto logo após a promulgação do Fundef, logo que se pensava em um fundo capaz de corrigir as deficiências apresentadas pelo Fundef (MENDES, 2012, p. 394). Isso porque o Fundef não contemplava o financiamento da educação infantil e havia uma insuficiência de recursos, considerando o baixo comprometimento da União para com o fundo.

Cara e Pellanza (2021) explicam que o Fundeb foi criado em 2006 por meio da Emenda Constitucional 53 e regulamentado pela Lei nº 11.494 de 2007 e pelo Decreto nº 6.253 de 2007. De acordo com os autores, o Fundeb consiste em um fundo contábil e de âmbito estadual, formado por recursos provenientes dos impostos e de transferências estaduais, municipais e do Distrito Federal. Além desses recursos, a União ainda tem a obrigação constitucional de complementar o fundo com recursos federais, em circunstâncias nas quais o mínimo por aluno determinado pelo Fundeb não for atingido (CARA; PELLANZA, 2021, p. 101).

Entre os principais avanços em relação ao Fundef, pode-se destacar que o Fundeb passou a contemplar todas as etapas da educação básica, incluindo a educação infantil. Ademais, constitucionalizou a regra da obrigatoriedade de complementação da União, estabelecendo o mínimo de 10% dos recursos do fundo e determinou a fixação em lei do piso salarial nacional para o magistério (CARA; PELLANZA 2021, p. 102). De acordo com os autores, o principal avanço refere-se ao reconhecimento da necessidade do efetivo compromisso da União em suas funções supletiva e redistributiva por meio de mecanismos de financiamento que contemplassem todas as etapas da educação básica (CARA; PELLANZA, 2021, p. 102).

Além disso, como políticas importantes do período, cabe mencionar a lei que instituiu o piso salarial do magistério, a Lei nº 11.738/2008, que considera que a oferta de uma educação pública, gratuita e de qualidade pressupõe a necessidade da formação continuada e a valorização do magistério. A Emenda Constitucional 59/2006 representou importantes avanços no que se refere ao financiamento da educação no Brasil, uma vez que a emenda determinou a exclusão da educação dos efeitos da desvinculação das receitas da União. Por conseguinte, a emenda veda aos governos, em tese, desviar recursos da educação para cumprimento de superávits primários (CARA; PELLANZA, 2021, p. 105). Além disso, a EC determinou a instituição do Plano Nacional de Educação e estabeleceu metas de aplicação de recursos públicos em educação como proporção ao Produto Interno Bruto (PIB) (CARA; PELLANZA, 2021, p. 105).

O Plano Nacional de Educação (PNE), Lei 13.005/2014, e a formulação do Custo Aluno Qualidade-Inicial (CAQi) definiram metas estruturantes para universalização do ensino e um padrão mínimo de qualidade na oferta do ensino público. O PNE consiste em um conjunto de diretrizes, metas e estratégias para a política educacional no prazo de dez anos (CARA; PELLANZA, 2021, p. 106). O Plano é estruturado em quatro grandes grupos, o primeiro relativo às metas estruturantes para a educação primária, contemplando estratégias que promovam a universalização, a ampliação de oportunidades e a qualidade do ensino. No que se refere ao segundo grupo, os autores esclarecem que são metas relativas à redução de desigualdades e a valorização da diversidade. O terceiro é referente à valorização do magistério

e o quarto constitui políticas desenhadas para o ensino superior. Apesar de bastante otimista e estruturado, considerando que o texto indica suas ações de planejamento buscando atingir as metas, os autores ilustram que apenas uma meta foi cumprida integralmente e cerca de 30% do Plano teve algum avanço. Os autores também afirmam que a emenda constitucional 95, que instituiu o teto de gastos, contribuiu para não cumprimento do plano (CARA; PELLANZA, 2021, p. 106).

O Custo de Aluno-Qualidade (CAQi) consiste em um índice que busca materializar um padrão mínimo de qualidade da oferta da educação pública de qualidade. Os autores explicam que a ideia partiu da necessidade percebida de uniformizar a qualidade do acesso por meio do estabelecimento de um padrão mínimo de qualidade considerando as desigualdades locais e regionais e as assimetrias intrafederativas (CARA; PELLANZA, 2021, p. 106). De acordo com Cara e Pellanza, o Custo Aluno-Qualidade inicial determina o quanto deve ser investido anualmente por aluno em cada etapa da educação primária a fim de que o Brasil comece a ofertar um ensino público com um padrão mínimo de qualidade (CARA; PELLANZA, 2021, p. 106). Os autores ilustram ainda a importância do CAQi por fomentar a inversão da lógica de que existe um valor mínimo necessário que deve ser investido para que se ofereça uma educação de qualidade e não deve ser regido pelo “que está disponível no orçamento” (CARA; PELLANZA, 2021, p. 106). Apesar da importância da proposta, tanto o CAQi como o Plano Nacional de Educação estão impossibilitados de serem implementados devido aos cortes promovidos na educação com o programa de ajuste fiscal do governo federal (CARA; PELLANZA, 2021, p. 111).

Relativamente às políticas voltadas para o ensino superior, elas puderam assegurar a ocupação das universidades públicas por estudantes pretos e estudantes de baixa renda. De modo geral, as universidades públicas brasileiras constituíam espaços formais de ensino profundamente elitizados, aumentando a dificuldade de grupos sociais vulneráveis concorrerem nos vestibulares com estudantes brancos e mais privilegiados economicamente. Nesse sentido, a expansão dessas políticas nos governos petistas possibilitou que filhos de trabalhadores também pudessem estar matriculados em instituições públicas de ensino debatendo sobre produção científica e tendo acesso à educação politizadora.

A Lei de Cotas, Lei nº 12.711/2012, assegurou a reserva de 50% das matrículas por curso e por turno nas 59 universidades federais e 38 institutos federais de educação aos alunos provenientes de rede públicas de ensino, com renda per capita de até um salário-mínimo e meio, com distribuição proporcional das vagas para alunos autodeclarados pretos, pardos e indígenas. A política pública relativa às cotas teve um importante resultado positivo, uma vez que após

dez anos da sanção da Lei, os alunos negros correspondiam a 52% da composição da população estudantil.⁴

No que se refere à ocupação das instituições privadas de ensino superior, as políticas relativas ao Fies e ao Prouni ampliaram as oportunidades para pessoas de baixa renda cursarem o ensino superior. O Fundo de Financiamento Estudantil (Fies), instituído pela Lei nº 10.260, de 12 de julho de 2001, consiste em um programa do Ministério da Educação, que concede financiamento aos estudantes em cursos superiores não gratuitos, sendo o financiamento pago após o término do curso, respeitados os limites de renda do aluno.⁵

O Programa Universidade para Todos (Prouni), instituído pela Lei nº 14.350, de 25 de maio de 2022, também possibilita o acesso às universidades pelos estudantes de baixa renda ao conceder bolsas de estudos de 50% a 100% em cursos de formação superior, cujo ingresso ocorre por meio do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM) ou por vestibulares ofertados pelas próprias instituições de ensino.⁶

O conjunto dessas políticas públicas, relativas tanto à educação básica como à educação superior, que avançaram no sentido da democratização da educação tiveram efeitos positivos na alfabetização das classes populares e de seu acesso ao ensino superior. No capítulo a seguir, vamos analisar os dados relativos ao crescimento dos investimentos em educação, viabilizando a implementação dessas políticas, bem como os dados relativos à alfabetização e ao crescimento do número de matriculados em instituições de ensino superior. Por fim, analisaremos os reflexos da Emente Constitucional 95 nos anos recentes.

⁴ CNN, Negros e pardos em universidades federais passam de 41% para 52% em dez anos; 2022; disponível em <[Negros e pardos em universidades federais passam de 41% para 52% em dez anos \(cnnbrasil.com.br\)](https://www.cnnbrasil.com.br/negros-pardos-em-universidades-federais)> acesso em 28 de Jan 2023

⁵ Fies, Portal Único de Acesso ao Ensino Superior; disponível em <[Portal Único de Acesso ao Ensino Superior \(mec.gov.br\)](https://portal.mec.gov.br/)> acesso em 28 de Jan 2023

⁶ Prouni, Programa Universidade para Todos; disponível em <[Prouni - Legislação 2022 \(mec.gov.br\)](https://portal.mec.gov.br/prouni)> Acesso em 28 de Jan 2023

CAPÍTULO 3 - VARIAÇÃO DOS INVESTIMENTOS EM EDUCAÇÃO E IMPACTOS NOS INDICADORES EDUCACIONAIS

É inquestionável que são múltiplas as causas relacionadas aos problemas de exclusão e evasão escolar. Assim, uma análise que reduza o abandono e a exclusão escolar a fatores estritamente sociais ou econômicos possui profundas dificuldades de se afirmar empiricamente. Contudo, como afirma Rossi, a garantia de direitos sociais como a educação, por exemplo, pressupõe primariamente a necessidade de seu financiamento. Nesse sentido, não podemos falar em universalizar o acesso à educação de qualidade se não houver esforços de investimentos por parte do governo a fim de se efetivar o direito à educação.

A previsão constitucional do direito à educação e a consequente regulamentação de uma série de políticas educacionais tiveram efeito positivo na alfabetização e na possibilidade de ascensão social das massas. As políticas educacionais implementadas a partir da década de 1990, discutidas anteriormente, a partir da qual foi criado o marco regulatório da educação, contaram com níveis de gastos governamentais sem precedentes na história do Brasil. Pela primeira vez o Brasil avançava na tentativa de universalizar o direito à educação, incluindo a educação superior e atingindo sobretudo as parcelas mais pobres da sociedade.

Contudo, como já trabalhado no capítulo 1, a constitucionalização do Teto de Gastos por meio da emenda constitucional 95 de 2016 impôs severas restrições aos gastos primários da União, acometendo significativamente os gastos com educação. Isso é problemático do ponto de vista da oferta da educação, já que é consensual na literatura sobre o tema que um nível de investimento inadequado torna a oferta de educação deficitária. A oferta de vagas se torna precarizada, seja por não possuírem salas de aulas, o quadro docente ser insuficiente ou por não possuírem transporte, merendas e material escolar.

3.1 A causalidade existente entre o baixo investimento em educação e a exclusão escolar

Uma pesquisa internacional promovida pelo UNICEF, Fundo das Nações Unidas para a Infância, agência responsável por fornecer recursos humanitários e de desenvolvimento para crianças em todo o mundo, buscou entender os principais desafios encontrados pelos governos na tentativa de universalizar o direito à educação. A pesquisa contou com a participação de 24 países em desenvolvimento e empregou os grupos focais e entrevistas em profundidade como técnicas de pesquisa.

A pesquisa conceitua a exclusão escolar como o processo no qual a criança ou adolescente corre o risco de abandonar a escola, de não concluir a educação básica na idade adequada ou de não assimilar os conhecimentos e as habilidades que são requisitos para ingressar no ensino superior (UNICEF, 2014, p. 46). Para efeitos de análise, a pesquisa agrupou os determinantes da exclusão em três níveis: os fatores individuais e familiares, os fatores comunitários e os macrofatores.

De acordo com a pesquisa, os fatores individuais relacionam-se com as características pessoais e domésticas que podem influenciar o comportamento individual. A família cumpre um papel essencial em proporcionar um ambiente de proteção ou pode representar uma fonte de risco em contextos familiares marcados por abuso e violência. Já no que se refere aos fatores comunitários, o acesso a serviços básicos, como infraestrutura urbana, saúde, educação e segurança podem aumentar o risco de exclusão escolar. Além disso, os pesquisadores também indicam a discriminação como outro mecanismo de exclusão a nível comunitário (UNICEF, 2014, p. 47).

Os macrofatores se relacionam com as instituições que afetam os adolescentes e incluem elementos da política educacional e financeira, sobretudo o nível de gastos com educação, além das condições econômicas, demográficas e sociais (UNICEF, 2014, p. 47). Portanto, com base nesse estudo, os pesquisadores descrevem um sentido de causalidade existente entre o baixo nível de investimento governamental em educação e a exclusão escolar.

Quando discute questões relacionadas à infraestrutura, a pesquisa ilustra que as escolas de ensino médio, no geral, apresentam melhores condições de infraestrutura quando comparadas às escolas de ensino fundamental, mas ainda carecem de muitos recursos fundamentais ao processo educativo, como bibliotecas, quadras de esporte e laboratórios (UNICEF, 2014, p. 95).

No contexto da pesquisa, os pesquisadores indicavam que para oferecer um ensino médio de qualidade, que corresponde à etapa final da educação básica, seria necessário investir um custo por aluno correspondente a 30% do PIB per capita. No que se refere à oferta de educação profissional de nível técnico integrada à formação geral, a pesquisa indica um valor mínimo necessário de um valor de 40% do PIB per capita (cerca de R\$ 7.600/aluno-ano em valores de 2010) (UNICEF, 2014, p. 95).

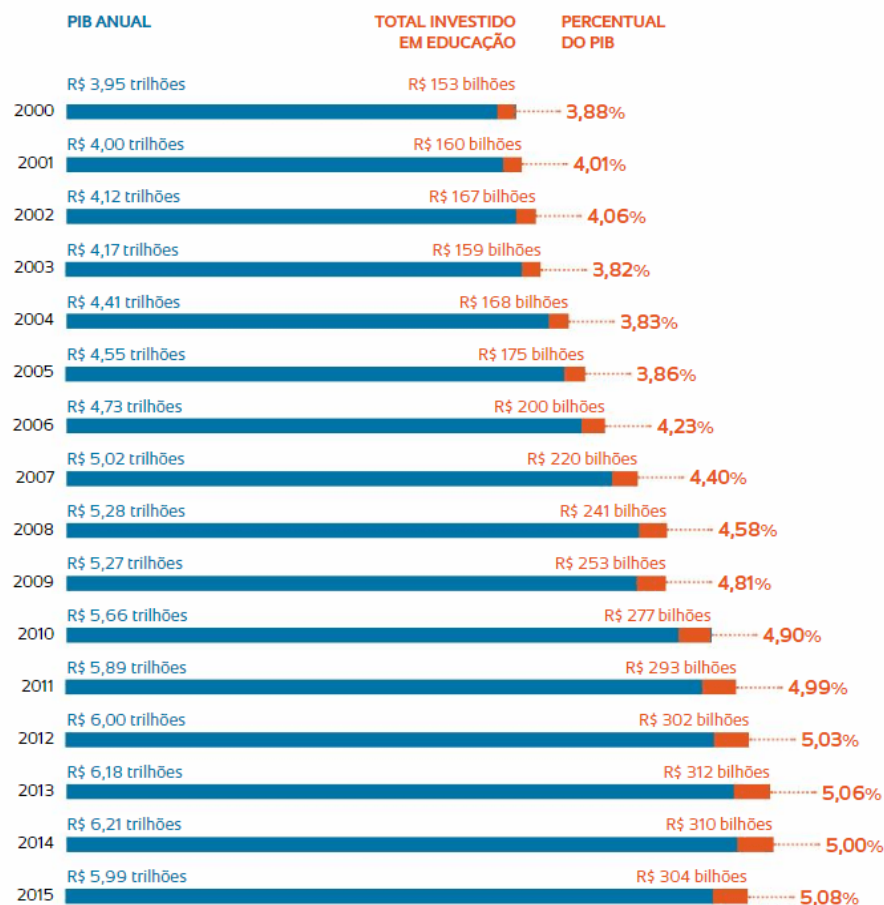
O sentido de causalidade atribuído pelos pesquisadores está na afirmação de que com esses valores acima indicados, seria possível expandir a cobertura do ensino médio regular para 10 milhões de matrículas para a população em idade escolar nas redes públicas de ensino; para o equivalente a 5 milhões de matrículas no EJA e para 1,5 milhão na educação profissional de

nível técnico integrado à formação geral. “O cenário apresentado significa um salto no padrão de financiamento do ensino médio que predomina hoje no país. Ele viabiliza uma expansão com qualidade e representa cerca de três vezes o valor atualmente destinado ao setor (estimado em 0,9% do PIB, incluindo os recursos do Sistema S38)” (UNICEF, 2014, p. 95).

A seguir, vamos analisar os dados relativos aos investimentos em educação por parte dos governos nos últimos vinte anos, da alfabetização e do número de matrículas em instituições de ensino superior. A priori, é importante mencionar acerca da carência de dados oficiais publicados pelo Censo Escolar no portal institucional do INEP dos anos posteriores a 2018. Portanto, a maioria dos dados encontrados relativos aos investimentos são provenientes da análise das despesas autorizadas e da execução orçamentária presentes na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA). Além da ausência de publicação dos dados no governo Bolsonaro, cabe mencionar o cancelamento promovido por seu governo dos recursos destinados ao Censo, sugerindo uma tentativa de apagão de dados. As pesquisas relativas à queda dos investimentos em educação, em valores reais, foram promovidas por institutos de pesquisas e se encontram sobretudo em matérias jornalísticas.

3.2 As taxas de investimentos em educação no início do século XXI

Apesar da pesquisa do UNICEF apontar a necessidade de maior dispêndio governamental com educação, a pesquisa se insere em um contexto no qual se observa um maior nível de investimentos em políticas educacionais. A regulamentação das políticas educacionais, estudadas no capítulo anterior, se consubstanciou sobretudo no contexto dos governos petistas. Cabe mencionar que a implementação dessas políticas só foi possível devido a um aumento expressivo com gastos em educação observados nesse período, como indica o quadro a seguir:



Investimento público em educação. Aportes da União, estados e municípios dobraram entre 2000 e 2015. Fonte: [Revista Pesquisa Fapesp nº 277](#).

Portanto, os dados evidenciam que houve um aumento contínuo em investimentos governamentais entre 2000 e 2015. Como resultado, estes esforços de investimentos viabilizaram o financiamento das políticas educacionais formuladas após a Constituição de 1988, cujas implicações podem ser observadas nos indicadores educacionais, como analisaremos nas taxas de alfabetização a seguir.

3.3 As taxas de alfabetizados no início do século XXI

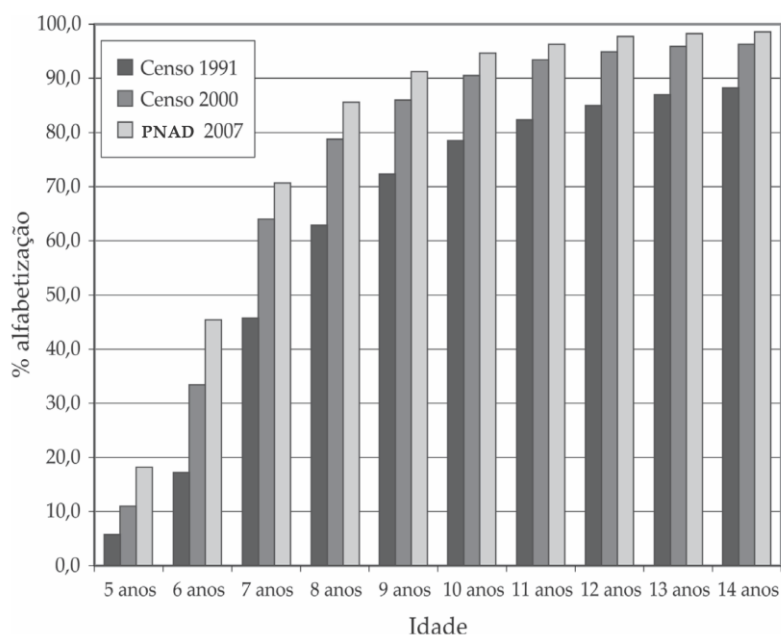
Ferraro (2011) analisa a trajetória da alfabetização no Brasil nas décadas de 1990 e 2000, a partir dos recortes racial, etário e de gênero. Para tanto, o autor utiliza a base de dados do PNAD, bem como recorre aos Censos Demográficos de 1991 a 2000, disponibilizados pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

A conceituação vigente de alfabetização a define como o processo de aquisição de habilidades cognitivas básicas, de aprendizagem de um sistema que converte a representação

gráfica, transformando a língua sonora, do ouvir e do falar, em língua visível, do escrever e do ler.⁷ Torres (1990) explica que, no Brasil, a redução do problema do analfabetismo à população consiste em um indicativo da dificuldade real existente de assumir o analfabetismo como um problema enraizado na escolaridade infantil, decorrente das deficiências de acesso e qualidade da escola primária (TORRES, 1990, p. 513, *apud*, FERRARO, 2011, p. 992).

Ferraro analisa a trajetória da educação na série histórica de 1991 a 2007, cujo ano inicial é relativamente recente à promulgação da Constituição de 1988. De acordo com o autor, se observa notadamente um avanço da taxa de alfabetização de 1991 a 2000, passando sucessivamente, de 5,6% para 10,9% e 18,1% entre as crianças de 5 anos e de 17,2% para 33,3% e 45,3% entre as crianças de 6 anos. A partir dos 7 anos, a melhora nos indicadores de alfabetização foi mais acentuada no período de 1991 a 2000 do que no de 2000 a 2007. Para exemplificar, entre as crianças de 7 anos, a taxa, que subira de 45,6% em 1991 para 64,0% em 2000, de 2000 a 2007 aumentou somente para 70,6% (FERRARO, 2011, p. 995). No gráfico a seguir, o autor ilustra o referido aumento (FERRARO, 2011, p. 998):

Trajetória da taxa de alfabetização entre as pessoas de 5 a 14 anos, segundo a idade. Brasil, Censos 1991 e 2000 e PNAD 2007.



Portanto, na série histórica considerada, o autor conclui que a taxa de alfabetização aumentou sensível e continuamente a cada PNAD, os aumentos foram mais consideráveis entre os grupos de 5 anos, cuja taxa inicial era 3,6% e se viu multiplicada por cinco, 18,1%, no

⁷ Glossário Ceale, Alfabetização; disponível em <https://www.ceale.fae.ufmg.br/glossarioceale/verbetes/alfabetizacao> acesso em 2 de fev 2023

grupo de 6 anos, passando de 15,3% em 1990 para 45,3% em 2007, sendo o aumento foi mais acentuado na década de 1990 do que em 2000 (FERRARO, 2011, p. 997).

Já as análises a seguir contemplam a população adulta, de 18 a 24 anos, que poderiam ter concluído o ensino médio ou o mínimo constitucional de 8 anos relativo ao ensino fundamental. Durante o período analisado, o autor ilustra que os percentuais de pessoas que não cumpriram o mínimo constitucional tiveram redução progressiva, cuja intensidade maior de diminuição foi entre 1995 a 2007. De forma análoga, a participação dos “sem instrução” ou com menos de 1 ano de estudo passou de 8,3% para 2,8%, das pessoas com 1 a 3 anos de estudo, de 13,8% para 4,3% e das pessoas com 4 a 7 anos de estudos caiu de 38,0% para 27,2%. Se consideradas as somas das três categorias, que somavam 60% em 1992, reduziu pela metade, contabilizando 25,6% em 2007 (FERRARO, 2011, p. 999). A seguir, os dados são ilustrados graficamente:

Tabela

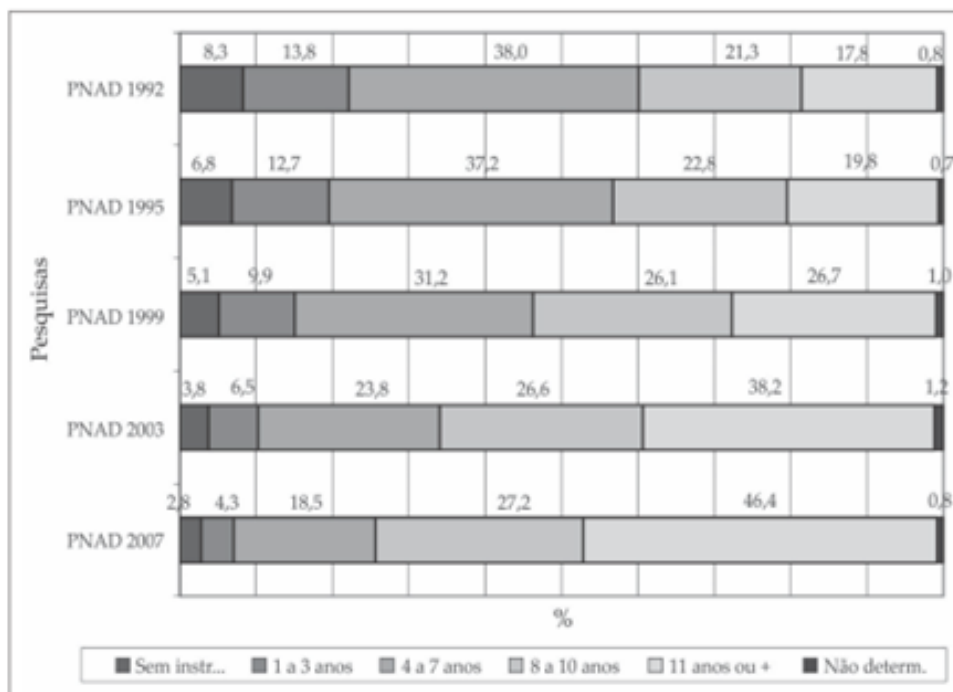
Pessoas de 18 a 24 anos, segundo o número de anos de estudo concluídos com aprovação.
Brasil, PNAD 1992, 1995, 1999, 2003 e 2007.

Pesquisas	Anos de estudo concluídos com aprovação												
	Total	Sem instrução ou menos de 1 ano		1 a 3 anos		4 a 7 anos		8 a 10 anos		11 anos ou mais		Não determinados	
		Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%	Nº	%
PNAD 1992	41.178	3.434	8,3	5.676	13,8	15.641	38,0	8.769	21,3	7.327	17,8	331	0,8
PNAD 1995	42.120	2.885	6,8	5.344	12,7	15.673	37,2	9.592	22,8	8.338	19,8	288	0,7
PNAD 1999	47.008	2.413	5,1	4.669	9,9	14.660	31,2	12.250	26,1	12.567	26,7	449	1,0
PNAD 2003	52.647	1.993	3,8	3.402	6,5	12.526	23,8	14.002	26,6	20.094	38,2	630	1,2
PNAD 2007	51.283	1.442	2,8	2.185	4,3	9.511	18,5	13.952	27,2	23.785	46,4	408	0,8

Fontes: IBGE, PNAD 1992, 1995, 1999, 2003 e 2007. Microdados.

Gráfico

Pessoas de 18 a 24 anos, segundo o número de anos de estudo concluídos com aprovação.
Brasil, PNAD 1992, 1995, 1999, 2003 e 2007.

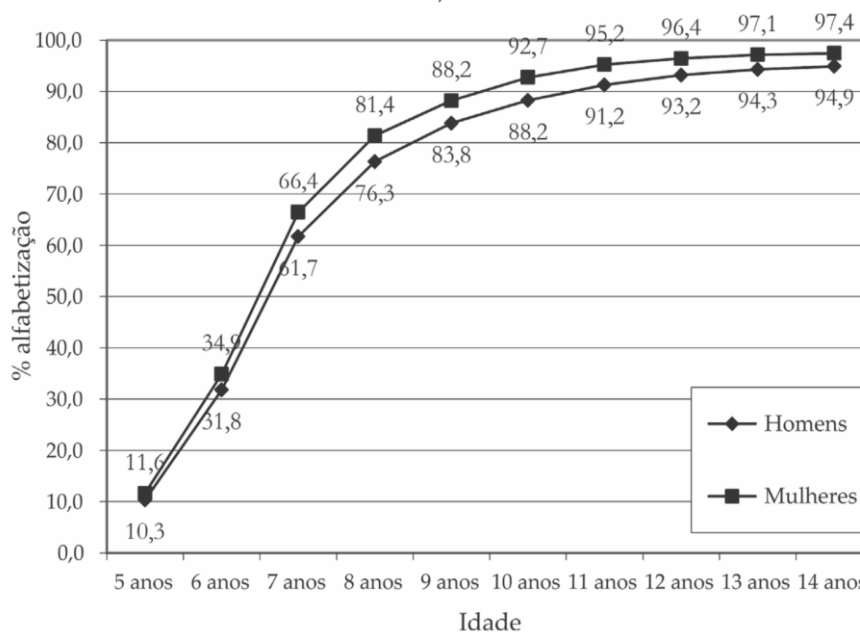


Fonte: Tabela 4.

Fonte dos gráficos: Ferraro, p. 1000, 2021

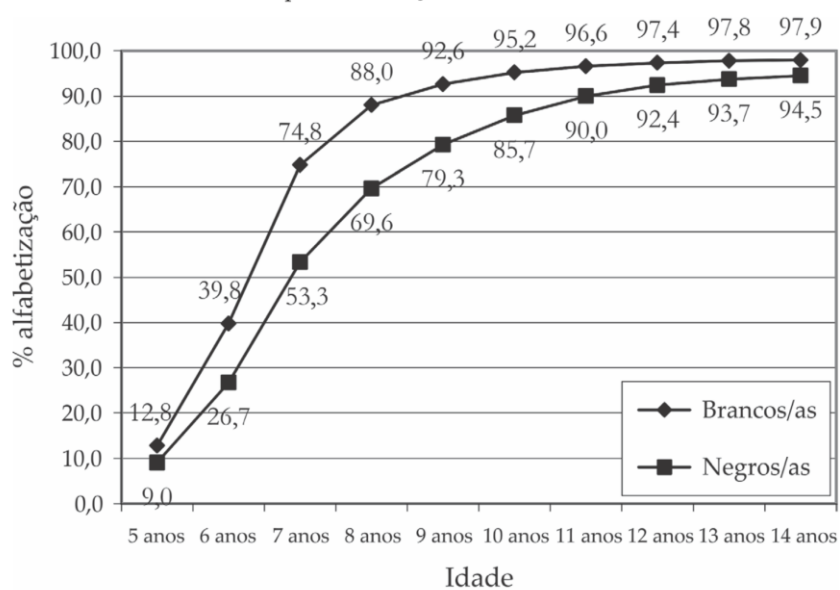
A partir dos recortes raciais e de gênero, as análises de Ferraro indicam que entre as idades de 5 a 14 anos, as mulheres apresentam taxas mais elevadas de alfabetização do que os homens, uma tendência observada nos mais variados indicadores educacionais. Contudo, de maneira geral, a elevação das taxas de alfabetização é muito lenta. Entre as crianças de 8 anos de idade, as taxas de alfabetização marcaram 81,4% entre as meninas e 76,3% entre os meninos, restando ainda por alfabetizar, nessa idade, aproximadamente uma em cada cinco meninas e um em cada quatro meninos (FERRARO, 2011, p. 1001):

Trajetória da taxa de alfabetização entre as pessoas de 5 a 14 anos, segundo a idade, por sexo. Brasil, 2000.



Relativamente à cor/raça, o autor explica que a desigualdade entre crianças negras e brancas se mostra ainda mais acentuada. A análise dos dados indica que aos 5 anos, a desigualdade já é em torno 4 pontos percentuais, que aumenta exponencialmente para 13 pontos aos 6 anos, 21 pontos aos 7 anos, começando a diminuir sucessivamente a partir dos 8 anos para cerca de 18, de 13 e 9,5 pontos, até atingir 3 pontos percentuais no grupo de 14 anos (FERRARO, 2011, p. 1003):

Trajetória da taxa de alfabetização entre as pessoas de 5 a 14 anos, segundo a idade, por cor ou raça. Brasil, 2000.



Como observado, as análises de Ferraro se limitam ao ano de 2005. A tabela a seguir, retirada de Nota Técnica do Ministério da Educação, cuja base de dados utilizada é proveniente do PNAD, ilustra, em valores reais, o número de alfabetizados até o fim de 2009. No período analisado, observa-se que das crianças com oito anos de idade, 87,11% estão alfabetizadas (MEC, p. 28).

Tabela – Alfabetização para crianças de 6 a 10 anos – Brasil

	6	7	8	9	10	total
2005						
sabe ler e escrever	1.283.427	2.389.691	2.864.300	3.133.448	3.345.503	13.016.369
total	3.297.353	3.356.923	3.426.077	3.478.993	3.559.554	17.118.900
	38,92%	71,19%	83,60%	90,07%	93,99%	76,04%
2006						
sabe ler e escrever	1.341.444	2.426.797	2.922.008	3.137.683	3.366.550	13.194.482
total	3.365.456	3.407.405	3.429.114	3.445.660	3.551.857	17.199.492
	39,86%	71,22%	85,21%	91,06%	94,78%	76,71%
2007						
sabe ler e escrever	1.390.046	2.452.347	2.951.437	3.165.859	3.270.678	13.230.367
total	3.079.009	3.460.971	3.441.608	3.477.493	3.464.499	16.923.580
	45,15%	70,86%	85,76%	91,04%	94,41%	78,18%
2008						
sabe ler e escrever	1.372.224	2.260.460	2.940.764	3.192.787	3.249.241	13.015.476
total	2.959.157	3.081.044	3.396.581	3.463.140	3.417.808	16.317.730
	46,37%	73,37%	86,58%	92,19%	95,07%	79,76%
2009						
sabe ler e escrever	1.359.435	2.333.656	2.793.491	3.256.343	3.250.622	12.993.547
Total	2.986.499	3.125.459	3.206.833	3.488.848	3.397.560	16.205.199
	45,52%	74,67%	87,11%	93,34%	95,68%	80,18%

Fonte: PNAD/ IBGE.

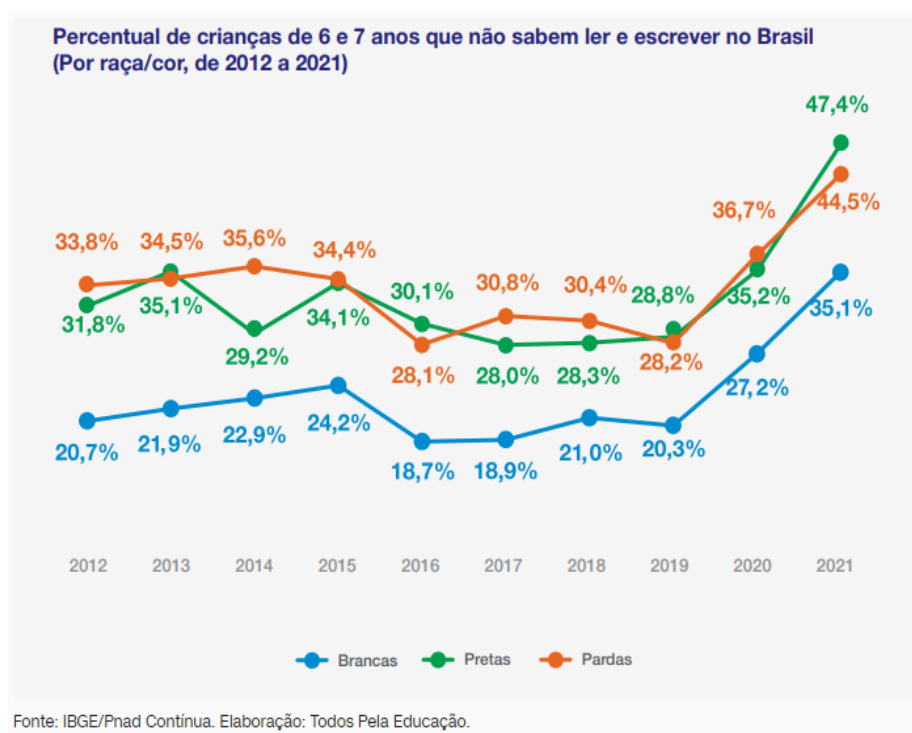
Considerando a série histórica relativa à década de 2010, os dados indicam um aumento contínuo no número de alfabetizados. Apesar das disparidades entre as regiões, denotando que as regiões sudeste, sul e centro-oeste possuem uma média maior se comparadas com as regiões norte e nordeste, a média nacional ainda é considerada muito otimista. A média maior de alfabetos nas regiões norte e nordeste refletem desigualdades regionais históricas, como pode ser observado na tabela abaixo, retirada do documento oficial do Plano Nacional de Educação, cujos dados foram coletados e disponibilizados pelo PNAD. A análise que contempla o critério cor e raça pode ser observado no segundo gráfico abaixo⁸, cuja taxa de analfabetismo mais incidente entre a população mais negra também revela uma desigualdade estrutural:

⁸ Retirado do site do CNN, Número de crianças brasileiras que não sabem ler e escrever cresce 66% na pandemia; 2022; acesso em 3 de fev 2023

Tabela : Taxa de alfabetização da população de 15 anos ou mais de idade, por Brasil e grande região – 2012-2017

Região	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Norte	90,4%	90,6%	91,1%	90,9%	91,5%	92,0%
Nordeste	82,9%	83,4%	83,9%	84,3%	85,2%	85,5%
Sudeste	95,2%	95,5%	95,7%	95,9%	96,2%	96,5%
Sul	95,2%	95,6%	96,0%	96,1%	96,4%	96,5%
Centro-Oeste	93,1%	93,6%	93,9%	94,1%	94,3%	94,8%
Brasil	91,4%	91,7%	92,1%	92,3%	92,8%	93,0%

Fonte: Elaborado pela Dired/Inep com base em dados da Pnad contínua/IBGE (2012-2017).
*Relatório de monitoramento – dado apresentado graficamente



Relativamente aos anos mais recentes, entre os anos 2016 a 2019, o PNAD Contínua lançou o módulo de educação, a partir do qual analisa a trajetória da educação, considerando também nas diferenças por raça/cor, gênero e faixa etária. As representações gráficas oferecem análises comparativas valiosas que permitem visualizar um panorama geral da evolução da educação nos últimos anos.

Os pesquisadores explicam que o analfabetismo está diretamente associado à idade no caso brasileiro. Em 2019, o número de analfabetos entre a população com idade de 60 anos ou mais equivalia a 6 milhões, cerca de 18,0% para esse grupo etário. Isso porque quando as análises contemplavam grupos etários mais novos, observava-se a queda da taxa de analfabetismo, para 11,1% entre as pessoas com 40 anos ou mais, 7,9% entre aquelas com 25 anos ou mais e 6,6% entre a população de 15 anos ou mais. Portanto, os pesquisadores

concluíram que as gerações mais novas estão tendo mais acesso à educação e estão sendo alfabetizadas ainda na infância.

Relativamente às análises relativas às diferenças por gênero, os pesquisadores indicam que a taxa de analfabetismo das mulheres com idade relativa a 15 anos ou mais, foi de 6,3% em 2019, caindo 0,3 pontos percentuais se comparado a 2018. Entre os homens, em 2019 foi cerca de 6,9%, -0,1 pontos percentuais se comparado com o ano de 2018. Entre a população mais velha, as taxas de homens e mulheres se igualam, alcançando 18%. No entanto, esse valor foi quase três vezes maior do que para o grupo de pessoas de 15 anos ou mais. Na análise por cor ou raça, fica evidenciada a magnitude da diferença entre pessoas brancas e pretas ou pardas.

Em 2019, 3,6% das pessoas de 15 anos ou mais de cor branca eram analfabetas, percentual que se eleva para 8,9% entre pessoas de cor preta ou parda (diferença de 5,3 p.p.). Em 2018, o grupo de pessoas pretas e pardas marcou 9,1%, enquanto as pessoas brancas atingiram 3,9% entre as faixas etárias mais novas. Em 2017, o número de analfabetos entre a população branca foi de 4,0 e pessoas pretas e pardas 9,3, considerados apenas os mais jovens. No grupo etário de 60 anos ou mais, a taxa de analfabetismo das pessoas brancas alcançou 9,5% e, entre as pessoas pretas ou pardas, foi de 27,1%. Comparando-se os dados de 2019 com 2016, nota-se uma queda de 2,1 pontos percentuais para pessoas de cor branca e de 3,6 pontos percentuais para pretas e pardas.

Taxa de analfabetismo (%)

Grupos de idade (%)	15 anos ou mais		7,2	6,9	6,8	6,6
	25 anos ou mais		8,8	8,5	8,2	7,9
	40 anos ou mais		12,3	11,8	11,5	11,1
	60 anos ou mais de idade		20,4	19,2	18,6	18,0
Sexo (%)	15 anos ou mais	Homem	7,4	7,1	7,0	6,9
		Mulher	7,0	6,8	6,6	6,3
	60 anos ou mais de idade	Homem	19,7	18,3	18,0	18,0
		Mulher	20,9	20,0	19,1	18,0
Cor ou raça (%)	15 anos ou mais	Branca	4,1	4,0	3,9	3,6
		Preta ou parda	9,8	9,3	9,1	8,9
	60 anos ou mais de idade	Branca	11,6	10,8	10,3	9,5
		Preta ou parda	30,7	28,8	27,5	27,1

■ 2016 ■ 2017 ■ 2018 ■ 2019

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016-2019.

Nota: As diferenças entre 2018 e 2019 e entre 2016 e 2019 são significativas ao nível de confiança de 95%, para todas as categorias.

Taxa de analfabetismo, por grupos de idade, segundo as Grandes Regiões (%)

Taxa de analfabetismo	Taxa de analfabetismo (%)													
	15 anos ou mais							60 anos ou mais						
	2016	2017	2018	2019	Variação			2016	2017	2018	2019	Variação		
					2018/2019	2017/2018	2016/2019					2018/2019	2017/2018	2016/2019
Brasil	7,19	6,92	6,77	6,60	↓	↓	↓	20,36	19,21	18,59	18,00	↓	↓	↓
Norte	8,51	8,00	7,98	7,60	↓	↓	↓	29,95	27,39	27,02	25,50	↓	↓	↓
Nordeste	14,79	14,48	13,87	13,90	↑	↓	↓	39,78	38,65	36,87	37,20	↑	↓	↓
Sudeste	3,76	3,51	3,47	3,30	↓	↓	↓	11,64	10,57	10,33	9,70	↓	↓	↓
Sul	3,61	3,52	3,63	3,30	↓	→	↓	11,31	10,86	10,80	9,50	↓	→	↓
Centro-Oeste	5,71	5,23	5,40	4,90	↓	→	↓	21,18	18,96	18,27	16,60	↓	↓	↓

Fonte: IBGE, Diretoria de Pesquisa, Coordenação de Trabalho e Rendimento, Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua 2016-2019.

Notas: As setas indicam variação significativa, quando direcionadas para cima (crescimento) ou para baixo (declínio), ou variação não significativa, quando direcionadas para a direita (estabilidade), ao nível de confiança de 95%.

Portanto, a análise atinente as taxas de alfabetizados permitem identificarmos um aumento expressivo no número de matriculados a partir dos anos 1990. Considerando que os deveres do Estado para a garantia do direito à educação estão expressos no artigo 208 da

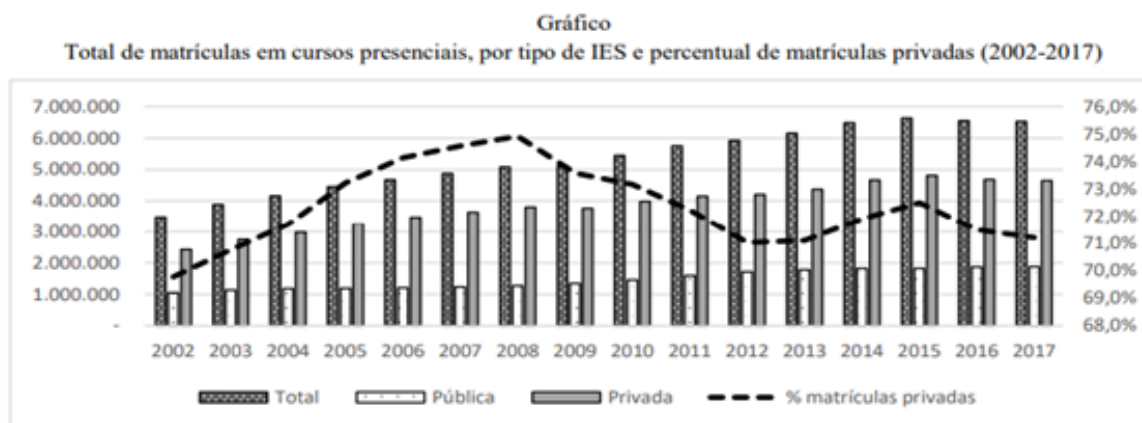
Constituição Federal, no Estatuto da Criança e do Adolescente de 1990 (ECA) e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional de 1996 (Silveira, 2011, p. 31), podemos inferir que a melhora no indicador da alfabetização resulta dos maiores esforços de universalizar a educação nos últimos anos.

3.4 As taxas de matriculados no ensino superior no início do século XXI

Em relação ao ensino superior, Pochmann, Oliveira e Rossi (2022) ilustram a constante expansão em gastos com políticas públicas voltadas ao ensino superior no início do século XXI. As principais políticas observadas no período foram o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni), Ações Afirmativas, Assistência Estudantil, Prouni e Fies. Nesse sentido, os autores demonstram o processo de democratização ao ensino superior percebido durante o período, a partir de uma análise interseccional. Portanto, apresentam dados relativos à variação de matrículas em instituições de ensino superior por região, por raça/cor e por renda.

Sobre inclusão e democratização ao ensino superior, os autores conceituam como sendo o processo de aproximar o perfil dos estudantes da educação superior ao da população brasileira, considerados critérios raciais, socioeconômicos e espaciais. Nesse sentido, os autores explicam que utilizam o conceito empregado por Dubet (2015) de democratização, tratando-se de ampliação dos grupos sociais com acesso à massificação da educação superior (ROSSI ET AL, 2022, p. 418).

Além disso, os autores reforçam que a convergência observada entre o perfil de estudante do ensino superior e o perfil médio da população brasileira resultou de uma combinação virtuosa de crescimento econômico, redução de desigualdades e uma série de políticas públicas voltadas ao ensino superior. Assim, indicam que houve um crescimento real em gastos governamentais com educação superior, mas com queda real da dotação, valor empenhado, liquidado e pago a partir de 2015. Como implicação, ilustram que a partir dos anos 2000 reverteu-se a associação entre background socioeconômico e chances de ingresso na educação superior (ROSSI ET AL, 2022, p. 418). O gráfico a seguir ilustra o aumento do número de matrículas na educação superior no período analisado (ROSSI ET AL, 2022, p. 420):



Relativamente aos dados, o aumento do número de matriculados na educação superior de estudantes provenientes de grupos historicamente vulneráveis resultou da criação de novas universidades e novos cursos (COSTA, COSTA, AMANTE, SILVA, 2011; IBGE, 2014; RISTOFF, 2014; ROSSI ET AL, 2022, p. 421). Além disso, a expansão de instituições de educação superior ocorreu de forma menos concentrada territorialmente, ajudando a reduzir as desigualdades regionais, sobretudo nas regiões Norte e Nordeste, cujas taxas de matrículas são historicamente mais baixas do que no restante do país (VIEIRA, 2016; ROSSI ET AL, 2022, p. 421).

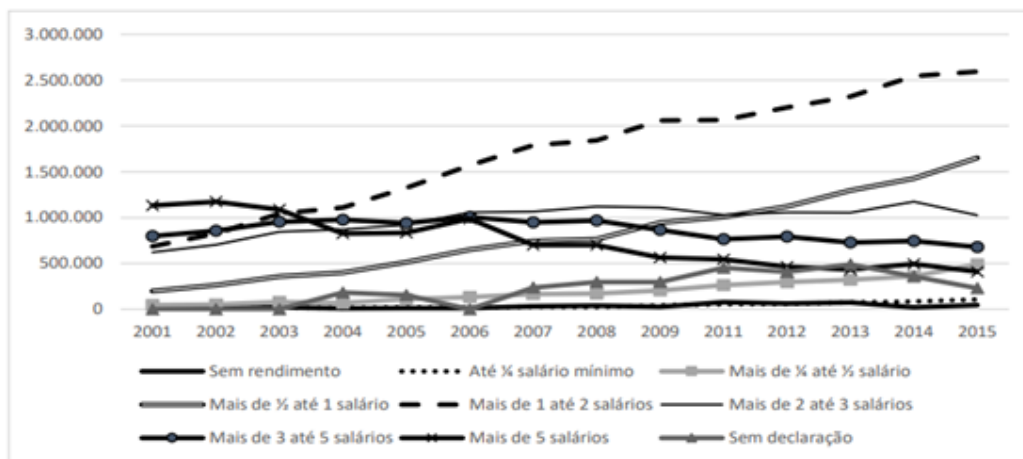
Sobre raça e cor, o Censo da Educação Superior indica que, de 2011 a 2017, aumentou o percentual de negros na educação superior de 12% para 32,5%. Nas universidades públicas, passou de 16,3% para 38,4%. E nas universidades privadas, passou de 10,4% para 30,5%. Entre a população branca o aumento das matrículas foi de 1,8 milhão no período analisado e entre negros de 1,9 milhão, indicando um aumento dos estudantes pretos e pardos, evidenciando a democratização do ingresso à educação superior (ROSSI ET AL 2022, p. 422).

Sobre a renda, Campello (2017) calcula que, em 2002, 0,3% dos jovens entre os 20% mais pobres frequentavam instituições de ensino superior e esse mesmo percentual passou para 4,7% em 2015. No que se refere aos 5% mais pobres, esse número passou de 0,2% em 2002 para 2,5% em 2015 (CAMPELLO, 2017; ROSSI ET AL, 2022, p. 421). Já a pesquisa da Andifes/Fonaprace, os dados mostram que em 2014, 31,97% dos estudantes de instituições federais de ensino superior tinham renda bruta familiar per capita de até ½ salário mínimo, 53,93% até 1 salário mínimo, 66,19% até 1,5 salário mínimo e 78,44% até 2 salários mínimos. Relativamente aos Programas de Assistência Estudantil das instituições federais de ensino superior, buscam contemplar os estudantes com renda familiar per capita de até 1,5 salário-

mínimo, ou seja, mais de 66% dos graduandos das instituições de ensino superior brasileiras, alcançando mais de 76% dos graduandos das regiões Norte e Nordeste (FONAPRACE, 2014; ROSSI *ET AL*, 2022, p. 421). Assim, os dados descrevem as instituições federais de ensino superior como mais próximas da sociedade, uma realidade bem distinta da vigente há 4 anos (FONAPRACE, 2014; ROSSI *ET AL*, 2022, p. 421). De acordo com os autores:

“(…) Dados sobre o perfil dos concluintes são mostrados nos resultados do Exame Nacional de Desempenho dos Estudantes (ENADE) de 2017 (ENADE, 2018). Uma questão fundamental abalizada pelos resultados do ENADE é que, entre os concluintes de cursos presenciais em 2017, 33,2% são os primeiros da família a ter um diploma de ES. Ainda, entre os estudantes concluintes em 2017, 51,7% se declararam brancos, 9,4% pretos, 2,4% amarelos, 33,2% pardos, 0,4% indígenas e 2,8% não quiseram declarar. E 51,6% dos concluintes em 2017, segundo a pesquisa, provém de famílias com renda de até 3 SM e 72,1% de famílias com renda de até 4,5 SM. Finalmente, 22,5% do total de respondentes receberam financiamento do Prouni e/ou FIES. Outros 7% declararam receber bolsa da própria instituição e 14,3% financiamento bancário, enquanto 33,3% declarou que seu curso foi gratuito e 30,5% declarou ter frequentado curso pago, mas não recebeu financiamento ou bolsa de estudo” (ROSSI *ET AL*, 2022, p. 422).

Gráfico
Estudantes de graduação por faixas de renda per capita (2001-2015)



Fonte: Elaboração dos autores a partir de PNAD/SPSS.

Fonte: Rossi, Oliveira, Pochmann, 2022, p. 423.

Portanto, os autores ilustram que houve um crescimento acentuado das parcelas mais pobres da população ingressando nas redes de ensino superior, que começa a desacelerar a partir de 2014. Quanto aos estudantes negros, em 2001, correspondem a 21,9% dos estudantes, atingindo o percentual de 43,5% em 2015 (ROSSI *ET AL*, 2022, p. 425). Apesar de corresponderem a 53,4% da população, explicam os autores, entre 2001 e 2015, embora a

população negra aumente, o percentual de negros matriculados nas redes de ensino superior cresce muito mais (ROSSI *ET AL*, 2022, p. 425).

Nesse sentido, foram evidenciados os avanços nos números de matriculados em instituições de ensino superior no Brasil a partir de análises pormenorizadas por região, raça e renda. Por conseguinte, observamos a democratização ao ingresso ao ensino superior e a redução das desigualdades sistêmicas da nossa sociedade. Contudo, a constitucionalização da austeridade fiscal no Brasil marcou o início do retrocesso, cujos autores indicam haver:

“1) queda dos valores da função Educação de 2015 a 2016 e redução do ritmo de crescimento nos anos seguintes em relação aos período pré-crise; 2) queda dos valores da subfunção Educação Superior de 2015 a 2016 (e em especial com ajuste nas despesas correntes), também com redução do ritmo em relação aos anos anteriores; 3) queda do orçamento do Reuni a partir de 2015; 4) possibilidade de perda de 50% dos recursos do Fundo Social do Pré-Sal (com recursos direcionados para saúde, educação e seguridade social). Outros números não relativos ao orçamento mostram que: 1) a quantidade de IFES estagnou desde 2014, ao contrário do que vinha ocorrendo desde o início da década; 2) da mesma forma, as matrículas nas IFES estacionam; 3) queda nas matrículas presenciais de 2015 a 2016 e de 2016 a 2017 (e, de 2014 a 2015 e de 2015 a 2016, caíram as matrículas nos cinco maiores cursos de licenciatura presencial no país); 4) há uma queda no número de novos contratos do FIES; 5) após uma interrupção do crescimento entre 2015 e 2016, as bolsas do Prouni continuam a crescer, porém em ritmo menor; 6) as matrículas em cursos presenciais e à distância (somadas) continuam crescendo após a crise, porém também a um ritmo menor” (ROSSI *ET AL*, 2022, p. 430).

Assim, a era das políticas educacionais promovidas pelos governos do PT foi interrompida com a destituição da presidenta Dilma, sob alegação de que a presidenta teria praticado as “pedaladas fiscais”, apesar de a 7ª Turma Especializada do Tribunal Regional Federal da 2ª Região (RJ e ES) extinguir o processo movido contra a presidente, já que não havia conjunto probatório suficiente que comprovasse prejuízo ao erário.⁹

Imediatamente após a destituição da presidenta Dilma, o presidente Michel Temer acelerou a votação da Emenda Constitucional 95/2016, o Teto de Gastos. De forma intempestiva também, Temer editou a Medida Provisória (MP 746/2016), a reforma do ensino médio, que já fora objeto de críticas por partir dessa origem autoritária (FERRETTI, 2018, p.25). A análise dos dados a seguir indicam que a institucionalização do Teto de Gastos marcou o início do retrocesso dos investimentos em educação.

⁹ CONJUR, TRF-2 extingue ação contra Dilma Rousseff por pedaladas fiscais, 2022, disponível em <<https://www.conjur.com.br/2022-mar-27/trf-extingue-acao-dilma-rousseff-pedaladas-fiscais>> acesso em 10 de fev 2023

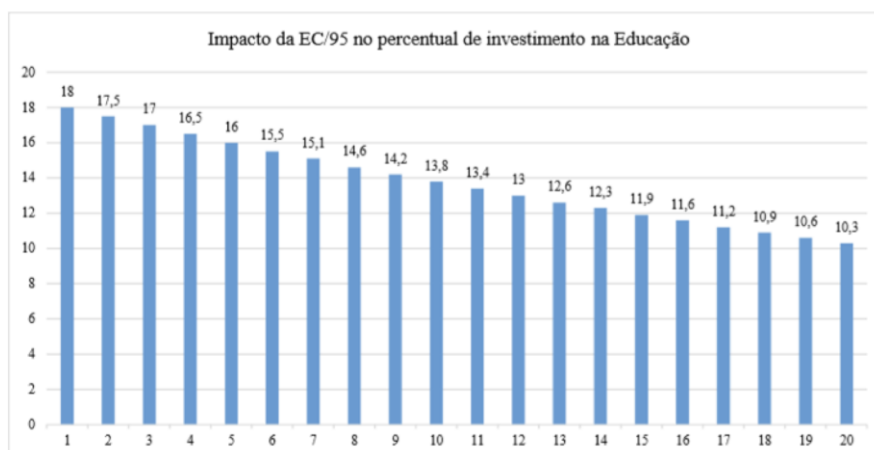
3.5 O teto de gastos e projeção de queda de investimentos em educação

Conforme já explicitado, a Constituição Federal de 1988, art. 212, determina a destinação mínima de 18% da Receita Líquida de Impostos (RLI) para gastos voltados à educação no âmbito da União e o mínimo de 25% para estados e municípios (Brasil 1988). Isso explica o aumento progressivo de investimentos públicos com educação entre os anos 2000 a 2015. Contudo, a nova regra fiscal, no artigo 110 do ADCT, ao determinar que os gastos primários dos próximos vinte anos tenham como referencial os valores observados em 2017, sendo corrigidos somente pelo IPCA, reverte a vinculação orçamentária à receita líquida de impostos anteriormente definida pela Constituição Cidadã. Os quadros a seguir lançam uma projeção em relação aos percentuais de gastos por ano. Rossi *et al* (2019, p. 2) realiza uma projeção dos valores que seriam investidos com base na antiga regra e os valores que serão efetivamente investidos após o teto de gastos:

Gráfico
Gasto primário do Governo Federal em percentagem do produto interno bruto (PIB), antes da Emenda Constitucional nº 95 (EC 95) e projeção até 2037.



Fonte: com base em dados do Tesouro Nacional.



Fonte: Silva, p. 60, 2018.

3.6 Queda de investimentos em educação em valores reais

Sobre o percentual de redução em valores reais, percebidos durante os primeiros anos de vigência do teto de gastos, especificamente sobre o Fundeb, como já explicado, a União tem a obrigação constitucional de complementar o fundo com recursos federais, em circunstâncias nas quais o mínimo por aluno determinado não for atingido (CARA; PELLANZA, 2021, p. 101). Em tese, a complementação da União ao Fundeb não entraria na base de cálculo do limite do teto de gastos. Contudo, conforme ilustrado por Silva (2021, p. 52):

“Importante lembrar, em 2018 o Presidente Michel Temer vetou a previsão de complemento de R\$ 1,5 bilhão ao Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb) aprovado na Lei Orçamentária Anual (LOA) de 2018, alegando que o aporte iria comprometer as contas públicas. Contudo, atitude interpretada como cuidado com as contas públicas pela elite do país e não como estratégia para manutenção das desigualdades”.

Sobre a redução dos investimentos, Silva ilustra uma matéria do UOL, na qual explica que o investimento em educação no Brasil já havia reduzido 56% entre 2014 e 2018, diminuindo de R\$ 11,3 bilhões para R\$ 4,9 bilhões. A projeção da Lei Orçamentária de 2019 indicava que o valor seria ainda menor, ficando em R\$ 4,2 bilhões. “A reportagem apresenta os seguintes valores: em 2014 foram R\$ 36,2 bilhões os recursos destinados à educação básica, em 2018, R\$ 29,3 bilhões, uma queda de 19%” (UOL, 2019, *apud*, SILVA, 2021, p. 62). Confirmando as projeções de queda, a matéria a seguir ilustra em valores reais a queda registrada no ano de 2019:

LE MONDE
diplomatique BRASIL

Edição do mês
Edição Janeiro 2023
Comprar

Home Edições Online Especiais TV Diplomatique Podcast Produtos

Acessar conta ASSINE

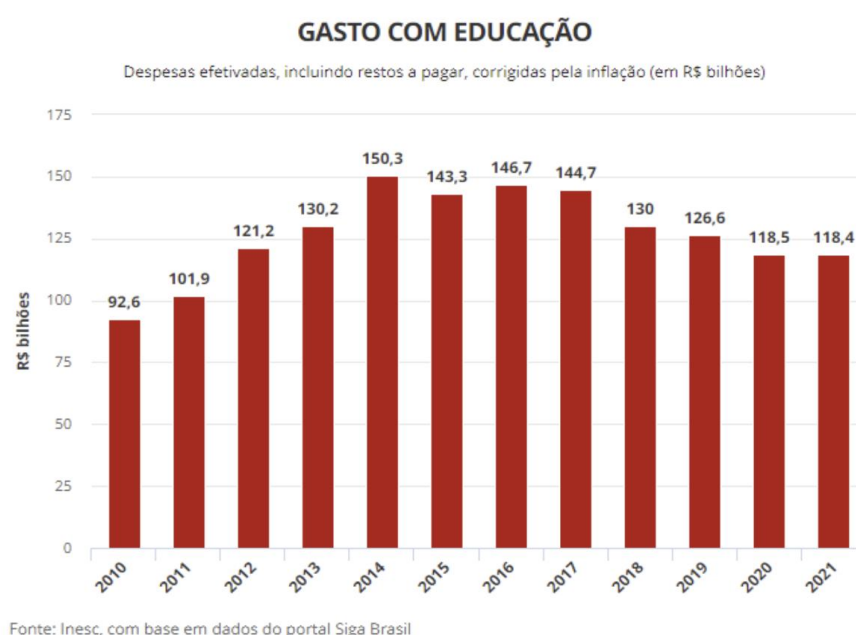
TETO DE GASTOS

Em 2019, a educação perdeu R\$ 32,6 bi para o Teto de Gastos

Acervo Online | Brasil
por **Andressa Pellanda**
26 de abril de 2020

Na matéria acima, Pellanda explica que desde a promulgação do teto de gastos, os prejuízos na área da educação pública já contabilizam R\$ 99,5 bilhões, sendo R\$ 32,6 bilhões

só em 2019, segundo cálculos da Campanha Nacional pelo Direito à Educação (Le monde diplomatique, 2020). Além disso, no que se refere a 2020, a execução orçamentária da pasta em questão ficou em torno de R\$ 126,9 bilhões. Em 2021, o valor das despesas autorizadas foi de R\$ 129,8 bilhões, apesar de a execução ter sido de R\$ 118,4 bilhões. “Segundo o Inesc, entre 2019 e 2021, a execução diminuiu R\$ 8 bilhões em termos reais. Para 2022, o instituto observa que o valor autorizado para educação (R\$ 123,7 bilhões) é R\$ 6,2 bilhões menor que a verba de 2021 (R\$ 129,8 bilhões)”¹⁰. O quadro a seguir ilustra o nível de investimentos em educação no período analisado:



Portanto, com base nos dados apresentados, foi evidenciada a crescente alfabetização e o aumento do número de matriculados em instituições formais de ensino superior, sobretudo de grupos historicamente vulneráveis. É necessário reconhecer que existem grupos sociais que sofreram processos históricos de escravidão, exploração e silenciamento. Em muitas realidades históricas, as instituições sociais e econômicas foram edificadas sobre processos de escravidão e discriminação, apoiados por constructos ideológicos e pseudocientíficos que legitimaram e justificaram esses processos, de forma que a desigualdade, o racismo e a misoginia assumem condições estruturais.

¹⁰ ASSUFRGS, Investimento em educação é o menor em dez anos, mostra levantamento; 2022; disponível em <https://www.assufrgs.org.br/2022/05/13/investimento-em-educacao-e-o-menor-em-dez-anos-mostra-levantamento/>; acesso em 12 de fev 2023

Como resultado histórico, existem grupos que estão em condições de privilégios em relação a outros. Por conseguinte, é necessário haver políticas a fim de contrabalancear esses efeitos, sendo, portanto, somente o acesso formal aos direitos políticos insuficiente no processo de reparação histórica e a presunção liberal de universalidade tão problemática. A previsão constitucional de direitos fundamentais foi substancial ao avançar nesse processo de reparação de desigualdades históricas, bem como a regulamentação de políticas sociais na busca de efetivá-los. Avanços esses que encontraram grande dificuldade de se consolidar com a constitucionalização da austeridade no Brasil.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A história econômica contemporânea possui como características definidoras a economia globalizada, a liberalização financeira e a afirmação paradigmática da austeridade. Como implicação, os Estados tiveram que adotar normas de política econômica impostas pelas principais instituições financeiras do mundo como condição para se inscreverem economicamente na ordem globalizada. No primeiro capítulo, ilustrou-se como a austeridade se afirmou como corrente teórica dominante e o conceito de sustentabilidade da dívida pública como pressuposto *sine qua non* para um melhor cenário econômico. Isso porque, a geração sistemática de superávits primários, um câmbio pouco regulado e as metas de inflação representam uma política econômica responsável e aberta às aplicações financeiras mundiais. Nesse contexto, os adeptos dessa corrente teórica defendem que os agentes econômicos se sentem confiantes a realizarem investimentos nos países, abrindo espaço para um círculo virtuoso na economia.

Contudo, Lopreato ilustra que o conceito de sustentabilidade da dívida se baseia em uma natureza prospectiva, que o deixa aberto a uma ampla gama de incertezas econômicas, sobretudo se consideradas as economias de países emergentes. As constantes alterações próprias das finanças globais e a instabilidade geram flutuações das variáveis macroeconômicas, modificando, de forma súbita, as avaliações que até então consideravam a trajetória da dívida sustentável. Por outro lado, teóricos como Rossi ilustram como a austeridade gera efeitos contraproducentes na economia, sobretudo em contextos de retração econômica. Assim, apesar de não entregar os efeitos prometidos, a austeridade tem assegurado espaços perfeitos para a valorização do capital financeiro e tem relegado a população dos países à pobreza ao negar o acesso aos direitos mais básicos, já que possui como pressuposto essencial a diminuição dos investimentos governamentais. Portanto, a austeridade assegura o grande contingente de mão de obra barata, condição que é tão necessária à manutenção do capitalismo.

A partir da análise dos dados, o presente trabalho de pesquisa indica que a previsão constitucional do direito à educação e a regulamentação de políticas educacionais voltadas tanto para a educação primária quanto para a educação superior tiveram como resultado o avanço na alfabetização das classes populares, bem como a ocupação de instituições de ensino superior, jamais vistas antes na história deste país. Contudo, a ascensão social das massas não se limitou ao acesso à educação, mas as políticas de orientação keynesiana geraram emprego e renda, elevando a qualidade geral de vida das classes populares.

Após anos de conquistas sociais, a presidenta Dilma, eleita por meio do Partido dos Trabalhadores, foi destituída do cargo. Imediatamente após sua destituição, o vice-presidente, Michel Temer, pressionou no Congresso a aprovação da Emenda Constitucional 95/2016, cujas limitações das despesas primárias dificultaram a continuidade das políticas educacionais, sobretudo a relativa ao Programa Nacional de Educação (PNE). De forma intempestiva também, editou a Medida Provisória 746/2016, aprovada sob a forma da Lei nº 13.415, que instituiu a Reforma do Ensino Médio. A formulação da Reforma contou com ampla participação e pressão de setores ligados ao empresariado brasileiro e instituiu uma reorganização curricular, que eliminou a obrigatoriedade de disciplinas como Filosofia, Artes e Sociologia e estabeleceu a especialização precoce ao ofertar, em seu lugar, a educação técnica-profissionalizante. Conforme explicado por Ferretti, a Lei 13.415 representa a afirmação da busca de hegemonia, no campo educacional, pelos setores da burguesia da sociedade capitalista brasileira, que buscam implementar uma educação regida com base em princípios mercadológicos e na repressão ao pensamento crítico.

A análise dos fundamentos filosóficos de Freire, bem como das contribuições teóricas de Gramsci, contribui para o entendimento do porquê da constante repressão à uma educação problematizadora, que fomenta o pensar crítico dos estudantes. A manutenção do *status quo*, isto é, de uma ordem econômica fundada na propriedade privada dos meios de produção e de um regime político e institucional que a legitime juridicamente, pressupõe a alienação das classes populares das condições de opressão em que vivem. Não por acaso, Freire afirmava que para que o homem oprimido pudesse se libertar e não continuar se sujeitando à opressão de comandos estranhos a ele, a educação representava o único método capaz de libertar toda aquela massa das formas opressivas de que eram vítimas.

Portanto, durante o governo Temer, se percebe a tentativa de assegurar precipuamente o pagamento da dívida pública e os retornos esperados do capital financeiro às custas do direito à educação. Combinado a isso, a repressão à educação problematizadora representada pela reforma do ensino médio, sobretudo se consideradas as implicações políticas de uma educação que questiona a ordem capitalista vigente, nos leva a defender o desmonte da educação como uma escolha política. Assim, longe de representar apenas uma política que busca um melhor cenário econômico por meio da sustentabilidade da dívida, o teto de gastos representa uma restrição fiscal a serviço do capital.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

AZEVEDO, J. A. *Fundamentos filosóficos da pedagogia de Paulo Freire*. Akropolis Umuarama, v. 18, n. 1, p. 37-47, jan./mar. 2010.

ASSUFRGS, *Investimento em educação é o menor em dez anos, mostra levantamento; 2022*; disponível em <https://www.assufrgs.org.br/2022/05/13/investimento-em-educacao-e-o-menor-em-dez-anos-mostra-levantamento/> acesso em 12 de fev 2023

BOYER, R. *Estado, mercado e desenvolvimento: uma nova síntese para o século XXI?* Economia e Sociedade, Campinas. v. 12, p. 1-20, 1999.

CARNOY, Martin; *Estado e Teoria Política*, 4. ed., São Paulo, Papirus, 1994. p. 89-117.

CANAL PROVOCA. Rita Von Hunty reflete sobre o tipo de educação que é ofertada no Brasil. Youtube, 26 de Jan 2022. Disponível em <[Rita Von Hunty reflete sobre o tipo de educação que é ofertada no Brasil - YouTube](#)> . Acesso em 13 de Jan 2023

CARA; PELLANZA. 2018. *Avanços e retrocessos na Educação Básica: da Constituição de 1988 à Emenda Constitucional 95*.

CENPEC, 2019. *Ex-ministros em defesa da educação*, disponível em <[Ex-ministros em defesa da educação \(cenpec.org.br\)](#)> acesso em 07 de Fev de 2023

CNN, *Negros e pardos em universidades federais passam de 41% para 52% em dez anos; 2022*; disponível em <[Negros e pardos em universidades federais passam de 41% para 52% em dez anos \(cnnbrasil.com.br\)](#)> acesso em 28 de Jan 2023

CONJUR, *TRF-2 extingue ação contra Dilma Rousseff por pedaladas fiscais*, 2022, disponível em <<https://www.conjur.com.br/2022-mar-27/trf-extingue-acao-dilma-rousseff-pedaladas-fiscais>> acesso em 10 de fev 2023

FREIRE, *Educação como prática da liberdade*. 9. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1979.

ENGELS; 1880. *Do socialismo utópico ao socialismo científico*. 13ª edição. Ed. Global Editora.

FERRARO, A. *A trajetória das taxas de alfabetização no Brasil nas décadas de 1990 e 2000*. Educ. Soc. 32 (117), Dez 2011

FERRETTI, C. J. (2018). *A reforma do Ensino Médio e sua questionável concepção de qualidade da educação*. *Estudos Avançados*, 32(93), 25-42. <https://doi.org/10.5935/0103-4014.20180028>

FIGUEIREDO, L. *O papel do Estado para Adam Smith*. Belo Horizonte: UFMG/CEDEPLAR, 1997, 35p. (Texto para discussão, n. 110)

FIES, Portal Único de Acesso ao Ensino Superior; disponível em <[Portal Único de Acesso ao Ensino Superior \(mec.gov.br\)](#)> acesso em 28 de Jan 2023

GLOSSÁRIO CEALE, Alfabetização; disponível em <https://www.ceale.fae.ufmg.br/glossarioceale/verbetes/alfabetizacao> acesso em 2 de fev 2023
CNN, Número de crianças brasileiras que não sabem ler e escrever cresce 66% na pandemia; 2022; acesso em 3 de fev 2023

GOMES ET AL, 2020. *Efeitos fiscais e macroeconômicos da emenda constitucional do teto de gastos (n 95/2016)* v.30 n.3, p.893-920, 2020.

GOUVEIA, A. B. (2022). *Valorização do magistério e o novo Fundeb: desafios no contexto da austeridade fiscal*. Retratos Da Escola, 15(33), 751–766.

HARNECKER M. *Os Conceitos Elementares do Materialismo Histórico*. 2ª edição. São Paulo: Global Editora e Distribuidora Ltda, 1983.

HEGELE, Fabiane. 2017. *Ortodoxia e heterodoxia na economia: um debate sobre as consequências da PEC do teto dos gastos públicos*. v.3 n.1, 2017

JALORETTO, C. *Senhoriagem e financiamento do setor público*. Brasília: Universidade de Brasília UnB, 2005.

JORGE, J. *A ideologia de Paulo Freire*. São Paulo: Loyola, 1979.

LE MONDE DIPLOMATIQUE 2020; *Em 2019, a educação perdeu R\$ 32,6 bi para o teto de gastos*, disponível em <[A educação perdeu R\\$ 32,6 bi para a EC 95 do Teto de Gastos \(diplomatique.org.br\)](https://diplomatique.org.br)>

LOPREATO, F. *O papel da política fiscal: um exame da visão convencional*. Campinas: Unicamp. IE, fev, 2006. (Texto para Discussão n. 119)

LOPREATO. *Um olhar sobre a política fiscal recente*, Campinas: Unicamp. IE, dez, 2002.

MARIANO, 2017. *Emenda constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre*. Revista de Investigações Constitucionais, Curitiba, vol. 4, n. 1, p. 259-281, jan./abr. 2017.

MENDES, Danielle Cristina de Brito. *Fundeb: avanços e limites no financiamento da educação básica no Brasil*. Revista Eletrônica de Educação. São Carlos, SP: UFSCAR, v. 6, no. 2, p. 392-412, nov. 2012.

OLIVEIRA; Pochmann; Matos; 2022. *Inclusão interrompida? Educação superior no Brasil no início do século 21*; Economia e Sociedade 31 (2), May-Aug 2022

OLIVEIRA, A. L. M. de .; POCHMANN, M. .; ROSSI, P. *Inclusão interrompida? Educação Superior no Brasil no início do século 21*. Economia e Sociedade, Campinas, SP, v. 31, n. 2, p. 417–437, 2022. Disponível em: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8670773>. Acesso em: 8 fev. 2023.

FREIRE, *Pedagogia do oprimido*. 3. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1975.

PNAD CONTÍNUA, Ed. 2019, disponível em <[PNAD_Educacao_2019.indd \(ibge.gov.br\)](#)> acesso em 12 de fev de 2023

PROUNI, Programa Universidade para Todos; disponível em <[Prouni - Legislação 2022 \(mec.gov.br\)](#)> Acesso em 28 de Jan 2023

ROSSI ET AL, *Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil*. Economia e Sociedade, Campinas, v. 40, 2019.

ROSSI ET AL, *Economia pós-pandemia: desmontando os mitos da austeridade fiscal e construindo um novo paradigma econômico*. 2021. Ed. Autonomia Literária.

SCIELO, Mariano. 2017. *Emenda Constitucional 95/2016 e o teto dos gastos públicos: Brasil de volta ao estado de exceção econômico e ao capitalismo do desastre*. Artigos; Rev. Investig. Const. 4 (1), Jan-Apr 2017

SILVEIRA, A. 2011. *Judicialização da educação para a efetivação do direito à educação básica*. *Jornal de Políticas Educacionais*. n° 9 | Janeiro-Junho de 2011 | PP. 30–40

SILVA; MOREIRA; 2020. *Plano Nacional de Educação de 2014-2024: um desafio da alfabetização da população de 15 anos*. Anais do I Colóquios de Política e Gestão da Educação-n.1, 2020, p.524-530.

SILVA, 2021. *A austeridade fiscal e a Educação Básica no Brasil: 2014-2018*. Tesis de maestría, Flacso Brasil.

VILELLA; Vaz. *Regras fiscais no Brasil: teoria e prática*; 2021. Rio de Janeiro: UFRJ. Modalidade: Artigo;

ZITKOSKI. *Paulo Freire & a Educação*, 2006. Ed. Autêntica

10 desafios do ensino médio no Brasil: para garantir o direito de aprender de adolescentes de 15 a 17 anos / [coordenação Mário Volpi, Maria de Saete Silva e Júlia Ribeiro]. – 1. ed. – Brasília, DF: UNICEF, 2014.