

## Crises do Capital, Austeridade e Educação no Brasil

### Crisis of Capital, Austerity and Education in Brazil

### Crisis del Capital, Austeridad y Educación en Brasil

Recebido: 31/01/2021 | Revisado: 02/02/2021 | Aceito: 17/02/2021 | Publicado: 25/02/2021

**Alda Maria Duarte Araújo Castro**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6740-6257>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

E-mail: [aldacastro01@hotmail.com](mailto:aldacastro01@hotmail.com)

**Íkaro de Paula Santos**

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2462-4638>

Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Brasil

E-mail: [ikaro\\_depaula@hotmail.com](mailto:ikaro_depaula@hotmail.com)

#### Resumo

O Presente artigo tem como objetivo analisar como as políticas de austeridade foram tomadas, no Brasil e em outros países, como a principal estratégia de superação dos efeitos desencadeados pela crise global do capital ocorrida em 2008, e como a adoção destas medidas impactou nos diversos setores sociais, com destaque para a educação. Para tal tarefa, foram utilizados dados estatísticos do Banco Central e também do Portal da Transparência, além da revisão bibliográfica que elencou autores como Antunes (2015); Blyth (2017); Carcanholo (2010) e Rossi et al. (2019). O estudo realizado indicou que o processo de austeridade no Brasil assumiu contornos particulares em relação a outros países e que as mesmas não entregaram o desenvolvimento econômico prometido. Verificou-se também que a austeridade ultrapassa políticas efêmeras de retração fiscal, caracterizando-as como um pilar do neoliberalismo no seu atual estágio de desenvolvimento. No âmbito da educação, a retração fiscal representa um entrave para a superação de desigualdades históricas e coloca em xeque políticas de Estado estruturantes do setor.

**Palavras-chave:** Crises do capital; Austeridade; Educação; Neoliberalismo.

#### Abstract

The aim of this article is to analyze how the austerity policies were taken, in Brazil and in others countries, as the main strategy of overcome of effects unleashed for the global crisis of capital occurred in 2008, and how the adoption of these measures impacted at many social sections, in the spotlight the Education. Statistical datas were used for this task from Central Bank and also Transparency Portal, besides the bibliographic review that listed authors as Antunes (2015); Blyth (2017); Carcanholo (2010) and Rossi et al. (2019). The performed study indicated that the austerity process in Brazil reached particular outlines in relation to others countries and that process failed to get the promised economic development. Also it was verified that the austerity surpasses ephemeral policies of fiscal retraction, featuring as a pillar of neoliberalism at its current stage of development. In Education, the fiscal retraction represents a obstacle to the overcome of historical inequalities and puts in check structuring state policies of the section.

**Keywords:** Crisis of capital; Austerity; Education; Neoliberalism.

#### Resumen

El presente artículo tiene como propósito analizar cómo las políticas de austeridad se tomaron, en Brasil y en otros países, como la principal estrategia de superación de los efectos desencadenados por la crisis global del capital que ocurrió en 2008, y cómo la adopción de estas medidas impactó en los varios sectores sociales, con destaque para la educación. Para esta tarea, se utilizaron datos estadísticos del Banco Central y también del Portal de Transparencia, además de la revisión bibliográfica que enumeró autores como Antunes (2015); Blyth (2017); Carcanholo (2010) y Rossi et al. (2019). El estudio realizado reveló que el proceso de austeridad en Brasil asumió características particulares en relación a otros países y que no entregaron el desarrollo económico prometido. También se verificó que la austeridad va más allá de las políticas efímeras de retracción fiscal, caracterizándolas como un pilar del neoliberalismo en su actual etapa de desarrollo. En el área de la educación, la retracción fiscal representa un obstáculo para superar las desigualdades históricas y cuestiona políticas de Estado estructurales do sector.

**Palabras clave:** Crisis del Capital; Austeridad; Educación; Neoliberalismo.

## 1. Introdução

No ano de 2007 o capitalismo global foi abalado mais uma vez pela saturação de suas contradições estruturantes, fazendo emergir uma nova crise econômica que ficou conhecida por “crise dos *subprimes*”, engendrada no principal centro

capitalista mundial, os Estados Unidos da América (EUA). Os impactos desta crise foram experimentados de forma particular entre os diversos países e, especialmente no Brasil, representou a derrocada de um ciclo de formulação de políticas sociais e econômicas pautadas pela perspectiva do neodesenvolvimentismo, configurando uma volta ao neoliberalismo e ao estreito atendimento dos interesses do mercado.

Diferente da primeira expressão do neoliberalismo no Brasil vivido entre os governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso (FHC), em que este programa econômico era tomado por seus defensores como sinônimo de modernização e fator de competitividade no mercado global, em sua segunda aparição o modelo é considerado como um mecanismo de adequação das contas públicas após uma suposta “farra fiscal” ou explosão da dívida pública, gerando a necessidade do estabelecimento de medidas de austeridade, tal qual vivido por vários países da Europa e propagado por organismos internacionais, como sinônimo de estabilização financeira – condição fundamental para a saúde financeira das contas públicas dos países.

A referida crise global, articulada à correlação de forças estabelecida em torno da direção do Estado brasileiro, são tomadas no presente trabalho como elementos explicativos para a compreensão do progressivo adensamento das políticas de austeridade implementadas no Brasil e dos respectivos efeitos que estas impuseram para a educação pública.

O fio condutor da reflexão aqui posta tem como referência a análise histórica e dialética dos quatro últimos governos brasileiros, sem perder de vista suas contradições internas e respectivos graus de adesão à perspectiva da austeridade como forma contemporânea do Estado por cada um deles. Por esta orientação, foi possível perceber a gradativa consolidação destas políticas, que atravessaram tanto governos de abordagem progressistas, quanto conservadoras e retrógradas, materializada pela gradual e multifacetada redução da capacidade do Estado de se posicionar como equalizador social frente às deteriorações das condições de vida e de trabalho, causadas pela sociedade de mercado e acentuadas pelos eventos das crises cíclicas do capital.

Com vistas a dar conta desta tarefa, o artigo foi organizado em quatro etapas, fazendo o caminho do geral para o específico. Deste modo, na primeira seção, discutiu-se o papel das crises cíclicas do capitalismo para a recomposição das taxas de acumulação e as particularidades da crise de 2008; na segunda parte se objetiva analisar o perfil do cenário econômico brasileiro anteriormente à crise econômica dos *subprimes* em 2008, seus efeitos na economia do país e como as orientações austeras foram sendo incorporadas no seu arcabouço jurídico; já na terceira seção são analisados os efeitos das políticas de austeridade sobre a educação brasileira. Por fim, as considerações finais concluem o estudo realizado nesse trabalho.

## 2. Metodologia

O trabalho de pesquisa que originou o presente artigo deu-se inicialmente através da pesquisa bibliográfica, entendendo esta como aquela que é “desenvolvida com base em material já elaborado, constituído principalmente de livros e artigos científicos” (Gil, 2007, p. 44). Esta etapa do trabalho baseou-se no trabalho de autores que discutem os efeitos do desenvolvimento do capitalismo na contemporaneidade sobre o mundo do trabalho e do orçamento público, com destaque para Antunes (2015); Blyth (2017); Carcanholo (2010) e Rossi (2019), dentre outros.

Concomitante a esta atividade, foram feitas análises de dados estatísticos produzidos pelo Banco Central do Brasil (BC). Estes dados encontram-se disponíveis na aba “estatísticas” do sítio eletrônico da instituição, os quais podem ser agrupados de diversas formas, a partir dos interesses dos pesquisadores. Esta etapa da pesquisa sedimentou quantitativamente as constatações teóricas já feitas na etapa anterior.

## 3. Crises Cíclicas do Capital e o Episódio dos *Subprimes* em 2008

A ocorrência de crises financeiras apresenta-se historicamente como um elemento integrante da realidade, o qual

antecede o próprio capitalismo e não desaparecerá quando este modelo for superado (Amaral, 2009). Apesar dessa perenidade histórica, o surgimento do capitalismo agregou novas características a estes processos, como a ampliação do seu alcance geográfico; o encurtamento dos intervalos entre suas ocorrências; e, principalmente, tornou as crises econômicas parte constituinte da economia contemporânea.

As crises do capital não podem ser tomadas como momentos caóticos em que vários problemas se somam, fazendo com que elas venham a ocorrer como um tipo de maré de azar. No capitalismo, os fenômenos das crises são necessariamente constantes e cíclicos, na medida em que é através destes episódios que o capital encontra novas formas de dar continuidade a seu curso incessante de produção de mais-valor, sem o qual todo o sistema sucumbiria.

A produção de mais-valor, como bem descreveu Marx (2013), constitui o elemento essencial do capitalismo. Esta particularidade, no entanto, é determinada pelas próprias limitações concretas da realidade. Em outras palavras, o processo de expansão tem como obstáculos questões como a disposição de recursos naturais, mercado consumidor, fluxos de capitais disponíveis, para citar alguns. Assim, a exaustão desta contradição (expansão ilimitada sobre uma realidade finita) produz os gatilhos necessários para o desencadeamento de crises econômicas. Com isso, revela-se mais uma categoria inerente ao capital, a expansão, que na visão de Harvey (2005) é a forma como o capitalismo consegue escapar de sua própria contradição.

Por seu turno, as crises são tanto causadas pela própria forma concreta do capital, como também lhe servem como meio para abrir novas fronteiras de valorização, ou seja, novos mercados. Nas palavras de Carcanholo (2010, p. 1), “se quisermos encontrar a(s) causa(s) da crise, devemos enfrentar o fato de que o capitalismo, recorrentemente, entra em crise porque cresceu, e voltará a crescer porque entrou em crise”. Daí fica latente a funcionalidade das crises dentro do sistema capitalista.

Com base no exposto, a crise dos *subprimes* de 2008 não pode ser encarada como um acontecimento extraordinário. Todavia, suas causas e, mais relevante ainda, seus efeitos, constituem particularidades importantes para a compreensão do tempo presente e bons apontamentos do que esperar para o futuro.

Como assinalam Stiglitz (2010) e Blyth (2017), a crise dos *subprimes* foi uma crise essencialmente do sistema financeiro estadunidense. Ela se deu pela combinação de fatores como uma profunda desregulação do sistema bancário do país, o que levou os bancos e mesmo empresas a criarem uma infinidade de produtos financeiros, sendo boa parte deles títulos atrelados a imóveis, os quais gradativamente foram sendo usados como garantias para tomada de novos empréstimos com outros bancos, de modo a formar uma grande teia de conexões de dívidas entre todos os agentes do sistema; ao passo que o setor imobiliário, que até então vivia uma franca expansão, passou a esfriar sua demanda e com isso começou a dar sinais de esgotamento, representando a ameaça de insolvência de alguns títulos. O pânico tomou conta dos especuladores do mercado financeiro, resultando numa súbita retração do crédito e na exposição de toda a fragilidade de um grande sistema financeiro especulativo em que seus títulos haviam perdido o nexos com a realidade.

Se a culpa pela crise se deu essencialmente pela atuação do mercado financeiro, os efeitos provocados por ela, por outro lado, não foram atribuídos aos respectivos responsáveis. Em seu lugar, o governo estadunidense optou por fazer um grande socorro aos bancos lançando mão do dinheiro público para converter o prejuízo do setor privado em dívida pública, um tipo de socialismo às avessas. Apesar da incompletude dos dados para dimensionar o volume deste socorro financeiro, de acordo com cálculos do Fundo Monetário Internacional (FMI), estima-se que o resgate foi da ordem de US\$1,75 trilhões, podendo chegar a US\$9 trilhões quando são considerados os valores dos contratos com bancos centrais estrangeiros, e até US\$ 13 trilhões ao considerar a perda do PIB estadunidense (Blyth, 2017, p. 79).

Apesar do grande volume de dinheiro que o setor público despreendeu para o socorro aos bancos, os apoiadores do sistema financeiro empenharam-se em construir narrativas que arrefecessem as críticas a ele endereçadas. Assim, passou-se a veicular a ideia de que a confiança no mercado era algo fundamental para sua estabilidade e que a crise foi resultado da queda de confiança dos investidores com a segurança financeira de seus países em função da ampliação da dívida pública. Nesta direção,

a solução e prevenção futura de novas crises passaria por uma grande vigilância acerca dos gastos públicos, e aqui a ideia da austeridade passou a se constituir como um horizonte a ser perseguido pelos vários países do mundo (Blyth, 2017).

Ainda conforme Blyth (2017, p. 22), a austeridade pode ser compreendida como “uma forma de deflação voluntária em que a economia se ajusta através da redução de salários, preços e despesa pública para reestabelecer a competitividade, que (supostamente) se consegue melhor cortando o orçamento do Estado, as dívidas e os déficits”. A implementação desse tipo de política, acreditam seus defensores, inspiraria a confiança empresarial, uma vez que o governo não estaria esvaziando o mercado de investimento ao sugar todo o capital disponível através da elevação de impostos ou aumentando as dívidas das nações.

A orientação dos orçamentos públicos na perspectiva da austeridade representa, por um lado, uma franca oposição ao ideário de constituição de uma sociedade pautada pela garantia de direitos fundamentais aos seus cidadãos, ou seja, a construção de um estado de bem-estar social, na mesma medida que advoga ao capital local de destaque na organização da sociedade, a qual passa a reproduzir os mesmos elementos excludentes constituintes do capital.

#### **4. O Brasil pré-crise de 2008 e Avanço da Austeridade como Política de Estado**

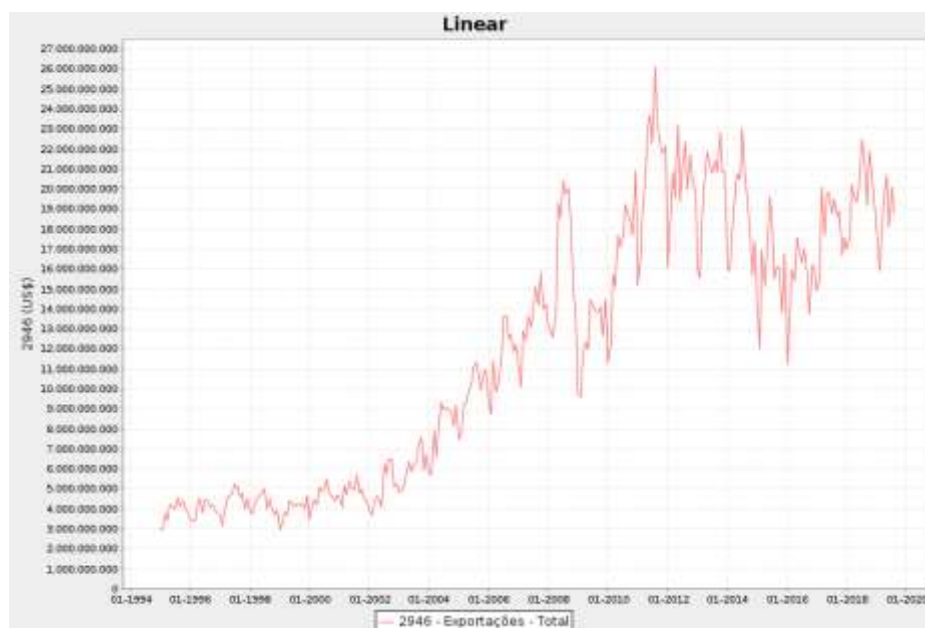
O cenário econômico brasileiro, antes do desencadeamento da crise dos *subprimes*, encontrava-se em um momento de expansão, pautado principalmente por políticas afirmativas como a valorização do salário-mínimo, o que permitiu que o consumo doméstico se tornasse mais viável, apesar do endividamento dessas famílias. De acordo com Cano e Silva (2010, p. 15), o país se encontrava com

mercados de crédito em expansão, crescimento firme da demanda doméstica (com forte endividamento familiar), setor privado com recursos para investir, redução do desemprego, aumento dos empregos formais, crescimento da massa real de salários e redução das desigualdades, além de investimentos e produtividade em expansão e quantidade de reservas elevadas.

Esse cenário descrito acima colocava tanto a elite brasileira como a classe trabalhadora em um estado de conciliação de classes. Sem perder de vista outras contradições internas estruturantes do governo Luiz Inácio Lula da Silva, que contribuíam para essa sinergia entre classes antagônicas (como o transformismo vivido dentro de movimentos sociais e sindicatos), a decisão cabal de honrar os acordos econômicos estabelecidos pelo governo anterior, sobre a direção de FHC, criou um estado de calma entre o empresariado e especuladores, na mesma medida que permitiu acesso e consumo à classe trabalhadora.

Para além destas contradições, durante o período do governo Lula o país vivenciou uma alta demanda internacional pelas *commodities* brasileiras, o que reverberou num forte crescimento das exportações, conforme pode-se constatar no gráfico a seguir.

**Gráfico 1** – Total de exportações do Brasil entre os anos de 1995 e 2019.



Fonte: Banco Central (1995-2019).

No Gráfico acima é possível visualizar o impacto da crise na exportação entre os anos 2008 e 2009, só conseguindo retomar ao mesmo patamar pré-crise no final do mandato em 2010, o que indica que a crise dos *subprimes* atingiu de maneira aguda a movimentação das *commodities* brasileiras no mercado externo nesse período.

Como estratégia de continuidade à política de superávit primário e dos índices econômicos experimentados até então, o mercado interno passou a ser o novo eixo de escoamento da produção no país. Este caminho, igualmente conciliador de classe, ocorreu por meio da “redução de impostos em setores importantes da economia, como o automobilístico, o eletrodoméstico e a construção civil, todos estes incorporadores de força de trabalho, expandindo o mercado interno, compensando a retração do mercado externo” (Antunes, 2015, p. 11).

Estas medidas garantiram temporariamente a manutenção dos padrões de consumo e de emprego vivenciados antes da crise de 2008. Na prática, o acúmulo destas medidas representou, em matéria de orçamento, uma progressiva diminuição de arrecadação de impostos. O desdobramento destas decisões, no entanto, tem como principal efeito a diminuição da capacidade do Estado de realizar investimentos e financiar políticas sociais, promovendo alguma medida de equidade social. Todavia, dado ao ambiente econômico vivido, a percepção desta realidade era ofuscada ou simplesmente empurrada para depois, o que é mais provável.

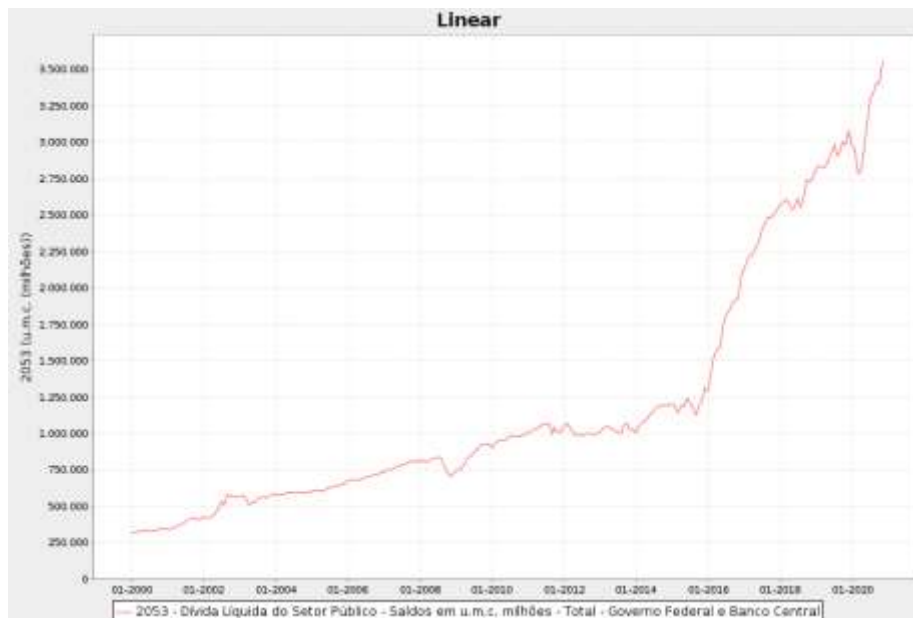
Com a vitória nas eleições nacionais de 2010, Dilma Vana Rousseff é eleita a primeira presidenta do país, herdando do governo anterior as linhas gerais de enfrentamento à crise de 2008. De acordo com Antunes (2015, p. 13):

Dilma manteve basicamente o receituário do segundo governo Lula: crescimento econômico com ênfase na expansão do mercado interno; incentivo à produção de commodities para a exportação (beneficiando especialmente o capital vinculado ao agronegócio); redução de tributos que beneficiam os grandes capitais (industrial, construção civil etc.), mantendo uma política financeira preservadora – em grande parte de seu governo – dos juros altos, procurando garantir o apoio do sistema financeiro.

Enquanto o governo Dilma percorria os trilhos do estímulo à economia através do Estado, outros países pelo mundo, principalmente na Europa, passam a adotar medidas de austeridade e contração do gasto público, seguindo as orientações da Troika, inclusive como condição para receber socorros financeiros, como nos casos da Grécia e Portugal. Neste contexto, a crescente dívida pública brasileira vivida no período do governo Dilma passa a ser alvo de atenção, não por algum tipo de

“explosão” dos gastos, como pode ser visto entre os anos de 2011 a 2016 do gráfico 02, mas tão somente por dar continuidade a um fluxo de endividamento anterior a este governo.

**Gráfico 2** – Evolução da dívida do setor público brasileiro entre os anos de 2000 e 2020.



Fonte: Banco Central (2000-2020).

Ao se deparar com esta tela, o governo Dilma retoma “a intervenção sistemática do Estado na economia, de modo não visto quando Lula estava na presidência” (Singer & Loureiro, 2016, p. 16). Esta intervenção tinha como principal alvo o combate aos juros altos, e para isto contou com o apoio dos bancos públicos e com mudança nas regras da poupança, forçando a redução do *spread* bancário pelo setor financeiro privado. O que parecia ser a vitória dos desenvolvimentistas sobre o sistema especulativo tomou um grande contragolpe quando o Banco Central voltou a elevar a taxa de Selic a partir de abril de 2013, devolvendo ao sistema financeiro o controle sobre a política econômica (Singer & Loureiro, 2016). Com estas medidas o governo Dilma tinha se colocado em rota de colisão com o capital hegemônico global e detentor de grande poder político no Brasil. Nesta direção, este governo já não era mais interessante aos especuladores do mercado financeiro.

É nesse contexto que a burguesia nacional começa a se movimentar para garantir seus padrões de reprodução do capital, que já não se encontravam no mesmo nível do vivenciado no governo Lula. Fruto dessa correlação de forças, presenciamos uma eleição extremamente agressiva em que Dilma consegue se reeleger com a menor margem de votos em relação a seu opositor desde o período democrático.

O segundo mandato de Dilma é também o início do ciclo das políticas de austeridade no Brasil. Como forma de acalmar os ânimos do mercado financeiro, Guido Mantega, até então ministro da Fazenda e de inclinação desenvolvimentista, é substituído por Joaquim Levy, fortemente vinculado ao capital financeiro, trabalhando, antes de assumir a pasta, no banco Bradesco. A Joaquim Levy coube a responsabilidade de “implementar um ajuste fiscal profundamente recessivo, que começou com apoio de todas as grandes frações do capital” (Antunes, 2015, p. 20).

Ensaia-se, nesse período, uma reforma da previdência que não logrou êxito, assim como algumas alterações no direito trabalhista, mais especificamente no mecanismo de obtenção do seguro-desemprego. Por outro lado, desencadeia-se um amplo processo de retirada dos subsídios implementados pelo governo Lula: o descontrole de preços importantes para as famílias, como dos combustíveis e do gás de cozinha, e o mais importante, sucessivos arrochos nas contas públicas, que só em 2015 foram da ordem de quase 70 (setenta) bilhões de reais (Taffarel & Munarin, 2015).

Estas medidas de austeridade, assim como em vários outros países, resultaram em um efeito contrário em relação ao que era propagado por seus defensores: ao invés de estimular a economia pela confiança do empresariado, estas medidas causaram maior recessão na economia (Blyth, 2017). Por sua vez, afirma Antunes (2015) que

ao intensificar a recessão e aumentar explosivamente os juros, ao longo de 2015, [o governo] despertou um crescente descontentamento dos setores industriais que veem seus lucros reduzirem-se significativamente, na medida em que o PIB (Produto Interno Brasileiro) se encolhe e que se endividam pelo crescimento expressivo dos juros (p.20).

Nessa altura o governo Dilma já tinha perdido muito de sua popularidade devido a uma confluência de fatores: o descontentamento dos setores progressistas que viam ser pautadas pelo governo medidas as quais não condiziam com as bandeiras historicamente defendidas pelo Partido dos Trabalhadores (PT); descontentamento das famílias que sentiam empiricamente o crescimento do desemprego; as grandes marchas de 2013 registrando a insatisfação da população com seus representantes; e os ataques sucessivos da grande mídia institucional, os quais foram acumulando-se e destruíram a capacidade de governar da presidenta.

Esse conjunto de fatores pode ser considerado um dos motivos pela realização das políticas de austeridade durante o governo de Dilma Vana Rousseff, que se viu impelida a absorver tais políticas como mecanismo de apaziguamento dos conflitos com os representantes do mercado. Essas políticas austeras também ocasionaram o enfraquecimento de medidas tradicionais de governabilidade, como distribuição de verbas para emendas e/ou obras e distribuição de cargos públicos, o que ocasionou também a redução da popularidade da mandatária no setor parlamentar. De acordo com Bastos (2017, p. 5), ao

Realizar uma contração fiscal em meio a uma recessão sempre traz custos políticos mesmo para um governo com ampla governabilidade junto ao poder legislativo e grande popularidade perante os cidadãos. O custo político incorrido pela presidenta Dilma Rousseff aumentou porque os mecanismos tradicionais de governabilidade (distribuição de verbas, obras e cargos públicos) já seriam prejudicados pela contração fiscal e pela tentativa inicial de enfraquecer o peso do PMDB na base parlamentar do governo, mas foram praticamente implodidos pela Operação Lava-Jato.

Neste cenário de insatisfação e turbulência política, o grande capital lança mão de um processo de impeachment, que coloca Michel Temer na presidência e, junto com ele, um conjunto de reformas conservadoras e adensamento da lógica da austeridade como política de Estado.

Com o governo de Michel Temer presenciou-se uma intensa implementação da agenda da austeridade no Brasil. Temer se esforçou em seus dois anos de mandato para se consolidar como “o governo das grandes reformas que o Brasil precisa”, segundo o próprio. O conjunto destas reformas encontram-se em grande medida dispostas no documento publicado meses antes, denominado “Uma Ponte para o Futuro” (PMDB-Partido, 2015), o qual expõe seu desejo de realizar profundas transformações no trato com as contas públicas em relação ao que vinha sendo praticado no governo Dilma.

O governo Temer consegue emplacar algumas impactantes reformas no arcabouço jurídico brasileiro, as quais terão seus efeitos experimentados por longos anos. O primeiro deles constitui a reforma trabalhista, que imprimiu um caráter extremamente flexível à legislação trabalhista brasileira, até então uma das que mais protegiam os trabalhadores da exploração desenfreada do capital.

No que tange à educação, os aspectos mais relevantes correspondem à edição de uma terceira versão da Base Nacional Comum Curricular (BNCC), caracterizada pelo rebaixamento e simplificação dos conteúdos em relação às duas versões anteriores. A outra medida importante deste setor foi a reforma do ensino médio, gerando uma especialização da formação já nesse nível de ensino. O que ambas medidas tem em comum, e em linha com o novo *status* jurídico, é o barateamento da oferta de educação pública através do gerencialismo aplicado às escolas e da contratação de professores.

No tocante às contas públicas, o componente mais impactante é de longe a aprovação da Emenda Constitucional (EC)

nº 95/2016. Com essa medida, o governo Temer conseguiu vincular o investimento nas políticas sociais (educação, saúde, habitação, segurança pública, entre outras) ao praticado no orçamento de 2016, sendo este valor corrigido apenas pela inflação, criando assim um teto para os investimentos públicos nessas áreas com duração de dez anos, prorrogável por mais dez.

Com esta medida, o que o governo fez precisamente foi eliminar a possibilidade de utilização da ferramenta da dívida pública como forma de promover medidas de equalização social. Escancaradamente ficou também o compromisso desse governo em garantir o pagamento dos juros e a rolagem dos títulos da dívida pública, rubricas estas que não foram limitadas pelo teto, sem nenhuma alteração nos seus mecanismos de funcionamento, quicá de auditoria, apesar desta representar a maior fatia dentro o conjunto do orçamento público, sendo de 42,43% em 2015 (Fattorelli, 2016).

Através deste mecanismo orçamentário a classe política, a serviço da burguesia nacional, inaugura um capítulo inédito no direito constitucional mundial. Apesar da existência de outras experiências mundiais com a limitação dos gastos públicos constitucionalmente, o caso do Brasil destaca-se pela longa duração, a impossibilidade de reverter a decisão ainda que se tenha ampliação das receitas e nenhum limite sobre o pagamento dos títulos da dívida pública, tornando o Brasil um país em que o crescimento não acarreta melhoria de vida para seus cidadãos, mas sim um destino para os especuladores das dívidas dos países da periferia do capital.

Com a eleição de Jair Messias Bolsonaro no final de 2018 o programa da austeridade mantém seu curso econômico, mas passa a assumir uma nova abordagem ideológica. Retornando ao gráfico 02, é possível perceber a explosão da dívida pública a partir de 2016, ano em que Dilma Rousseff é destituída do cargo. A austeridade, assim como no mundo, evidenciava sua impossibilidade de gerar riqueza e saúde financeira às contas públicas. A diminuição do investimento público provoca uma retração econômica, ocasionando a retração na arrecadação, que faz explodir a dívida pública. A receita não é nova e já foi vivida por praticamente todos os países em que este padrão de políticas foi implementado (Blyth, 2017).

O tom populista e antidemocrático o qual o presidente comumente aborda apoiadores e críticos, respectivamente, funciona com um estratégico dispositivo de distração da mídia para as limitações de promover qualquer transformação deste cenário tendo em vista o paradigma da responsabilidade fiscal. É um comportamento útil para justificar o injustificável e esconder as reais causas de tantos cortes nos setores sociais, sem perder de vista a latente adesão deste governo a esta orientação.

Concretamente, o que o governo Bolsonaro pratica é o estrito cumprimento do teto dos gastos estabelecido no governo de seu antecessor, sem espaço para a menor revisão desta, coadunando com o posicionamento radicalmente liberal de seu ministro de economia, Paulo Guedes. A busca por superávit primário, neste contexto, se dá pela privatização do restante das empresas e patrimônios públicos, medida que, no curto prazo, pode vir a ajudar no fechamento de alguns orçamentos; porém, em médio e longo, representa um enfraquecimento do Estado e a entrega da condução econômica exclusivamente ao capital.

Diferente do governo Temer, que implantou austeridade através do discurso da responsabilidade fiscal, em Bolsonaro a defesa dessas políticas vai além do foco nas contas públicas, fazendo dos cortes uma ferramenta de disciplinamento dos setores sociais mais críticos ao seu governo como as universidades, movimentos sociais e a classe artística, assim como ferramenta de reconhecimento dos setores que apoiam o governo, como é o caso das forças armadas. Assim, o governo extrapola o discurso diplomático da austeridade tornando-a parte da formação de um Estado retrógrado e fiscalmente disciplinador dos setores progressistas.

Nesse sentido, Rossi et al. (2019) afirmam que a austeridade brasileira realiza a ambição não só do capital, mas também do segmento político conservador, revogando o contrato social da Constituição Federal de 1988 e aprofundando as políticas neoliberais e, dessa vez, sob o apoio de um forte discurso ideológico e conservador que conquistou significativa parcela da população como na eleição de Jair Messias Bolsonaro.



## 5. Alguns Efeitos da Austeridade sobre a Educação Brasileira

Ao passo que a austeridade se tornou uma política de Estado no Brasil, a ampliação ou mesmo a garantia do investimento público no âmbito da educação, componente central para a universalização e qualificação de sua oferta, torna-se objeto de preocupação no que tange as futuras condições de trabalho e as garantias de padrões mínimos de qualidade, seja pela incompatibilidade latente do setor com o travamento constitucional dos gastos públicos, mas principalmente pela atual força política que ocupa o poder público, a qual não demonstra nenhum sinal de desacordo com esta medida ou cogita revisá-la.

Pode-se destacar no campo das políticas de Estado algumas relevantes medidas que afetaram a educação como um todo e principalmente seus profissionais. No caso do trabalho docente é relevante destacar a reforma previdenciária realizada durante o governo Temer por meio da Emenda Constitucional nº 103/2009. Através desta medida, estabeleceram-se mecanismos para prolongar o tempo de exercício profissional no magistério. Só pra citar o caso das novas professoras, a idade mínima para a aposentadoria foi prolongada de 50 para 57 anos, sendo necessário ter trabalhado por pelo menos 25 anos na função para fazer jus a uma aposentadoria que corresponda a 60% da média de seus salários. Esta medida representa um profundo barateamento do trabalho docente, além da negação do direito a uma aposentadoria que dê conta do inerente aumento do custo de vida que o avanço da idade traz.

A reforma trabalhista elaborada no seio do governo Temer constituiu outro fator impactante sobre as condições de trabalho dos professores e demais profissionais da educação. Através dela foi estabelecido, dentre outros pontos, a possibilidade da terceirização irrestrita, inclusive para atividades fins tanto na iniciativa privada como no serviço público. No campo da iniciativa privada podemos citar como principais impactos desta medida a pulverização dos regimes de contratações com nomenclaturas diversas (instrutor, apontador, conteudista, etc.), o que dificultaria o enquadramento sindical dos professores, desmobilizando suas lutas; já no setor público, esta medida permite a contratação de professores sem concurso público, como já acontece com outros profissionais das escolas como porteiros, seguranças, merendeiras, dentre outros (Piolli, 2018).

Em relação ao atual Plano Nacional de Educação (PNE) (2014-2024) que se configura como uma das principais políticas de Estado do setor, o qual está estruturado sobre vinte metas para o referido decênio, tem na ampliação dos recursos uma condição fundamental para o cumprimento de seus objetivos. Dentre suas metas, destaca-se a de número 20, que estabelece a ampliação do investimento público até o patamar mínimo de 10% do PIB no último ano do período. Apesar disto, ao analisar o contingenciamento de recursos promovido pela EC 95, Amaral (2017, p.24), chega à conclusão de que

o cumprimento das metas contidas no PNE (2014-2024) no contexto da EC 95, que perdurará até o ano de 2036, abarcando também o próximo PNE decenal, é uma tarefa praticamente impossível, e pode-se afirmar que a EC 95 determinou a “morte” do PNE (2014-2024).

A despeito deste preocupante panorama, no final do ano de 2020, foi aprovado o novo Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (FUNDEB), tornando-se a EC nº 108/2020. Apesar das tentativas do Governo Federal de reduzir a participação da União no Fundo, ou de usar esses valores para o pagamento da aposentadoria dos professores, o projeto foi aprovado a contragosto das forças pró-austeridade. Todavia, esta aprovação é uma faca de dois gumes.

Ao considerar que o FUNDEB impõe um progressivo aumento do investimento público em educação, mas que o limite deste investimento está congelado em função da EC nº 95/2016, essa ampliação orçamentária só é possível através do remanejamento de valores que seriam destinados a outras pastas para a da educação, e aí moram alguns perigos. O primeiro deles é a radicalização da disputa interministerial pelos já escassos recursos da União, o que desembocará na culpabilização da educação pela falta de recursos financeiros em outros setores da sociedade. Outra expectativa igualmente negativa é a intensificação dos discursos privatistas como estratégia de geração de superávit e redução das despesas públicas, permitindo

assim folgar o orçamento com a justificativa de garantir o direito à educação.

Nesse mesmo período, no âmbito dos organismos internacionais, o Banco Mundial lança um documento nomeado “Um Ajuste Justo” (2017). O documento em questão reforça a retórica da austeridade, ressaltando que a retração dos investimentos públicos permitiria que o setor privado poderia se expandir com seus investimentos. Além disso, o documento não só reforça o receituário da austeridade, como também retoma o discurso da ineficiência do gasto público, remontando também o discurso da ineficiência do Estado.

Evidencia-se que as análises e orientações do Banco Mundial tem uma significativa relevância a cada novo ciclo de aprofundamento neoliberal no Brasil, principalmente pelo discurso de que os ajustes poderiam tornar o país cada vez mais competitivo no mercado internacional. O cenário atual consolidado pelo novo regime fiscal imposto pela EC 95/16, que congelou o gasto federal com educação no patamar real estabelecido pelos valores mínimos do ano de 2017, impulsiona as orientações do Banco Mundial pois, ao legitimar o subfinanciamento histórico da educação nacional em nome de uma postura economicista, permitiu o avanço do setor privado na educação, conforme também demandado pelo órgão em suas diretrizes realizadas ainda na década de 1990.

A posição do Banco Mundial faz contraponto ao que é historicamente consensual no Brasil. Se por um lado há o consenso de que há um subfinanciamento da educação brasileira, o órgão afirma que o país gasta 62% a mais do que deveria para ter o mesmo nível de desempenho educacional (Banco Mundial, 2017, p. 121), inferindo que o Brasil gasta excessivamente com Educação e de forma ineficiente, culpabilizando parcialmente a educação brasileira pelas crises fiscais que demandam o adensamento da austeridade.

Esse cenário de austeridade fez com que o orçamento do Ministério da Educação (MEC) sofresse notórias reduções, como pode ser visto na tabela a seguir:

**Quadro 1** – Evolução do Orçamento do Ministério da Educação (MEC) entre os anos de 2016 e 2020.

Ano	Despesas Executadas do Orçamento (em R\$)	Percentual de gasto em relação ao total dos gastos públicos
2016	117.363.483.300,31	4.84%
2017	126.223.878.526,22	5.42%
2018	120.221.367.474,27	4.91%
2019	119.769.903.920,49	4.77%
2020	114.324.941.503,07	3.43%
Δ%	<b>-2,59%</b>	-

Fonte: Portal da Transparência (2016-2020).

A Tabela acima demonstra como as despesas executadas pelo MEC sofreram um franco decaimento nesse período pós-emenda constitucional, caindo de um número próximo de R\$ 117 bilhões em 2016 para R\$ 114 bilhões em 2020. Essa redução se torna ainda mais significativa ao analisarmos o representativo percentual dos gastos do MEC em relação aos gastos públicos totais, que decaíram de 4.84% em 2016 para 3.43% em 2020.

Nota-se ainda que os anos de maiores retrações são aqueles que ocorrem após a eleição de Jair Messias Bolsonaro, o que indica não apenas a retração em nome do economicismo, mas também de cunho ideológico, visto que o mandatário recorrentemente prolifera discursos agressivos para com a Educação Pública. Dessa forma, pode-se afirmar que a austeridade nesse cenário remonta o que foi dito por Rossi et al. (2019), caracterizando-a como a realização da ambição de grupos conservadores.

Todo esse prenúncio fica mais preocupante ao considerar que a provável recessão que tem caracterizado a economia brasileira tende a intensificar este possível choque constitucional, fazendo emergir a necessidade de revogação ou adição de alguma outra medida jurídica que venha a contornar/flexibilizar os investimentos garantidos para a educação.

## 6. Considerações Finais

Conforme demonstrado através do presente estudo, existe uma ligação direta entre a garantia do direito público à educação e as crises cíclicas do capital. Não obstante, no atual período histórico, a mediação entre estes deu-se pela adoção das políticas de austeridade como uma forma de Estado contemporâneo, implicando na sobreposição dos interesses do mercado em relação ao conjunto de políticas sociais, não sendo a educação uma exceção.

Ao realizar este exercício analítico constatou-se que, diferente de outras experiências internacionais, no Brasil, as medidas de austeridade foram implementadas de forma gradativa, aparentemente desconexas entre si, e sem a figura de um organismo internacional patrocinador destas medidas, como o caso da Troika para a União Europeia.

Na realidade brasileira contemporânea, a EC nº 95 funciona como o principal mecanismo de austeridade promovido pelo Estado. Além disso, pode-se inferir que essa EC representou também um mecanismo de favorecimento ao setor privado se considerarmos que algumas ações não foram incluídas nas restrições desse regime fiscal, como o pagamento da dívida pública, que compromete grande parte do orçamento público no pagamento dos grupos rentistas e, no âmbito da educação, a exclusão do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) das restrições do regime de austeridade, o que garantiu a transferência de recursos de ordem pública para as instituições privadas.

Logo, consideramos que a austeridade não é só um mecanismo do Estado para garantir a estabilidade fiscal, mas pode ser tida também como um mecanismo de favorecimento ao capital, visto que em vários casos a austeridade é defendida por instituições financeiras como o Banco Mundial. Esse movimento pode ser percebido nas posições do órgão em seu documento “Um Ajuste Justo” (2017), em que o organismo sugere a ineficiência do gasto público no Brasil, remontando o recorrente discurso da economia ortodoxa que o funcionalismo público é a causa das crises fiscais, eximindo o modelo econômico da culpa nesse processo.

Nesse sentido, pode-se considerar que a Austeridade não só se constitui como um dos pilares do neoliberalismo, mas também um dos pilares do modelo econômico na atualidade, visto que se torna um mecanismo de expansão do capital, seja através de reformas que priorizem a contenção de gastos em áreas sociais, seja pelo favorecimento ao setor privado em outras áreas. Com isso, se alteram as diretrizes econômicas, sociais e educacionais de um país para atender os interesses restritos do capital através dessa austeridade.

Portanto, assume-se nesse trabalho que a Austeridade também se comporta como uma estratégia de expansão do capital, tendo em vista a superação de suas contradições, visto que ao demandar o subfinanciamento de diversas práticas ocasiona-se o seu sucateamento, o que permite o crescimento do setor privado, sobretudo nas áreas não exclusivas do Estado, como a educação e a saúde. Com isso, o capital e suas instituições representantes logram cada vez mais êxito em oferecer seus serviços como mercadoria e em difundir seu aparato ideológico.

O estudo realizado aponta para que as pesquisas futuras analisem como a austeridade na educação se relaciona como a ascensão do neoconservadorismo na política institucional brasileira, permitindo também a emersão de suas expressões nas organizações do espaço escolar, no currículo, no trato com seus profissionais e no debate público entorno da matéria.

## Referências

Amaral, L. (2009). Crises financeiras: história e actualidade. *Relações Internacionais* (R: I), (23), 119-138.

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

- Antunes, R. (2015). Fenomenologia da crise brasileira. *Lutas Sociais*, 19(35), 9-26.
- Banco Mundial. (2017). *Um ajuste justo: análise da eficiência e equidade do gasto público no Brasil*.
- Bastos, P. P. Z. (2017). Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Revista de Economia Contemporânea*, 21(2), 1-63.
- Blyth, M. (2018). *Austeridade: a história de uma ideia perigosa*: Autonomia Literária.
- Emenda Constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. Altera o Ato das Disposições Constitucionais Transitórias, para instituir o Novo Regime Fiscal, e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Poder Executivo, Brasília.
- Lei n. 13.005, de 25 de junho de 2014. Aprova o Plano Nacional de Educação - PNE e dá outras providências. *Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil*, Brasília.
- Cano, W., & Silva, A. L. G. (2010). Política industrial do governo Lula. *Texto para discussão*, 181, 139-174.
- Carcanholo, M. D. (2010). Crise econômica atual e seus impactos para a organização da classe trabalhadora. *Revista Aurora*, 3(2), 1-10.
- Fattorelli, M. L. (2016). Explicação sobre o gráfico do orçamento elaborado pela Auditoria Cidadã da Dívida. *Auditoria Cidadã da Dívida*. <https://auditoriacidada.org.br/conteudo/explicacao-sobre-o-grafico-do-orcamento-elaborado-pela-auditoria-cidada-da-divida/>
- Gil, A. C. (2002). *Como elaborar projetos de pesquisa*: Atlas.
- Harvey, D. (2005). *A produção capitalista do espaço*: Annablume.
- Marx, K. (2013). *O capital: crítica da economia política; livro primeiro-o processo de produção do capital*: Boitempo Editorial.
- Pioli, E. (2016). Mercantilização da educação, a reforma trabalhista e os professores: o que vem por aí. Em: Krawczyk, N., & Lombardi, J. C. (2016). *O golpe de 2016 e a educação no Brasil*: Navegando, 101-112.
- PMDB–PARTIDO, D. M. D. B. (2015). *Uma ponte para o futuro*: Fundação Ulysses Guimarães.
- Rossi, P., Oliveira, A. L. M. D., Arantes, F., & Dweck, E. (2019). Austeridade fiscal e o financiamento da educação no Brasil. *Educação & Sociedade*, 40, 1-20.
- Singer, A., & Loureiro, I. (2016). Apresentação: Elementos para uma cartografia do desenvolvimentismo lulista. *As contradições do lulismo: a que ponto chegamos?*: Boitempo, 9-21.
- Stiglitz, J. (2010). *O mundo em queda livre*: Cia. das Letras.
- Taffarel, C. Z., & Munarim, A. (2015). Pátria educadora e fechamento de escolas do campo: o crime continua. *Revista Pedagógica*, 17(35), 41-51.