

DÍVIDA PÚBLICA, POLÍTICA ECONÔMICA E O FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2014)¹

Luiz Fernando Reis²

Eixo 8 – Ensino Superior

Trabalho Encomendado

Introdução

Este trabalho trata do financiamento das universidades federais no período de 2003 a 2014 (governos Lula e Dilma). Nosso objetivo é compreender o papel da política econômica, implementada pelo Ministério da Fazenda, na definição das prioridades para a destinação dos recursos orçamentários da União. Para apreender as diretrizes da política econômica e os gastos sociais considerados prioritários examinamos documentos do Ministério da Fazenda, publicados no início do governo Lula (2003). Para verificar se houve convergência entre as prioridades estabelecidas pelo Ministério da Fazenda e a destinação efetiva de recursos para as diversas áreas de atuação governamental, particularmente para o financiamento das universidades federais, analisamos os Demonstrativos da Execução Orçamentária disponibilizados pelo Senado Federal.

No presente trabalho, procuramos compreender o financiamento das universidades federais na sua conexão com a política econômica cuja prioridade, desde os anos 1990 (governo Fernando Henrique), tem sido o pagamento dos juros e encargos da dívida pública. A dívida pública converteu-se num dos instrumentos de acumulação do capital, especialmente do capital na esfera financeira. A partir de tal compreensão, situamos o financiamento das universidades federais (2003-2014), na sua relação com as recentes transformações do capitalismo na passagem para o século XXI, num contexto marcado por uma crise estrutural do sistema do capital, iniciada no final dos anos 1960 (MÉSZAROS, 2009).

¹ Este trabalho apresenta parte das reflexões contidas na tese apresentada, em agosto de 2015, como requisito parcial para obtenção do Título de Doutor, ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas e Formação Humana da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPFH-UERJ). O trabalho foi orientado pela prof^a Dr^a Deise Mancebo (UERJ) e coorientado pela prof^a Dr^a Vera Lúcia Jacob Chaves (UFPA). A tese de doutorado é resultado parcial da pesquisa “Expansão da Educação Superior no Brasil (OBEDUC)” - subprojeto “Políticas de Financiamento da Educação Superior no Brasil” - financiada pela Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) e pelo Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP).

² – Universidade Estadual do Oeste do Paraná. E-mail: reisluizfernando@gmail.com

Do ponto de vista da classe trabalhadora, tal crise se manifesta com o crescimento acelerado do desemprego, da pobreza, da miséria e da restrição dos direitos sociais. Nesse cenário, os trabalhadores resistem e procuram defender as suas conquistas consagradas na legislação trabalhista e previdenciária que lhes garantia relativa proteção social.

O trabalho está organizado em duas seções. Na primeira seção tratamos da política econômica dos governos Lula e Dilma e sua relação com o financiamento das políticas sociais e das universidades federais. Na segunda seção tratamos do financiamento das universidades federais, no período de 2003 a 2014, bem como de outras despesas da União, relativas aos recursos destinados ao pagamento da dívida pública, às subfunções correlacionadas com a educação básica, bem como os recursos destinados à expansão da educação superior privada, por meio do Fies e do Prouni.

Na análise do orçamento executado pela União, consideramos as despesas liquidadas. Para analisar os dados coletados nos demonstrativos da execução orçamentária da União, realizamos o ajuste monetário pelo Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo (IPCA) para janeiro de 2016, desconsiderando a desvalorização sofrida pela moeda, conforme metodologia indicada por Amaral (2012).

Para analisar o financiamento do ensino superior no Brasil, enquanto processo, é necessário estabelecer as conexões com a política econômica em curso no país. Compreender o financiamento das universidades federais implica buscar as mediações e o grau de determinação da política econômica na definição das prioridades relativas à destinação dos recursos orçamentários da União.

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

POLÍTICA ECONÔMICA DO GOVERNO LULA E DILMA: A DEFESA DA FOCALIZAÇÃO DAS POLÍTICAS SOCIAIS E DA RESTRIÇÃO DO FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS

Quais foram as prioridades da política econômica, proposta pelo Ministério da Fazenda, nos governos Lula e Dilma? A análise de documentos publicados pelo Ministério da Fazenda no início do governo Lula, em 2003 (BRASIL, 2003a; 2003b), nos permite afirmar que a prioridade da política econômica adotada por tais governos foi a manutenção do ajuste fiscal e a realização de reformas que assegurassem o pagamento da dívida pública e a adoção de políticas sociais focalizadas, em detrimento da ampliação significativa dos recursos para políticas de caráter universal. Como decorrência da política social adotada, o financiamento das universidades federais não foi considerado um gasto social prioritário.

Qual foi a concepção de política social presente na política econômica, adotada pelo Ministério da Fazenda? Um dos documentos do Ministério da Fazenda, ao tratar de “Políticas sociais e redução de desigualdades” (BRASIL, 2003a), explicitou a concepção de política social que deveria ser priorizada. Para o Ministério da Fazenda, o principal problema das políticas sociais no Brasil não seria a falta de recursos. O documento foi taxativo: “o montante de recursos alocados nos programas sociais não é pequeno” (BRASIL, 2003a, p. XX). O problema fundamental seria que tais recursos eram destinados para os “não pobres”, como, por exemplo, os servidores públicos, beneficiários da previdência, e os estudantes das universidades federais. A solução para tal problema seria focalizar as políticas e gastos sociais nos pobres, em detrimento dos considerados “não pobres”. Portanto, o Ministério da Fazenda se contrapunha às políticas sociais de caráter universal prescritas pela Constituição Federal, como por exemplo a saúde como direito de todos e dever do Estado.

Para o Ministério da Fazenda os “não pobres” receberiam do Estado mais benefícios do que os “pobres”, reforçando, dessa forma, a má distribuição da renda e a própria pobreza, tratada como o problema fundamental a ser enfrentado. Entretanto, a pobreza não é tratada, como parte do processo de exploração econômica. A distribuição assimétrica da riqueza, a concentração da propriedade e a superexploração da força de trabalho no Brasil não são consideradas como hipóteses explicativas do problema. A pobreza é convertida num fenômeno derivado de atributos pessoais e/ou de grupos específicos, dissociada do conflito capital trabalho. De acordo com tal concepção a sociedade estaria polarizada entre “pobres” e “não pobres”, entre “excluídos” e “privilegiados”. As autoridades da área econômica passam a defender a possibilidade da superação da pobreza por meio de ações pontuais do Estado, pelo redirecionamento dos gastos orçamentários da área social, sem nenhum questionamento

à destinação de parcela significativa do orçamento da União para o pagamento da dívida pública e ao modo de produção da vida social que produz e reproduz a pobreza.

Para o Ministério da Fazenda, os gastos sociais com maior poder de superação da pobreza e das desigualdades sociais seriam os gastos com a educação básica e os programas de renda mínima (assistência social). A definição de quais seriam os gastos sociais prioritários trouxe consequências para o financiamento das universidades federais, considerado um gasto social regressivo, destinado aos “privilegiados”, aos “não pobres”. O Ministério da Fazenda concluiu que “[...] a canalização de grande parte do orçamento da educação para o financiamento das instituições federais de ensino superior reduz o montante de recursos disponível para os demais estágios da educação” (BRASIL, 2003a, p. 52).

Para o Ministério da Fazenda (BRASIL, 2003a), o gasto público federal deveria ser direcionado à educação básica, pois este nível de educação proporcionaria maiores benefícios aos pobres. O subfinanciamento crônico da educação brasileira, decorrente do modelo de desenvolvimento econômico, foi convertido, pelo Ministério da Fazenda, numa disputa entre os “pobres”, beneficiários da educação básica, e os “ricos” e “privilegiados”, beneficiários da educação superior pública. Esse tipo de conclusão, equivocada, procura ocultar que o verdadeiro problema do financiamento da educação brasileira não reside no fato de o gasto com a educação superior ser excessivo, mas na insuficiência dos investimentos na educação básica e no fato de que a maior parte dos recursos da União é destinada para garantir a rentabilidade do capital financeiro, por meio do pagamento de uma dívida pública não auditada, sobre a qual pairam graves indícios de ilegalidade.

No período de 2003 a 2014, dando continuidade à política econômica de Fernando Henrique, os governos Lula e Dilma trataram como prioridade absoluta a destinação de recursos públicos para honrar o pagamento da dívida pública, conforme demonstrado nas tabelas 1 e 2.

Tabela 1 - Despesas da União com juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública (interna e externa) no período de 2003 a 2014, a preços de janeiro de 2016 - IPCA

ANO	JUROS	AMORTIZAÇÃO	REFINANCIAMENTO	TOTAL DESPESAS DÍVIDA PÚBLICA
2003	137.483.008.336	184.629.707.454	783.394.069.010	1.105.506.784.800
2004	145.985.290.337	155.398.809.071	700.452.397.127	1.001.836.496.534
2005	165.008.474.670	98.318.714.635	910.230.229.112	1.173.557.418.418
2006	266.473.206.514	220.080.137.633	657.450.052.124	1.144.003.396.272
2007	238.671.747.749	165.449.016.989	637.217.862.659	1.041.338.627.398
2008	177.368.541.391	277.942.441.440	444.723.757.761	900.034.740.592

2009	191.225.293.549	393.320.747.743	401.467.006.757	986.013.048.049
2010	178.856.223.305	209.032.728.824	541.970.523.293	929.859.475.423
2011	170.435.505.230	142.363.475.502	608.073.668.244	920.872.648.976
2012	164.098.995.032	393.819.560.372	363.697.268.224	921.615.823.628
2013	163.109.256.802	383.647.582.666	280.202.057.530	826.958.896.998
2014	179.840.733.532	203.452.516.332	649.107.585.628	1.032.400.835.493
TOTAL 2003-2014	2.112.339.857.656	2.758.992.295.328	6.771.974.853.709	11.643.307.006.692

FONTE: Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Demonstrativos da Execução Orçamentária por Grupo Natureza da Despesa – GND e por Órgãos e Unidades Orçamentárias (2003-2014).

Tabela 2 - Despesas da União com juros e amortizações da dívida pública no período 2003-2014 como percentual das Despesas da União em todas as Funções e como percentual do Produto Interno Bruto (PIB). Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2016 (IPCA)

ANO	DESPEAS DA UNIÃO TODAS AS FUNÇÕES (A)	PIB (B)	DESPEAS COM JUROS E AMORTIZAÇÕES DA DÍVIDA (C)	(C)/(A) %	(C)/(b) %
2003	1.748.814.617.577	3.432.094.780.648	301.898.749.929	17,26	8,80
2004	1.699.951.319.416	3.666.356.713.004	284.990.603.143	16,76	7,77
2005	1.938.552.097.077	3.803.810.860.179	247.172.150.588	12,75	6,50
2006	1.990.039.276.460	4.051.327.866.520	463.120.899.594	23,27	11,43
2007	1.985.133.408.987	4.408.943.505.592	384.518.836.465	19,37	8,72
2008	1.932.257.781.971	4.769.902.981.751	433.695.377.052	22,45	9,09
2009	2.072.738.668.961	4.870.497.980.673	556.173.356.875	26,83	11,42
2010	2.096.728.795.902	5.415.218.151.589	368.243.151.891	17,56	6,80
2011	2.190.787.619.997	5.715.650.017.200	313.758.110.454	14,32	5,49
2012	2.145.895.951.847	5.842.024.920.859	564.949.579.722	26,33	9,67
2013	2.110.682.688.705	6.019.497.167.234	554.315.544.067	26,26	9,21
2014	2.412.248.831.682	6.060.425.271.714	398.495.793.201	16,52	6,58
Δ 2003-2014	37,94%	76,58%	32,00%		
\bar{x} % 2003-2014				20,03%	8,39%

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

Os governos Lula e Dilma destinaram cumulativamente, por meio do Orçamento da União, R\$ 11,643 trilhões para a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento) (Tab.1). Esse montante representou, em média, praticamente metade (47,87%) dos recursos orçamentários da União, destinados para todas as áreas de atuação governamental (R\$ 24,324 trilhões). O montante de recursos destinados à dívida pública representou 18 vezes mais que os recursos destinados para a educação (R\$ 638,031 bilhões) e, praticamente, 12 vezes mais que os recursos destinados à saúde (R\$ 938,940 bilhões).

As despesas da União somente com juros e amortizações da dívida pública (excluídas as despesas com o refinanciamento) no período de 2003 a 2014 totalizaram R\$ 4,871 trilhões

e representaram, em média, 20,03% das despesas orçamentárias totais da União (Tab.2). O Brasil é um dos países que mais gasta com juros sobre a dívida pública. Os juros extorsivos desperdiçam recursos públicos que poderiam, por exemplo, viabilizar a ampliação de recursos para a educação e para as universidades federais.

O pagamento da dívida pública, sem a realização da auditoria preconizada pela Constituição Federal de 1988³, continua a exigir do Estado brasileiro uma destinação crescente dos tributos arrecadados para o pagamento de juros, encargos e amortizações a grandes bancos e instituições financeiras, nacionais e internacionais, fundos de investimentos e de pensão. Nos últimos trinta anos a carga tributária brasileira (federal, estadual e municipal) tem crescido continuamente. Em 1986, a carga tributária no Brasil equivalia a 22,39% do PIB e foi elevada para 35,42% em 2014, um crescimento de 58,20% (AMARAL et al., 2015).

O Estado brasileiro tem imposto enorme sacrifício à população, com o aumento da carga tributária e a restrição dos direitos sociais, para garantir o pagamento da dívida, pedra angular da política econômica. Apesar disso, o estoque da dívida (interna e externa) continua crescendo de forma ininterrupta. No período de 2003 a 2014, a União destinou, cumulativamente, R\$ 11,643 trilhões para o pagamento de juros, amortizações e o refinanciamento da dívida e, destes, R\$ 4,871 trilhões somente para o pagamento de juros e amortizações. Entretanto, o estoque da dívida interna e externa continuou crescendo de forma exponencial: de 3,761 trilhões, em 31 de dezembro de 2002, evoluiu para 5,245 trilhões em 31 de dezembro de 2014, um crescimento de 39,46% em doze anos.

Numa tentativa de construir legitimidade social para a sua proposta de restrição do financiamento das universidades federais, as autoridades da área econômica afirmaram que “[...] cerca de 46% dos recursos do Governo Central para o ensino superior beneficiam apenas indivíduos que se encontram entre os 10% mais ricos da população” (BRASIL, 2003b, p. 35). Ao mesmo tempo, tais autoridades apresentavam como solução para viabilizar o acesso dos mais pobres à educação superior “[...] a expansão dos empréstimos a estudantes de baixa renda, com taxas subsidiadas” (BRASIL, 2003b, p. 35). A proposta de financiar o acesso de estudantes pobres à educação superior privada, por meio de empréstimos subsidiados, foi colocada em prática por meio do, já existente, Fundo de Financiamento Estudantil (Fies). Em

³ O artigo 26 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT) da Constituição Federal de 1988 que determinou que “no prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de Comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro. [...] Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível”.

2004, o governo Lula criou o Programa Universidade para Todos (Prouni) como forma de “democratizar” o acesso da juventude brasileira à educação superior privada.

Em 2003, o governo federal liberou R\$ 1,416 bilhão para o Fies que representou, na época, 3,42% do Gasto Federal Total em Educação (orçamento total sob supervisão do Ministério da Educação - MEC). A partir de 2005, o governo federal, para viabilizar o Prouni, passou a conceder benefícios tributários para as instituições privadas de educação superior que aderissem ao Programa. Tais benefícios são contabilizados, pela Receita Federal, como gastos tributários da União. Em 2014, o governo federal liberou R\$ 13,886 bilhões para o Fies e o Prouni. Essas despesas passaram a representar 12,32% do orçamento total sob supervisão do MEC. Em termos financeiros, os recursos destinados à expansão da educação superior privada, por meio do Fies e do Prouni, cresceram 880,42%: de R\$ 1,416 bilhão, em 2003, para R\$ 13,886 bilhões, em 2014.

Tabela 3 - Gastos tributários da União com o Prouni e despesas da União com o Fies como percentual do gasto federal total em educação - 2003-2014. Valores (R\$ 1,00) a preços de janeiro de 2016 (IPCA)

ANO	GASTO FEDERAL TOTAL EM EDUCAÇÃO R\$ (a)	PROUNI	FIES	TOTAL PROUNI + FIES (b)	% (b)/(a)
2003	41.410.461.378	-	1.416.368.749	1.416.368.749	3,42
2004	41.158.001.405	-	1.306.577.952	1.306.577.952	3,17
2005	42.763.642.924	186.952.363	1.378.686.516	1.565.638.880	3,66
2006	49.003.321.042	362.951.741	1.536.224.742	1.899.176.484	3,88
2007	55.775.710.345	565.736.661	1.573.573.504	2.139.310.165	3,84
2008	60.874.523.954	666.434.659	1.794.447.051	2.460.881.710	4,04
2009	72.582.686.143	776.486.462	2.029.794.317	2.806.280.779	3,87
2010	87.020.630.273	805.442.914	2.403.097.080	3.208.539.994	3,69
2011	97.232.451.532	737.581.432	3.222.544.583	3.960.126.015	4,07
2012	92.273.709.579	940.088.538	4.182.769.511	5.122.858.050	5,55
2013	101.903.622.590	876.440.867	8.838.860.029	9.715.300.896	9,53
2014	112.727.311.484	659.820.090	13.226.605.667	13.886.425.756	12,32
Δ 2003-2014	172,22%	-	833,84%	880,42%	

Fonte: a) Fies. Senado Federal (Portal Orçamento). Demonstrativo da Execução Orçamentária por Órgãos e Unidades Orçamentárias (2003-2014). b) Prouni (ano 2014): Secretaria da Receita Federal. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária - (Gastos Tributários) - PLOA 2014; Prouni (ano 2013): Secretaria da Receita Federal. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária - (Gastos Tributários) - 2013; Prouni (anos 2006-2012): Secretaria da Receita Federal. Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária - (Gastos Tributários) - Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2008-2012; Prouni (ano 2005): IPEA. Boletim de Políticas Sociais. Acompanhamento e Análise, nº 16, nov. 2008.

Ao priorizar a ampliação do acesso da educação superior por meio de instituições privadas e ao propor a focalização do investimento público na educação básica, o Ministério da Fazenda indicava, como desdobramento, a restrição dos recursos da União para

manutenção das universidades federais e a participação preponderante das instituições privadas na oferta do ensino superior.

Para verificarmos se houve ampliação dos recursos da educação básica será necessário analisar, de forma discriminada, os recursos investidos em educação pelo governo federal, distinguindo os recursos destinados à Educação Básica daqueles aplicados na manutenção das universidades federais.

Os números apresentados na Tabela 4 revelam que houve um crescimento das despesas nas subfunções correlacionadas à educação básica, quando comparadas às despesas da União em todas as funções. Tal crescimento foi verificado especialmente a partir do ano de 2007. Em 2003 os recursos destinados à educação básica representavam, em termos proporcionais, 0,38% das despesas da União (todas as funções) e em 2014 passaram a representar 1,26% das despesas da União, um crescimento de 231,58%. Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com a Educação Básica saltaram de R\$ 6,653 bilhões, em 2003, para R\$ 30,373 bilhões, em 2014, um crescimento de 356,52%.

Tabela 4 - Despesas da União nas subfunções correlacionadas à educação básica, como percentual das despesas da União (todas as funções) no período de 2003-2014. Valores em (R\$ 1,00), a preços de janeiro de 2016 (IPCA)

ANO	DESPESAS DA UNIÃO (TODAS AS FUNÇÕES) (A)	SUBFUNÇÕES TÍPICAS DA EDUCAÇÃO (CORRELACIONADAS À EDUCAÇÃO BÁSICA) ¹	
		R\$ (B)	% B/A
2003	1.748.814.617.577	6.653.312.305	0,38
2004	1.699.951.319.416	3.298.576.512	0,19
2005	1.938.552.097.077	5.758.965.917	0,30
2006	1.990.039.276.460	7.216.855.518	0,36
2007	1.985.133.408.987	8.458.806.797	0,43
2008	1.932.257.781.971	13.673.324.713	0,71
2009	2.072.738.668.961	18.056.070.120	0,87
2010	2.096.728.795.902	25.357.819.519	1,21
2011	2.190.787.619.997	30.027.444.197	1,37
2012	2.145.895.951.847	29.803.642.430	1,39
2013	2.110.682.688.705	30.010.140.613	1,42
2014	2.412.248.831.682	30.373.374.714	1,26
Δ 2003-2014	37,94%	356,52%	231,58%
\bar{x} 2003-2014			0,82%

Fonte: Banco Central do Brasil (PIB – Produto Interno Bruto em R\$ correntes); Senado federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil).
Elaboração do autor com base nos demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção (2003-2014). Nota ⁽¹⁾ despesas com ensino fundamental, ensino médio, ensino profissional, educação infantil, educação de jovens e adultos, educação especial, educação básica bem como a subfunção transferências à educação básica, vinculada à função encargos especiais.

A ampliação, em termos reais, dos recursos destinados à educação básica, é um fato muito positivo. Entretanto, a necessária ampliação dos recursos destinados à Educação Básica não pode ser utilizada como “justificativa” para propor a restrição dos recursos destinados às universidades federais, a exemplo do que tem feito autoridades vinculadas ao Ministério da Fazenda.

O FINANCIAMENTO DAS UNIVERSIDADES FEDERAIS NOS GOVERNOS LULA E DILMA (2003-2014)

Na análise dos recursos efetivamente destinados às universidades federais, procuramos verificar se houve a ampliação de tais recursos e, ao mesmo tempo estabelecer uma comparação com os recursos destinados ao pagamento da dívida pública, com as despesas com as subfunções correlacionadas à educação básica e os recursos destinados ao ensino superior privado, por meio do Fies e do Prouni.

Em 2003, os recursos destinados às universidades federais, representavam proporcionalmente, 1,02% das despesas da União (todas as funções). Em 2014, passaram a representar 1,80% das despesas da União, um crescimento proporcional de 76,47%. Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com as universidades federais foram elevadas de R\$ 17,765 bilhões, em 2003, para R\$ 43,365 bilhões, em 2014, um crescimento de 144,10%, conforme apresentado na Tabela 5.

Tabela 5 - Despesas da União com as universidades federais, como percentual das despesas da União (todas as funções) - 2003-2014. Valores (R\$ 1,00), a preços de janeiro de 2016 (IPCA)

ANO	DESPESAS TOTAIS DA UNIÃO (TODAS AS FUNÇÕES) (A)	DESPESAS COM AS UNIVERSIDADES FEDERAIS	
		R\$ (B)	% B/A
2003	1.748.814.617.577	17.765.384.513	1,02
2004	1.699.951.319.416	20.122.712.705	1,18
2005	1.938.552.097.077	19.433.824.979	1,00
2006	1.990.039.276.460	23.819.507.514	1,20
2007	1.985.133.408.987	25.571.982.167	1,29
2008	1.932.257.781.971	27.525.910.363	1,42
2009	2.072.738.668.961	32.416.644.232	1,56
2010	2.096.728.795.902	37.400.568.427	1,78
2011	2.190.787.619.997	39.908.836.419	1,82
2012	2.145.895.951.847	37.340.584.032	1,74

2013	2.110.682.688.705	41.191.042.340	1,95
2014	2.412.248.831.682	43.365.023.638	1,80
Δ 2003-2014	37,94%	144,10%	76,47%
̄ 2003-2014			1,48%

Fonte: Banco Central do Brasil (PIB – Produto Interno Bruto em R\$ correntes); Senado federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil).
Elaboração do autor com base nos demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção (2003-2014).

Ao comparamos os recursos destinados às universidades federais com os recursos destinados à dívida pública comprova-se a absoluta prioridade, conferida pelo Ministério da Fazenda para o pagamento da dívida pública, conforme apresentado, a seguir, na Tabela 6.

Se considerarmos apenas as despesas com juros e amortizações, o montante de recursos do orçamento da união empregado já é bastante elevado. No período de 2003 a 2014, a União destinou, cumulativamente, R\$ 4,871 trilhões, o equivalente a R\$ 405,944 bilhões ao ano, para o pagamento de juros e amortizações da dívida. Nesse mesmo período, as universidades federais receberam da União, cumulativamente, R\$ 365,862 bilhões, o equivalente a R\$ 30,489 bilhões ao ano. As universidades federais receberam treze vezes menos recursos que os destinados ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública. Os recursos destinados, cumulativamente, às universidades federais no período analisado representaram 7,51% dos recursos destinados ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública (Tab. 6).

Se considerarmos as despesas totais com juros, amortizações e com o refinanciamento da dívida, a União destinou, cumulativamente, R\$ 11,643 trilhões, o equivalente a R\$ 970,276 bilhões ao ano, para o pagamento de juros, amortizações e refinanciamento da dívida. As universidades federais receberam praticamente trinta e duas vezes menos recursos que os destinados ao pagamento dos juros e amortizações da dívida. Os recursos destinados, cumulativamente, às universidades federais no período analisado representaram 3,14% dos recursos destinados ao pagamento dos juros e amortizações da dívida pública, conforme apresentado na Tabela 6.

Tabela 6 - Despesas da União com as universidades federais com percentual das despesas com juros e amortizações e com as despesas totais com a dívida pública (juros, amortizações e refinanciamento): 2003-2014. Valores (R\$ 1,00), a preços de janeiro de 2016 (IPCA)

ANO	DESPESAS TOTAIS COM A DÍVIDA (JUROS, AMORTIZAÇÕES E REFINANCIAMENTO) (A)	DESPESAS COM JUROS E AMORTIZAÇÕES DA DÍVIDA (B)	DESPESAS COM AS UNIVERSIDADES FEDERAIS (C)	(C)/(A) %	(C)/(B) %
2003	1.040.976.843.568	301.898.749.929	17.765.384.513	1,71	5,88
2004	952.954.064.723	284.990.603.143	20.122.712.705	2,11	7,06
2005	1.115.182.676.842	247.172.150.588	19.433.824.979	1,74	7,86

2006	1.090.079.210.657	463.120.899.594	23.819.507.514	2,19	5,14
2007	992.179.468.797	384.518.836.465	25.571.982.167	2,58	6,65
2008	857.790.986.455	433.695.377.052	27.525.910.363	3,21	6,35
2009	938.988.743.397	556.173.356.875	32.416.644.232	3,45	5,83
2010	885.077.356.606	368.243.151.891	37.400.568.427	4,23	10,16
2011	924.958.864.551	313.758.110.454	39.908.836.419	4,31	12,72
2012	933.294.575.420	564.949.579.722	37.340.584.032	4,00	6,61
2013	838.431.792.469	554.315.544.067	41.191.042.340	4,91	7,43
2014	1.073.392.423.207	398.495.793.201	43.365.023.638	4,04	10,88
TOTAL 2003-2014	11.643.307.006.692	4.871.332.152.984	365.862.021.329	3,14%	7,51%

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

Apesar do aumento dos recursos destinados às universidades, especialmente durante o governo Lula, tais instituições, proporcionalmente, têm perdido espaço na partilha dos recursos da União destinados, por exemplo, às despesas com a educação básica, conforme, demonstrado, a seguir, na Tabela 7.

No período de 2003 a 2014, os recursos destinados à educação básica comparados com as despesas da União (todas as funções), cresceram proporcionalmente, 231,58% (de 0,38% para 1,26%) enquanto os recursos destinados às universidades apresentaram um crescimento de 76,47% (de 1,02% para 1,80%) confirmando a prioridade governamental dos investimentos neste último nível de ensino. Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com as universidades federais elevaram-se de R\$ 17,765 bilhões, em 2003, para R\$ 43,365 bilhões, em 2014, um crescimento de 144,10%. As despesas com a educação básica foram elevadas de R\$ 6,653 bilhões, em 2003, para R\$ 30,373 bilhões, em 2014, um crescimento de 356,52%.

Tabela 7 - Despesas da União com as universidades federais e com as subfunções típicas da educação, correlacionadas à educação básica, como percentual das despesas da União (todas as funções) - 2003-2014. Valores (R\$ 1,00), a preços de janeiro de 2016 (IPCA)

ANO	DESPESAS UNIÃO (TODAS AS FUNÇÕES) (A)	DESPESAS COM AS UNIVERSIDADES FEDERAIS		DESPESAS COM A EDUCAÇÃO BÁSICA	
		R\$ (B)	% B/A	R\$ (C)	% C/A
2003	1.748.814.617.577	17.765.384.513	1,02	6.653.312.305	0,38
2004	1.699.951.319.416	20.122.712.705	1,18	3.298.576.512	0,19
2005	1.938.552.097.077	19.433.824.979	1,00	5.758.965.917	0,30
2006	1.990.039.276.460	23.819.507.514	1,20	7.216.855.518	0,36
2007	1.985.133.408.987	25.571.982.167	1,29	8.458.806.797	0,43
2008	1.932.257.781.971	27.525.910.363	1,42	13.673.324.713	0,71

2009	2.072.738.668.961	32.416.644.232	1,56	18.056.070.120	0,87
2010	2.096.728.795.902	37.400.568.427	1,78	25.357.819.519	1,21
2011	2.190.787.619.997	39.908.836.419	1,82	30.027.444.197	1,37
2012	2.145.895.951.847	37.340.584.032	1,74	29.803.642.430	1,39
2013	2.110.682.688.705	41.191.042.340	1,95	30.010.140.613	1,42
2014	2.412.248.831.682	43.365.023.638	1,80	30.373.374.714	1,26
Δ 2003-2014	37,94%	144,10%	76,47%	356,52%	231,58%
\bar{x} 2003-2014			1,47%		0,82

Fonte: Senado federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração do autor com base nos demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção (2003-2014).

Na Tabela 8, a seguir, apresentamos uma comparação entre os recursos destinados pelos governos Lula e Dilma às universidades federais e ao setor privado, por meio do Fies e do Prouni. Tal comparação demonstra cabalmente o apoio dos governos Lula e Dilma à expansão da educação superior privada. A transferência de recursos da União para a expansão da educação superior privada foi intensificada no governo Dilma.

Do ponto de vista financeiro, as despesas da União com as universidades federais foram elevadas de R\$ 17,765 bilhões, em 2003, para R\$ 43,365 bilhões, em 2014, um crescimento de 144,10%. As despesas com o Fies e o Prouni foram elevadas de R\$ 1,416 bilhões, em 2003, para R\$ 13,886 bilhões, em 2014, um crescimento de 880,42%.

Tabela 8 - Despesas da União com as universidades federais como percentual dos recursos destinados ao Fies e Prouni - 2003-2014. Valores (R\$ 1,00), a preços de janeiro de 2016 (IPCA)

ANO	DESPESAS COM AS UNIVERSIDADES FEDERAIS (A)	DESPESAS COM O FIES E O PROUNI	
		R\$ (B)	% A/B
2003	17.765.384.513	1.416.368.749	7,97
2004	20.122.712.705	1.306.577.952	6,49
2005	19.433.824.979	1.565.638.880	8,06
2006	23.819.507.514	1.899.176.484	7,97
2007	25.571.982.167	2.139.310.165	8,37
2008	27.525.910.363	2.460.881.710	8,94
2009	32.416.644.232	2.806.280.779	8,66
2010	37.400.568.427	3.208.539.994	8,58
2011	39.908.836.419	3.960.126.015	9,92
2012	37.340.584.032	5.122.858.050	13,72
2013	41.191.042.340	9.715.300.896	23,59
2014	43.365.023.638	13.886.425.756	32,02

Fonte: Senado Federal (Portal Orçamento – SIGA Brasil). Elaboração do autor com base nos Demonstrativos da Execução Orçamentária por Função e por Subfunção (2003-2014).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao restringir a oferta de ações e serviços sociais, o Estado, sob a gestão do Partido dos Trabalhadores, abriu espaço para o setor privado vender, para aqueles que podem pagar, serviços na área da saúde, previdência e educação superior, por exemplo. Com isso, o Estado pode redirecionar os recursos do fundo público para outras prioridades como, por exemplo, o financiamento direto ao setor privado, por meio de empréstimos subsidiados, ou a remuneração do capital especulativo, por meio do pagamento dos exorbitantes juros da dívida pública.

Nos governos Lula e Dilma, a dívida pública continuou sendo o principal instrumento para garantir a acumulação do capital, especialmente para garantir a rentabilidade do capital financeiro. Parcela significativa do Orçamento da União tem sido utilizada para pagar os juros e encargos da dívida. O escoamento de grande parte do fundo público para as despesas com a dívida acarreta uma redução de recursos disponíveis ao financiamento das políticas sociais.

Somente nos governos Lula e Dilma (2003 a 2014), foram destinados mais de R\$ 11,643 trilhões para o pagamento de juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública (interna e externa). Mais de R\$ 4,871 trilhões foram destinados somente para o pagamento de juros e amortizações. Nesse mesmo período as universidades federais receberam, cumulativamente, R\$ 365,862 bilhões, que representou 3,14% das despesas totais da União com juros, amortizações e refinanciamento da dívida pública, ou 7,51% se considerarmos apenas as despesas com juros e amortizações.

Além disso, a comparação entre o crescimento, em termos financeiros, dos recursos destinados às universidades federais (144,10%) com a elevação dos recursos destinados à educação básica (356,52%), no período de 2003 a 2014, revelou que houve uma prioridade dos investimentos neste último nível de ensino, conforme orientação do Ministério da Fazenda. Tal ministério (BRASIL, 2003a; 2003b) considera que os gastos com educação básica são mais apropriados ao combate à pobreza. A despesa com a educação básica, se comparada às despesas da União em todas as funções, apresentou um crescimento

proporcional de 231,58%. Enquanto os recursos destinados às universidades federais, no mesmo período, apresentaram um crescimento proporcional de 76,47%.

No caso das instituições de ensino superior privadas, a destinação de recursos públicos, por meio do Fies e do Prouni, deu-se elevando as despesas de R\$ 1,416 bilhões, em 2003, para R\$ 13,886 bilhões, em 2014, um crescimento de 880,42%.

As políticas sociais, apesar da resistência de setores da classe trabalhadora, têm sido transformadas em ações pontuais e compensatórias, direcionadas aos efeitos mais perversos da crise. Tais políticas se opõem radicalmente ao padrão público e universal de proteção social, formalmente instituído pela Constituição Federal de 1988. A chamada “Constituição Cidadã” determinou como direito de todos e dever do Estado a educação, a saúde, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância e a assistência social. As promessas de democracia e justiça social, veiculadas pela Constituição Federal, foram adiadas pela prática de diferentes governos (de Sarney a Dilma) que adotaram políticas para garantir o pagamento da dívida pública, como uma prioridade absoluta, impedindo assim a consolidação efetiva de um sistema de proteção social fundado no acesso universal a bens de consumo coletivo e na ampliação dos direitos sociais.

Ao dar continuidade política econômica em curso desde o governo Fernando Henrique, cuja pedra angular é o pagamento da dívida pública, por meio do superávit primário e das chamadas medidas de ajuste, os governos Lula e Dilma demonstraram a serviço de quem pretendiam governar. A análise da execução dos recursos orçamentários da União, no período de 2003 a 2014, revelou que o governo federal tem ampliado o espaço de valorização do capital quando, por exemplo, destina recursos públicos para os grandes grupos financeiros/educacionais, por meio do Fies e do Prouni, privilegia o pagamento da dívida pública, privatiza os Hospitais Universitários, com a criação da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH). Além disso, os governos Lula e Dilma deram continuidade à política de privatização de nossas riquezas minerais, portos, aeroportos e ferrovias, por meio das chamadas concessões ao setor privado.

O ajuste fiscal, focado no superávit primário, procura proteger os interesses dos detentores do capital produtivo e dos títulos da dívida pública. Por outro lado, restringe os direitos da classe trabalhadora, provoca perdas salariais para trabalhadores em geral e para os servidores públicos, intensifica e precariza as condições de trabalho.

Os constantes cortes de recursos destinados à educação implementados pelo governo federal resultarão numa deterioração crescente da educação pública e das universidades federais. Sem o financiamento suficiente, a expansão do número de matrículas verificada nas

universidades federais nos últimos anos, longe de representar a apregoada democratização do acesso à educação superior, resultará no aprofundamento da precarização das condições de trabalho, na degradação da qualidade do ensino ofertado e da produção científica realizada nessas instituições.

REFERÊNCIAS

AMARAL, Gilberto Luiz; OLENIKE, João Eloi; AMARAL, Letícia Mary Fernandes; YASBEK, Cristiano Lisboa. **Evolução da Carga Tributária Brasileira**. Instituto Brasileiro de Planejamento Tributário. 2015 (maio). Disponível em: <<https://www.ibpt.org.br/img/uploads/novelty/estudo/2142/05EvolucaoDaCargaTributariaBrasileira.pdf>>. Acesso em 9 jun. 2015.

AMARAL, Nelson Cardoso. **Para compreender o financiamento da educação básica no Brasil**. Brasília: Liber Livro, 2012.

BRASIL. Ministério da Fazenda. **Política econômica e reformas estruturais**. Brasília, 2003a.

_____. _____. **Gasto social do Governo Central: 2001-2002**. Brasília, 2003b.

MÉSZÁROS, István. **A crise Estrutural do Capital**. Tradução Paulo Cezar Castanheira; Sérgio Lessa. São Paulo: Boitempo, 2009.

SECRETARIA DA RECEITA FEDERAL. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – (Gastos Tributários) – PLOA 2014**. Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2014>>. Acesso em 10 de jun. 2015.

_____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – 2013 (Gastos Tributários)**. Agosto 2013. Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/previsoes-ploa/arquivos-e-imagens/dgt-2013>>. Acesso em 10 de jun. 2015.

_____. _____. **Demonstrativo dos Gastos Governamentais Indiretos de Natureza Tributária – (Gastos Tributários) – Estimativas Bases Efetivas Ano Calendário 2012 – Série 2010 a 2014**. Março 2015, 2014, 2013, 2012, 2011. Disponível em: <<https://idg.receita.fazenda.gov.br/dados/receitadata/gastos-tributarios/demonstrativos-dos-gastos-tributarios/bases-efetivas>>. Acesso em 10 de jun. 2015.

SENADO FEDERAL. **Demonstrativos da Execução Orçamentária: 2003-2014**. Portal Orçamento (Siga Brasil). Disponível em: <http://www9.senado.gov.br/portal/page/portal/orcamento_senado/SigaBrasil>. Acesso em 10 jan. 2015.