



“Questão Social, Pandemia e Serviço Social: em defesa da vida e de uma educação emancipadora”

Eixo temático: Política Social e Serviço Social

RESUMO

FIES, PROUNI e PROIES (2003/2019): formas de valorização do capital no ensino superior e o endividamento do Estado

FERNANDA COSME DA COSTA ¹

Este artigo é resultado de pesquisa doutoral a qual investigou a valorização dos capitais investidos no ensino superior no Brasil entre 2003 a 2019. As formas de transferência do fundo público no FIES, no PROUNI e no PROIES, bem como o impacto dos subsídios para o OFSS e emissão de dívida pública no contexto de instituição da Emenda Constitucional nº 95/2016 são analisados no contexto do ajuste fiscal premente. Assim, confirma-se a tendência de que no capitalismo monopolista as políticas sociais assumem lugar destacado para a viabilização de ganhos de capital pela via da sucção privada do fundo público.

Palavras-chave: FIES. PROUNI. PROIES. Fundo público. Emenda Constitucional nº 95/2016.

RESUMEN

FIES, PROUNI y PROIES (2003/2019): formas de valorización del capital en la educación superior y el endeudamiento del Estado

Este artículo es el resultado de una investigación doctoral que analizó la valorización de los capitales invertidos en la educación superior en Brasil entre 2003 y 2019. Las formas de transferencia del fondo público en el FIES, en el PROUNI y en el PROIES, así como el impacto de los subsidios para el OFSS y la emisión de deuda pública en el contexto de la institución de la Enmienda Constitucional nº 95/2016 son examinados como parte del ajuste fiscal permanente. Así, se confirma la tendencia de que, en el capitalismo monopolista, las políticas sociales asumen un lugar destacado para viabilizar las ganancias del capital por la vía de la apropiación privada

¹ Profissional de outras áreas. Instituto Federal Do Rio De Janeiro/fiocruz

del fondo público.

Palabras-clave: FIES. PROUNI. PROIES. Fondo público.
Enmienda Constitucional nº 95/2016.

INTRODUÇÃO

O presente artigo apresenta parte dos resultados de pesquisa doutoral a qual teve como objetivo identificar as formas de valorização dos capitais investidos no ensino superior² por meio da sucção do fundo público sob a forma de subsídios diversos, no período de 2003 a 2019 no Brasil. Foram analisados os seguintes programas: Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) (BRASIL, 1999); Programa Universidade para Todos (PROUNI) (BRASIL, 2005); e Programa de Estímulo à Reestruturação e ao Fortalecimento das Instituições de Ensino Superior (PROIES) (BRASIL, 2012). Os estudos realizados indicam que Emenda Constitucional nº 95/2016 (EC) não impõe empecilhos ao aprofundamento da financeirização do ensino superior cujo marco legal é o FIES pois salvaguarda o gasto com despesas financeiras ao mesmo tempo em que impossibilita o aumento da despesa com o custeio das políticas sociais que garantem direitos como educação, saúde, assistência social, por exemplo. A exposição das análises e dados está organizada em três seções, além da introdução e conclusão. A primeira contempla a análise do teto de gastos do Novo Regime Fiscal (NRF) como parte do “ajuste fiscal permanente”, bem como expõe dados orçamentários sobre o dispêndio do fundo público com o custeio do ensino superior em instituições públicas e subsídios aos capitais investidos no ensino superior. A segunda, é dedicada à sistematização das metamorfoses das formas de transferência do fundo público. E por fim, a terceira seção, são expostos dados sobre o impacto dos subsídios ao ensino superior para o fundo público e custeio das políticas sociais. Cabe ainda ressaltar que os dados financeiros estão deflacionados pelo IGP-DI de agosto de 2020.

1. O PERMANENTE AJUSTE FISCAL E A EC Nº 95/2016

O impedimento da ex-presidente Dilma Rousseff e a ascensão do seu vice – ele mesmo um importante e ativo protagonista do golpe à sua companheira de mandato presidencial – permitiu que Michel Miguel Elias Temer Lulia, filiado ao Partido do Movimento Democrático Brasileiro (PMDB) instituísse um Novo Regime Fiscal para as despesas com

²A Lei de Diretrizes e Bases da Educação (LDB) de 1996 prevê que as instituições de ensino dos diferentes níveis classificam-se em: a) públicas; b) privadas; e c) comunitárias. As instituições públicas são criadas ou incorporadas, mantidas e administradas pelo Poder Público. As privadas, o são por pessoas físicas ou jurídicas de direito privado (BRASIL, f).

políticas sociais aprovado pela EC nº 95/2016, e promulgado em 15 de dezembro de 2016. Esta EC suspendeu os aumentos dos Orçamentos Fiscal e da Seguridade Social (OFSS) e limitou as correções pelo Índice de Preços ao Consumidor (IPCA) do ano anterior desde 2016 até 2036.

A EC nº 95/2016 alterou os artigos 106 a 114 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição de 1988. A validade do teto de gastos do NRF para o OFSS se aplicou ao orçamento de 2017, cujo montante resultou da correção da despesa primária paga em 2016 acrescida de restos a pagar. Desde 2018 o orçamento de cada exercício financeiro corresponde à despesa paga mais restos a pagar do ano anterior corrigidos pelo IPCA. Exceto no caso dos orçamentos da saúde e de manutenção e desenvolvimento do ensino, cuja despesa submetida NRF foi a do ano de 2018. Em 2017 foram aplicados os valores mínimos constitucionais estabelecidos pela Constituição de 1988 (BRASIL, 2016a).

A vigência do NRF reduz o recurso destinado às políticas sociais, com isto, não haverá crescimento de orçamentos destinados, por exemplo, às políticas sociais como educação ou seguridade social, como no caso da saúde e do SUS. Durante a grave pandemia de COVID-19, que se transmutou, pela ação do Governo Bolsonaro, em um genocídio que levou à morte mais de meio milhão de pessoas – ficou patente a importância do SUS, única possibilidade de cuidado com a saúde de enorme contingente da população. Igualmente no caso das políticas de assistência social e previdência social, gravemente reduzidas por seguidas e prolongadas investidas dos grandes capitais e seus diversos governos, apresentam-se visivelmente fragilizadas em um momento limite – como na Pandemia de Covid-19 – no socorro à população; fragilizadas pela ação de contínuas contrarreformas são o outro lado complementar da austeridade que de modo similar se estenderá para as despesas primárias por 20 anos. A EMI que acompanha o texto da EC nº 95/2016 é tristemente instrutiva; veja-se:

É importante ressaltar que a maior relevância do limite de crescimento real zero da despesa não financeira será justamente no momento em que sairmos da atual recessão. Quando a receita voltar a crescer, e com ela as pressões para gastar mais, contaremos com uma trava para o gasto público que nos permitirá evitar o desequilíbrio fiscal crônico. (BRASIL, 2016a).

No âmbito da política de educação, a exclusão do FIES, o PROUNI e o PROIES do teto de gastos do NRF ocorre porque diferentemente do orçamento das Instituições Federais de Ensino Superior (IFES), tais gastos não são classificados como despesa primária. Os

subsídios ao ensino superior no FIES são classificados como despesa financeira; no PROUNI, como gasto tributário. E o PROIES é um programa de recuperação fiscal de dívidas tributárias inscritas ou não na Dívida Ativa da União (DAU) (BRASIL, 2016a).

A forma de privatização do fundo público, no FIES, por seu turno, realiza-se pela transferência de títulos da dívida pública para os capitais investidos no ensino superior no valor correspondente à despesa com as matrículas de estudantes que contratam financiamento estudantil. No PROUNI, pelo repasse do fundo público aos capitais investidos no ensino superior, onde há correspondência entre o número de bolsas de estudos ofertadas e o montante de renúncia tributária concedido aos mesmos capitais.

Embora a despesa com o ensino superior nas IFES e as matrículas no FIES, PROIES e PROUNI recebam tratamento orçamentário diferenciado, é o fundo público a origem dos recursos. O Gráfico 1 apresenta a despesa da União com o ensino superior em universidades e institutos federais em relação aos subsídios aos capitais que atuam neste nível de ensino via FIES, PROUNI e PROIES. As colunas na cor azul identificam o gasto com as IFES inscrito na subfunção “Ensino Superior”, o qual integra o orçamento do MEC. As colunas na cor laranja identificam a despesa com subsídios ao ensino superior por meio do FIES, PROUNI e PROIES.

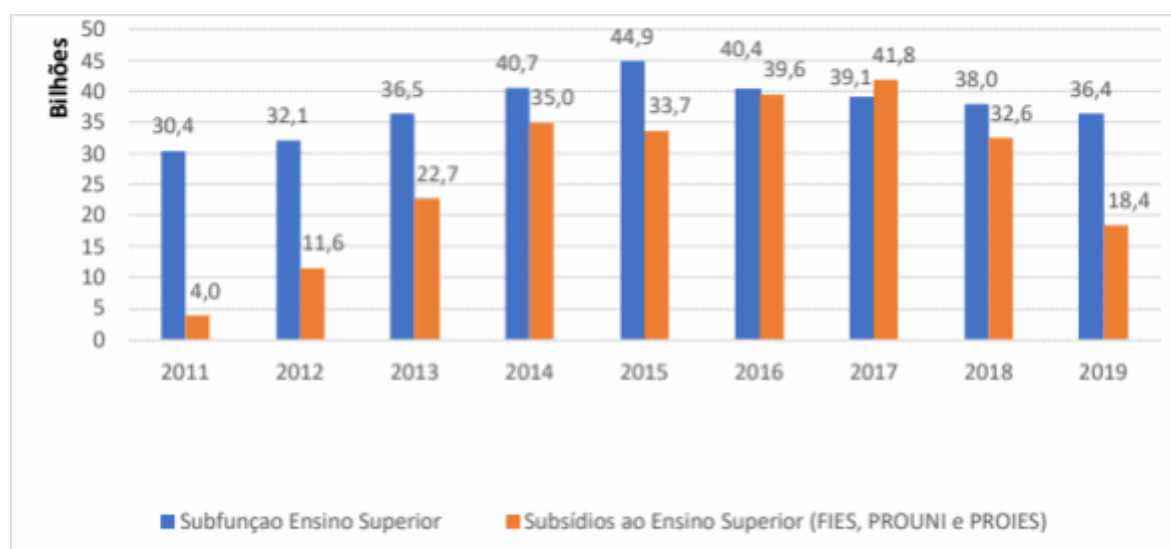


Gráfico 1 – Despesa da União com o ensino superior em universidades e institutos federais em comparação ao gasto com o FIES, PROUNI e PROIES (2009 a 2019) – bilhões (R\$). Fonte: COSTA (2021, p. 61)

Entre 2011 e 2019 o gasto com o FIES, o PROUNI e o PROIES variou entre R\$34 (trinta e quatro bilhões de reais) e R\$81(oitenta e um bilhões de reais); e o orçamento das instituições federais entre R\$ 30,4 (trinta e quatro bilhões e quatrocentos milhões de reais) e

R\$ 44,9 (quarenta e quatro bilhões e novecentos milhões de reais). O gasto com FIES cresceu mais de dez vezes, passando de R\$ 4 (quatro bilhões de reais) a R\$ R\$41,8 (quarenta e um bilhões e oitocentos milhões de reais). Inclusive, em 2017 a despesa com o FIES superou o gasto com a função ensino superior, que foi de R\$ 39,1 (trinta e nove bilhões e cem milhões de reais). Este crescimento exponencial do gasto do fundo público com a concessão de crédito estudantil no FIES é expressão do exercício da função indireta do Estado, conforme Netto (2009), por criar novas oportunidades de inversão de capital.

A EC nº 95/2016, assim como a Reforma Gerencial do Estado (BEHRING, 2008) e o Plano Real sob o governo de FHC (PAULANI, 2006), é a recente expressão do “ajuste fiscal permanente” nos moldes demandados pela classe burguesa, conforme formulado por autores como Elaine Behring (2019) e Evilásio Salvador (2017). No campo das políticas sociais, o NRF avança na desconstrução do arcabouço constitucional de garantia do financiamento das políticas sociais que se aprovava em 1988 com a Constituição da República Federativa do Brasil (BEHRING, 2008). As diferenças na forma e nos métodos da formulação jurídica em são diversos mas operaram, é inegável, na direção de cumprirem semelhante papel: o de garantir a valorização do capital em tempos de crise.

É importante ressaltar que anteriormente à instituição do NRF, já vigoravam a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF) e a Desvinculação de Receitas da União (DRU), que inclusive não foram revogadas e tem função similar: instituir novas regulamentações de execução do orçamento que beneficiem aos capitais. Enquanto a LRF protege o pagamento da dívida com primazia em relação aos demais gastos públicos (BRASIL, 2016b), a DRU permite a desvinculação de até 30% das receitas de tributos federais que seriam destinados a gastos com educação, saúde e previdência social, por exemplo, para o custeio de qualquer despesa considerada prioritária, formação de superávit primário ou pagamento de juros da dívida pública (SALVADOR, 2017).

A gestão do orçamento público de modo a garantir a valorização do capital é contraditória, mas apenas em sua aparência. Embora anterior ao capitalismo, o Estado é crucial para a perpetuação deste modo de produção, razão pela qual Mandel (1982) o definiu como "parteiro do modo de produção capitalista". No capitalismo monopolista, como afirma José Paulo Netto (2009), o Estado avança na garantia das condições externas de produção ao deixar de agir apenas pontualmente na manutenção da propriedade privada e dos meios de produção burgueses, e passa a intervir de modo direto e indireto na economia.

O caráter estrutural das crises no capitalismo torna o ajuste fiscal permanente posto em curso pelo Estado um dos variados mecanismos que as funções estatais mobilizam para

a “resolução momentânea” das baixas da lucratividade dos grandes capitais. Assim, cada nova crise é sucedida por reformulações do Estado, do fundo público e da política social, tal qual afirma Granemann (2012). Conforme a autora, a redução do orçamento das políticas sociais contribui para a expansão de novas mercadorias e mercados, pois como afirma:

(...) a busca de saída – sempre provisórias, inclusive quando exitosas! – pelo capital para o enfrentamento de suas crises não somente compromete o Estado e o fundo público tomado em abstrato como resultado de impostos e contribuições. Implicam, ao contrário, uma necessária, concreta e profunda alteração das políticas sociais que, nos dias presentes, constituem-se na mediação central – talvez prioritária – de transferências da riqueza social para o capital. Ocorre, porém, que tal riqueza encontra-se sob a forma de fundo público e operada pelo Estado capitalista. Cabe ao Estado dos capitais transferi-la – a riqueza social, de todos – para o capital, sob as mais variadas formas, dentre as quais estão: os empréstimos subsidiados, os contratos de gestão, as parcerias público-privadas, a criação de subsidiárias e de novos entes públicos”, as privatizações explícitas e as nem tanto, em momentos de crise ou bonança – e, assim, abre-lhes espaços para inversão, diversificações e expansão dos negócios por meio de novas mercadorias e mercados (GRANEMANN, 2012, p. 243).

A quebra do preceito constitucional de vinculação de receitas e obrigatoriedade de gastos sujeita a classe trabalhadora a adquirir como mercadoria o que fora direito social como o acesso à saúde, à benefícios previdenciários e à educação, os quais anteriormente – embora por pouco tempo, cerca de 20 anos no período pós-Constituição – eram, minimamente, garantidos. Quanto ao capital, as suas possibilidades de ganho são variadas. Na próxima seção indicamos as metamorfoses das formas de transferência do fundo público aos capitais investidos no ensino superior viabilizadas pelo FIES, pelo PROUNI e pelo PROIES.

2. DAS FORMAS DE TRANSFERÊNCIA DO FUNDO PÚBLICO AOS CAPITALIS

O NRF inova por sua longa duração, seletividade de abrangência e impedimento do aumento da despesa mesmo quando comprovada a existência de receita. Após sua instituição, o percentual destinado à maioria das despesas inscritas nos OFSS sofreu decréscimo. Segundo Salvador (2020a) após a EC nº 95/2016, o orçamento da educação, que é uma despesa vinculada, foi reduzido em 12,57% (doze inteiros e cinquenta e sete centésimos por cento) tendo a despesa executada passado de R\$ 112,7 (cento e doze bilhões e setecentos milhões de reais) para R\$ 98,5 (noventa e oito bilhões e quinhentos milhões de reais). Em 2016 o valor gasto representava 4,96% (quatro inteiros e noventa e

seis centésimos por cento) do OFSS. Em 2019; 4,23% (quatro inteiros e vinte e três centésimos por cento). Neste mesmo ano orçamento do ensino superior foi de R\$ 36,4 (trinta e seis bilhões e quatrocentos milhões de reais), inclusive, inferior ao do ano de 2013, quando a despesa com a subfunção Ensino Superior foi de R\$ 36,5 (trinta e seis bilhões e quinhentos milhões de reais), o que põe em risco o custeio das despesas de universidades e institutos federais. Embora o histórico do financiamento estudantil seja anterior ao FIES, é a partir deste programa que se reconfigurou a transferência de fundo público aos capitais investidos no ensino superior. O FIES foi o programa que mais diretamente assumiu traços de “financeirização”, com operações sofisticadas na forma de capital fictício.

Quanto às transferências do fundo público aos capitais investidos no ensino superior e suas metamorfoses viabilizada pelo FIES, pelo PROUNI e pelo PROIES, a qual garante valorização do capital através da comercialização da mercadoria educação, apresentamos a síntese e cronologia sob a forma da Figura 1. Tal (Figura 1) resulta da combinação entre os recursos de linha do tempo e fluxograma, pois esta pareceu-nos a forma mais adequada de

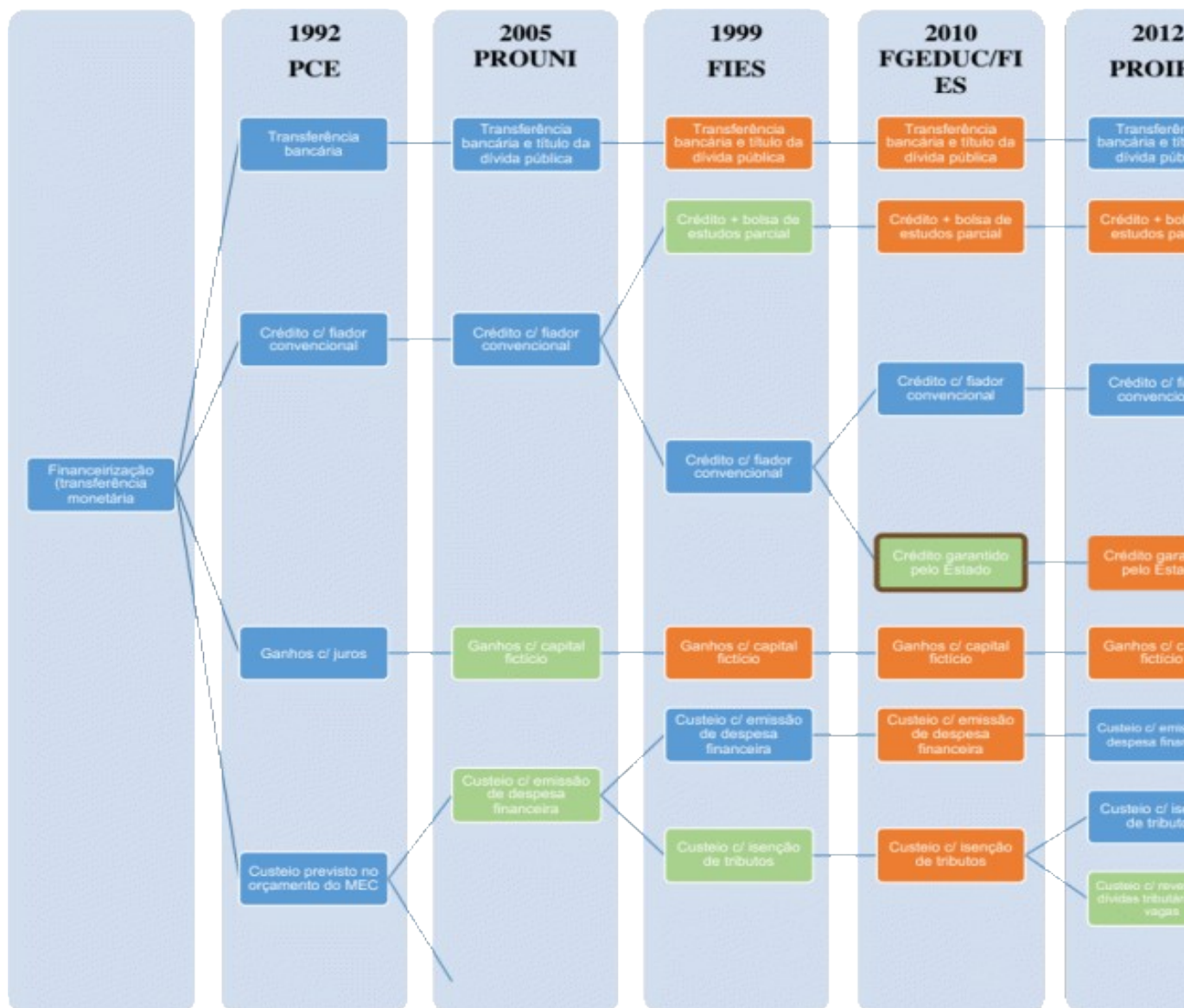


Figura 2 – Cronologia das metamorfoses da transferência do fundo público aos capitais investidos no ensino superior (1992/2017).

explicitar a sofisticação da transferência do fundo público aos capitais atuantes no ensino superior desde a instituição do FIES até 2019. Na linha do tempo, no topo de cada um dos 06 (seis) de um total de 07 (sete) retângulos maiores na cor azul clara há a indicação dos programas ou alterações do FIES em ordem cronológica, segundo o ano de instituição: Programa de Crédito Educativo (PCE) em 1992; FIES em 1999; PROUNI em 2005; Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) no FIES em 2010; PROIES em 2012; e Programa de Financiamento Estudantil (P-FIES) e Novo FIES em 2017.

No fluxograma, cada nível se sobrepõe a um retângulo da linha do tempo a fim de indicar as alterações nas formas de valorização dos capitais investidos no ensino superior mediante punção do fundo público. Utilizamos as cores azul, verde, laranja e contorno na cor marrom a fim de qualificar a sofisticação das formas de valorização dos capitais investidos no ensino superior. Instituídas pelo FIES ou posteriormente, as de cor laranja, as situações de

intensificação de ganhos de capital já existente. Por fim, o contorno na cor marrom designa as particularidades na instituição ou aprofundamento das formas de valorização dos capitais. O objetivo da síntese é sistematizar visualmente o aprofundamento das formas de ganho de capital a cada alteração da política de ensino superior executada às custas de subsídios às IES privadas.

O FIES instituiu o custeio dos subsídios com emissão de despesa financeira, sob a forma de título da dívida pública; modo como os capitais investidos no ensino superior auferem ganhos de capital fictício. Tal forma soma-se às transferências bancárias. Chama atenção o fato de que não há supressão de formas de transferência do fundo público, que se sofisticaram a cada novo programa.

Anteriormente ao FIES, o crédito estudantil era regulado pela legislação que instituiu o PCE em 1992 (BRASIL, 1992). Embora a história do crédito a estudantes no Brasil seja bastante anterior, datada da década de 1970, nos remetemos ao PCE a fim de demarcar a profunda alteração dos subsídios aos capitais atuantes no ensino superior após a instituição do Fundo. Até 1999 a transferência de fundo público aos capitais investidos no ensino superior ocorria mediante depósitos realizados pela Caixa Econômica Federal (CEF) diretamente na conta bancária das IES privadas, e aqui poder-se-ia mencionar transferências de fundo público sob a forma de capital monetário. Após maio de 1999, o Estado alterou a forma de custeio das despesas educacionais de estudantes que contratam crédito estudantil: passou então a emitir títulos da dívida pública como meio de pagamento pelo acesso à mercadoria educação; temos aqui uma modificação substantiva porque agora

a transferência aos capitais da educação será pela via do capital fictício. Importa anotar: as modificações realizadas no FIES não excluíram a possibilidade de coexistirem as transferências bancárias para aquelas instituições que tiverem saldo de títulos da dívida e adimplentes com o Instituto Nacional do Seguro Social (INSS) e Receita Federal do Brasil (RFB), ou que parcelarem parte dos tributos devidos (COSTA, 2021).

Embora a lei que instituiu o FIES seja datada do ano de 2001 (BRASIL, 1999), o fundo já existia deste 1999, por força da MP nº 1.827/1999, assinada pelo ex-presidente da República Fernando Henrique Cardoso (FHC) no primeiro ano de seu mandato. À época, o Ministério da Educação estava sob o comando do ex-ministro Paulo Renato Souza (1995 – 2002). Dentre as diversas alterações posteriores, mencionamos duas, as quais consideramos serem as mais importantes e de maior impacto para o fundo público: 1) a criação do Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC), no último ano de mandato de Lula (PT), em 2010; e 2) a formalização do Novo FIES e Programa de Financiamento Estudantil (P-FIES) em 2017 (BRASIL, 2017b), por Temer, logo após o golpe do capital, com característica machista-patriarcal que retirou Dilma Rousseff da presidência da República.

O FGEDUC é um fundo estatal criado para garantir o crédito estudantil na ausência de fiador, que em caso de inadimplência, serão honrados pelo Fundo Público. Entre 2010 e 2019 foram concedidos cerca de 3 (três milhões) de novos contratos. Destes, em torno de 2,5 (dois milhões e quinhentos mil), ou 83,4% (oitenta e três inteiros e quatro décimos por cento) entre 2010 a 2017, o que coincide com o período de atividade deste fundo (COSTA, 2021). Este fundo garantidor possibilitou a expansão do número de novos contratos no FIES cujo risco de crédito passou a ser suportado pelo Estado, e não mais exclusivamente por fiador. Por outro lado, o Novo FIES inaugurou a amortização do financiamento condicionado à renda; e o P-FIES, a transferência de fundo público a bancos privados para a concessão de financiamento estudantil. Ressaltamos que o aporte ao fundo garantidor do Novo FIES impacta o orçamento do MEC, como explicitado na próxima seção. Adicionalmente, em 2005 foi criado o PROUNI (BRASIL, 2005), e em 2012 o PROIES (BRASIL, 2012). O PROUNI durante o primeiro mandato do ex-presidente Lula (PT); e o PROIES, no primeiro governo de Dilma Rousseff (PT); assinala-se que tais programas foram responsáveis por terem reduzido a despesa das instituições privadas com tributos e possibilitado o parcelamento de dívidas tributárias inscritas na dívida ativa.

Vê-se que entre 1999, quando o FIES foi criado, até 2019, , houve o aprofundamento da financeirização no ensino superior, cuja principal forma foi o custeio do crédito estudantil

mediante a emissão de despesa financeira e não mais inscrito no orçamento do MEC. Reitero que embora o PROUNI e o PROIES não sejam programas de menor importância, é o FIES o responsável pela metamorfose dos ganhos com juros em ganhos com capital fictício, forma mais fetichizada de mais-valor. Temos por certo que a síntese ratifica a atualidade da afirmação de Marx (2013) quanto à centralidade do mais-valor no capitalismo, pois:

A produção capitalista não é apenas produção de mercadoria, mas essencialmente produção de mais-valor. O trabalhador produz não para si, mas para o capital. Não basta, por isso, que ele produza em geral. Ele tem de produzir mais-valor. Só é produtivo o trabalhador que produz mais-valor para o capitalista ou serve à autovalorização do capital. (...) Que este último [o capitalista] tenha investido seu capital numa fábrica de ensino, em vez de numa fábrica de salsichas, é algo que não altera em nada a relação (MARX, 2013, p. 578)

No que diz respeito aos títulos da dívida pública, é possível afirmar que possibilitam aos capitais a valorização de seus excedentes e ainda lhes garante parte da receita anual do Estado – impostos. É importante ressaltar que os juros que remuneram os títulos da dívida pública são oriundos de parte do fundo público. De acordo com Evilásio Salvador (2012), este montante de riqueza sob a guarda do Estado é mais que o orçamento público, visto que:

O fundo público envolve toda a capacidade de mobilização de recursos que o Estado tem para intervir na economia, seja por meio das empresas públicas, pelo uso das suas políticas monetária e fiscal, assim como pelo orçamento público. Uma das principais formas de realização do fundo público é por meio da extração de recursos da sociedade na forma de impostos, contribuições e taxas, da mais valia socialmente produzida (...) (SALVADOR, 2012, p. 126).

Quanto à origem do fundo público, Elaine Behring (2018a), destaca que em sua aparência, confunde-se com o conjunto de recursos arrecadados pelo Estado sob a forma de tributo. Entretanto, para além disto, o fundo público é também a massa de valor oriunda do trabalho excedente recolhida e administrada pelo Estado. Ainda de acordo com a autora, o uso do fundo público para a execução das políticas sociais de forma financeirizada objetiva tanto a compensação da brutal exploração do capital sobre os trabalhadores, quanto a aceleração da rotação do capital.

O lugar central, e talvez até prioritário da política social no salvamento do capital em momentos de crises, como em Granemann (2012), é uma dimensão fundamental para a

compreensão do significado da exclusão do FIES, do PROUNI e do PROIES do teto de gastos do NRF. O crescente processo de relações do mundo das finanças com as políticas sociais e, em nosso exame do ensino superior, tem sido responsável pela ampliação da emissão de despesa financeira e a redução do orçamento das políticas sociais de modo geral. Mesmo quando faz política social, o Estado não deixa de reorganizá-la a fim de maximizar os ganhos de capital; uma de suas “novidades” é viabilizar por meio de títulos da dívida pública como forma privilegiada de custeio do ensino superior desde a instituição do FIES. A seguir, são apresentados dados sobre o impacto dos subsídios ao ensino superior para o fundo público e custeio das políticas sociais.

3. IMPACTO DOS SUBSÍDIOS AO ENSINO SUPERIOR PARA O CUSTEIO DAS POLÍTICAS SOCIAIS

Nesta seção apresentamos os impactos dos subsídios ao ensino superior no FIES, PROUNI e PROIES para as políticas sociais. Tais subsídios diminuem a disponibilidade orçamentária para gastos com política social pois elevam a despesa primária e financeira, bem como a dívida pública, no caso do FIES e PROIES respectivamente. Há ainda redução da fonte de financiamento do OFSS em razão da renúncia tributária no PROUNI.

A elevação do número de novos contratos de financiamento estudantil a partir de 2016 foi acompanhada por aumento da inadimplência. Diante deste fato, a Secretaria do Tesouro Nacional e Banco Central do Brasil (BCB) passaram a registrar o gasto com o FIES tanto como despesa financeira quanto como despesa primária. Como despesa primária, a revisão do risco de endividamento do Estado na concessão de crédito estudantil desde 2010 até 2016 resultou na apuração do impacto primário que variou entre R\$ 1.586 (um bilhão, quinhentos e oitenta e seis milhões) e R\$ 8.927 (oito bilhões, novecentos e vinte e sete milhões) no período de 2010 a 2019 (MINISTÉRIO DA FAZENDA, 2021e). Destacamos ainda que em virtude do Teto de Gastos da EC nº 95/2016, o aporte ao FG-FIES superior a R\$ 500 (quinhentos milhões de reais) anuais impacta diretamente o orçamento do MEC. Conforme a EMI que acompanha a MP nº 785/2017:

O aporte para viabilizar o funcionamento do FG-FIES será feito pelo MEC e deverá ser de no máximo R\$ 500 milhões por ano, de modo a não comprometer os programas em execução. Contudo, se houver a necessidade desses R\$ 500 milhões

do orçamento discricionário, haverá a necessidade de remanejamento de outras despesas discricionárias, obedecendo o Teto dos Gastos Públicos (Emenda Constitucional 95/2016) não afetando, portanto, assim o resultado primário. É importante observar que ao longo dos próximos anos a decisão de realocar o orçamento específico será sempre do Ministro de Estado em exercício na Pasta (BRASIL, 2017a).

Por outro lado, o registro do FIES como despesa financeira resulta da possibilidade de que o Estado tenha que emitir novos títulos da dívida pública a fim de honrar contratos em inadimplência nas amortizações ou desembolsos mensais e dos valores pagos por ocasião dos aditamentos (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2016a). Em 2019 o risco de crédito poderia ter sido de R\$ 113 (cento e treze bilhões) (BRASIL, 2020a).

Entre os anos de 2007 a 2019, a emissão títulos da dívida no FIES e no PROIES equivaleu a percentuais entre 0,4% (quatro décimos por cento) e 5,5% (cinco inteiros e cinco décimos por cento) da dívida interna, em um total de R\$52,6 (cinquenta e dois bilhões e seiscentos milhões de reais) (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2021). A elevação do número de contratos ampliou o subsídio implícito, que é o valor gasto pela União para compensar a menor taxa de juros paga pelos estudantes em relação à remuneração dos títulos da dívida. Segundo projeções de 2017 do Ministério da Fazenda, este montante poderia superar R\$ 77 (setenta e sete bilhões de reais) até o ano de 2044. E ainda que o FIES tivesse sido extinto em 2016, as despesas perdurariam até 2030. O impacto do FIES sobre o fundo público é estimado! Este risco pode ser ainda maior pois a complexidade do fluxo operacional do FIES dificulta a identificação da magnitude da despesa (MINISTÉRIO DA ECONOMIA, 2017).

O comprometimento das receitas do OFSS deve-se ao custeio do PROUNI. O programa favoreceu concretamente os capitais investidos no ensino superior, pois conforme o demonstrado em Carvalho (2006), tiveram acesso a numerosas facilidades para expandir a infraestrutura das instituições e, por exemplo, puderam estar sossegados com a remuneração certa pela oferta de matrículas; dito de modo diverso, obtiveram do seu Estado, garantias de lucro (NETTO, 2009). Para a classe trabalhadora, no entanto, o impacto do programa é negativo; por exemplo, tomado o financiamento para as políticas sociais o PROUNI determina e contribui para o decréscimo de receitas que financiam o OFSS. A oferta de bolsas em contrapartida à dispensa de pagamento de tributos, viabiliza a redução do orçamento do ensino superior federal, público e gratuito, bem como de outras políticas sociais, como as de saúde, previdência e assistência social visto que impacta negativamente o OFSS. Embora denominado Gasto Tributário na legislação, a isenção de tributos constitui-se em renúncia de receitas que deveriam ser recolhidas ao Estado pelos

capitais para a formação do fundo público; a isenção de tributos é a formulação conceitual que consideramos melhor expressar o impacto do PROUNI para o fundo público. Entre 2006 e 2019, as isenções concedidas totalizaram R\$ 17,7 (dezesete bilhões, e setecentos milhões de reais), oriundas do não recolhimento dos seguintes tributos: a) Imposto sobre a Renda Pessoa Jurídica (IRPJ); b) Contribuição Social para o Programa de Integração Social/Programa de Formação do Patrimônio do Servidor Público (PIS/PASEP); c) Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (CSLL); e d) Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (COFINS). A renúncia de IRPJ totalizou R\$ 7,2 (sete bilhões e duzentos milhões de reais); e de COFINS, R\$ 5,9 (cinco bilhões e novecentos milhões de reais) (COSTA, 2021).

Aqui cabe uma observação de tendência: parece-nos correto afirmar que, além de transferir fundos públicos para os capitais cujos argumentos justificadores são no mais das vezes ilusórios – como não há recursos para aumentar o número de universidades públicas e a universidade pública é muito cara – o Estado o faz sem prospectivar o impacto destas medidas salvacionistas para os capitais sobre o conjunto de políticas sociais. São as políticas sociais, e não os subsídios aos capitais investidos no ensino superior que terão seus orçamentos ainda mais diminuídos porque arcarão com novas necessidades do Estado dos capitais para os ajustes dos anos vindouros.

4. CONCLUSÃO

Não há qualquer contradição quanto ao elevado dispêndio do fundo público com transferências aos capitais investidos no ensino superior, visto que o Estado, no exercício de sua função econômica é organizado de modo a privilegiar as despesas financeiras em detrimento de gastos que não viabilizem ganhos de capital. A valorização dos capitais investidos no ensino superior é a razão, e não um efeito colateral da criação e expansão do FIES, do PROUNI e do PROIES. Apesar do efeito deletério dos subsídios do fundo público no ensino superior para o financiamento do OFSS e elevação da dívida pública, não está em questão – ao menos para os capitais e seu Estado, quase que num movimento independente de quem seja o governo – a sua extinção. Prova disto são as duas modalidades de financiamento estudantil criadas em 2018, o Novo FIES e o P-FIES, que mantém a emissão de despesa financeira como fonte de financiamento do crédito estudantil.

O fato de que o FIES, o PROUNI e o PROIES não estejam submetidos ao NRF da

EC nº 95/2016 viabiliza o socorro às instituições privadas em tempos de crise capitalista, às custas do aumento das despesas primária e financeira e da redução dos tributos que custeiam o OFSS. Ademais, são também muito preocupantes a redução do próprio orçamento da educação e a expansão de um mercado consumidor para os capitais que mercadejam com o ensino superior à custas do contingenciamento das políticas sociais. Assim, cabe reafirmar a importância da defesa do financiamento da universidade pública, dado o seu potencial de oferta de ensino superior intimamente relacionadas demandas da classe trabalhadora, bem como o enfrentamento de formas financeirizada de execução desta política social.

Reafirmo ainda a urgência da revogação do NRF, pois a cada novo ano de vigência ampliam-se as transferências e os ganhos sobre o fundo público para os grandes capitais e explodem os números e sofrimentos relativos às desigualdades sociais – crescem os bolsões de miséria pelo país, a fome, as doenças, a desproteção e a violência da vida social. O aprofundamento do ajuste fiscal permanente após a instituição do NRF impacta muito negativamente o financiamento das políticas sociais que viabilizam os direitos sociais. Por este motivo, acaba por reforçar as desigualdades sociais e coloca em risco a existência dos membros da classe trabalhadora. A título de exemplo, em 2022 o quantitativo da população em situação de insegurança alimentar, quando há desde a incerteza quanto a garantia de alimentos até a fome era de 125,2 milhões, o equivalente a 58,7% (cinquenta e oito inteiros e sete décimos por cento) da população (BORGES, 2022).

5. REFERÊNCIAS

BEHRING; E. R. Ajuste fiscal permanente e contrarreformas no Brasil da redemocratização. In: BERING, R.; LIMA, R.; SALVADOR, E. (orgs). **Crise do capital e fundo público: implicações para o trabalho, os direitos e a política social**. São Paulo: Cortez, 2019.

BEHRING; E. R. **Brasil em contra-reforma: desestruturação do Estado e perda de direitos**. São Paulo: Cortez, 2008.

BORGES, S. Portal UOL. Notícias. **Eleições 2022**. Tema de embate entre Bolsonaro e Ciro, quantas pessoas passam fome no país? São Paulo, 29 de agosto de 2022. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/eleicoes/2022/08/29/tema-de-bate-boca-entre-bolsonaro-e-ciro->

numero-de-pessoas-passando-fome.htm. Acesso em: 31 ago. 2022.

BOSCHETTI, I. Crítica Marxista do estado Social e dos Direitos no capitalismo contemporâneo. In: BEHRING, E; BOSCHETTI, I; LIMA, R. L. (orgs.). **Marxismo, política social e direitos**. (1ª ed.). São Paulo: Cortez, 2018a.

BRASIL. Lei nº 8.436, de 25 de junho de 1992. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 25 de junho de 1992.

BRASIL. Medida provisória nº 1.827, de 27 de maio de 1999. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 28 maio de 1999.

BRASIL. Lei nº 11.096, de 13 de janeiro de 2005. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 14 de jan. 2005.

BRASIL. Lei nº 12.688, de 18 de julho de 2012. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 19 de julho de 2012.

BRASIL. Emenda constitucional nº 95, de 15 de dezembro de 2016. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 15 de dezembro de 2016a.

BRASIL. **Estudo Técnico nº 26**: Novo Regime Fiscal – Emenda Constitucional 95/2016 Comentada. Câmara dos Deputados. Consultoria de Orçamento e Fiscalização Financeira. Brasília, DF, dez. 2016b. Disponível em: <<http://bit.ly/2hFZoCi>>. Acesso em: 2 abr. 2017.

BRASIL. **Exposição de Motivos Interministerial nº 83/2016**. Brasília-DF, 15 de junho de 2016a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Projetos/ExpMotiv/EMI/2016/83.htm. Acesso em: 13 maio 2021.

BRASIL. Medida Provisória nº 785, de 6 de julho de 2017. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 7 de julho de 2017a.

BRASIL. Lei nº 13.530, de 7 de dezembro de 2017. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 8 dez. 2017b.

BRASIL. Decreto nº 9.235, de 15 de dezembro de 2017. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 18 dez. 2017c.

BRASIL. Lei nº 14.116, de 31 de dezembro de 2020. **Diário Oficial da República Federativa do Brasil**. Brasília-DF, 31 dez. 2020a.

CARVALHO, C. H. A. O PROUNI no governo Lula e o jogo político em torno do acesso ao ensino superior. **Educação e Sociedade**. Campinas, v. 27, n. 96, p. 979-1000, out. 2006. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0101-73302006000300016&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 22 abr. 2021.

COSTA, F. C. **FIES, PROUNI e PROIES (2003/2019)**: valorização do capital no ensino superior. Rio de Janeiro, 2021. Tese (Doutorado em Serviço Social). Centro de Filosofia e

Ciências Humanas, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2021.

GRANEMANN, S. Fundos de pensão e a metamorfose do "salário em capital". In: BEHRING, E; BOSCHETTI, I; GRANEMANN, S; SALVADOR, E. **Financeirização, fundo público e política social**. São Paulo: Cortez, 2012.

MANDEL, E. **O capitalismo tardio**. São Paulo: Abril Cultural, 1982.

MARX, K. **O Capital**. Crítica da economia política. Livro I: o processo de produção de capital. São Paulo: Boitempo, 2013.

MDB. Movimento Democrático Brasileiro. **História**, sem data. Disponível em: <https://www.mdb.org.br/conheca/historia/>. Acesso em: 10 abr. 2019.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. **Diagnóstico do FIES: Fundo de financiamento estudantil - ausência de sustentabilidade fiscal e suas causas**. Secretaria de Acompanhamento Econômico. Brasília-DF, jun. 2017. Disponível em: <http://fazenda.gov.br/centrais-de-conteudos/apresentacoes/arquivos/2017/diagnosticofies_junho2017.pdf>. Acesso em: 21 fev. 2019.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Série histórica da DPFMi de 2007 a 2019. Emissões Diretas de Títulos da Dívida Pública Mobiliária Federal interna – DPMFi). **Portal Brasileiro de Dados Abertos**. Brasília, 10 de maio de 2021. Disponível em: <https://dados.gov.br/dataset/emissoes-diretas-de-titulos-da-divida-publica-mobiliaria-federal-interna-dpmfi/resource/09b7dc1d-e64c-48b4-b0ed-70c44315cbf6>. Acesso em: 07 set. 2020.

MINISTÉRIO DA ECONOMIA. Série Histórica do Resultado do Tesouro Nacional. Resultado do Tesouro Nacional. **Portal Dados Abertos**. BRASÍLIA, 2 de junho de 2021e. Disponível no Fonte: <https://dados.gov.br/dataset/resultado-do-tesouro-nacional>. Acesso em: 2 de jun. de 2021.

NETTO, J. P. Capitalismo monopolista e serviço social. 7ª. ed. São Paulo: Cortez, 2009.
SALVADOR, E. Financiamento tributário da política social no pós-real. In: BEHRING, E. BOSCHETTI, I. SALVADOR, E. **Financeirização, Fundo Público e Política Social**. São Paulo: Cortez, 2012.

SALVADOR, E. Fundo público e conflito distributivo em tempos de ajuste fiscal no Brasil. In: Jorge Abrahão de Castro; Marcio Pochmann. (Org.). **Brasil: Estado Social contra a Barbárie**. 1ed.São Pulo: Fundação Perseu Abramo, 2020a, v. , p. 367-388.

SALVADOR, E. O desmonte do financiamento da seguridade social em contexto de ajuste fiscal. **Serviço Social & Sociedade**, São Paulo, n. 03S, p. 426-446, set.:dez. 2017.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acórdão 3001/2016**. Plenário TCU. Brasília-DF, 23 de novembro de 2016a. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/08/43/F7/B1/51B98510784389852A2818A8/011.884-2016-9%20_FIES_.pdf. Acesso em: 29 maio 2021.