

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
INSTITUTO DE ECONOMIA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS:
ESTRATÉGIAS E DESENVOLVIMENTO

Brasil: Proteção Social pelo Endividamento?

Nina de Oliveira Castellano

Rio de Janeiro

2016

NINA DE OLIVEIRA CASTELLANO

Brasil: Proteção social pelo endividamento?

Orientadora: Prof. Lena Lavinas

Rio de Janeiro

2016

FICHA CATALOGRÁFICA

C348 Castellano, Nina de Oliveira.

Brasil : proteção social pelo endividamento? / Nina de Oliveira Castellano. -- 2016.
149 f. ; 31 cm.

Orientadora: Lena Lavinias.

Dissertação (mestrado) – Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Economia,
Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento, 2016.

Referências: f. 112-119.

1. Brasil – Política Social. 2. Desigualdade. 3. Endividamento. 4. Programa de
Financiamento Estudantil – FIES. I. Lavinias, Lena de, orient. II. Universidade Federal do
Rio de Janeiro. Instituto de Economia. III. Título.

CDD 361.610981

NINA DE OLIVEIRA CASTELLANO

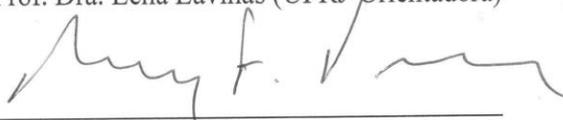
Brasil: Proteção Social pelo Endividamento?

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento do Instituto de Economia da Universidade Federal do Rio de Janeiro como parte dos requisitos necessários à obtenção do título de Mestre em Políticas Públicas, Estratégias e Desenvolvimento.

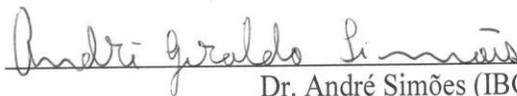
Aprovada pela Banca Examinadora:



Prof. Dra. Lena Lavinias (UFRJ-Orientadora)



Prof. Dr. Charles Pessanha (UFRJ)



Dr. André Simões (IBGE)

RESUMO: Esta dissertação abordará a política de expansão do Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), iniciada em 2010, frente a uma discussão mais ampla acerca do papel do Estado na implementação de políticas sociais tendo em vistas a diminuição de desigualdades socioeconômicas. A partir da observação de aspectos históricos e teóricos de três distintos modelos de proteção social: o Welfare State, o Workfare State e o Debtfare State, pretende-se compreender as justificativas econômicas e sociais dos modelos e seus efeitos esperados. Partindo-se do pressuposto de que não há casos “puros” e que um mesmo Estado pode apresentar características de mais de uma modelo, o caso brasileiro será colocado em debate. No primeiro período de governo Vargas (1930-1945) houve no Brasil uma significativa expansão das políticas sociais, vinculadas, sobretudo, às classes trabalhadoras. Durante o regime militar houve algum avanço nas políticas sociais, mas delineou-se um modelo de favorecimento do setor privado no âmbito do oferecimento de bens e serviços sociais. Somente com a Constituição Federal de 1988 vislumbrou-se um Estado Social com características universalistas. Tal Estado, contudo, encontrou desvios em sua trajetória, culminando, nos governos do Partido dos Trabalhadores, em um modelo de inclusão social pautado em grande medida na inclusão no sistema financeiro e no endividamento familiar. Diante desse panorama, será analisado o setor do ensino superior brasileiro, com ênfase no FIES. Além da tentativa de aplicação dos conceitos previamente discutidos em âmbito nacional, tal análise nos possibilitará observar para onde aponta o desenvolvimento do ensino superior brasileiro.

Palavras-chave: políticas sociais; desigualdade; endividamento; ensino superior, FIES.

ABSTRACT: This dissertation will approach the Student Financial Fund (Fundo de Financiamento Estudantil [FIES]) expansion policy, initiated in 2010, before a broader discussion about the State's role in the implementation of social policies directed to reduce social and economic inequalities. Starting from the observation of historical and theoretical aspects of three different social protection models: Welfare State, Workfare State and Debtfare State, it is intended to apprehend the social and economic justifications to the models, as well as their expected effects. Understanding that there are no "pure" cases and that a State can present characteristics from more than one model, the Brazilian case will be brought to debate. In the first period of Vargas' government (1930-1945) there was in Brazil an important expansion of social policies, mostly linked to the working classes. During the military government there was some progress in the social policies, but was designed a model that favored the private sector in the provision of social services and goods. Only with the 1988's Federal Constitution a Social State, with universalistic characteristics, was glimpsed. This State, however, faced deviations in its path, culminating, during the Workers' Party governments, in a social inclusion model guided, to a great extent, by financial inclusion and household indebtedness. Face to this panorama, it will be analyzed the Brazilian higher education sector, with emphasis in the FIES. Besides the attempt of application of the previously discussed concepts in the Brazilian context, this analysis will enable the recognition of the direction that the development of Brazilian higher education is taking.

Key-words: social policies; inequality; indebtedness; higher education; FIES.

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que tornaram a realização desse trabalho não só possível, como prazerosa.

Durante meu mestrado no Instituto de Economia da UFRJ amadureci muito, em diversos aspectos. Tive contato com uma área do conhecimento até então pouco familiar para mim. Aprendi uma linguagem nova, que, embora ainda não domine totalmente, passei a compreender e considerar como potente instrumento de pesquisa. Vislumbrei caminhos que acabei não percorrendo, e encontrei o que acredito ser o meu próprio perfil de pesquisadora. Aceitei minhas limitações e passei a valorizar minhas potências, que talvez não fossem tão bem percebidas se eu tivesse permanecido no mesmo lugar onde me “formei” academicamente. Pois a formação sempre continua e o movimento é necessário.

Agradeço ao Rio por ser esse cartão-postal tão cidade e por ter atenuado meus momentos de stress com suas águas, cores e morros.

Dentre as pessoas que aqui conheci não poderia deixar de primeiramente agradecer minha orientadora, Prof. Lena Lavinias. Em meio a inúmeras incertezas me foi uma segurança, compartilhando seu abundante conhecimento de maneira dedicada, generosa e afetuosa.

Agradeço também aos membros da banca, que prontamente aceitaram o convite para participarem da minha defesa.

Agradeço a sorte que tive ao encontrar as pessoas com quem morei nesse período, Raquel e Beth, responsáveis pela constante de um lar harmonioso e alegre ao fim do dia.

Pela aversão ao risco que tenho, não vou citar nomes de amigos nesse agradecimento. A chance de um esquecimento injusto é muito alta.

Agradeço imensamente aos amigos do Rio pela acolhida e força que me deram e aos de São Paulo por mesmo longe estarem sempre presentes, nunca deixando “a peteca cair”.

Agradeço à minha professora e colegas do curso de dança da Angel Vianna, com quem compartilhei momentos e movimentos que trouxeram autoconhecimento, superação e alegria.

Por fim e à base, minha família. Desnecessário dizer que isso só foi possível por conta deles. Além de todo amor e apoio que sempre recebi, tive o privilégio de poder me dedicar exclusivamente ao mestrado graças à ajuda financeira dos meus pais como complemento à bolsa recebida pela CAPES. Espero que este trabalho de alguma forma contribua para que pensemos um mundo em que a condição econômica familiar seja cada vez menos determinante no futuro de um indivíduo, e que a (boa) educação deixe de ser um luxo para poucos privilegiados.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1. DO WELFARE STATE AO DEBTFARE STATE.....	13
1.1 Contextualização	13
1.2 Caracterização do Welfare State	18
1.2.1 Justificativa Social.....	22
1.2.2 Justificativa Econômica.....	25
1.3 Caracterização do Workfare State.....	27
1.3.1 Justificativa Social.....	29
1.3.2 Justificativa Econômica.....	31
1.4 Debtfare State: Rumo a um novo paradigma?	32
1.4.1 Caracterização do Debtfare State	33
1.5 Considerações Finais.....	37
2. CARACTERIZAÇÃO DA RECENTE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA	39
2.1 Introdução.....	39
2.2 Da cidadania regulada à cidadania residual	40
2.2.1 Economia: Pensamento e conjuntura.....	40
2.2.2 Políticas sociais.....	44
2.3 O Estado entre a cidadania e o superávit.....	49
2.3.1 Economia: Pensamento e conjuntura.....	49
2.3.2 Políticas Sociais.....	51
2.4 A cidadania como cash.....	56
2.4.1 Economia: pensamento e conjuntura.....	56
2.4.2 Políticas sociais.....	59
2.5 Notas sobre as políticas de inclusão financeira e o <i>debtfare state</i>	64
2.5.1 Âmbito Internacional.....	66
2.6 Considerações Finais.....	71
CAP. 3 O CASO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL	73
3.1 Introdução.....	73

3.2 O Ensino Superior no Brasil.....	74
3.2.1 História	74
3.2.2 A CF88 e o direito ao ensino superior gratuito	80
3.3 Acesso à universidade e justiça social.....	84
3.3.1 O financiamento do Ensino Superior.....	87
3.3.2 Experiências internacionais	89
3.4 O FIES.....	94
3.4.1 O FIES pela perspectiva do segmento privado de ensino superior	101
3.5 Considerações Finais.....	107
CONCLUSÃO	109
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	112
ANEXOS	120

INTRODUÇÃO

Em janeiro de 2016 completaram-se 13 anos que o Brasil é governado por presidentes do Partido dos Trabalhadores (PT). Inicialmente por dois mandatos consecutivos de Luis Inácio Lula da Silva (2003-2010), e posteriormente por um mandato completo de Dilma Rousseff (2011-2014) e outro que se encontra em andamento, com previsão de término no ano de 2018. Historicamente o partido esteve comprometido com uma agenda política que primava pelo social e pela redução das desigualdades sociais e econômicas observadas no Brasil.

Após mais de uma década de gestão petista, resta-nos avaliar qual o êxito das políticas adotadas na empreitada de dirimir as desigualdades inerentes ao sistema capitalista. Nesta dissertação procuramos discutir quais as possibilidades de conformação políticas e sociais que representam melhora na obtenção de justiça social sem o pressuposto de rompimento total com a ordem social vigente. A partir dessa discussão direcionamos o foco para a experiência brasileira no tocante à mediação entre Estado, sociedade civil e forças de mercado. Por fim, a partir da escolha de um setor específico da economia brasileira, tentamos averiguar qual o viés político das políticas adotadas pelo PT e qual o rumo que estas estariam tomando.

No primeiro capítulo discutimos o conceito de *welfare state* como uma forma de intervenção estatal com vistas à redução de desigualdades econômicas e sociais, provisão de uma rede de segurança a seus cidadãos e redução do risco. Miramos sob quais argumentos esse modelo de Estado foi respaldado ou rechaçado em função da dinâmica de acumulação capitalista vigente, e a depender da causa a que se credita a pobreza e outras mazelas sociais. De qualquer forma, esse embate argumentativo levou a sucessivas transformações dos ideais hegemônicos relativos à intervenção estatal na área social. Sem a pretensão de exaurir o debate sobre o tema, será feita a leitura dos principais autores responsáveis pela consolidação de três importantes paradigmas de proteção social, sendo eles: o *welfare state* o *workfare state* e o *debtfare state*. Pretendemos compreender como se reconfiguram os padrões de proteção social de acordo com as transformações no campo econômico e na redefinição das relações sociais de produção ao longo do tempo.

A contribuição da cientista política Susanne Soerderberg (2012, 2013, 2014) ao desenvolver o conceito de *debtfare state* está no fato de a autora ter fornecido um instrumental teórico particular para a análise da proteção social em um contexto de capitalismo global dominado pelas finanças (GUTTMANN & PLIHON, 2008; KRIPPNER, 2012). Estando o Brasil inserido nessa nova configuração econômica, em que a geração de valor está crescentemente pautada no setor financeiro, torna-se essencial a introdução do conceito de *debtfare* na literatura brasileira sobre proteção social. A abordagem pela ótica do *debtfare state* nos permite conhecer uma nova forma de vulnerabilidade que surge com a combinação da ausência de bens e serviços sociais desmercantilizados e a implementação de políticas sociais que facilitam o endividamento.

A partir da discussão acerca dos distintos padrões de proteção social que têm origem nos países desenvolvidos centrados na Europa e América do Norte, passamos à observação do caso brasileiro. Apesar de o Brasil nunca ter consolidado totalmente nenhum dos modelos estatais aqui discutidos, pretendemos, a partir da análise de diferentes períodos políticos e econômicos do país, divididos justamente pelo que acreditamos ser distintas tendências de intervenção estatal, apreender o quanto este se aproximou ou se afastou dos modelos paradigmáticos.

A questão norteadora do presente trabalho é a de se, seguindo uma tendência prescrita por organismos multilaterais, o Brasil estaria aproximando-se de um modelo de *debtfare state*, ou seja, num contexto de predominância do regime de acumulação dominado pelas finanças, um Estado que intervém no sentido de facilitar a reprodução física e social por meio do endividamento familiar. Frente à impossibilidade de analisar com o devido rigor todos os setores referentes à proteção social brasileira, elegemos o setor do ensino superior como referência para o estudo. A escolha do ensino superior foi motivada, primordialmente, pelo destaque que o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES) ganha enquanto política pública de expansão do acesso à universidade no Brasil. O FIES, uma política de crédito estudantil para estudo em instituições de ensino privadas, apresentou um crescimento de mais de 1000% a partir de mudanças implementadas em 2010, aumentando na mesma proporção o número de indivíduos endividados a fim de obter um diploma de nível superior.

Algumas dificuldades foram encontradas na análise do FIES, que se encontra no terceiro e último capítulo desta dissertação, junto a uma análise mais abrangente das possibilidades de financiamento do ensino superior e suas tendências no Brasil desde a criação do Ministério da

Saúde e Educação (1930) no primeiro governo Vargas. Primeiramente, não conseguimos obter junto aos órgãos responsáveis pela gestão do programa informações desagregadas quanto ao perfil socioeconômico dos beneficiários do FIES. Por meio da Lei de Acesso à Informação obtivemos apenas tabelas com a renda bruta familiar *per capita* das famílias dos beneficiários. A ausência de dados desagregados nos impediu de realizarmos cruzamentos a fim de investigar outros aspectos da realidade dos beneficiários do FIES e o potencial do programa como uma política redutora de desigualdades sociais. Desse modo, o paradigma do *debtfare* foi abordado no setor do ensino superior a partir da leitura de artigos científicos, da análise de notícias de jornal, da observação de experiências internacionais e da comparação com nosso próprio passado recente.

1. DO WELFARE STATE AO DEBTFARE STATE

1.1 Contextualização

Segundo o economista britânico Nicholas Barr (2004), para se compreender o surgimento das políticas sociais no Reino Unido, faz-se necessário retornar às primeiras políticas ali implementadas com o intuito de oferecer algum tipo de alívio à pobreza e outras mazelas sociais, levadas a cabo principalmente por grupos religiosos. Barr elenca alguns eventos principais capazes de ilustrar o surgimento desse tipo de intervenção. O primeiro deles é o Poor Law Act de 1601. Segundo este ato, cada paróquia deveria assumir responsabilidade pelos pobres que correspondessem a seu território. Os pobres, por sua vez, eram divididos em três categorias distintas: os “impotentes”, que correspondiam aos velhos e adoecidos, os aptos ao trabalho e aqueles que se recusavam a trabalhar. Ao primeiro grupo seria garantido cuidado, ao segundo trabalho, e ao último punição.

O segundo evento elencado por Barr, significativo no que diz respeito à conformação de uma rede de cuidados garantida pelo Estado é o Poor Law Report e o Poor Law Amendment Act de 1834. Naquela ocasião, foram alteradas algumas premissas básicas no referente à lógica por trás da provisão de auxílio estatal. Já sob influência de ideias liberais propagadas pelos economistas clássicos, surge a preocupação com a “sustentabilidade” do auxílio aos pobres e o suposto “desincentivo” ao trabalho. Os auxílios passam, então, a ser limitados a determinada quantia e distribuídos de modo a que seus beneficiários estivessem em pior situação que um indivíduo ocupado, vivendo da venda da sua força de trabalho. O Poor Law Report estipulava três elementos que deveriam constar no novo sistema, são eles: elegibilidade restrita, passagem pelas “casas de trabalho” e centralização administrativa. Uma importante diferença entre a Poor Law de 1601 e sua versão de 1834 é que a segunda, que deliberadamente intentava restringir o número de beneficiários da assistência pública, passou a estigmatizar o público-alvo. As condições de vida nas casas de trabalho tornaram-se mais degradantes, os trabalhadores eram separados de sua família, entre outras coisas.

Karl Polanyi (1944) identifica na Lei Speenhamland, estabelecida na Inglaterra em 1795, o marco da intervenção estatal como forma de proteger os indivíduos dos mecanismos de livre mercado. A Lei Speenhamland foi a primeira legislação que, de fato, garantiu a provisão de uma renda mínima pelo Estado, independentemente de qualquer vínculo com o mercado. Seu valor era determinado de acordo com o preço do quilo do pão e era assegurado a todos os indivíduos que não alcançassem um determinado patamar de renda. Enquanto a Speenhamland esteve vigente, mesmo os indivíduos empregados recebiam alguma assistência, caso seu salário fosse menor do que o limite estabelecido pela Lei.

Thomas Marshall, em seu trabalho clássico "Cidadania, Classe Social e Status" aborda o surgimento dos direitos sociais na Inglaterra. O autor define "direitos sociais" como aquilo que "se refere a tudo o que vai desde o direito a um mínimo de bem-estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, na herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade." (MARSHALL, 1950, p. 63-64). As instituições que estariam ligadas a esses direitos são o sistema educacional e os serviços sociais. Ou seja, Marshall também compreende a necessidade de intervenção estatal como forma de garantir a existência humana material e cultural, de modo que os indivíduos de determinada sociedade compartilhem de uma experiência comum.

Segundo Marshall os direitos sociais originam-se da participação em comunidades locais e associações funcionais, um meio extra-estatal de garantia de proteção e bem-estar. Progressivamente estes mecanismos teriam sido substituídos, primeiramente pela Poor Law e posteriormente por um sistema de regulamentação de salários (MARSHALL, 1950, p. 71). A Poor Law, em sua concepção original, teve a finalidade de manter a ordem social com um mínimo de mudanças estruturais. Com o surgimento de uma economia de livre mercado, a Poor Law tornou-se a referência que inspiraria o advento dos direitos sociais (MARSHALL, 1950, p. 71).

É nesse contexto que surge o que viria a ser chamado de "questão social". Com a desarticulação dos antigos modos de sociabilidade, surge uma nova gama de necessidades que se tornam dever do poder estatal, a fim de que seja mantida a coesão social. O século XIX representa um marco nesse processo, pois paralelamente ao aumento do pauperismo e da demanda por assistência social decorrente da migração rural-urbana impulsionada pela revolução

industrial, e conseqüentemente, do número de miseráveis concentrados nas cidades, passa a haver uma maior 'seletividade' de seus beneficiários. Em parte, isso reflete as ideias econômicas liberais, predominantes à época. Acreditava-se que a assistência social, ou a provisão de qualquer renda extra-mercado, seria um desincentivo ao trabalho, ou dito de outra forma, uma interferência negativa no funcionamento do livre mercado que hipoteticamente tenderia ao equilíbrio, de acordo com a ortodoxia liberal.

Já no século XX, Barr elenca as Liberal Reforms de 1906-14 como responsáveis por conformar a base de um *welfare state*. Tais reformas contemplaram as seguintes ações: provisão de refeições nas escolas para as crianças, assim como inspeção médica; introdução de aposentadorias não contributivas para idosos, ou para pessoas com renda abaixo de um nível estabelecido; estabelecimento de um seguro-desemprego; e implementação de um sistema de imposto de renda progressivo.

A simples inclusão dos temas acima citados em pauta já é bastante inovadora e representa uma ruptura com as políticas anteriores. Contudo, as medidas não apresentam nenhum questionamento ao sistema econômico vigente, e podem ser entendidas como uma reinterpretação do 'Antigo Liberalismo' (BARR, 2004, p. 22-23).

O período da I Guerra e também do entre-guerras exigiu mais intervenção estatal do governo britânico. Ainda segundo Barr, a legislação britânica pós-guerra representou a fundação propriamente dita de um *welfare state*. Tal legislação foi inspirada, sobretudo, nas ideias de William Beveridge, e tem sua maior expressão no Beveridge Report, de 1942. O relatório possuía três princípios norteadores: criar políticas de assistência às famílias, gerar um sistema de saúde integrado e preventivo, e operar em prol da manutenção do pleno emprego. A intenção por trás do relatório era criar um sistema de seguridade social, em oposição ao sistema de "seguro social" implementado por Bismarck na Alemanha.

A lógica por trás do sistema de seguro social era que benefícios sociais seriam assegurados aos trabalhadores assalariados mediante uma contribuição prévia (ESPING-ANDERSEN, 1991, p.105). O modelo beveridgiano, em contrapartida, previa a universalidade dos benefícios, sem distinção de classe ou status. A ideia é que cada indivíduo pagasse uma contribuição de acordo com sua capacidade financeira. Entendia-se que além da disparidade de

renda inerente a uma sociedade de tipo capitalista, um indivíduo teria diferentes capacidades financeiras em fases distintas da vida, especialmente na infância e velhice, o que deveria ser levado em consideração pelo Estado.

Nesse contexto, em 1946, já tendo aprovado o Beveridge Report, o governo britânico implementou o National Health Service Act e o National Insurance Act. O primeiro garantiu a criação de um sistema nacional de saúde de caráter universal, disponível a todos cidadãos sem custos adicionais, sendo o financiamento do sistema realizado via receita tributária. O National Insurance Act, por sua vez, consonante às recomendações do Relatório Beveridge, estabeleceu seguros referentes ao desemprego, à viuvez, à maternidade, à doença, à aposentadoria e um auxílio-funeral.

Em 1948, o National Assistance Act surge como um complemento às medidas tomadas dois anos antes, e como a garantia de uma "rede de segurança" aos cidadãos não cobertos pelos seguros garantidos pelo National Insurance Act. As medidas assistenciais consolidavam também um dos grandes diferenciais do tipo de seguridade proposto por Beveridge em relação ao modelo de seguro social bismarckiano. Tal diferencial é a atenção dada ao combate à pobreza, entendida como uma responsabilidade estatal. Os benefícios concedidos via National Assistance Act eram sujeitos a testes-de-meio por meio dos quais os requerentes deveriam comprovar possuírem uma renda inferior à estabelecida como a renda mínima necessária à sobrevivência.

O New Deal norte-americano, promulgado pelo presidente Roosevelt, expressa a funcionalidade dada à intervenção estatal e à política social na recuperação econômica necessária aos EUA após a crise de 1929. Dentre as medidas adotadas no plano, encontram-se o investimento maciço em obras públicas, o controle de preços e produção e finalmente políticas de caráter social, como o estabelecimento de um salário mínimo, do seguro-desemprego e de aposentadoria. Krugman (2007) aponta que a catástrofe econômica de 1929 e a seguida recuperação iniciada em 1933 favoreceram a credibilidade das elites em relação ao New Deal. Além disso, as intervenções estatais em larga escala em resposta às consequências da Segunda Guerra, como observado no Reino Unido, também foram importantes como respaldo a esse tipo de ação (KRUGMAN, 2007, p. 61).

Até o ano de 1935, não havia nenhuma política social análoga às britânicas em território norte-americano. Diferentemente do Reino Unido, nos EUA vigorava a ideologia do *self-made men*, assumindo-se a existência de oportunidades para que qualquer pessoa em suas capacidades físicas e mentais alcançasse um bom padrão de existência. Nesse caso, a assistência social era relacionada à caridade, praticada por fundações e entidades privadas, e seus beneficiários dotados de um importante estigma social (BARR, 2004).

Com a crise de 1929 e o conseqüente aumento exponencial do desemprego tornou-se urgente adotar nos EUA algum tipo de intervenção estatal com o intuito de manter a ordem social, já que o mercado não era mais capaz de fazê-lo. Com a implementação, em 1935, do Social Security Act, instalou-se de maneira mais contundente o que poderíamos chamar de *welfare state* americano. O ato estabelecia três possibilidades de assistência social e duas formas principais de seguros. No âmbito da assistência social, previa auxílio financeiro para pessoas cegas e para crianças abaixo de 16 anos pertencentes a famílias de baixa renda. Quanto aos seguros, os seguintes foram implementados: Old Age Benefits, Old Age Assistance e seguro-desemprego. A diferença entre os dois primeiros seguros encontra-se no fato de o segundo ser sujeito a testes-de-meio. Acreditava-se que com a expansão do Old Age Benefit, o Old Age Assistance se faria cada vez menos necessário. Em 1939, emendas ao Social Security Act tornaram-no ainda mais abrangente. Benefícios passaram a ser pagos a dependentes de idosos, viúvas, e filhos de adultos beneficiários da assistência social (BARR, 2004).

Entre os anos 30 e 40, com o advento do 'fordismo' como modelo de acumulação capitalista norte-americano, a intervenção estatal na economia, como mediadora nas relações trabalho/mercado passa a ser ressignificada. O modelo fordista consistia numa reestruturação da organização do trabalho, que tinha o trabalhador como elemento chave na cadeia de produção, e também como consumidor. Ou seja, compreendia-se então que altos níveis salariais tornariam possível aos trabalhadores tornarem-se consumidores dos próprios bens que produziam, aumentando a demanda agregada e mantendo a economia aquecida. Este elemento do fordismo origina-se dos ideais keynesianos de promoção do investimento, o que levaria ao aumento da produtividade, com alta do emprego e elevação dos salários, levando, por sua vez, ao crescimento da demanda agregada. Para assegurar esse ciclo virtuoso, a intervenção estatal era indispensável.

Reino Unido e EUA apresentam algumas semelhanças quanto ao desenvolvimento de seus respectivos modelos de *welfare state*. Primeiramente, em ambos países a garantia do pleno emprego foi um dos principais objetivos das políticas de intervenção estatal do pós-guerra. No referente à Seguridade Social, por mais que o modelo Britânico fosse mais abrangente que o norte-americano, ambos governos reconheceram a importância desse tipo de proteção e de aposentadorias e pensões a serem financiadas por um fundo comum, o que nem sempre foi realizado.

Levando-se em consideração o exposto acima, podemos notar que em alguns momentos parece ter preponderância uma preocupação mais patente com os efeitos que as políticas sociais podem ter na situação de justiça social encarada pelo país, enquanto em outros, a política social é encarada de maneira mais 'instrumental', servindo como estímulo à economia por meio da manutenção da demanda agregada. Entende-se que, em ambos os casos, as políticas sociais têm efeitos que contemplam essas duas realidades, porém envolvendo-se um momento economicamente menos afluente, e uma eventual mudança no desenho das políticas sociais, há diferenças significativas dependendo da concepção tida sobre o papel das políticas sociais.

1.2 Caracterização do Welfare State

Não existe consenso na literatura sobre o tema acerca de qual seria a definição ideal de um *welfare state*. Tampouco temos no cenário geopolítico atual¹ um país que sirva como modelo ideal de *welfare state*, consistindo em um caso "puro". O que observamos é a adoção de medidas, em maior ou menor escala, que coincidem com o ideário historicamente relacionado a esse tipo de Estado. Para tratar este tópico, primeiramente, discorreremos, nesta seção, sobre possíveis interpretações acerca da constituição de um *welfare state*. Em um segundo momento, refletiremos sobre diferentes possibilidades de configuração e modalidades de bem-estar, de acordo com o desenvolvimento distinto que esse modelo de Estado teve em diferentes países.

¹ Mesmo no contexto de surgimento dos Welfare States, os países que adotaram esse tipo de política aproximavam-se em maior ou menor medida de um tipo ideal, nunca adotando suas políticas integralmente.

A despeito das divergências quanto a uma definição exata do que constitui um *welfare state*, a adoção das forças de mercado como ponto referencial em relação ao qual o Estado desempenha suas ações encontra-se presente na obra de importantes autores sobre o tema. Polanyi (1944) em trabalho seminal sobre o surgimento dos sistemas de proteção social na Europa identifica no processo de expansão da mercantilização da vida social, mercantilização esta que passa a abarcar o trabalho e conseqüentemente a própria matéria humana, o surgimento da necessidade da intervenção estatal como meio de garantia da ordem social. Nesse sentido, é importante pontuar o surgimento do *welfare state* como um fenômeno inerente ao desenvolvimento do capitalismo.

A ação estatal desempenhada com o intuito de mediar as forças de mercado é o que diferenciaria a conformação de um *welfare state* da implementação de políticas sociais pontuais (SIMÕES, 2012; TITMUSS, 1974). Ou seja, um *welfare state* não se caracterizaria apenas pela presença de políticas sociais, inclusive pois políticas dessa natureza, visando a promoção de bem-estar, datam de muito antes do período pós II Guerra Mundial, como vimos na introdução desse capítulo.

Um *welfare state* seria então um Estado em que o poder estatal é deliberadamente utilizado no sentido de modificar o jogo das forças de mercado, como postula Briggs (1969):

A welfare state is a state in which organized power is deliberately used (through politics and administration) in an effort to modify the play of market forces in at least three directions – first, by guaranteeing individuals and families a minimum income irrespective of the market value of their work or their property; second, by narrowing the extent of insecurity by enabling individuals and families to meet certain ‘social contingencies’ (for example, sickness, old age and unemployment) which lead otherwise to individual and family crises; and third, by ensuring that all citizens without distinction of status or class are offered the best standards available in relation to a certain agreed range of social . (Briggs, 1969, p. 18)

O autor acrescenta ainda as direções e o propósito que tais ações deveriam tomar. A primeira delas é a garantia de uma renda mínima que independa do valor de mercado do trabalho ou propriedade dos cidadãos; a segunda é a proteção dos indivíduos contra inseguranças causadas, por exemplo, por doenças, velhice ou desemprego; e por último, o oferecimento de

serviços sociais desmercantilizados, logo públicos, da melhor qualidade para todos cidadãos, sem distinção de status ou classe social.

O primeiro dos encaminhamentos acima vai ao encontro dos escritos de Polanyi (1944) sobre “desmercantilização” dos bens sociais. O autor discorre sobre as implicações da liberalização da economia europeia que tem início no século XIX, e suas consequências para as relações sociais nela imbricadas. A transformação do trabalho, da terra e do próprio dinheiro em mercadorias fictícias seria extremamente danosa ao tecido social, cabendo ao Estado, por meio principalmente da proteção social, garantir a existência humana independentemente do mercado. No entanto, a desmercantilização somente ocorre quando os serviços são assegurados enquanto direito (ESPING-ANDERSEN, 1990).

De acordo com Marshall (1950), a conjunção dos direitos civis, políticos e sociais conformaria um status de cidadania. O compartilhamento de tal status por todos habitantes de determinada sociedade, membros de uma comunidade política, representaria o alcance de uma situação ideal de igualdade "qualitativa", que se refere ao direito de participar integralmente da vida em comunidade, por meio, por exemplo: da justiça, das instituições políticas, e da participação nas riquezas produzidas no lugar, o que converge com o terceiro encaminhamento proposto por Briggs (1969) no referente à ação estatal em um *welfare state*.

O autor Gosta Esping-Andersen (1990) opera com três conceitos distintos de *welfare state*, e defende que cada um desses modelos geraria resultados diversos quanto à diferenciação de status entre seus participantes. Como T.H. Marshall, Esping-Andersen considera o *welfare state* um sistema que tem como finalidade o alcance de maior igualdade de status entre seus integrantes, mas que, paradoxalmente, acaba por gerar outras formas de estratificação no meio social em que opera. De acordo com o próprio Esping-Andersen: "O *welfare state* não é apenas um mecanismo que intervém - e talvez corrija - a estrutura de desigualdade; é, em si mesmo, um sistema de estratificação" (p.104).

Tal estratificação se daria de forma diferente de acordo com o tipo de *welfare state* considerado. Em seu artigo "As três economias políticas do *welfare state*" (1990), Esping-Andersen expõe a necessidade de se reconceituar o próprio termo *welfare state*. Seria equivocado considerar este apenas em termos de direitos e garantias, havendo a necessidade de se considerar

de que modo se dão as relações entre Estado, mercado e família, no contexto do referido sistema. Os resultados obtidos com a criação de um sistema de proteção social característico do *welfare state* teriam dentre seus efeitos a 'desmercantilização' da força de trabalho, o que significa que esta deixa de estar totalmente à mercê das forças de mercado, tendo o valor de seu trabalho e a remuneração obtida por ele vulnerável às oscilações de oferta e demanda. As modalidades de 'desmercantilização' enumeradas pelo autor são: assistência social, previdência social e políticas públicas universais.

Da mesma maneira, combinações diferentes entre Estado, mercado e família, assim como variações dos direitos sociais, levariam a regimes diferentes de *welfare state*, que Esping-Andersen agrupa em três categorias, sendo elas: *welfare state* liberal, *welfare state* corporativista e *welfare state* social-democrata. As principais características de cada um dos modelos, assim como as diferenças que estes apresentam entre si encontram-se bem representadas no seguinte quadro:

Quadro 1: Modelos de *welfare state* segundo a classificação de Esping-Andersen

Liberal	Corporativista	Social-democrata
Desmercantilização baixa	Desmercantilização média	Desmercantilização alta
Estratificação alta	Estratificação alta	Estratificação baixa
Estado residual	Estado clientelista	Estado essencial
Assistência social	Seguro social	Políticas sociais universais
Pobres e necessitados	Segurados	Cidadãos
Benefício mínimo	Benefício meritocrático	Benefício padronizado

Fonte: Adaptado de Vazquez (2007)

A partir do exposto acima, tomaremos para os fins desse trabalho a noção de *welfare state* como um Estado que media as forças de mercado com o intuito de “desmercantilizar” setores essenciais à existência humana, garantindo a existência individual independentemente do mercado. Ao garantir bens e serviços comuns a todos seus cidadãos, tais Estados estariam oferecendo aos mesmos uma rede de proteção, assim como promovendo uma maior situação de igualdade entre seus membros. Como vimos a partir da conceituação de Esping-Andersen (1990), diferentes configurações de *welfare state* gerarão resultados também diversos. A seguir discorreremos sobre as diferentes justificativas teóricas para a implementação desse tipo de modelo estatal de um modo geral.

1.2.1 Justificativa Social

Segundo Douglas Ashford (1986), uma das grandes dificuldades para se chegar a uma definição consensual do que é o *welfare state* reside no fato de que nunca se chegou a um consenso do que é justiça social, e de como alcançá-la. Barr (2004), em seu livro "The Economics of the Welfare State" opera com as justificativas econômicas de eficiência para a existência do *welfare state*, e sistematiza de maneira bastante clara os diferentes argumentos existentes também no campo da justiça social, sejam contra ou a favor da existência deste.

A organização da vida social se dá em torno de diversos elementos. A organização da família, a divisão do trabalho, e o acúmulo e distribuição de riqueza em uma certa sociedade, apenas para citar alguns exemplos, determinam as condições em que cada indivíduo obterá seu curso de vida. Diferentes correntes de pensamento concebem de maneira distinta o papel de cada um desses elementos na conformação de uma sociedade que seja considerada justa. Da mesma maneira, valores como "igualdade" e "liberdade" são tomados com maior ou menor prioridade em cada um dos casos.

As correntes de pensamento que serão discutidas a seguir, debatidas dentro do âmbito da Filosofia Política, em muito coincidem com certas teorias econômicas, e nesse sentido nos permitem compreender a interação entre diferentes concepções de justiça social e a execução de políticas econômicas e sociais específicas.

A começar pelos teóricos que defendem um mínimo de intervenção estatal, Barr discorre sobre os "libertários", que no âmbito da economia coincidem com o que denominamos, no presente, de "neoliberalismo". Os libertários, que têm como um dos principais representantes Robert Nozick (1974), consideram a intervenção estatal como algo indesejado por uma questão moral: seria um atentado contra a liberdade individual. De acordo com tal corrente de pensamento, a única função cabível ao Estado seria a de proteção à pessoa e à propriedade privada. Nozick considera a cobrança de impostos como uma forma de roubo ou "escravidão" exercida pelo Estado, e desconsidera a redistribuição como uma questão pertinente, crendo ser o mérito individual a real forma de alocação de riquezas dentro de uma sociedade.

Para Rawls (1972), que escreve dentro do espectro do liberalismo econômico, fundando o que ficou conhecido como "liberalismo igualitário", existem dois princípios básicos de justiça: o princípio da liberdade e o princípio da diferença, que se divide em duas postulações. A primeira delas é que desigualdades só são aceitas quando beneficiam os membros menos favorecidos de dada sociedade; e a segunda é que todos indivíduos devem ter acesso justo e igualitário às oportunidades de trabalho.

Assim como Rawls, os teóricos chamados de "coletivistas" na conceituação desenvolvida por Barr, veem a igualdade como valor central a ser buscado pela ação estatal. Contudo, diferentemente do autor inglês, estes autores não acreditam ser possível o alcance de objetivos socialistas sob um regime de livre mercado. A corrente socialista democrática, por exemplo, considera o *welfare state* como parte da transição para o socialismo, e portanto lhe é favorável. A corrente marxista, por sua vez, ao menos em parte, vê o *welfare state* como um meio de o Estado garantir a continuação do sistema econômico capitalista, e, portanto, a exploração do trabalho humano.

Desse modo, podemos observar que a questão da justiça social perpassa diversas discussões como: o trade-off entre igualdade e liberdade, o direito de detenção dos meios de produção, entre outros. Sem se aprofundar nessas discussões, o que não corresponde ao objetivo desse trabalho, procuraremos expor como diferentes escritos acerca do *welfare state* dialogam com as questões acima levantadas.

Consideramos o *welfare state* um Estado que media as relações entre sociedade civil e mercado, por meio de políticas sociais ou, preferencialmente, de direitos sociais (POLANYI, 1940; ESPING-ANDERSEN, 1991). Essa mediação, contudo, pode dar-se de maneira permanente ou transitória. Tal diferença depende da compreensão tida acerca das razões que fazem a intervenção estatal necessária. Pode-se tanto compreender que a necessidade de intervenção dá-se por razões estruturais como por razões contingenciais.

A conceituação que Titmuss (1974) estabelece quanto a diferentes modelos de *welfare state* elucidada tais percepções. Tomaremos os modelos "residual" e "institucional" como referência ao debate. De acordo com o primeiro modelo, as primeiras fontes de "bem-estar" que um indivíduo poderia encontrar são a família e o mercado privado. A necessidade de intervenção

estatal surgiria apenas em situações em que tais instituições falhassem, e deveria ter caráter sempre temporário, o suficiente para que o indivíduo retornasse a uma situação “normal” de autonomia. Já o modelo “institucional” concebe a intervenção estatal por meio de políticas sociais como uma instituição integrada à sociedade, essencial enquanto provedora de serviços universais extra-mercado a fim de suprir as principais necessidades de seus integrantes. Tal modelo tem como pano de fundo princípios redistributivos e a busca por igualdade social.

T.H.Marshall em seus escritos ocupa-se do impacto da expansão dos direitos, sobretudo os direitos sociais, sobre a desigualdade social no contexto de um Estado liberal de economia capitalista. Este modelo econômico, segundo o autor, implicaria em algum grau de desigualdade social pela sua própria essência:

Considera-se a desigualdade social como necessária e proposital. Oferece o incentivo ao esforço e determina a distribuição de poder. Mas não há nenhum padrão geral de desigualdade no qual se associe um valor adequado, *a priori*, a cada nível social. A desigualdade, portanto, embora necessária, pode tornar-se excessiva (MARSHALL, 1950, p. 77).

A visão de Marshall condiz com sua visão liberal, contrastando, por sua vez, com a visão dos autores coletivistas que vimos anteriormente. O autor assume a desigualdade como algo inerente ao capitalismo, mas reconhece os direitos sociais como o meio de reduzir tal/tais desigualdade(s):

O objetivo dos direitos sociais constitui ainda a redução das diferenças de classe, mas adquiriu um novo sentido. Não é mais a mera tentativa de eliminar o ônus evidente que representa a pobreza nos níveis mais baixos da sociedade. **Assumi o aspecto de ação modificando o padrão total da desigualdade social.** (MARSHALL, 1950, p. 88 – grifo do autor)

Nesse sentido, o objetivo do *welfare* dentro do espectro de um estado adepto do livre mercado seria reduzir a desigualdade a um mínimo possível, o que poderia ser medido por meio da observação dos seguintes fatores, por exemplo: compressão, em ambos extremos, da escala de distribuição de renda, e extensão da área de cultura comum e experiência comum em uma dada sociedade (MARSHALL, p. 108). O aumento da experiência comum dos membros de uma sociedade torna-se viável quando estes membros têm acesso aos mesmos bens e serviços

providos de maneira desmercantilada pelo Estado e essenciais à reprodução social, o que vai ao encontro do modelo de *welfare* universal proposto por Titmuss (1974).

1.2.2 Justificativa Econômica

Além das questões de justiça social, existem justificativas econômicas para certos modos de intervenção estatal. Barr (2004) pontua quatro casos em que mesmo funcionando de maneira totalmente livre o mercado mostra-se ineficiente, tornando desejável e necessária alguma forma de intervenção estatal. O primeiro desses casos é quando não há competição perfeita, o que implica em que os agentes econômicos sejam tomadores de preço e que tenham igual poder (BARR, 2004, p. 73). A primeira condição depende de que haja um número suficientemente grande de indivíduos e firmas sem barreiras à entrada no mercado, não havendo assim a existência de monopólios ou oligopólios. Em segundo lugar, seria necessária a ausência de qualquer forma de discriminação no mercado, seja de classe, gênero ou etnicidade.

A existência de mercados incompletos corresponde à segunda demanda por intervenção estatal estipulada por Barr. Nesse caso, não há oferta para uma demanda existente, seja pelo fato do bem ser um bem público, seja pelo fato de haver um risco “não-segurável” envolvido na sua produção ou oferta. O caso do mercado de crédito é um exemplo de mercado incompleto. Ao exigir colaterais que não podem ser correspondidos pela população de baixa renda, uma grande parcela da população acaba ficando sem acesso a esse tipo de serviço, então restrito às classes mais altas.

Fenômenos considerados falhas de mercado como: bens públicos², externalidades e situações em que o custo normal exceda o custo marginal, complementam as recomendações de Barr para a execução de políticas públicas.

Por fim, a ausência de informação perfeita demandaria também ação estatal eficaz. Isso pois tal situação impede que os indivíduos tomem a melhor decisão no que diz respeito a seu próprio interesse e bem-estar. Para que isso aconteça, são necessários três tipos de conhecimento:

² Os bens públicos possuem três características principais: não-rivalidade no consumo, não-exclusividade e não-rejeitabilidade (Barr, 1993).

sobre a qualidade de determinado produto, sobre os preços disponíveis no mercado, e sobre o futuro (BARR, 2004, p.76). Podemos observar algumas dessas ineficiências econômicas decorrentes de imperfeições de mercado em certos serviços sociais essenciais à existência humana e social, como saúde, educação e previdência.

Como vimos, entre outras coisas, a provisão de *welfare* por meio de serviços tem como resultado o aumento da renda disponível das famílias e indivíduos. Tal efeito condiz com os objetivos das políticas econômicas de tipo keynesianas, que visam ao aumento e manutenção da renda e da demanda agregada. Embora segundo o keynesianismo a principal maneira de aumentar a demanda agregada de uma nação seja por meio do investimento e do pleno emprego, outras formas de políticas sociais também desempenham importante papel nesse sentido, assim como na conformação de uma sociedade de consumo de massa. Keynes, na sua correspondência com Beveridge, reconhece a relevância da política social para promover uma dinâmica de expansão econômica permanente (HARRIS, 1997 apud LAVINAS, 2014).

A fim de compreendermos a conjuntura econômica em que as políticas keynesianas e a expansão dos *welfares states* tomaram forma, é necessário conhecer o regime de acumulação primordialmente vigente no período, a saber, o fordismo. Iniciado nas fábricas presididas por Henry Ford, no fordismo a valorização do capital dava-se por meio da otimização da produção, que deveria ser realizada da maneira mais eficiente.

(...)o fordismo se baseia na produção em massa de produtos homogêneos, utilizando a tecnologia rígida da linha de montagem, com máquinas especializadas e rotinas de trabalho padronizadas (tayloristas). Consegue-se uma maior produtividade através das economias de escala, assim como da desqualificação, intensificação e homogeneização do trabalho. Isto dá origem ao trabalhador de massa, organizado em sindicatos burocráticos que negociam salários uniformes que crescem em proporção aos aumentos da produtividade. Os padrões de consumo homogêneos refletem a homogeneização da produção e fornecem um mercado para os bens de consumo padronizados, enquanto os salários mais altos oferecem uma demanda crescente para fazer face à oferta crescente. O equilíbrio geral entre a oferta e a procura é alcançado por meio de políticas keynesianas de macroeconomia (...) (CLARKE, 1990, p. 119).

O modelo considerava a importância do poder de consumo de seus funcionários como modo de garantir e /ou aumentar a demanda pelos produtos por eles mesmos produzidos, o que significou aumento de seus salários reais. Nota-se a consonância de tal ideia com aquelas postuladas por Keynes no referente à importância de garantia da demanda agregada.

Desse modo, compreende-se que as teorias keynesianas contribuíram para a expansão das políticas sociais à medida que postulavam sua funcionalidade para o bom desempenho da economia. Segundo Jessop (1993), no *Keynesian National Welfare State* (KNWS) o próprio Estado promoveria as condições de valorização do capital por meio da garantia do pleno emprego, pela manutenção de uma economia nacional relativamente fechada, e pela manutenção da demanda agregada. A seguinte passagem de Simões (2012) ilustra bem a nova articulação entre políticas econômicas e sociais:

A formação do KWNS permitiu a real articulação entre as políticas econômicas e sociais, sendo esta última considerada peça fundamental na garantia da efetividade da primeira. O reconhecimento, evidenciado nos campos político, social e econômico, de que os mercados possuem falhas trouxe o Estado para o centro das estratégias de desenvolvimento dos países europeus, onde as políticas sociais, que inicialmente foram concebidas como resultado da mobilização da classe trabalhadora por melhores condições de vida, passaram a ganhar importância não apenas no processo de reprodução da força de trabalho, mas também fornecendo as bases – via manutenção da renda e do nível de consumo – pelas quais as políticas econômicas keynesianas atingiriam seus objetivos. Dessa forma, as políticas sociais passaram a ser concebidas como um instrumento utilizado como forma de garantir a eficiência do sistema econômico. (SIMÕES, 2012, p.75).

Portanto, pode-se dizer que para além dos motivos de eficiência postulados por Barr, o *welfare state* e as políticas a ele concernentes tiveram um importante papel na recuperação econômica dos países envolvidos na Segunda Guerra e passaram a ser reconhecidamente um meio de estabilizar e, e em alguns casos, gerar expansão da economia, ao torná-la mais eficiente. Esta é a outra faceta das justificativas econômicas existentes em favor do *welfare state*.

1.3 Caracterização do Workfare State

Como vimos anteriormente, o keynesianismo está fortemente relacionado às justificativas econômicas que favoreceram a consolidação do *welfare state* no período pós Segunda Guerra Mundial. Segundo Jessop (1993), o modelo de intervenção econômica keynesiano passa a ser substituído por um modelo schumpeteriano, representando mudanças tanto nas políticas econômicas quanto nas políticas sociais. Tal fenômeno coincidiria com a passagem do modelo fordista de produção para um modelo pós-fordista, fundamentado na ideia de 'flexibilidade'.

Ainda de acordo com Jessop, a mudança nos modelos de intervenção econômica levaria a uma transformação nos modelos de intervenção social nos países que adotaram a primeira. Nesse caso, passaria a ser inadequado prosseguir utilizando o termo *welfare state* como referência na caracterização da ação estatal de diferentes países, sendo mais pertinente a utilização do termo *workfare state*.

Na passagem para o que Jessop denomina "Schumpeterian Workfare State" (SWS) merecem atenção, além de uma mudança de paradigma tecno-econômica (no caso, a passagem do fordismo ao pós-fordismo), os seguintes elementos: advento de novas tecnologias, avanço da internacionalização e mudanças na conformação das economias em nível global e nacional (JESSOP, 1993, p. 11). Em suas palavras, sobre o SWS se afirma que:

Its distinctive economic and social objectives can be summarized in abstract terms as: the promotion of product, process, organizational, and market innovation; the enhancement of the structural competitiveness of open economies mainly through supply-side intervention; and the subordination of social policy to the demands of labour market flexibility and structural competitiveness (JESSOP, 1993, p. 9).

Gilbert (2004) caracteriza o novo modelo de Estado que sucede o *welfare state*³ como aquele que promove políticas de inserção no mercado de trabalho e políticas de promoção da expansão do setor privado como alternativas à obtenção de bem-estar individual. Ou seja, em tal modelo estatal, o Estado passa a oferecer "suporte público à responsabilidade privada" (GILBERT, 2004). Passa a oferecer meios, principalmente via transferências em dinheiro, para que se obtenham via mercado a segurança e bem-estar que, de acordo com o paradigma precedente, deveria ser garantido pelo próprio Estado.

³ O autor o denomina de "Enabling State" (Gilbert, 2004).

Tal modelo se expressaria principalmente por meio da substituição da provisão de serviços públicos por transferências feitas em dinheiro, que passariam a ser priorizadas. Na impossibilidade da realização de transferências em dinheiro, os serviços deveriam ser financiados por meio de contratos com empresas privadas, pressupondo uma maior eficiência destas em relação ao Estado, além de oferecerem mais opções de escolha do que o setor público (GILBERT, 2004).

A grande mudança trazida por esse novo paradigma é que a política social que, de acordo com o paradigma anterior, deveria proteger o indivíduo contra riscos e incertezas, além de garantir sua sobrevivência independentemente dos mecanismos de mercado, deixa de exercer tais funções. Primeiramente, pois ao vincular benefícios sociais ao trabalho você acaba por mercantilizá-lo, e em segundo lugar, pois a lógica por trás do bem-estar passa a ser a da responsabilidade individual, o que é bem expresso pela seguinte passagem de Giddens, um dos principais teóricos do *workfare*: "Os social-democratas têm de alterar a relação entre *risco* e *segurança* envolvida no *welfare state*, para desenvolver uma sociedade de agentes que assumam 'riscos com responsabilidade' nas esferas do mercado governamental, empresarial e de trabalho." (GIDDENS, 1998, p. 110).

1.3.1 Justificativa Social

A argumentação de Giddens (1998) em favor da implementação de mudanças nas políticas sociais em direção a um *workfare state*, ou seja, a um Estado que, entre outras coisas, vincula o acesso a benefícios sociais à participação no mercado de trabalho, adquire muitas vezes um caráter "psicologizante". Isto quer dizer que o desenho das políticas sociais passa a ser justificado de acordo com um suposto efeito psicológico que terá nos indivíduos e consequentemente no corpo social como um todo, ao invés de por motivos de justiça social, apenas.

Quando escreveu seu *Report on Social Insurance and Allied Services*, em 1942, Beveridge declarou guerra, numa passagem célebre, à Carência, à Doença, à Ignorância, à Sordidez e à Ociosidade. Em outras palavras, seu foco era quase inteiramente negativo. Deveríamos falar hoje de *welfare* positivo, para o qual os próprios indivíduos, outras instituições além do governo contribuem - e que é

funcional para a geração de riqueza. *Welfare* não é em essência um conceito econômico, mas um conceito psicológico, uma vez que diz respeito ao bem-estar. Benefícios ou vantagens econômicos não são, portanto, jamais suficientes por si mesmos para criá-lo. Não só o *welfare* é gerado por muitos contextos e influências além do *welfare state*, como as instituições de *welfare* devem estar preocupadas em promover benefícios tanto econômicos quanto psicológicos. Alguns exemplos bastante comuns podem ser dados: o aconselhamento, por exemplo, poderia em alguns casos ser mais útil que a ajuda financeira direta. (GIDDENS, 1998, p. 127).

Em realidade, como mostra a passagem acima, o argumento 'psicologizante' de Giddens mascara um julgamento moral, de que o auxílio direto do Estado levaria os cidadãos a "acomodarem-se", enquanto políticas de incentivo ao trabalho os tornariam mais ativos. Como já mencionamos anteriormente, esse tipo de concepção de política social supõe que as razões da pobreza e desigualdades sociais sejam apenas contingenciais, ou questões de oferta, e não estruturais ou de demanda por trabalho, como ilustra a seguinte passagem de Giddens: "O desemprego elevado está associado a benefícios generosos que se estendem indefinidamente e a baixos padrões educacionais no extremo inferior do mercado de trabalho - o fenômeno da exclusão" (GIDDENS, 1998, p. 132).

De fato, se pensarmos o modelo de *workfare state* dentro do espectro das teorias de justiça social que apresentamos anteriormente, este se aproximaria das teorias libertárias, que prezam mais a liberdade que a igualdade, conferindo um papel mínimo ao Estado no referente à intervenção e garantia de direitos. De acordo com Giddens, o Estado deveria desempenhar um papel de "ativador", concretizando o que o autor chama de "*welfare* positivo".

Embora estas proposições possam soar distantes das preocupações realistas e práticas dos sistemas de *welfare*, não há uma só área da reforma do *welfare* para a qual elas não sejam relevantes ou que não ajudem a iluminar. A diretriz é o investimento em capital humano sempre que possível, em vez de fornecimento direto de sustento econômico. No lugar do *welfare state* deveríamos considerar o Estado do investimento social, operando no contexto de uma sociedade de *welfare* positivo.

(...)A concessão de benefícios de cima para baixo deveria ceder lugar a sistemas de distribuição mais localizados. De maneira mais geral, deveríamos reconhecer

que a reconstrução da provisão de welfare deve ser integrada a programas para o desenvolvimento ativo da sociedade civil. (GIDDENS, 1998, p. 127/128)

Gilbert (2004) ao apontar as transformações de pensamento que teriam contribuído com a consolidação de um Estado "ativador" elenca a "ética do trabalho" como valor protagonista em tal cenário, o que vai ao encontro das postulações de Giddens. Podemos perceber desse modo a relevância de argumentos morais relacionados à ética do trabalho e a efeitos psicológicos das políticas sociais como fundamentos do modelo de *workfare state*. A política social deixa de ser pensada como meio de "desmercantilização", garantindo segurança e gerando igualdade, e passa a ser pensada como um instrumento de aumento de competitividade e estímulo à inserção no mercado.

1.3.2 Justificativa Econômica

Nesse novo modelo de proteção social as políticas sociais passam a ser vistas como um possível empecilho ao funcionamento do mercado. Além das justificativas sociais a tal crença, embasadas em argumentos predominantemente morais, há também justificativas de caráter econômico.

Sendo a flexibilidade do mercado de trabalho uma das principais características do modelo econômico pós-fordista, o modelo de proteção social a ele referente, chamado de *workfare state*⁴, deveria adequar-se a essa nova configuração. Isto levou a uma crescente flexibilização das leis trabalhistas, assim como à precariedade dos postos de trabalho. Paradoxalmente, em uma situação de maior necessidade de segurança por meio da proteção social, o que se observou foi o estabelecimento de políticas cada vez mais pautadas na responsabilidade privada, seja por meio da reinserção no mercado de trabalho, seja por meio da aquisição no mercado de bens e serviços sociais.

Além da diminuição da participação direta do Estado na economia, por meio da provisão de benefícios sociais, o modelo acabou por estimular o setor privado, que ocupou o vácuo deixado pelo recuo de certas políticas sociais. Nas palavras de Jessop: "While the KWS

⁴ Schumpeterian Workfare State (SWS), de acordo com a conceituação de Jessop (1993).

tried to extend the social rights of its citizens, the SWS is concerned to provide welfare services that benefit business with the result that individual needs take second place". (JESSOP, 1993, p. 19).

Diferentemente do KWS, em que os salários e benefícios sociais eram vistos como elementos geradores de demanda e, portanto, essenciais ao bom funcionamento da economia, no SWS tais políticas passam a ser vistas apenas como um custo de produção a mais, um empecilho ao livre funcionamento do mercado. A conotação schumpeteriana de *workfare* pressupõe a necessidade de aumento da oferta de trabalho, o que justificaria as políticas de inserção no mercado, independentemente da qualidade da ocupação. Só quem comprova estar presente no mercado do trabalho, seja através de uma ocupação precária, tempo parcial, ou sub-remunerada, poderá solicitar apoio do Estado para complementação de sua renda, se esta ficar em patamar aquém do mínimo. Daí a multiplicação das condicionalidades no modelo do *workfare*, na contramão dos princípios associados aos direitos. E com elas, a focalização dos benefícios naqueles que provam ser merecedores.

Consequentemente, o que se observa a partir do modelo de *workfare state* é a crescente flexibilização dos próprios direitos sociais, que, quando não estão atrelados à participação no mercado de trabalho, estão atrelados a alguma forma de incentivo à participação no setor privado.

1.4 Debtfare State: Rumo a um novo paradigma?

Entre outras coisas, a passagem do modelo de *welfare state* ao modelo de *workfare state* representou uma mudança em direção a políticas sociais que priorizavam transferências em dinheiro a serviços públicos gratuitos e de perfil universal (LAVINAS, 2013). Desse modo, incentivava-se o acesso a serviços no setor privado, mas ainda à sombra de transferências diretas de renda por parte do Estado. Um passo adiante nesse processo de privatização da proteção social é o deslocamento das transferências de renda também para a lógica do setor privado, por meio de políticas de acesso ao crédito ou afins.

É nesse âmbito que a cientista política Susanne Soederberg (2012) desenvolve o conceito de *debtfare state*. Segundo Soederberg o surgimento do *debtfare state* estaria atrelado ao modelo de *workfare state*, podendo ser interpretado como um desdobramento ou complemento (SODERBERG, 2012, p. 4). Isto ocorreria porque o modelo de *workfare* teria limitações quanto à possibilidade de prover renda e bem-estar ao seu público-alvo, notadamente a população de baixa renda.

Recapitulando, observamos anteriormente dois vieses explicativos para a implementação do *workfare state*. O primeiro, de caráter social, está ligado primordialmente a valores como a "ética do trabalho" e a ideias de independência e autonomia, que rompem com o ideal de solidariedade social como instrumento para o alcance de uma sociedade mais justa e igualitária, conformando, em seu lugar, uma sociedade em que prevaleça a responsabilidade privada e a meritocracia. No campo econômico, é notadamente sob a alegação de um suposto aumento da competitividade que benefícios e serviços sociais são cortados, diminuídos ou condicionados à inserção no mercado de trabalho e a outras exigências que costuma estender-se à família dos beneficiários. Além do estímulo à competitividade, tal movimento geraria também a expansão do setor privado, sobretudo nos serviços que, de acordo com o paradigma de proteção social anterior, deveriam ser providos gratuita e diretamente pelo Estado.

O modelo de *workfare* pressupunha, em sua concepção, que problemas como pobreza e desigualdade teriam caráter contingencial e seriam solucionados com o aumento da oferta de trabalho. Daí o privilégio dado a políticas de capacitação e estímulo à inserção neste mercado. No caso desta resolução do problema não ser observada, ou seja, no caso de o mercado de trabalho não ser capaz de absorver de maneira satisfatória - o que exclui vagas de trabalho precárias e mal-remuneradas - a parcela da população em situação de pobreza ou qualquer outro tipo de vulnerabilidade que deveriam ser contempladas pela proteção social, surge uma questão que demanda uma nova resposta por parte do Estado. Tal resposta tenderia à volta da desmercantilização de bens e serviços sociais ou, ao contrário, à intensificação da privatização do acesso a estes. É a última alternativa que discutiremos a seguir.

1.4.1 Caracterização do Debtfare State

Assim como Jessop ao tratar do *workfare state*, Soederberg, ao cunhar o termo *debtfare state*, refere-se a uma retórica institucionalizada e à práticas regulatórias específicas, notadamente leis da usura e da falência, legislação de proteção ao consumidor e políticas de inclusão financeira e democratização do crédito. Ou seja, como na definição que desenvolvemos anteriormente sobre o *welfare state*, observamos que no caso do *debtfare state* ainda está em jogo a mediação estatal das forças de mercado, mudando apenas para que lado essa mediação tenderá, se para a sociedade civil ou se para o próprio mercado.

Tal como assinalado previamente nesta dissertação, diferentes formas de acumulação capitalista levam a diferentes formas de proteção social quando esta se encontra subordinada aos interesses do capital, ou dito de outra maneira, quando razões de uma suposta eficiência econômica sobrelevam-se a razões de justiça social. Soederberg afirma que o modelo de "finance-led capitalism"⁵ surgido no início dos anos 1980, notadamente nos EUA, mas rapidamente expandido a outros países, seria determinante na conformação do *debtfare state*.

Nesse caso, do mesmo modo que no *welfare state* as políticas sociais desempenhavam o papel de garantir a demanda agregada de bens materiais, o que condizia com um modelo de acumulação pautado pelo produtivismo, no *debtfare state* as políticas sociais passam a favorecer o mercado financeiro, novo *locus* principal da geração de lucro na economia (GUTTMANN & PLIHON, 2008; KRIPPNER, 2012). Tal mudança de *locus* seria observada pela crescente importância das atividades financeiras como fonte de lucro na economia, o que a socióloga Gretta Krippner (2012) chama de "financeirização"⁶ da economia. Este processo teria sido facilitado por políticas de desregulação do mercado financeiro e também por políticas de incentivo ao acesso e utilização desse mercado. Por mais que não haja um consenso quanta à definição de financeirização, estudiosos sobre o tema indicam que o alto grau de endividamento

⁵ Nesse caso, "finance-led capitalism" é um dos variados conceitos utilizados para ilustrar o processo de financeirização da economia, referindo-se a um novo modelo de acumulação, conduzido pelas finanças.

⁶ Guttman (2008), nos fornece um bom panorama sobre possíveis interpretações, definições e nomenclaturas relacionados ao processo de financeirização: "Regulationists and other heterodox economists have in recent years recognized the arrival of a qualitatively different type of capitalism, one termed alternately "patrimonial capitalism" (Aglietta, 1998), "finance-led growth regime" (Boyer, 2000), or "finance-dominated accumulation regime" (Stockhammer, 2007). No matter what name it gets referred to, the new regime is driven by finance (Tabb, 2007). Its central attribute is a process widely referred to as financialization which Epstein (2005, p. 3) has defined as "the increasing role of financial motives, financial markets, financial actors and financial institutions in the operations of the domestic and international economies." When looking at it in the concrete, financialization is a complex process comprising many different facets".

das famílias é um dos elementos constitutivos do novo regime de acumulação designado “finance-led capitalism” (LAVINAS, 2015).

Dentre as políticas sociais implementadas no sentido de favorecer o acesso e utilização do mercado financeiro, Soederberg dá ênfase às políticas de inclusão financeira ou "democratização" do crédito e às políticas de financiamento estudantil. A autora aponta como as lideranças internacionais representadas no G20 conceberam políticas de universalização da inclusão financeira como meio de estabilização econômica após a crise financeira de 2008 (SOEDERBERG, 2013). No contexto do chamado "finance-led capitalism" as políticas de inclusão financeira serviriam aos interesses do capital, e atenderiam também à agenda de alívio da pobreza e crescimento "pró-pobre"⁷ estabelecida por organismos das Nações Unidas.

No referente ao financiamento estudantil, em artigo publicado em 2014, Soederberg aponta este mercado como um dos que apresentava maior expansão nos EUA, representando a maior fonte de endividamento familiar não segurado de então (SODERBERG, 2014). Aprofundando nesta relação, entre a expansão da indústria de financiamento estudantil e a crescente inadimplência de seus beneficiários, Soederberg questiona o papel do Estado nesse processo:

Underpinning the student loan industry, there is a core tension between the expansion of student loans and the rise of defaults. Missing from the debates is a rigorous and radical interrogation of how and why this tension has been socially constituted and reproduced. The main objective of this essay is to address this gap in the literature by framing student debt as an integral feature of the wider credit system and, by extension, part and parcel of the processes of capital accumulation (SOEDERBERG, 2014, p. 690).

É importante pontuar que não é a simples implementação de tais políticas - o que é até desejável em certa medida - que caracterizaria um *debtfare state*, e sim um esforço geral de naturalizar o crédito como substituto a bens e serviços sociais, como explicita a seguinte passagem: "Debtfare involves coercive and ideological processes aimed at naturalizing and

⁷ De acordo com os Princípios do G20 o crescimento pró-pobre seria alcançado da seguinte maneira: o crescimento econômico em virtude dos investimentos financeiros na produção contribuiriam indiretamente com a diminuição da pobreza e com o crescimento pró-pobre, já que o investimento afetaria a economia de modo favorável à redução da pobreza e da desigualdade (Soederberg, 2013, pp607).

normalizing the widespread reliance on, and discipline of, credit to augment and/or replace the social wage" (SODERBERG, 2012, p. 7). Portanto, é constitutivo do *debtfare* a relação da institucionalização do crédito com a substituição de um serviço ou bem público que supostamente deveria ser provido pelo Estado,

Soederberg chama a atenção para a tentativa do Estado, em concordância com o discurso neoliberal, de naturalizar a utilização do crédito e conseqüentemente o próprio endividamento. Tal tentativa estaria relacionada com o fato de ser característico desse discurso a separação das esferas econômicas, políticas e sociais. Ou seja, ao se "naturalizar" o equilíbrio supostamente gerado pelo funcionamento do livre mercado, como feito pelos economistas neoliberais, se desvinculariam os resultados sociais da economia, justificando-se a pobreza e desigualdade como resultado de alguma intervenção indesejada ou falha de mercado. A implicação disto seria a responsabilização do indivíduo por sua situação de pobreza e a omissão do Estado enquanto provedor direto de serviços, substituindo a lógica do *welfare state* por formas individualizadas e mercantilizadas de subsistência, como explícito na passagem abaixo:

The debtfare state must be understood in tandem, and in tension, with the workfare state and other forms of intervention (e.g., prisonfare) because it similarly acts to reinforce the work ethic whilst increasing market dependency and discipline. Through the extension of credit cards to the surplus population, moreover, the debtfare state also fills, in part, the role of the social welfare system by providing individualized, market-based forms of subsistence. (SODERBERG, 2012, p. 7)

A passagem acima revela o papel do *debtfare state* de "possibilitador" da obtenção de meios de sobrevivência via mercado, de acordo com a percepção de Soederberg. Em consonância com o ideário do *workfare state*, isso reforçaria a "ética do trabalho" e a crença numa solução "individualizada" para problemas de natureza social.

A expansão do endividamento familiar observado no início dos anos 70 nos EUA e na União Européia esteve fortemente associada à estagnação dos salários ali observada nas últimas três décadas (GUTTMANN & PLIHON, 2008). Gunnar Trumbull (2012) atribui ao período um dos marcos da ideia de "credit-as-welfare", já que concomitantemente à retração do Estado de Bem-Estar e à estagnação salarial houve um boom de acesso ao crédito, possibilitado por

políticas públicas implementadas com esse fim. O autor utiliza o termo para designar políticas de facilitação de acesso ao crédito que exerçam um papel alternativo aos gastos governamentais com políticas sociais.

Tomando o caso brasileiro, em que as políticas de inclusão financeira se deram paralelamente ao aumento de políticas de transferência de renda não-contributivas (LAVINAS, 2013), faz-se pertinente a reflexão de Trumbull (que estende a análise norte-americana às consequências da crise financeira de 2008) quanto à eficácia dessas políticas enquanto promotoras de justiça social e equidade: “So long as poor consumers continued to borrow, their interest payments worked to defeat the effects of social transfers intended to improve the material condition of the poor. What the earned income tax credit provided, high interest payments on consumer debt took away.” (TRUMBULL, 2012, p. 30).

1.5 Considerações Finais

Retornando ao início deste capítulo, em que discorremos sobre o *welfare state*, localizamos no trabalho de Polanyi (1944) um dos meios de compreender o contexto histórico que tornou necessária a intervenção estatal em forma de proteção social. Segundo este autor, a liberalização econômica ocorrida na Europa no início do século XIX teria feito com que a dimensão econômica passasse a permear todas as esferas da vida social, o que é bem exemplificado pela transformação do trabalho em "mercadoria". Nesse sentido, o discurso neoliberal de separação das esferas econômicas e social teria a função justamente de "desresponsabilizar" o Estado de proteger seus cidadãos da excessiva vulnerabilidade ao mercado.

As políticas de *welfare state*, além de promoverem a desmercantilização da reprodução social e oferecerem segurança aos indivíduos a despeito da progressão da lógica mercantil e de suas relações, tinham como potencial a diminuição de desigualdades econômicas e sociais inerentes ao sistema econômico capitalista. Como demonstrado pelas políticas keynesianas, o aumento do poder de consumo da população em geral tem um efeito benéfico sobre a economia, justificando-se a intervenção – ou seja, a presença do Estado do bem-estar - também por razões de eficiência.

Com o advento do *workfare state*, observamos o surgimento de uma nova lógica de intervenção estatal, que passa a priorizar transferências em dinheiro e a vinculação dos benefícios sociais à inserção no mercado de trabalho, o que acaba por mercantilizar estes benefícios.

Tais mudanças acompanharam transformações no tipo de valorização de capital presente na economia e no papel das políticas sociais nesse contexto. Com o surgimento do "finance-led capitalism" as políticas de inclusão financeira tornaram-se protagonistas na esfera social, e desse modo a democratização do crédito torna-se meio de democratizar acesso a bens e serviços públicos de qualidade, notadamente via seguros, aproximando-se de uma situação de “credit as welfare” (TRUMBULL, 2012). O conceito de *debtfare state* nos permite entender como se reconfigura o processo de transformação dos padrões de proteção social de acordo com as transformações no campo econômico e na redefinição das relações sociais de produção. A postura do Estado e sua nova forma de atuação frente a estas mudanças indica, além de um posicionamento ideológico, uma percepção distinta sobre o papel da redistribuição e da justiça social, que merecem ser analisadas.

O Quadro 2 sintetiza os argumentos desenvolvidos no capítulo:

Quadro 2: Modelos de intervenção estatal e suas justificativas econômicas e sociais

	Welfare State	Workfare State	Debtfare State
Justificativa Social	Igualdade, desmercantilização, proteção contra riscos e incertezas, solidariedade social.	Capacitação para entrada no mercado de trabalho, mercantilização, individualização (do risco).	Facilitação do acesso ao mercado financeiro, financeirização (do risco), “credit as welfare”.
Justificativa Econômica	Keynesianismo/fordismo	Schumpeterianismo/pós-fordismo	Finance-led capitalism, ou capitalismo conduzido pelas finanças

2. CARACTERIZAÇÃO DA RECENTE PROTEÇÃO SOCIAL BRASILEIRA

2.1 Introdução

O processo de consolidação dos direitos sociais no Brasil apresenta uma trajetória particular que o distingue de outros países. De acordo com tipologia desenvolvida por T.H Marshall (1950), um ciclo virtuoso de conquista de direitos implicaria em que a obtenção dos direitos civis precedesse a conquista dos direitos políticos, e que estes, por sua vez, precedessem a conquista dos direitos sociais. A lógica por trás da sequência encontra-se no fato de que sem os direitos civis, que garantem a liberdade dos indivíduos e a igualdade (ao menos perante a Lei), os direitos políticos teriam seu conteúdo esvaziado, tornando-se um mero aparato simbólico. Os direitos sociais, por sua vez, se 'concedidos', e não 'conquistados' por meio do exercício de direitos civis e políticos, teriam seu alcance estabelecido de maneira arbitrária por aqueles que decidiram por sua concessão.

A importância dos direitos sociais, de acordo com Marshall, está em garantir o bem-estar econômico e a segurança dos indivíduos em determinada sociedade. Caberia ao Estado, em última instância, oferecer proteção contra as falhas e abusos do mercado, e contra incertezas e riscos que não se podem prever, nem evitar, individualmente. Além disso, por meio dos direitos sociais seria possibilitada a participação universal nas riquezas geradas por aquela nação, possibilitando que todo indivíduo levasse uma vida de acordo com os padrões prevalecentes socialmente. Dito de outra maneira, os direitos sociais teriam o papel de proteger os indivíduos contra riscos e incertezas e também de dirimir as discrepâncias sociais geradas pela desigualdade econômica.

Marshall opera com a distinção entre desigualdade econômica e desigualdade de status, a que seu conceito de cidadania se reporta, e afirma ser o tipo de igualdade gerado pelo compartilhamento desse status ainda mais relevante que a igualdade econômica propriamente dita. Isso, pois, a equalização de oportunidades gerada pela cidadania, e o compartilhamento de cultura e experiências comuns por toda a sociedade, levariam paulatinamente à amenização das disparidades econômicas. Nesse sentido, os principais direitos sociais estariam expressos no acesso à educação e à seguridade social.

José Murilo de Carvalho (2002) elaborou uma tipologia distinta para o caso brasileiro, em que os direitos sociais teriam tido maior ênfase e precedência em relação aos outros direitos, afetando o processo de consolidação da cidadania no país. De acordo com o autor, no Brasil, o cumprimento dos direitos civis estaria diretamente relacionado à condição socioeconômica do indivíduo. A debilidade dos direitos civis, os últimos a serem conquistados segundo a tipologia de Carvalho, somada à extrema desigualdade socioeconômica brasileira, inviabilizaria a criação de um status comum, tornando certos indivíduos mais “cidadãos” que outros.

Observaremos a seguir três períodos em que, no Brasil, os direitos sociais, expressos em políticas específicas, foram abordados e concebidos de maneiras distintas. Tal diferença revela a mudança de valores e os parâmetros políticos ocorridos entre tais períodos, que em parte acompanhou as mudanças de paradigma na proteção social de que tratamos no capítulo precedente, e em parte dialoga com diferentes concepções da ação estatal como promotora do crescimento econômico e da transformação estrutural brasileiras.

Draibe, em artigo de 1993, busca avaliar a conjuntura das políticas sociais no Brasil sob a ótica do *welfare state*. Segundo a autora, a fraca presença do termo *welfare* na literatura nacional seria decorrência, entre outras coisas, dos baixos graus de eficácia e efetividade social que as políticas sociais adquiriram aqui. Outra questão relevante seria a mobilização social acerca das já referidas políticas sociais e suas respectivas origens políticas. O aparato ideológico da luta por direitos sociais, justiça e equidade seria essencialmente fragmentado e categorizado. Tal cenário seria favorável para que, ao invés da aproximação de um modelo ideal de *welfare state* Beveridgiano, no Brasil se caminhasse em outra direção, o que justificaria a busca por outros conceitos na empreitada de caracterizar o modelo social brasileiro, em paralelo com novas conceituações surgidas na literatura internacional.

2.2 Da cidadania regulada à cidadania residual

2.2.1 Economia: Pensamento e conjuntura

Segundo o economista Ricardo Bielchowsky (2010), o "desenvolvimentismo", ou a ideologia de superação do "subdesenvolvimento" nacional com base numa estratégia de

intervenção estatal com vistas à industrialização do país só se tornaria hegemônica na década de 1950. Contudo, a partir dos anos 30 já se podiam observar algumas mudanças no ideário político-econômico nacional que indicavam uma guinada neste sentido.

Os principais postulados do desenvolvimentismo são, segundo Bielchowsky (2010), os seguintes: a industrialização é o caminho para superar a pobreza e o subdesenvolvimento; o Estado deve planejar o processo de industrialização; o planejamento deve definir a expansão desejada dos setores e os instrumentos utilizados na expansão; e o Estado deve coordenar os investimentos necessários para a expansão.

O primeiro governo Vargas (30-34) deu-se em conjunto com a quebra da hegemonia de poder das elites paulistas e mineiras expressas na política "café com leite". Após um governo de caráter provisório, seguido de um período de governo constitucional (34-37), um golpe de Estado deu origem ao Estado Novo (37-45), fase ditatorial do governo varguista. Foi característico desse período a centralização do poder por meio de instituições como o Departamento Administrativo do Serviço Público - Dasp (1938) e órgãos de planejamento como o Conselho Federal de Comércio Exterior - CFCE (1934), o Conselho Técnico de Economia e Finanças - CTEF (1937), a Coordenação de Mobilização Econômica - CME (1942), o Conselho Nacional de Política Industrial e Comercial - CNPIC (1944) e a Comissão do Planejamento Econômico - CPE (1944) (BIELCHOWSKY, 2010, p. 254).

É entre os anos de 1930-45 que tem início uma mudança de pensamento no referente ao papel do Estado na industrialização e na importância desta no processo de "independência" econômica e produtiva do Brasil em relação às nações industrializadas. Tal mudança de pensamento dá-se primordialmente com o advento da nova elite técnica e intelectual que passa a ocupar as instituições de planejamento e controle implantados pelo Estado centralizador varguista.

Sobre o surgimento de uma crescente importância relegada à intervenção estatal, é de Celso Furtado (1959) a interpretação de que neste período, em meio a um cenário externo desfavorável por conta da crise de 1929, o governo tenha garantido a manutenção da demanda agregada por meio da execução de políticas econômicas de caráter keynesiano, embora

anteriores à divulgação das ideias de Keynes. Um exemplo desse tipo de política foi a queima de sacas de café nos anos 30, a fim de manter seus preços elevados e evitar o desemprego.

No governo Vargas notou-se uma significativa expansão da indústria nacional. Essa tardia industrialização, se comparada à dos países pioneiros, foi acompanhada por dependência tecnológica e predomínio do capital estrangeiro (POCHMANN, 2014, p.54). Inicialmente, entre os anos de 1930 e 1950 a industrialização pautava-se primordialmente na produção de bens de consumo não-duráveis e intermediários, como cimento, aço, entre outros. A exportação de bens primários ainda representava uma importante atividade na economia nacional (POCHMANN, 2014, p. 55). Foi também neste período da industrialização brasileira que a classe trabalhadora urbana foi incorporada a um sistema de proteção social por meio da Consolidação das Leis do Trabalho - CLT (1943).

Após a criação de um cenário favorável para que tivesse continuidade o processo de industrialização nacional, foi notadamente no governo de Juscelino Kubitschek (1956-1961) que volta a haver um explícito comprometimento do setor público com uma política de desenvolvimento. Dentre as políticas de desenvolvimento implementadas pelo governo encontra-se o "Plano de Metas", que, segundo Lessa (1983), foi o mais completo e coerente conjunto de investimentos até então planejados na economia brasileira. O referido Plano consistia em um planejamento quinquenal feito com base em um relatório realizado em conjunto pela CEPAL e pelo BNDE que tinha como objetivo promover investimentos em cinco setores principais, a saber: energia, transportes, educação, indústria de base e alimentação.

A concepção de educação contida no Plano de Metas tinha um caráter eminentemente técnico e profissionalizante, de modo a formar a mão-de-obra necessária ao projeto de desenvolvimento em curso, e ainda assim teve acesso a uma percentagem ínfima dos recursos destinados à execução do Plano, algo em torno de 3,5%. Neste período, pouco se avançou no referente à expansão do ensino primário e médio, prevalecendo a concepção instrumental e “pragmática” da educação, que deveria estar à serviço das novas necessidades trazidas pelo processo de “modernização” do país, expresso principalmente pelo desenvolvimento industrial e da infra-estrutura nacional (CUNHA, M.V. 1991).

Esta foi a última grande empreitada desenvolvimentista antes do novo golpe de Estado realizado no Brasil no ano de 1964, que deu início a um longo período de ditadura militar. Durante os governos militares novos programas de planejamento econômico foram realizados, apresentando maior ou menor sucesso. O primeiro destes programas foi o Programa de Ação Econômica do Governo - PAEG (1964), seguido pelo I Plano Nacional de Desenvolvimento - PND (1972) e pelo II PND (1974).

O período entre 1968-1973 ficou conhecido como de "milagre econômico" pelas altas taxas de crescimento observadas então⁸, porém datam também deste período uma contenção dos níveis do salário real dos trabalhadores de "menor qualificação" e um aumento significativo da dívida externa. Em 1974, frente a um cenário econômico desfavorável, o governo optou por prosseguir com os planos de forte investimento estatal visando o crescimento econômico, a despeito do crescente endividamento, caracterizando o que Castro e Souza (1985) cunharam de "marcha forçada" da economia brasileira.

Até 1980, o país passou por um intenso processo de industrialização e urbanização, configurando o paradigma da *State-led industrialization* (BERTOLA e OCAMPO, 2012). Como resultado, o grau de urbanização evoluiu da seguinte maneira: 36,16% em 1950, 44,67% em 1960, 55,92% em 1970, 67,59% em 1980. No mesmo período, o PIB do país cresceu de forma exponencial, atingindo a maior média histórica de crescimento entre 1950 e 1980 (OLIVEIRA, 2015, p. 63).

Uma das principais críticas ao modelo desenvolvimentista brevemente descrito acima provem dos trabalhos de Celso Furtado (1968). Furtado desenvolveu a "teoria da estagnação", segundo a qual a alta concentração de renda observada no Brasil no período desenvolvimentista, intensificada durante o período de governo militar, levaria à estagnação econômica por conta da limitação do mercado consumidor, tanto em poder aquisitivo quanto em escala. Tavares e Serra (1971) vão contra essa visão ao afirmarem que a concentração de renda no Brasil seria favorável e funcional ao crescimento, dadas as características da produtividade e consumo nacionais.

⁸ De acordo com Veloso et al. (2008) a taxa média de crescimento do PIB observada entre 1968 e 1973 foi de 11,1% ao ano.

Furtado estava equivocado, como demonstrou a história posteriormente, pois o Brasil registrou um crescimento intenso sobre o regime militar, acompanhado pelo aumento de desigualdades sociais e econômicas. A seguir vamos discutir outros aspectos da intervenção estatal no período abordado nesta seção, a fim de identificar se estas outras ações aproximaram-se da situação de igualdade e justiça social almejadas pelas políticas de *welfare state*, ou se corroboraram as desigualdades engendradas pelo modelo de desenvolvimento econômico, sobretudo o desenvolvido durante o governo militar.

2.2.2 Políticas sociais

No Brasil, dois períodos em que houve significativa expansão dos direitos sociais foram aqueles em que os direitos civis e políticos encontravam-se total ou parcialmente "suspensos", entenda-se o governo de Getúlio Vargas, entre 1930 e 1945, e o período da ditadura militar, entre 1964 e 1984. O primeiro destes períodos representou avanço dos direitos sociais, principalmente da classe trabalhadora urbana, com a criação de um aparato jurídico e institucional (Ministério do Trabalho, da Indústria e do Comércio [1930]; Lei do salário-mínimo [1936]; Consolidação das Leis do Trabalho [1943] com a adoção da carteira de trabalho; além da criação de diversos Institutos de Aposentadoria e Pensão [1933] por categorias) que beneficiou primordialmente os trabalhadores ligados ao mercado formal de trabalho, excluindo empregados domésticos, rurais e autônomos. De caráter restritivo e corporativo, as políticas sociais implementadas no período contemplavam somente parcela dos trabalhadores e ademais, sindicalizados – a chamada “cidadania regulada”, na interpretação de dos Santos (1979).

Entre 1946 e 1964, fase de interregno democrático, pouco se avançou no referente aos direitos sociais, senão ao final do período, sendo digna de nota a promulgação da Lei Orgânica da Previdência Social (1960), que uniformizou os benefícios e serviços prestados pelos diversos IAPs, que seriam extintos apenas em 1966 com a criação do Instituto Nacional de Previdência Social (INPS). Além do INPS, os governos militares foram responsáveis pela criação do FGTS (1966), uma primeira extensão dos benefícios previdenciários aos trabalhadores rurais (1971)⁹, aos empregados domésticos (1972)¹⁰ e aos trabalhadores autônomos quando contribuintes

⁹ Funrural, remunerando com meio salário mínimo o trabalhador rural ao se aposentar, ou o pequeno produtor familiar, lavrador, sem considerar o cônjuge.

¹⁰ Mecanismo não compulsório de contribuição.

(1973), e pela criação do Ministério da Previdência e Assistência Social (1974), para citar apenas alguns exemplos.

A saída encontrada pelo governo militar para atender ao aumento significativo da demanda por serviços foi ampliar a participação do setor privado – inclusive internacional –, diretamente, no caso da saúde, por meio de financiamento público à provisão privada (VIANNA, 1998), e indiretamente, no caso da educação. A má qualidade e escassez dos serviços nessas áreas fizeram com que grande parte da classe média migrasse para o setor privado, arcando individualmente com os custos dos serviços, e contribuindo com a expansão do setor.

O período do primeiro governo Vargas, na década de 1930, merece destaque como marco inicial de uma aproximação de "welfare state" brasileiro, pois, condizendo com nossa definição previamente estabelecida de *welfare state*, foi nesse período que o Estado brasileiro passou a contar, pela primeira vez, com todo um aparato institucional estabelecido com o intuito de mediar as forças entre mercado e sociedade civil. Contudo, como veremos na presente seção, neste primeiro momento, o aparato institucional implementado com o intuito de garantir os direitos sociais no Brasil, esteve voltado primordialmente para parte da classe trabalhadora urbana.

Assim, o período entre a década de 1930 e o fim da ditadura militar, paradoxalmente, abarca dois momentos muito significativos no que diz respeito à expansão dos direitos sociais no Brasil. Draibe (1993) caracteriza da seguinte maneira esses diferentes momentos:

A produção legislativa a que se refere o período 30/43 é fundamentalmente a que diz respeito à criação dos Institutos de Aposentadorias e Pensões, de um lado, e de outro, a relativa à legislação trabalhista, consolidada em 43. Se essa é de fato a inovação mais importante, o período é também fértil em alterações nas áreas de política de saúde e de educação, onde se manifestam elevados graus de centralização, no executivo federal, de recursos e instrumentos institucionais e administrativos.

Mais tarde, nos quadros limitados do regime democrático que tem vigência entre 45 e 64, simultaneamente segue o movimento de inovação legal-institucional (nos campos da educação, saúde, assistência social e, mais tenuamente, na habitação popular) e expande-se o sistema de proteção social nos moldes e parâmetros definidos pelas inovações do período 30/43. Isto é, ao mesmo tempo

há avanços nos processos de centralização institucional e no de incorporação de novos grupos sociais no esquema de proteção, sob um padrão, entretanto, seletivo (no plano dos beneficiários), heterogêneo (no plano dos benefícios) e fragmentário (nos planos institucional e financeiro) de intervenção social do Estado. (DRAIBE, 1993, p. 22)

A criação dos Institutos de Aposentadoria e Pensão (IAPs)¹¹, não universalizados e destinados a categorias profissionais específicas, exemplifica o caráter corporativista da legislação social do governo Vargas. No segundo período definido por Draibe, entre 45 e 64, a proteção social segue seletiva, porém com um escopo maior de abrangência.

No campo da educação, é somente com a criação do Ministério da Educação e Saúde Pública, em 1930, que toma forma uma política nacional. Em 1932 é lançado o Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova, em defesa da educação laica e gratuita. À época, semelhantemente ao campo da saúde, as instituições religiosas exerciam muita influência na educação, entre outras coisas pelo fato da Igreja, em especial a católica, ser detentora de grande parte dos serviços educacionais oferecidos, recebendo, inclusive, subvenções governamentais. A Constituição de 1934, embora tenha definido que a educação era dever do Estado, mantinha o ensino religioso em âmbito escolar. Ainda no governo Vargas, as Leis Orgânicas do Ensino, promulgadas a partir de 1942, estabeleceram que o ginásio (equivalente ao Ensino Secundário do Fundamental) passaria a ter quatro anos e o Ensino Médio, três anos.

Em 1961, a aprovação da primeira Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional representou um importante passo na conformação e concretização de uma política governamental de educação. Segundo Aureliano e Draibe (1989), foi a aprovação da Lei e a criação do Conselho Federal de Educação que propiciaram o surgimento de um sistema nacional de ensino integrado, além de ter sido nessa ocasião que os quatro primeiros anos do Ensino Fundamental (ensino primário) tornam-se obrigatórios. A segunda Lei de Diretrizes e Bases da Educação, publicada em 1971, durante o governo militar, estabeleceu a obrigatoriedade escolar dos 7 aos 14 anos, aumentando os anos de Ensino Fundamental.

¹¹ Primeira tentativa de racionalizar as atividades esparsas e concorrentes das Caixas de Aposentadorias e Pensões, por corporação.

Na saúde, a intervenção efetiva do Estado teve início nos anos de 1930, por ocasião, como já apontado, da criação do Ministério da Educação e Saúde Pública. Nesta época, os IAPs eram responsáveis por oferecer assistência médica e hospitalar a seus segurados. Em 1960, a Lei Orgânica da Previdência Social uniformiza os serviços médicos prestados pelos IAPs. A unificação dos IAPs no Instituto Nacional de Previdência Social, em 1966, representou uma expansão significativa da clientela dos serviços de saúde do sistema contributivo, somando-se a isto a recente inclusão dos segurados rurais no sistema. Podemos observar que a expansão efetiva do sistema de saúde no período esteve vinculada à medicina previdenciária, o que é reforçado pela criação em 1974 do Instituto Nacional de Assistência Médica da Previdência Social (INAMPS).

O aumento da demanda por serviços públicos de saúde observado no período, teve como resposta do governo sobretudo o incentivo à participação do setor privado. Entre os anos de 1966 e 1968 surge pela primeira vez no país uma legislação responsável por deduzir despesas pessoais com saúde do imposto de renda, o que representa um incentivo indireto para o setor privado. Esse tipo de incentivo tem continuidade nos anos 70 com a realização de convênios com empresas com o intuito de o governo trocar deduções fiscais à previdência pela cobertura de saúde aos empregados garantida por meio de seguros de saúde privados.

Além de o governo promover a ampliação da participação do setor privado como resposta à necessidade de aumento da provisão em saúde, no que diz respeito à parcela da população não contribuinte ao sistema previdenciário, como os trabalhadores informais, estabeleceu-se progressivamente uma provisão pública de caráter residual. Ou seja, à população pobre e aos trabalhadores informais existia a possibilidade apenas de atendimento emergencial nos hospitais do sistema previdenciário, estando seus atendimentos à mercê, principalmente, de instituições beneficentes. O Ministério da Saúde ocupava-se primordialmente do controle de doenças transmissíveis e da vigilância sanitária.

A partir de 1975 algumas ações como a criação do Sistema Nacional de Saúde, a instituição do Conselho Consultivo de Administração da Saúde Previdenciária (CONASP), e a implementação do Plano de Ações Integradas em Saúde (PAIS), entre outros, contribuíram com a diversificação e incremento da provisão pública de saúde. Em 1986, a realização da VIII Conferência Nacional de Saúde consolidou um movimento que já vinha ocorrendo em prol da

transformação da lógica da provisão de serviços de saúde no Brasil, no sentido de torná-la mais abrangente, integrada e universal, ao contrário do caminho privatizante e corporativista observado até então.

Na área da habitação, uma política habitacional baseada num sistema estatal, centralizado, referido a todo o território nacional e apoiado em recursos de instituições específicas só se concretizou como área de intervenção social do Estado a partir de meados de 1960 (AURELIANO e DRAIBE, 1989). Com o início do governo militar, em 1964, assim como na saúde, mudanças são realizadas com o intuito de favorecer o setor privado, como nos mostram os seguintes dados:

O antigo programa de habitação popular, sob responsabilidade da Fundação da Casa Popular (FCP), é deixado de lado e substituído por um sistema baseado no Banco Nacional de Habitação (BNH), criado no mesmo ano. Embasada em um novo discurso ideológico, avesso ao populismo em geral, a nova política habitacional tendia a rejeitar a prática governamental anterior a 1964, implantando ao setor de baixa renda uma política mais próxima aos moldes “empresariais” (AZEVEDO, 1988).

Nota-se a crescente importância que o setor privado passa a ganhar, seguindo a tendência observada em outros setores, como saúde e educação. De maneira resumida, Sposati (2012) caracteriza a proteção social brasileira anterior à CF 88 como primordialmente vinculada ao trabalho formal e pautada no auxílio financeiro quando o indivíduo por alguma razão encontra-se impossibilitado ao trabalho.

Entre 1930 e 1988, as políticas sociais brasileiras se articulavam entre um modelo de seguro social e outro assistencial. A proteção social advinda do seguro social, centrada no trabalho formal é, sobretudo, preventiva, sendo financiada pelo trabalhador, pelo empregador e pelo Estado e gerida em instância federal. O alcance dessa proteção é principalmente financeiro, operando por benefícios substitutivos parciais do valor do salário quando o trabalhador sofre uma situação que o impeça de comparecer ao trabalho por doença, acidente, entre outras situações de que pode ser vítima. Em uma sociedade de mercado, contar com uma suficiência monetária é parte fundamental da sobrevivência. Essa proteção, porém, condiciona o direito ao vínculo formal de trabalho (SPOSATI et al, 2012, p. 228).

O modelo de política exposto por Sposati et al, já seguindo a tendência de um modelo neoliberal “workfarista”, preconiza o tipo e a lógica das políticas sociais que serão aprofundados no Brasil nos períodos seguintes, afastando-se do modelo de *welfare state* beveredgiano, e contradizendo até alguns dos preceitos da CF 88.

2.3 O Estado entre a cidadania e o superávit

2.3.1 Economia: Pensamento e conjuntura

Segundo o sociólogo Brasílio Sallum Jr (1999), a crise fiscal e de hegemonia política observada no Brasil, sobretudo a partir de 1983, que culminou no fim do regime autoritário em 1985, representou o início da desagregação do antigo modelo desenvolvimentista nacional iniciado na Era Vargas.

O final do governo militar foi marcado por um forte ajuste externo concomitante ao surgimento de diversos desequilíbrios internos. O aumento do preço do petróleo em decorrência da crise mundial do petróleo de 1979 e a abrupta elevação das taxas de juros internacionais no início dos anos 80, foram determinantes na formação desse cenário. Nesse contexto, o FMI prescreveu ao Brasil um plano que previa: a redução do investimento público, a desvalorização cambial, o aumento das taxas de juros e a correção de alguns preços domésticos de modo a incentivar as exportações. No âmbito interno, a alta inflação foi o principal sintoma dos desequilíbrios internos que marcavam a economia nacional naquele momento (CARNEIRO e MODIANO, 1990).

O período entre 1985 e 1989 foi marcado por uma sucessão de tentativas mal-sucedidas de controlar a inflação. Os principais planos implementados nesse sentido foram o Plano Cruzado (1986), o Plano Bresser (1987), o Plano Verão (1989) e o Plano Collor (1990). No geral, as principais medidas mobilizadas pelos planos diziam respeito às políticas fiscal e monetária e à regulação salarial, e variavam a depender da visão dos economistas responsáveis pelos planos quanto à determinação da demanda agregada no processo inflacionário e/ou sua importância na recuperação da economia.

Em 1994, é implementado o Plano Real, uma estratégia de estabilização baseada em três fatores: ajuste fiscal, desindexação da moeda e âncora nominal. Em relação aos planos anteriores, é específico do Plano Real a determinação do gasto público, supostamente excessivo, como principal responsável da inflação, e a implementação da Unidade Real de Valor (URV) no processo de transição para a nova moeda, o Real. Além disso, destaca-se o uso do câmbio e dos juros como âncoras para os preços. O sucesso do Plano Real no alcance de estabilidade econômica e controle da inflação, contudo, não gerou uma profunda e vigorosa retomada do crescimento econômico do país.

Mas quem recolhe os louros da estabilização é o governo FHC. Este se divide em dois mandatos: 1995-98 e 1999-2002. O primeiro mandato (1995-1998) foi marcado por uma política cambial rígida, crescente dependência do financiamento externo, desequilíbrio fiscal e aumento do desemprego. O segundo mandato (1999-2002) caracteriza-se pelo câmbio flutuante, forte ajuste fiscal e retomada do emprego (GIAMBIAGI, 2005), originando uma das principais heranças deste governo, qual seja: o "tripé" econômico composto por meta de inflação, câmbio flutuante e superávit fiscal. Além do exposto anteriormente, medidas marcantes do governo FHC foram a liberalização do mercado comercial e financeiro, e a sistemática privatização de empresas nacionais.

Batista Jr (2002) aponta que a prolongada sobrevalorização cambial observada entre 1991-1998 somada à abertura do mercado interno às importações traduziu-se em deterioração da balança comercial e desequilíbrios no balanço de pagamentos em conta corrente. Sallum Jr (1999) também faz uma crítica nesse sentido ao afirmar que no contexto da abertura comercial e financeira o governo FHC fez mais do que equalizar condições entre empresas estrangeiras e nacionais, já que sua política de estabilização (juros altos e câmbio apreciado) desvalorizava as últimas em favor das multinacionais.

Segundo Sallum Jr (1999) a "transnacionalização" do capitalismo, ao lado da democratização pós-ditadura militar, representou a superação do Estado desenvolvimentista, tendo como uma de suas características o rompimento das articulações típicas entre Estado, capital nacional e capital estrangeiro. Contudo, o rompimento deste antigo modo de articulação fez com que a manifestação dos interesses privados se desse de outra maneira, e as brechas encontradas na CF 88 representaram uma oportunidade para que mesmo frente a uma

Constituição de tendência desmercantilizante e universalista, o setor privado seguisse ganhando espaço.

A constitucionalização parcial da “era Vargas” deu-lhe uma sobrevida, em meio à mudança na correlação de forças econômicas e sociais no plano nacional e internacional. Mas fez da Constituição de 1988 um alvo de ataque de médio e longo prazo das elites empresariais e de seus porta-vozes intelectuais e políticos e, inversamente, trincheira de defesa das organizações operárias, de funcionários públicos, de empregados das empresas do Estado e da classe média assalariada, especialmente da ligada aos serviços públicos (SALLUM, JR, 1999, p. 27).

2.3.2 Políticas Sociais

A última grande fase de expansão dos direitos sociais no Brasil foi decorrente dos avanços trazidos pela nova Constituição Federal de 1988 (CF 88), promulgada já em período democrático, e que ficou conhecida como "Constituição Cidadã" justamente pela preocupação com a universalização dos direitos sociais existente em seu texto. A criação do Sistema Único de Saúde (SUS) em 1990, a aplicação de regras universalizantes à previdência rural (1991) e a criação da Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS) em 1993, são desdobramentos das inovações trazidas pela CF 88, além do surgimento da Seguridade Social com orçamento próprio e vinculado para garantir sua exequibilidade.

A Constituição de 1988 trouxe consigo a expectativa de um Estado mais atuante na mediação das forças do mercado, por meio da garantia do direito a bens e serviços públicos de maneira universal e desmercantilizada. Esta tendência universalizante aparece no texto constitucional notadamente nas áreas da saúde e educação. A assistência social, embora passe a ser garantida como direito nesse momento, segue sendo pensada de maneira residual e focalizada. A previdência apresenta avanços e retrocessos, entre aproximar-se da universalização e se mercantilizar. De qualquer maneira, independentemente dos resultados obtidos na prática, a CF 88 representou uma aproximação de um projeto de Estado de Bem-Estar Social, pautado em valores como a universalidade, a seguridade social e a compreensão da cidadania como direito (FAGNANI e VAZ, 2013).

Uma das inovações mais importantes da CF 88 foi a criação de um Orçamento próprio para a Seguridade Social, repartido entre a área da Saúde, da Assistência Social e da Previdência Social. É a primeira vez que a assistência social é implementada como direito, cabendo ao governo federal a maior parte de seu financiamento. De acordo com o art. 195 da CF88, a seguridade social deve ser financiada por toda sociedade, de maneira direta ou indireta, mediante recursos das três instâncias federativas e de contribuições sociais específicas. No ano de 1990 o Orçamento da Seguridade Social foi equivalente a 9,3% do PIB total do país naquele ano. As principais contribuições sociais em nível federal, e suas respectivas porcentagens de participação na receita tributária total do ano de 1990¹², são as seguintes: a Contribuição para a Previdência Social (5,39%), FINSOCIAL (atual Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social - COFINS) (1,61%), Contribuição sobre o Lucro Líquido - CSLL (0,57%), PIS/PASEP (1,20%).

O aumento dos benefícios sociais inscritos na Carta Magna requeria um aumento concomitante e relevante dos gastos governamentais, e tal demanda deu-se em um período de grande instabilidade econômica, com o país vivendo um ciclo inflacionário que só viria findar-se com a implementação do Plano Real, em 1994. Dentre as medidas adotadas pelo Plano encontrava-se a meta de superávit fiscal, o que tornou a evolução dos gastos governamentais, especialmente o gasto social, modesta, fazendo com que novamente a perspectiva de uma sociedade mais inclusiva fosse adiada. Paralelamente à retração das políticas sociais, que ia ao encontro ao ideário neoliberal vigente nos EUA, penetrava a Europa e já andava vigente em grande parte da América Latina, outras medidas foram tomadas durante os governos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), num sentido 'neoliberalizante', como a abertura financeira e comercial para capital estrangeiro, com forte desregulação de muitos setores.

No caso da abertura financeira¹³, paralelamente ao seu início, na década de 90, observou-se um aumento vertiginoso da dívida pública brasileira em relação ao PIB, permitindo-nos dizer que, no Brasil, o processo de financeirização apoiou-se em grande medida no endividamento público e em altas taxas de juros (BRUNO et al. 2011). Tais características apontam para possíveis prejuízos infringidos à esmagadora maioria da população brasileira, qual seja, sua

¹² Dados disponíveis em: <http://idg.receita.fazenda.gov.br/>. Acessado em novembro de 2015.

¹³ Por abertura financeira entendemos a liberalização dos movimentos de capitais e a permissão de transações monetárias e financeiras em moeda estrangeira no âmbito nacional apoiado em forte desregulamentação e relaxamento de critérios que antes controlavam o mercado financeiro.

parcela "não-rentista". Além da relação da dívida pública/PIB ter passado de 29,3% em 1994, para 56,6% em final de 2004, o aumento das taxas de juros representava um freio ao consumo, afetando a população de média ou baixa renda (a parcela que tinha acesso ao crédito) que desejava ou necessitava tomar dinheiro emprestado.

Ademais, a criação do Fundo Social de Emergência (FSE) em 1994, no contexto do Plano Real, denominado a partir de 1996 Fundo de Estabilização Fiscal (FEF), e posteriormente, em 2000, Desvinculação das Receitas da União (DRU), autorizou a desvinculação de 20% das receitas não-previdenciárias antes vinculadas ao orçamento da Seguridade Social para que estas fossem utilizadas para outros fins – notadamente formação do superávit primário - , o que na prática significa que o governo deixa de gastar em saúde e assistência social para pagar juros da dívida, cujos detentores são primordialmente instituições financeiras e fundos de investimento e de previdência privada (Silva, 2014). Tal fato indica o favorecimento das classes altas, rentistas, através do incentivo à concentração de renda e riqueza, em detrimento das classes populares não detentoras de ativos, que mais se beneficiariam da redistribuição gerada pela Seguridade Social (GENTIL e MARINGONI, 2008; FAGNANI e VAZ, 2013; SALVADOR, 2010).

Em 1996, em lugar da Renda Mínima Vitalícia (RMV) instituída durante o governo militar, surge o Benefício de Prestação Continuada (BPC) – aplicação da LOAS -, com maior abrangência e no valor de um salário-mínimo. São potenciais beneficiários do BPC idosos com idade a partir de 65 anos e pessoas com deficiência que as impeça de garantir seu próprio sustento, cujas famílias apresentem renda familiar bruta mensal *per capita* inferior a $\frac{1}{4}$ do salário mínimo vigente. Ainda no campo da assistência social, diversos programas de transferência de renda condicionada passam a ser introduzidos, inicialmente em nível municipal e logo, federal. Em nível federal, os programas de maior importância foram o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (PETI), de 1996, e o Programa Bolsa-Escola, implementado pelo governo FHC em 2001, experimento que deu lugar ao Bolsa Família. Porém, a maior política do governo FHC no âmbito do combate à pobreza foi, no primeiro mandato, a distribuição de cestas de alimentos (LAVINAS e GARCIA, 2004), e no segundo, o Programa Comunidade Solidária, que, importado do México, visava capacitar os pobres a empreendimentos. Nenhum deles alcançou a escala necessária para tornar-se mecanismo relevante, nem tampouco foram efetivos em reduzir a pobreza.

Ainda no campo da Seguridade Social, a competição entre fundos de pensão públicos e baseados no sistema de repartição simples e fundos privados de capitalização, foi outro movimento característico do processo de reformas neoliberais, e por mais que não tenha atingido o Brasil da mesma maneira que impactou outros países da América Latina¹⁴, também por aqui reformas foram feitas a fim de que a previdência se tornasse mais atuarial (exemplo do Fator Previdenciário¹⁵, estabelecido em 1999).

A partir da CF 88 a previdência social passou a ser organizada em três regimes, distintos e independentes entre si: o Regime Geral da Previdência Social – RGPS, o Regime Próprio da Previdência Social - RPPS e o Regime de Previdência Complementar - RPC. Os três regimes têm suas políticas elaboradas pelo Ministério da Previdência Social (MPS), diferenciando-se pelos órgãos que as executam. O RGPS, que tem suas políticas executadas pelo Instituto Nacional do Seguro Social (INSS), possui caráter contributivo e filiação obrigatória. O RPPS destina-se a servidores públicos de entes federativos específicos e tem teto distinto do RGPS. Por fim, o RPC constitui o segmento privado da previdência, é facultativo e tem caráter complementar ao RGPS, sendo gerido pela Superintendência Nacional da Previdência Complementar (Previc). Também ficou estabelecido que o piso previdenciário teria valor equivalente ao salário mínimo vigente (art.201/CF88).

Com a CF88 instituiu-se também o seguro-desemprego, financiado com recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT). Na ocasião, o seguro-desemprego passou a fazer parte do Programa Seguro-Desemprego, que além da provisão de auxílio financeiro temporário ao trabalhador demitido sem justa causa, previa auxílios na manutenção e busca por emprego por meio de ações integradas de orientação, recolocação e qualificação profissional (MTE, 2015). Regulamentou-se a previdência rural, que passou a ter seu acesso universalizado no meio rural, incluindo trabalhadores informais e produtores em regime de economia familiar. Os benefícios passaram a ser individualizados e a idade mínima reduzida a 60 anos para os homens e 55 anos

¹⁴ O Chile é um caso emblemático dessa transição. Em 1981, foi o primeiro país latino-americano a substituir por completo o sistema de previdência pública por um sistema de capitalização.

¹⁵ Criado durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, o Fator Previdenciário tem como objetivo “equiparar a contribuição do segurado ao valor do benefício, baseia-se em quatro elementos: alíquota de contribuição, idade do trabalhador, tempo de contribuição à Previdência Social e expectativa de sobrevivência do segurado (conforme tabela do IBGE)”. (Ministério da Previdência Social. Disponível em: <http://www.previdencia.gov.br/informaes-2/fator-previdencirio-2/>. Acesso em janeiro de 2015.)

para as mulheres. Pela primeira vez, as mulheres foram consideradas igualmente produtoras rompendo com o padrão anterior de “chefe do estabelecimento”.

A partir de 1998 são implementadas reformas que alteram os direitos previdenciários. No RGPS, aumentam o tempo de contribuição e introduzem o fator previdenciário, entre outras medidas. No RPPS ocorre o fim da aposentadoria proporcional e por tempo de serviço, que passa a ser substituída pela aposentadoria por tempo de contribuição. Outro obstáculo ao acesso ao benefício é o estabelecimento do limite de idade para aposentadoria de 60 anos para homens e 55 anos para mulheres. Além disso, a introdução de um modelo de previdência complementar nos dois regimes seguiu o modelo de capitalização, em que a contribuição é definida previamente mas o benefício futuro é condicionado ao rendimento financeiro das aplicações (FAGNANI e VAZ, 2013, p. 117).

No campo da saúde, foi criado a partir da Lei Orgânica da Saúde, o Sistema Único de Saúde (SUS) como resposta, entre outras coisas, às demandas do movimento sanitário, discutidas na VIII Conferência Nacional de Saúde. Dentre as inovações do sistema, encontram-se a universalização dos serviços de saúde e a concepção de um sistema de saúde integrado. Os principais programas desenvolvidos pelo SUS na área de atenção básica, carro-chefe do sistema, apresentavam, entretanto, caráter focalizado, sendo eles o Programa Saúde da Família e o Programa de Agentes Comunitários de Saúde. Outro indício da focalização na área da saúde é a fixação de um gasto mínimo por habitante em 1997, que posteriormente, em 2011, passa a ser relativizado de acordo com a porcentagem da população municipal em situação de pobreza e/ou beneficiária do Bolsa Família e a porcentagem da população beneficiária de planos de saúde particulares¹⁶.

A educação, que será mais profundamente discutida no capítulo seguinte, apresenta algumas semelhanças com o caso da saúde. Embora a CF 88 reconhecesse formalmente a educação como dever do Estado (art.205) e a necessidade de universalização da educação básica obrigatória e gratuita (art.208), tal objetivo não logrou ser alcançado. Em 1996, a Lei de Diretrizes e Bases da Educação estende a concepção de educação básica ao ensino médio, porém no mesmo ano uma Emenda Constitucional é criada que retira sua obrigatoriedade. Ou seja, dá-

¹⁶ Portaria n. 1.602, de 9 de julho de 2011.

se um passo adiante e logo em seguida um passo para trás no sentido da universalidade. No caso da educação infantil, reconhecida como direito pela primeira vez na CF88, tampouco se estabeleceu sua obrigatoriedade, assim como não se logrou suprir a insuficiência de vagas existentes neste segmento educacional.

Como pudemos ver, os avanços progressistas delineados pela CF 88, não foram totalmente alcançados. A universalização, seja na área da saúde ou da educação, foi prejudicada em nome da austeridade fiscal e em seu lugar surgiram paulatinamente políticas de caráter focalizado e residual, sempre em paralelo à expansão da vertente privada dos respectivos setores.

2.4 A cidadania como cash

2.4.1 Economia: pensamento e conjuntura

No âmbito econômico, o governo de Luís Inácio Lula da Silva, (2003-2010) apresentou algumas continuidades em relação à gestão de FHC, e a um modelo neoliberal de políticas econômicas, como exemplificam a elevação da taxa de juros básica (Selic), o aumento da meta de superávit primário (de 3,75% para 4,25% do PIB em 2003) e a execução de cortes do gasto público com o intuito de tornar possível o objetivo fiscal (GIAMBIAGI, 2005b).

A partir do segundo mandato de Lula há uma mudança na direção que suas políticas econômicas passam a tomar. Nesta ocasião há um afrouxamento do superávit primário e a expansão dos gastos públicos por meio de programas como o PAC (Programa de Aceleração do Crescimento) e da expansão de programas de acesso ao crédito e transferência de renda (GIAMBIAGI, 2011; BIELCHOWSKY, 2012). Há quem atribua a esse tipo de política de caráter anti-cíclico a rápida recuperação brasileira após a crise econômica internacional ocorrida em 2008. Há também quem atribua a este período do governo Lula uma nova inflexão desenvolvimentista na história econômica brasileira.

Sallum Jr (2004) afirma ter se estabelecido um consenso liberal-desenvolvimentista durante o governo de Lula. Para este autor, o governo Lula se aproximou em alguns aspectos da plataforma liberal de FHC, sobretudo no que diz respeito à relação do Estado com o capital privado nacional e estrangeiro, o desenvolvimento de políticas sociais focalizadas e

condicionadas, o equilíbrio das finanças públicas e o fim da proteção à empresa nacional (SINGER, 2012). Sallum Jr frisa que embora tudo indique realmente haver uma inflexão desenvolvimentista no governo Lula, tal inflexão teria caráter liberal e seguiria atuando de acordo com os marcos do governo anterior.

Outros autores (BIANCARELLI, 2014; BASTOS, 2012), também reconhecendo uma vocação desenvolvimentista nas políticas do governo de Lula, darão ênfase à importância do social nessa nova fase desenvolvimentista, como meio viabilizador deste próprio desenvolvimento. Tal corrente de pensamento é conhecida como social-desenvolvimentismo:

Mesmo mantendo-se muito ortodoxa na gestão macroeconômica, a condução geral da economia foi transitando em direção a uma nova versão do "desenvolvimentismo", na qual os novos elementos foram o foco na estabilidade macroeconômica e, especialmente, a crescente importância dada aos aspectos sociais do desenvolvimento (ou, especificamente, à ampliação do mercado consumidor). Devido a esta última característica, alguns autores têm denominado a estratégia de social-desenvolvimentista (BIANCARELLI, 2014, p. 277).

Singer (2012) aponta como o modelo identificado com o social-desenvolvimentismo demonstrou mais eficiência na redução da pobreza absoluta¹⁷ do que na redução de desigualdades. Isto seria fruto da combinação de orientações antitéticas, ou seja, por um lado mantiveram-se políticas econômicas de linha neoliberal e por outro implementaram-se políticas de caráter progressista, que atuaram diretamente na redução da miséria e da pobreza extrema.

No governo Dilma (2011-2014) observou-se uma redução na taxa de crescimento do PIB. Segundo Serrano e Summa (2012) foram as medidas monetárias e fiscais de contenção internas visando ao afastamento de uma pressão inflacionária que provocaram essa queda do crescimento. Essas medidas, chamadas de "macroprudenciais", consistiram na redução do investimento

¹⁷ A diferença entre a pobreza absoluta e a pobreza relativa encontra-se no fato de que a primeira é calculada a partir da determinação de um mínimo (calculado monetariamente ou em quantidade alimentícia) considerado necessário à sobrevivência, enquanto a pobreza relativa é calculada levando-se em consideração o padrão de vida médio tido em determinada sociedade, desse modo sendo pensada dentro do âmbito das desigualdades sociais e econômicas.

público, controle do crédito e aumento da taxa de juros a partir de fevereiro de 2010¹⁸. No entanto, há alguns paradoxos relacionados a tais medidas.

Primeiramente, o controle do crédito apontado por Serrano e Summa (2012) foi acompanhado por políticas de inclusão financeira e acesso ao crédito que serão melhor descritas na seção seguinte. Se por um lado o governo assinalou uma política de caráter contricionista e ortodoxo, por outro deu continuidade à política de incentivo ao consumo de massa, com ênfase em estratégias envolvendo o mercado financeiro (LAVINAS, 2015), dando continuidade às medidas de “orientação antitética” apontadas por Singer (2012) no referente ao governo de Lula.

Outra importante contradição da orientação política-econômica deste governo diz respeito ao recuo no investimento público, que foi acompanhado da desoneração na folha de pagamentos de diversos setores industriais com o intuito de que a iniciativa privada compensasse a diminuição do investimento estatal, o que representou uma significativa perda na arrecadação pública com efeitos negativos no orçamento da Seguridade Social, como apontam Lavinias et al. (2015):

To compensate for the absence of structural changes in the productive and social base (weaknesses ignored in the phase of recent prosperity), the government has adopted localized fiscal measures meant to compensate for the loss of competitiveness in the Brazilian industrial sector, domestically and abroad, in the extreme short term. A large bundle of tax waivers was introduced in 2011 with the aim of stimulating investment in the private sector and alleviating the dynamic insufficiencies of Brazilian industry, focused on cutting labor costs. Promising anti-cyclical measures envisioned at one point in time, such as a reduction in the prime rate (2011-12), were sacrificed. Instead of stimulating aggregate demand via a more active macroeconomic policy, the government caved to a policy of reduced spending, exempting capital. The tax breaks in question were many and varied. Payroll tax cuts would take center stage as of 2012, seeking to reduce labor and capital costs, with immediate negative effects on the Social Security Budget. (LAVINAS et al., 2015, pp27-28)

Segundo Biancarelli (2014), a falta de contrapartidas em termos de investimentos, por exemplo, explicaria em parte por que as políticas de isenção fiscal não foram bem-sucedidas na

¹⁸ Entre fevereiro de 2010 e agosto de 2011 a taxa nominal de juros vai de 7,5% a.a para 13,5% a.a (Serrano e Summa, 2012).

tentativa de reacelerar a economia e a produção industrial como um todo. Novamente, percebe-se uma oscilação no tipo de intervenção estatal adotada pelo governo, que muitas vezes acaba por privilegiar o setor privado em detrimento do bem-estar da população como um todo. As perspectivas para o futuro, segundo este autor, é de que a tendência liberal do governo se intensifique:

De um lado, assiste-se a uma nova versão da agenda liberal sendo formulada e propagada por alguns setores intelectuais e financeiros com grande exposição midiática. As principais propostas em pauta são: uma nova rodada de abertura comercial (de maneira unilateral), a redução do tamanho e a reversão nos papéis assumidos pelo Estado recentemente, uma gestão macroeconômica mais ortodoxa (especialmente, um ajuste fiscal importante), a redução dos custos do trabalho e uma ênfase genérica em educação e qualificação profissional. Como seria de esperar de uma formulação liberal, nenhum papel virtuoso está reservado para a dimensão social na estratégia econômica, mas o caráter universal de alguns aspectos do sistema de proteção social brasileiro é claramente criticado, e políticas mais focadas são recomendadas (BIANCARELLI, 2014, p. 282)

Se a interpretação de Biancarelli estiver correta, além do esgotamento do papel virtuoso dado à dimensão social no modelo social-desenvolvimentista, as políticas universais conquistadas formalmente na CF 88 estariam mais uma vez sob ameaça. Discutiremos tal tendência na seção seguinte.

2.4.2 Políticas sociais

Em 2003, o Brasil assiste à posse de Luis Inácio Lula da Silva, representante do Partido dos Trabalhadores, como presidente da República. A expectativa em torno de sua eleição, dadas as bandeiras historicamente levantadas pelo partido e a trajetória do próprio presidente, era de que, em sua gestão, a esfera social recebesse especial atenção, e de que políticas públicas fossem implementadas com o intuito de favorecer as classes trabalhadoras e os segmentos mais pobres do país, garantindo a cidadania que lhes é de direito, além de também diminuir o abismo existente entre ricos e pobres.

As mudanças nas políticas sociais que acompanharam o início do governo Lula são bem exemplificadas pela substituição, em 2003, do Programa Comunidade Solidária, implementado também a nível federal em 1995, pelo Programa Fome Zero. O último, de porte significativamente maior que o programa vigente no governo FHC, englobou medidas que visavam o combate à pobreza e a garantia de segurança alimentar. Dentre as medidas relacionadas ao programa, sem dúvida a de maior abrangência e visibilidade foi o Programa Bolsa Família (PBF). Consolidando quatro programas de transferência de renda condicionada do governo anterior (Bolsa-escola, Programa de Erradicação do Trabalho Infantil, Bolsa Alimentação e Cartão Alimentação), o PBF gerou um aumento substancial do público assistido.

Iniciado de maneira bastante modesta nos anos 90¹⁹, a transferência de renda condicionada é unificada no governo Lula e tem sua cobertura significativamente ampliada, tendo, em dezembro de 2012, quase 14 milhões de famílias beneficiadas. Além do PBF, foram relevantes os impactos positivos do Benefício de Prestação Continuada²⁰, que além de ter tido sua abrangência significativamente ampliada²¹, beneficiou-se da valorização do salário mínimo pela sua vinculação ao piso (o mesmo podendo ser dito dos benefícios previdenciários contributivos).

Apesar da abrangência do PBF, estudos apontam que a melhora na distribuição de renda observada durante o governo Lula está mais relacionada à política de recuperação dos salários, de valorização do salário mínimo, e dos benefícios a ele vinculados (como o BPC e o piso da previdência social) do que ao Bolsa-Família (LAVINAS, 2013; SABÓIA, 2007; DEDECCA et al., 2008). Este, apesar de um passo importante em prol da erradicação da pobreza e da miséria no Brasil, concede um benefício médio de baixo valor²², e representa um gasto de aproximadamente 0,5% do PIB (LAVINAS, 2013).

¹⁹ Os municípios brasileiros (DF, Recife, Campinas e uma pequena centena de outros) foram os primeiros a adotar programas do tipo Bolsa Escola. (Lavinias e Varsano, CEBRAP, 1997). O sucesso alcançado levou o governo FHC a instituir programas focalizados de transferência de renda condicionada em nível federal, entre eles o Programa de Erradicação do Trabalho Infantil (1996), e o programa Bolsa Escola (2001). De um modo geral, a abrangência desses programas foi significativamente inferior à do Bolsa Família.

²⁰ O BPC é destinado a idosos e/ou deficientes que pertençam a famílias cuja renda mensal per capita seja de até ¼ do salário mínimo vigente. O valor mensal do benefício é de um salário mínimo.

²¹ Eram aproximadamente 3,7 milhões de beneficiários em dezembro de 2012, segundo dados do MDS

²² R\$ 167,00 mensais em média, por família.

A política de valorização do salário mínimo, acima mencionada, foi impulsionada pela mobilização das Centrais Sindicais com a defesa do aumento real dos salários, pouco tempo após a posse de Lula, no ano de 2004. A partir de 2005, o salário mínimo, que apresentava discreta ascensão desde a era FHC, passa a ter ganhos significativos, e em 2007 é estabelecido o Pacto de Valorização do Salário-Mínimo, que consolidou uma política permanente de valorização real do piso salarial²³. Contrariando expectativas, o aumento do SM foi acompanhado pelo aumento da formalização do trabalho, ou seja, aumento da participação dos trabalhadores com carteira no total de empregos do setor privado²⁴. No mesmo período, houve também diminuição nas taxas nacionais de desemprego, que passou de 10,9 % em dezembro de 2003 para 4,3 % em dezembro de 2013, segundo dados da Pesquisa Mensal do Emprego (PME). De modo geral, o aumento do trabalho formal paralelamente ao aumento real do salário mínimo significou um aumento significativo no poder de compra da população brasileira.

O direito ao crédito consignado, instituído por lei em dezembro de 2003, também desempenha papel de peso no recente aumento do poder de compra da brasileira. Fruto de mobilização sindical, o crédito consignado é direcionado a funcionários públicos, trabalhadores com carteira de trabalho assinada, ou seja, regidos pela CLT, e a beneficiários do INSS, e garante facilidade de acesso a empréstimos bancários pela população de baixa renda que anteriormente não atenderia aos requisitos exigidos pelos bancos para obtê-los, seja por insuficiência de renda, seja por ausência de colateral. Em todos os casos, o vínculo institucional dos tomadores de empréstimo funciona como colateral (LAVINAS, 2014) e a cobrança é feita por meio de dedução automática na folha de pagamento dos devedores. Por meio de medida provisória publicada em julho de 2015, o percentual de comprometimento da renda permitido, antes estipulado em 30%, foi elevado para 35%, sendo 5% destinado exclusivamente ao pagamento de dívidas de cartão crédito.

²³ A Lei n.12.382 (2011) estabeleceu que até 2015 o salário mínimo sofresse um reajuste anual correspondente à variação do PIB do ano retrasado somado à inflação do ano anterior medida pelo Índice Nacional de Preços do Consumidor (INPC). O Plenário da Câmara dos Deputados aprovou em 10/03/2015 o Projeto de Lei 7469/14, que estende até 2019 a política de valorização do salário mínimo (Fonte: www.camara.leg.br, acessado em: 22/03/2015)

²⁴ A taxa de formalidade passou de 45,7% em 2004 para 58% em 2013 (Dados disponíveis em: <http://www.brasil.gov.br/cidadania-e-justica/>. Acessado em janeiro de 2015)

Também no âmbito da assistência social, houve a regulamentação do Sistema Único da Assistência Social (SUAS), que é legalmente garantido pela Lei Federal n.12.435/2011. O SUAS tem a função de financiar e regular ações e gestões dos entes federativos. Seu funcionamento se dá por meio de um sistema participativo e de controle social que contém uma rede de conselhos, fóruns, conferências a nível municipal e uma Conferência Nacional composta por delegados eleitos em cada instância federativa e que representam o governo, a sociedade civil, usuários e trabalhadores (SPOSATI et al, 2012, pp226).

Tanto a Política Nacional de Assistência Social (PNAS) quanto o SUAS operam com uma relação de benefícios e serviços. Os benefícios têm como objetivo assegurar a sobrevivência e renda dos indivíduos, especialmente aqueles que não contam com proteção previdenciária. Os serviços são prestados pelos Centros de Referência da Assistência Social (CRAS) e pelos Centros de Referência Especializados da Assistência Social (CREAS). O CRAS é responsável pelos serviços de proteção social básica, como por exemplo centros de convivência e serviços para idosos, jovens e crianças. Os CREAS, por sua vez, dão conta da população em situação de alta vulnerabilidade, oferecendo um tipo de proteção social de média ou alta complexidade. Além disso, o SUAS oferece capacitação aos servidores da área da assistência social, consistindo em um serviço voltado para a melhoria dos próprios serviços oferecidos.

Em junho de 2011 o governo lançou o programa Brasil Sem Miséria (BSM) com o intuito de realizar uma busca ativa por indivíduos que cumpram os critérios do PBF mas que ainda assim não sejam beneficiários, por falta de informação, dificuldade de acesso ao sistema, entre outras razões, limites decorrentes da prática da focalização e da seleção. O registro das famílias se dá pelo sistema CadÚnico, e a lógica da focalização somada à dificuldades práticas encontradas principalmente pelas famílias mais pobres e vulneráveis faz com que uma parcela significativa da população em situação de extrema pobreza permaneça sem seus direitos atendidos (LAVINAS et al. 2015).

No campo da previdência social as principais inovações dos governos petistas foram a instituição do status legal do Microempreendedor Individual (MEI) em 2008²⁵, assim como o estabelecimento de uma Emenda Constitucional que regulamenta o trabalho doméstico e o insere

²⁵ Lei Complementar n.128, de 19/12/2008

no sistema da previdência. É considerado MEI o microempreendedor que fature até 60.000 reais por ano e que tenha até um empregado contratado recebendo um salário mínimo ou piso da categoria. A regulamentação do MEI facilitou seu registro como pessoa jurídica, e lhe garantiu direitos inéditos vinculados à previdência, mediante contribuições com valores reduzidos. No caso dos trabalhadores domésticos, a partir da Emenda Constitucional n.72 (desdobramento da PEC 66/2012), passam a lhes ser assegurados os mesmos direitos trabalhistas dos demais trabalhadores urbanos e rurais: limitada a jornada de trabalho, garantidas horas extras e adicional noturno, carteira assinada, previdência social, salário-mínimo, etc.

Na saúde e na educação, as políticas implementadas pelo governo tiveram como característica um caráter residual e focalizado, privilegiando os setores privados. O Ensino Fundamental, a partir da Lei n.11.114, de maio de 2005, torna-se obrigatório a partir dos 6 anos de idade. Em teoria, a medida seria um meio de aumentar a “democratização” da educação, ao aumentar o número de anos de ensino obrigatório. Na prática, a medida desvia a atenção da questão da educação infantil (0 a 5 anos), que embora um direito constitucional, não contempla a demanda atualmente existente, à parte a questão da qualidade em comparação aos estabelecimentos particulares. Em 2009 foi aprovada a Emenda Constitucional n.59, ampliando ainda mais os anos de obrigatoriedade escolar (devendo passar a ser de 4 a 17 anos até o ano de 2016), mais uma vez deixando questões de formato e qualidade a serem discutidas.

A educação superior, que será mais profundamente discutida no capítulo seguinte, foi contemplada por dois importantes programas de governo: o Prouni e o Reuni. O primeiro programa consistia na concessão de bolsas de estudo para que jovens egressos da rede pública de ensino básico ingressassem no Ensino Superior privado, em troca de isenções fiscais para as universidades participantes. O Reuni é o Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (Reuni) e foi instituído pelo Decreto n.6.096 em abril de 2007. É curioso que na contramão de uma política que preze a expansão do ensino superior público, em 2010 o governo tenha empregado esforços significativos para que ganhasse força o acesso ao Ensino Superior privado por meio da concessão de financiamentos estudantis providos pelo Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), política complementar ao Prouni.

Também na saúde observamos uma forte atuação do setor privado. Além de alguns programas voltados à população de baixa renda como o Programa Farmácia Popular, que oferece

subsídios de até 90% do valor de medicamentos genéricos para usuários do SUS, e da reestruturação do Programa Saúde da Família em 2006 (LAVINAS et al., 2015), pouco foi feito no sentido de efetivamente universalizar-se o acesso a uma saúde pública de qualidade no Brasil. Reflexo disso é o fato de 28% dos brasileiros possuírem um seguro de saúde privado (LAVINAS et al., 2015).

2.5 Notas sobre as políticas de inclusão financeira e o *debtfare state*

Outro tipo de ação implementada, inicialmente no governo Lula, e que se estende ao governo de Dilma Rousseff (2010-2014), são as chamadas políticas de "inclusão financeira"²⁶. Com o intuito de facilitar o acesso da população de baixa renda a serviços bancários diversos, passa a tomar forma uma política de governo específica, voltada para esse fim.

Dentre as medidas tomadas neste âmbito, destaca-se a nova regulamentação do microcrédito²⁷, efetuada entre 2003 e 2010. Com o Programa Nacional de Microcrédito, passa a ser institucionalizada a concessão de pequenos empréstimos, seja para consumo pessoal ou para fins produtivos. Lavinas (2015) aponta que apesar da estipulação por lei, em 2013, de que 80% do microcrédito deveria ser destinado a fins produtivos, ao final de 2010 67% dos recursos de microcrédito no Brasil destinavam-se ao consumo.

Pode-se dizer que outro importante marco da mobilização governamental em direção à dita inclusão financeira foi a criação, em 2008, do Projeto de Inclusão Bancária (PIB). Direcionado a beneficiários do Bolsa Família, o PIB teria como objetivo disponibilizar instrumentos e serviços financeiros a um público focalizado, como forma de combate à pobreza.

²⁶ Uma das primeiras menções ao termo "inclusão financeira" na literatura, o define como a garantia de acesso ao sistema financeiro formal por grupos e pessoas antes dele excluídos (Leyshon and Thrift, 1995).

²⁷ Consiste na concessão de pequenos empréstimos a microempreendedores ou microempresas sem acesso ao sistema financeiro tradicional, principalmente pela ausência de colateral. Inicialmente introduzido no Brasil durante o governo de FHC, era gerido principalmente por ONG's (Lavinas, 2015).

Inicialmente o projeto se limitaria à abertura de contas simplificadas²⁸, mas logo se expandiu à concessão de cartões de crédito e outros serviços financeiros (LAVINAS, 2015, pp23).

Em 2009, ocorre na Bahia o I Fórum de Inclusão Financeira, promovido pelo BCB. O evento, promovido em parceria com o Ministério do Trabalho e do Emprego, tinha entre seus objetivos articular os atores do setor, debater acerca das características da população a ser incluída, discutir a necessidade de políticas de educação financeira, entre outros.

A partir do II Fórum de Inclusão Financeira, realizado em 2010, é firmado um acordo de cooperação entre o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS) e o BCB. A justificativa e objetivos de tal acordo encontram-se parcialmente expressos nas palavras de Rômulo Paes de Souza, membro da Secretaria Executiva do MDS:

A Inclusão financeira é importante instrumento de Inclusão social e promoção econômica. Para o Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS), *o processo deve partir da Inclusão bancária e da ampliação da concessão de microcrédito para promover o surgimento de micro e pequenos empreendedores, estimular o cooperativismo e o desenvolvimento das economias locais.* O crédito para a população de baixa renda não pode ser apenas um produto financeiro; precisa ser pensado como instrumento para a promoção do desenvolvimento.

(...)Para que a sociedade brasileira continue a crescer igualitariamente e a camada mais vulnerável da população tenha acesso aos serviços financeiros, há alguns desafios a serem vencidos, como melhorar o conhecimento sobre o cenário atual e *integrar políticas de Inclusão financeira à política social e de desenvolvimento.* A educação financeira dos segmentos mais vulneráveis da população não é questão trivial. Sua baixa escolarização é um obstáculo que precisa ser superado. A criação de um fundo público de financiamento para a Inclusão financeira e, principalmente, para a realização de projetos de educação financeira aparece, assim, como outro importante desafio. *A Inclusão financeira e o acesso ao crédito aumentam o consumo e elevam o emprego, melhorando os indicadores econômicos e sociais.* (Rômulo Paes de Souza, Secretário-geral do MDS, 16/10/2010. Disponível em:

²⁸ Criadas a partir da Resolução 3.104, de junho de 2003, têm como objetivo facilitar o acesso da população de baixa renda à conta bancária e outros serviços financeiros (BACEN, 2004).

<http://www.mds.gov.br/saladeimprensa/artigos/inclusao-financeira>. Acesso em fevereiro de 2015. Itálicos da autora.).

Depreende-se do exposto acima: (1) a visão da inclusão financeira como um meio de estimular o desenvolvimento através do empreendedorismo individual; (2) a intenção de articulação da inclusão financeira com as políticas sociais e (3) a importância dada à inclusão financeira e ao acesso ao crédito como instrumentos viabilizadores do consumo de massa.

Além da parceria com o BCB, no contexto de promoção da inclusão financeira, o MDS mantém convênios com a Caixa Econômica Federal (CEF), com o Banco do Nordeste do Brasil (BNB) e com a Superintendência de Seguros Privados (SUSEP). As duas primeiras instituições citadas atuam como promotoras da inclusão bancária, por meio do acesso a contas bancárias simplificadas e a microcrédito. A SUSEP, por sua vez, tem por objetivo a promoção de microsseguros²⁹ privados.

Até 2015, outros quatro Fóruns de Inclusão Financeira foram organizados pelo BCB em nível nacional. A partir de 2014, o BCB passa a organizar também o I Fórum Internacional de Inclusão Financeira, destinado à interlocução com outros países-membros da Alliance for Financial Inclusion (AFI), organização internacional fundada pela Fundação Bill and Melinda Gates e dedicada a promover a inclusão financeira, sobretudo nos países “emergentes”. No contexto internacional, o Brasil tornou-se um modelo a ser seguido por conta das políticas públicas executadas na promoção da inclusão financeira. Discutiremos a seguir, tanto o papel do país como modelo ao “Sul-Global”, quanto a influência exercida pelas agências multilaterais nesse processo.

2.5.1 Âmbito Internacional

No âmbito internacional, faz-se notório o papel de agências multilaterais na promoção das políticas de inclusão financeira. Como resposta à crise financeira internacional deflagrada em 2008, os países-membro do G20 se comprometeram a promover a expansão do acesso aos serviços financeiros à população de baixa renda, sobretudo por meio do desenvolvimento de

²⁹ Seguros destinados à população de baixa renda.

serviços financeiros voltados a esse público-alvo especificamente. No contexto do Pittsburgh Summit (2009), encontro no qual tal objetivo foi firmado, foram estabelecidos os Princípios do G20, com o intuito de viabilizá-lo. Participaram da formulação dos Princípios o Sub-grupo do *Financial Inclusion Expert Group* do G20, *Access Through Innovation*, com o auxílio das seguintes entidades parceiras: AFI; o *Consultive Group to Assist the Poor* (CGAP), e o departamento do Banco Mundial voltado ao financiamento privado, *International Finance Corporation* (IFC) (Soederberg, 2013, pp598).

Os Princípios do G20 encontram-se relacionados no Quadro 3:

Quadro 3 - Princípios do G20 para a Inclusão Financeira Inovadora

Liderança	Cultivar um amplo compromisso governamental com a inclusão financeira como forma de aliviar a pobreza
Diversidade	Implementar políticas que promovam a competição e proporcionem incentivos de mercado para o desenvolvimento de acesso financeiro sustentável e o uso de uma ampla gama de serviços financeiros acessíveis (poupança, crédito, pagamentos e transferências, seguros) assim como diversidade de provedores de serviços
Inovação	Promover inovação tecnológica e institucional como meio de expandir o acesso e o uso do sistema financeiro, inclusive pelo tratamento de problemas de infraestrutura
Proteção	Encorajar uma abordagem abrangente da proteção ao consumidor que reconheça o papel do governo, dos provedores e dos consumidores
Empoderamento	Desenvolver educação e capacitação financeiras
Cooperação	Criar um ambiente institucional com claras linhas de prestação de contas e coordenação com o governo, também encorajar parcerias e consultorias diretas entre governo, empresários, e outros atores interessados
Conhecimento	Utilizar melhores dados para criar políticas baseadas em evidências, medir progressos, e considerar uma abordagem 'test and learn' aceitável tanto para reguladores quanto para provedores de serviços
Proporcionalidade	Criar uma estrutura de políticas e regulação que seja proporcional aos riscos e benefícios envolvidos nesses serviços e produtos inovadores e que seja baseada no entendimento dos vícios e barreiras da regulação existente
Estrutura	Considerar o seguinte na estrutura regulatória, refletindo parâmetros internacionais, circunstâncias nacionais e suporte para um cenário competitivo: um regime anti-lavagem de dinheiro e combativo ao financiamento do terrorismo que seja apropriado, flexível e baseado em riscos, condições para o uso de agentes como interface com os consumidores, um regime regulatório claro para valores eletronicamente armazenados, incentivos de mercado para o alcance do objetivo de longo-termo de expandir a interconectividade e a interoperacionalidade

Fonte: Global Partnership for Financial Inclusion (GPMI), "G20 Principles for Innovative Financial Inclusion", 2011. In: www.gpmi.org (acesso em outubro de 2015).

No documento publicado pela GPMI em que os princípios acima foram anunciados, o Brasil é citado como exemplo para a observação dos princípios em ação. É ressaltada a importância da rede de correspondência bancária que opera no país desde os anos 70 e como a alteração da regulação bancária ocorrida na última década, que permitiu a expansão e diversidade dos serviços oferecidos, fez com que essa rede se tornasse ainda mais abrangente, fazendo do Brasil o país com a maior rede deste tipo. Além da diversificação, o sistema financeiro brasileiro é caracterizado pela inovação na superação das barreiras geográficas para ter serviços bancários em certas regiões. O BCB é tido como responsável pela criação de um ambiente institucional propício ao desenvolvimento do sistema e à prestação de contas. Outro suposto mérito da instituição teria sido a implementação de uma comissão interdisciplinar, composta por entidades governamentais, a indústria de seguros e outros atores do setor privado, voltada ao tema dos "micro-seguros" (GPMI, 2011).

Em 2011, um novo documento foi lançado como complemento aos Princípios do G20 acima enunciados. Chamado de Declaração de Maya, o documento representa uma unificação das diretrizes sugeridas aos países do "Sul-global". Cerca de 80 países são signatários da Declaração, incluindo o Brasil. Assim como os Princípios do G20, as postulações da Declaração de Maya têm caráter apenas sugestivo e não mandatório (Soederberg, 2013). Os países signatários concordam em fazer compromissos tangíveis em quatro áreas consideradas chaves para a inclusão financeira, quais sejam: criação de um ambiente favorável ao desenvolvimento de tecnologias que promovem o acesso e diminuem o custo de serviços financeiros; implementar um modelo que alcance os objetivos complementares da inclusão e da estabilidade financeira; integrar a proteção ao consumidor e a educação financeira como pilares centrais da inclusão financeira; coleta e utilização de dados que possibilitem a elaboração de políticas e gerem progressos nas áreas de avaliação e monitoramento. (AFI, 2012)

A partir de sua adesão à AFI, o Brasil participou de diversos encontros e reuniões destinados à discussão da problemática da inclusão financeira. Em conferência realizada em 2015 pelo G20 e pela IIF, o papel da inclusão financeira foi abordado como fundamental ao crescimento inclusivo. Ou seja, no contexto do *finance-led capitalism*, a inclusão passa a ser pensada dentro do âmbito do mercado financeiro (AFI, 2015).

Mais recentemente, a colaboração entre o setor público e privado em prol do desenvolvimento tem ganhado espaço nas discussões realizadas no âmbito das instituições voltadas ao tema da inclusão financeira. Em fevereiro de 2014 foi sediada na Austrália uma conferência internacional organizada pelo G20 e pelo *Institute of International Finance* (IFF) com o intuito de discutir este tema. O BCB participou do evento ao lado de instituições equivalentes das Filipinas, da Rússia, da Tailândia e da Turquia. Todos como representantes da AFI. Segundo artigo publicado pela própria instituição:

Over the two days of meetings there was a clear understanding that emerging markets are the future and will continue to be a primary focus of the G20 agenda for 2014 and beyond. With 117 member institutions from the developing and emerging world, the AFI Network is well placed to make a significant contribution to this agenda. The organization is home to the vast majority of the world's unbanked, and also represents the global leaders in financial inclusion policy innovations. The meeting was a valuable opportunity to highlight those innovations and experiences. During the discussions on global standards for financial inclusion it became clear that flexibility and consistency were two of the most important elements from both the regulators and the private sector point of view (AFI, 2014)

O exposto acima revela como as diretrizes internacionais referentes às políticas de inclusão financeira coadunam com ideias pertencentes ao ideário neoliberal e presentes nas políticas de *workfare*, tendo em vista o favorecimento do setor privado. A sugestão de mais flexibilidade nas estruturas institucionais do "Sul-Global" nos remete a políticas de abertura financeira e "flexibilização" de direitos que têm efeitos ambíguos e perigosos na geração de bem-estar. Levando-se em consideração a relação íntima entre mercado financeiro e inclusão propiciado pelo tipo de crescimento econômico buscado no *finance-led capitalism* (Lavinias, 2015), o que observamos é o desenvolvimento de políticas "workfaristas" no âmbito de uma lógica "debtfarista".

Em 2013 e 2014 o Brasil, mais especificamente o Banco Central do Brasil (BCB), hospedou a *International Week of Financial Inclusion*, que em 2015, também sediada pelo BCB, passará a se chamar *International Week of Financial Citizenship*. Os temas discutidos nos encontros de 2013 e 2014 compreendiam o papel das agências bancárias, reformas do setor

financeiro, crédito rural e políticas de educação financeira. O público-alvo dos encontros, segundo a própria organização, eram representantes de instituições membros da AFI que futuramente atuarão nas áreas de regulação e elaboração de políticas dentro das áreas abordadas. É curioso notar que mesmo tratando-se de um evento internacional realizado com o intuito de promover intercâmbio entre diferentes instituições, de diferentes nacionalidades, o programa dos eventos realizados em 2013 e 2014 giraram sempre em torno do caso brasileiro, estando entre os objetivos da participação a aprendizagem a partir das lições ensinadas pelo Brasil no referente à criação de uma estrutura institucional propícia à inclusão financeira. Tal fato reforça a ideia de que o país desempenharia um papel de modelo para o Sul-Global.

Em 2012, a então coordenadora do Projeto de Inclusão Financeira do BCB, iniciado em 2009, Elvira Cruvinel, deu uma entrevista ao Consultative Group to Assist the Poor (CGAP), a fim de divulgar a visão institucional do BCB quanto à inclusão financeira. Nesta ocasião, Cruvinel relatou a atuação do Brasil junto a Austrália como líderes do *Access Through Innovation Sub-Group* (ATISG) do *Financial Inclusion Experts Group* (FIEG) do G20. Em setembro de 2010, o sub-grupo juntou-se à AFI, e acabou originando a criação do *Global Partnership for Financial Inclusion* (GPMI) do G20, do qual o Brasil é um "key contributing member" (AFI, 2012b).

Pelo exposto acima, o Brasil tem um papel relevante no cenário internacional como modelo de intervenção estatal em prol da inclusão financeira no contexto do "Sul-Global", o que o torna também um potencial modelo de *debtfare state*. Por mais que sejam positivos os êxitos do país nas políticas públicas que se propõe a fazer, assim como o próprio acesso da população de baixa renda a bens e serviços antes a ela interditos, torna-se necessário pensar historicamente e politicamente as prescrições do G20 e a agenda da inclusão financeira como um todo. Como colocado por Soederberg (2013) no trecho abaixo transcrito, está claro o papel de tais políticas na geração de lucro num contexto de globalização e financeirização da economia, porém ainda não estão claras as possíveis consequências dos riscos sociais nelas implicados.

The first problematic aspect in the G20 Principles is the ahistorical and apolitical representation of the financial inclusion agenda, particularly its intrinsic connection to two broad, but interlocking, social phenomena: the neoliberal-led global development project and finance-led capitalism. The second feature

absent from the transnational regulatory framework is recognition of the relations of power between creditors and debtors that are inherent to financial inclusion, including the social risks involved therein (SOEDERBERG, 2013, p. 599).

2.6 Considerações Finais

No caso brasileiro, o Estado teve um papel crucial na determinação de como e sob que condições os direitos sociais seriam garantidos - e em que medida - aos seus cidadãos. Veja-se o caso do primeiro governo Vargas (1930-1945), em que a expansão dos direitos sociais incorreu primordialmente sobre os trabalhadores urbanos, o que era condizente com as políticas de industrialização nacional levadas a cabo à época. Sob os governos militares, a expansão dos direitos sociais efetuada de maneira supostamente universal, acabou "empurrando" as classes médias e altas ao mercado para aquisição de serviços, em busca de melhor qualidade. As mudanças trazidas no texto da Constituição de 1988, embora preconizassem o surgimento de um Estado de bem-estar social mais universalista, com ampla cobertura e uniformização de serviços e benefícios, o que mitigaria as desigualdades sociais que historicamente caracterizam o Brasil, acabaram relegadas a um segundo plano em função da alegação de uma situação econômica desfavorável (KERSTENETZKY, 2012; FAGNANI, 2009).

A partir do primeiro governo de Lula, a questão da pobreza e da desigualdade social voltou a ser objeto direto da ação estatal. Como vimos, diversas escolhas feitas no tocante às políticas macroeconômicas do governo fizeram com que a questão da extrema pobreza fosse melhor endereçada do que a questão da desigualdade social. Essa, aliás, é a agenda neoliberal (LAVINAS, 2013), onde a meta social resume-se a reduzir a pobreza monetária. Entre outras coisas, o tipo de política social privilegiado nos governos petistas fez com que se obtivesse tal resultado.

A articulação entre o pensamento econômico vigente e seus resultados no campo social, de acordo com a periodização utilizada neste capítulo encontram-se no Quadro 4:

Quadro 4: Panorama da recente proteção social brasileira

	Da cidadania regulada à cidadania residual (de 1930 a 1987)	O Estado entre a cidadania e o superávit (de 1988 a 2002)	A cidadania como <i>cash</i> (2003 a atual momento)
Economia: pensamento e conjuntura	Desenvolvimentismo: industrialização, planejamento, coordenação estatal.	Desequilíbrios internos, alta inflação, sucessivos planos para tentar estabilizar a economia.	Combinação de políticas econômicas liberais (continuação do governo anterior) e políticas de combate à pobreza.
Políticas Sociais	Oscilaram entre modelo de seguro social e assistencial.	CF 88: esboço de modelo universalista de proteção social que malogra frente a ajuste fiscal e interesses privatistas.	Inclusão social passa a ser pensada dentro do âmbito do mercado financeiro.

A inserção brasileira na economia global e a interlocução com agências multilaterais teve importante papel na configuração social e econômica de nosso último período. Notadamente a partir da abertura financeira realizada durante o governo de FHC, iniciou-se em território nacional um processo marcado pela crescente importância do lucro gerado por atividades não-produtivas (BRUNO et al., 2011). Nesse contexto, e ainda mais intensamente no período do chamado “social-desenvolvimentismo”, as políticas sociais passaram a ser pensadas em consonância à lógica do mercado e cada vez mais à lógica do mercado financeiro, respaldando as prescrições de organizações internacionais com as quais as instituições brasileiras tem constantemente dialogado.

CAP. 3 O CASO DO ENSINO SUPERIOR NO BRASIL

Ao encarar a universidade brasileira como instituição, o sociólogo procura compreendê-la à luz de condições, fatores e influências que a projetam no cenário mais amplo das ações e das relações humanas. Ela não surge, como o mundo em si e para si, da reflexão pedagógica. Mas como uma realidade histórico-social: o que se fez, o que se faz e o que se poderá fazer socialmente com os modelos institucionais transplantados de organização da aprendizagem ao nível do ensino superior. Essa perspectiva é essencial, se se pretender, de fato, explicar, corrigir e orientar os ritmos dessa instituição. (FERNANDES, 1979, pp97)

A intervenção do Estado no fomento e na expansão do ensino oficial gratuito pode ser apreciada de dois ângulos. De uma perspectiva utópica, ela constitui um requisito ideal do estado republicano-democrático. Por mais que estejamos longe dessa realidade política, pois o regime republicano não passa de uma ficção cultural no Brasil, não podemos ignorar essa conexão, que permite definir as funções educativas e culturais do estado democrático como um valor social em si mesmo. De uma perspectiva histórico-sociológica, ela é essencial para a formação, a consolidação e a universalização de condições de equidade na distribuição das oportunidades educacionais. A intervenção estatal não tem conseguido impedir que a desigualdade econômica, social e política perpetue privilégios educacionais e formas de participação da cultura antidemocráticas, mesmo em sociedades capitalistas avançadas. No entanto, ela concorre para atenuar as proporções do fenômeno e para fazer da democratização do ensino e da cultura um processo social progressivo e irreversível. (FERNANDES, 1979, pp144)

3.1 Introdução

Neste capítulo procuraremos, em um primeiro momento, traçar paralelos entre o desenvolvimento do ensino superior no Brasil e o processo de desenvolvimento socioeconômico do país como um todo, processo este discutido no capítulo anterior. Começaremos pelo período do primeiro governo Vargas (1930-1945) já que este foi o marco histórico utilizado para abordarmos a evolução do sistema de proteção social brasileiro no capítulo anterior. A partir da análise de algumas das políticas educacionais de ensino superior implementadas anteriormente ao surgimento do nosso objeto de estudo - o FIES - será possível reconhecer o processo que levou a que esta política ganhasse o protagonismo e magnitude que apresenta atualmente.

Como demonstrado ao longo deste trabalho, nosso interesse centra-se no papel do Estado como mediador entre os interesses da sociedade civil e do mercado, e os resultados das políticas públicas por ele adotadas no exercício dessa função. No caso do FIES, por tratar-se de uma política que implica endividamento familiar, analisaremos, para além de seu resultado na situação educacional do país, seu resultado sob aspectos econômicos e de justiça social, parâmetros utilizados em nosso primeiro capítulo para abordar as justificativas existentes na adoção de diferentes formas de intervenção estatal.

3.2 O Ensino Superior no Brasil

3.2.1 História

No campo educacional, pode-se dizer que a principal manifestação da doutrina liberal é a postulação da independência escolar de interesses de classe, religião ou políticos. A escola teria a função de despertar e desenvolver nos indivíduos seus talentos e vocações inatos, independentemente de seu passado familiar. A escola republicana permitiria romper com as origens e facilitar um desenvolvimento individual pautado pelo acesso a uma formação comum e igualitária, porque garantida a todos. Cunha (1980) reconhece a ambigüidade presente em tal idéia, que em uma sociedade significativamente desigual pode servir para legitimar discrepâncias socioeconômicas, mas por outro lado, quando se prezando pelos aspectos igualitários e democráticos do conceito pode servir justamente para dirimir tais assimetrias.

Segundo este mesmo autor, John Dewey³⁰ seria um dos principais teóricos do liberalismo igualitário no campo da educação. Ao reconhecer a tendência capitalista de utilizar a educação escolar como forma de reproduzir injustiças e desigualdades, fato este também apontado por Marshall (1950), Dewey propõe uma "reconstrução social pela escola", cujo objetivo seria formar indivíduos críticos, orientados para a prática democrática.

³⁰ Filósofo e pedagogo norte-americano, John Dewey (1859-1952) introduziu o conceito de pragmatismo no campo da educação. Seu método pedagógico prezava a formação de pensamento crítico no aluno, que deveria poder relacionar o conteúdo escolar com as práticas cotidianas. Nesse contexto, a democracia era tida não apenas como modelo a ser aprendido, mas como método a ser utilizado em sala.

No Brasil, as ideias liberais no campo da educação foram amplamente difundidas na década de 30, notadamente pela obra de Fernando de Azevedo, que deu origem a uma vertente conhecida como "liberalismo elitista". Tal designação provém da ênfase dada por Azevedo à importância da "formação escolar das classes médias e dirigentes". Não é de se estranhar que a pesquisa realizada pelo autor anteriormente à divulgação de suas ideias tenha sido patrocinada pelo jornal O Estado de S. Paulo, comprometido com os interesses oligárquicos (CUNHA, 1980). Azevedo trabalha com o princípio de que seria necessário formar uma elite intelectual para ocupar os cargos de importância do país. Em oposição aos valores defendidos por Azevedo, Anísio Teixeira, ex-aluno de Dewey na Universidade de Columbia, representou no campo educacional brasileiro a vertente do "liberalismo igualitário". Funcionário do recém-criado Ministério da Educação e Saúde Pública em 1930, Teixeira advogou pelos princípios igualitários no debate, então existente, sobre os rumos da educação no país, e que resultou no "Manifesto dos Pioneiros da Educação Nova" (1932), que conciliava os pontos de vista das duas vertentes liberais em oposição à tendência autoritária que se impunha no campo educacional na iminência do Estado Novo.

A educação, no contexto de um Estado autoritário, passou a ser vista como um instrumento ideológico de grande relevância. Além de garantir a aceitação do regime, deveria conter o surgimento de ideias que lhe fossem divergentes, como as "comunistas". As políticas varguistas de concentração e centralização do poder se manifestaram também no campo educacional, sobretudo por meio do controle exercido sobre o Ministério da Educação e Saúde Pública. De acordo com Cunha (1980), em 1931, outras medidas relacionadas à política educacional autoritária foram implementadas, sendo elas: a introdução do ensino religioso nas escolas públicas, a reforma do ensino secundário, a criação do Conselho Nacional de Educação e a elaboração do Estatuto das Universidades Brasileiras (CUNHA, 1980, pp252).

Vale ressaltar alguns aspectos do estatuto: este continha um modelo único de universidade apesar das disparidades regionais; tinha restrita autonomia didática e administrativa; e se baseava numa organização corporativista da "comunidade acadêmica". Atuava como mantenedor de desigualdades sociais à medida que mantinha o exame vestibular³¹

³¹ O exame vestibular foi instituído em 1911 pelo político Rivadávia Correa, então ministro da Justiça e dos Negócios Interiores. Permaneceu vigente desde então, e tornou-se cada vez mais seletivo, à medida que aumentava a demanda por vagas no Ensino Superior.

e a "prova de idoneidade moral" como critérios de seleção, e continuava com a cobrança de taxas para o estudo universitário.

O período entre 1945 e 1964 é analisado por Cunha (1982) levando em consideração a influência do populismo no ensino superior:

O estudo do populismo como fenômeno político articulado ao processo de monopolização/industrialização busca compreender a função desempenhada pelo aparato escolar, inclusive as escolas superiores, como instrumento de trocas políticas. A multiplicação dessas escolas, quando oficiais, era definida pelo Estado como resposta às "necessidades do povo". Na mesma vertente do populismo, intimamente articulada a ele, a ideologia nacionalista exigia um ensino superior modernizado, capaz de promover os estudos e realizar as pesquisas que o desenvolvimento do país estava a exigir. O movimento estudantil se desenvolvia, nesse período, num espaço definido pelo processo de industrialização/monopolização, induzindo o aumento da demanda do ensino superior, e do populismo, mobilizando as massas em busca da hegemonia perdida pelas classes dominantes. A "rebelião" dos estudantes contra a ordem social vigente no período encontra suas determinações nos limites desse espaço. (CUNHA,1982,pp23)

Na república populista, diversos projetos voltaram-se à questão da democratização do acesso ao ensino superior, como a proposta de duplicação do número de vagas e a extinção do exame vestibular, contudo ambos foram frustrados pelo golpe de 64. No âmbito da "modernização" do ensino, também pauta do governo populista, algumas divergências se apresentavam. Para alguns, a modernização seria "condição necessária para o rompimento da dependência econômica" (CUNHA, 1982, pp206), condizendo com o ideal desenvolvimentista almejado na época. Em sentido contrário, argumentava-se também que a modernização significaria "seguir os passos" de países "desenvolvidos" como os EUA e, portanto, um meio de manter laços de dependência. O modelo desenvolvimentista³² adotado no período seguinte, de ditadura militar, fará com que o ensino superior brasileiro oscile entre as duas posições acima apresentadas.

Pode-se dizer que a modernização do ensino superior foi característica marcante da ditadura militar brasileira. No Programa de Ação Econômica (PAEG- 1964-1966) do primeiro governo militar, a educação passou a ser definida como "capital humano" e pensada dentro de um espectro economicista. Ao invés do critério da demanda social, anteriormente usado como guia para a expansão do ensino superior, passou-se a utilizar critérios como a demanda dos setores de produção, a eficácia das instituições de ensino e sua capacidade de financiamento

³² Sobre o desenvolvimentismo brasileiro ver capítulo anterior desta dissertação.

(CUNHA, 1988, pp 68). Além disso, o PAEG estipulava a articulação entre as instituições de ensino e os setores produtivos.

É importante ressaltar a influência norte-americana presente nas decisões então tomadas no campo do ensino superior. A partir de um convênio entre o MEC e a organização USAID, foi intensificada a penetração do ideal norte-americano de "universidade empresarial", que além dos quesitos já expostos acima, pregava a separação dos setores científico e administrativo das universidades. O Plano Nacional de Educação, elaborado antes do golpe, em 1962, é revisto em 1965 trazendo uma novidade quanto ao financiamento do ensino superior brasileiro. A partir de 1965, 4% dos recursos do Fundo Nacional do Ensino Superior passaram a ser destinados para bolsas de estudos e residência dos estudantes, e 5% para subsidiar universidades e estabelecimentos particulares. À época, 2,44% do PIB era gasto com educação³³. Desde então, a porcentagem de recursos públicos destinados ao setor privado só fez aumentar, levando o governo norte-americano a usar isso como motivo do corte da ajuda financeira à educação no Brasil. De acordo com a USAID, em 1973, 39% dos recursos públicos gastos com ensino superior destinavam-se a subsídios para escolas particulares (CUNHA, 1988, pp 70).

Os acontecimentos dos primeiros anos de governo militar, no campo do ensino superior, culminaram na Lei da Reforma Universitária (Lei n.5540), de novembro de 1968. Dentre as mudanças trazidas pela reforma, destaca-se o fim das cátedras, a possibilidade de que instituições privadas se organizassem como fundações, seguindo o modelo norte-americano, a recomendação de integração universidade-indústria, entre outros. Questões como o 'excedente' de alunos que permaneciam sem vagas após o vestibular continuaram sem uma solução satisfatória no âmbito do setor público.

Cunha (1991) aponta que, especialmente entre os anos de 1973 e 1985, houve pouca expansão do ensino superior público, paralelamente ao fortalecimento do setor privado, em curso graças a subsídios governamentais. Segundo Cunha:

(...) o principal subsídio é a verdadeira reserva de mercado resultante da insuficiente expansão das faculdades e universidades públicas. Mas, não bastasse isso, o governo federal instituiu o sistema de crédito educativo, destinado a financiar o pagamento das mensalidades cobradas pelas instituições privadas de ensino. No caso das universidades religiosas, chamadas "comunitárias", o governo federal cobre parcela importante de sua folha de pagamento. Além de todos esses mecanismos, os empréstimos a juros negativos bem como a doação

³³ Dados do Anuário Estatístico do Brasil, in: Pessoa, 2007.

de terrenos e a cessão de prédios têm sido outros meios pelos quais os subsídios chegam às mãos dos empresários que atuam em todos os níveis de ensino (CUNHA, 1991, pp37)

No cômputo geral, “entre 1960 e 1980, o número de matrículas no ensino superior passou de 200 mil para 1,4 milhão, em um crescimento de quase 500%; no setor privado, o crescimento foi de mais de 800%” (SAMPAIO, 2011).

Com a redemocratização do país a tendência à privatização do ensino superior seguiu crescente. O Programa Nova Universidade, implementado durante o governo de José Sarney (1985), nos fornece um exemplo de política que contribuiu para que o terceiro grau no Brasil ficasse cada vez mais a cargo do setor privado. Dentre os projetos apresentados pelas Instituições de Ensino Superior a fim de que fossem contempladas pelos recursos do programa, beneficiaram-se em maior proporção os projetos de instituições privadas, além disso:

O valor médio dos recursos destinados a cada projeto era praticamente o mesmo, independente de ser pública ou privada a instituição solicitante. Essa era mais uma maneira de sobrebeneficiar as instituições privadas, pois que as universidades públicas são de maior porte e responsáveis por cerca de 90% da pesquisa científica e tecnológica desenvolvida no país (Associação Nacional dos Docentes do Ensino Superior, 1987: 19-21 in: Cunha, 1991, pp295-296)

A expansão das universidades privadas no governo Sarney teria sido fruto também da existência de um forte lobby privatista dentro do governo, notadamente por meio da Secretaria do Planejamento (SEPLAN). Em meio ao despontamento, em âmbito internacional e nacional, de um ideário que viria a ser conhecido como neoliberal, a SEPLAN atuou como meio propagandístico das supostas desvantagens do ensino público em comparação com seu análogo privado (CUNHA, 1991).

Outro ator importante na consolidação do sistema de ensino superior privado no Brasil foi o processo inflacionário aqui vivenciado até a implementação do Plano Real (1994). Durante o Plano Cruzado (1986), por exemplo, estipulou-se o congelamento das mensalidades escolares pagas ao setor privado. As fórmulas de reajuste, necessárias periodicamente, foram objeto de disputa e conflito entre o governo e o setor privado, levando a que pais e alunos notadamente prejudicados com a situação encabeçassem diversos protestos em nível nacional. Em 1989, quando a inflação alcançou a taxa acumulada de 1.764,83% a.a. (CORAZZA, 1990), enquanto o MEC lutava pela contenção do crescimento alarmante das mensalidades, entre outras coisas para evitar a pressão de maior demanda por ensino público, o Ministério da Fazenda baixou portaria

(140, de 21 de junho de 1989) que substituiu o controle das mensalidades pela "liberdade vigiada", revelando o dissenso existente quanto aos rumos pretendidos para a educação superior (CUNHA, 1991, pp307).

A expansão do ensino privado após o golpe de 1964, em paralelo à contenção do crescimento das instituições públicas de ensino, dos recursos obtidos por meio de bolsas de estudo e da expansão da demanda, beneficiou-se significativamente da reforma tributária do governo militar. De acordo com a Lei 5.172/66, que instituiu o Código Tributário Nacional, as instituições de ensino de qualquer natureza estariam isentas de impostos sobre a renda, patrimônio e serviços (CARVALHO, 2005 in : ALMEIDA, 2012)³⁴.

Outra medida importante para a manutenção da lucratividade das instituições privadas de ensino superior foi a implementação do programa de Crédito Educativo (CREDUC), uma inovação que surge em 1975.

O setor privado esperava ganhar duplamente com o programa de crédito educativo: os bancos, por obterem renda de um dinheiro que antes não poderiam emprestar; os proprietários dos estabelecimentos de ensino superior, por terem mantida sua receita com a diminuição do número de alunos que abandonavam os cursos por não terem como pagá-los. Embora fosse uma operação deficitária para seu principal agente financeiro, a Caixa Econômica Federal, o crédito educativo era escandalosamente lucrativo para a faculdade. Isto porque a CEF estimava o valor total das mensalidades a serem pagas no semestre aplicando uma "correção monetária futura". Em vez de descontar por pagamento à vista, a correção era para mais. Assim, uma faculdade que cobrasse mensalidade equivalente a 6,90 OTN (ou 41 OTN semestrais), acabava recebendo 78 OTN da caixa econômica federal.

Já para os estudantes, os resultados foram duvidosos. No início de 1983, dos 250 mil concluintes de curso beneficiados com o crédito educativo, 200 mil eram inadimplentes, por terem deixado de pagar as prestações ou por não terem pago uma sequer. Mesmo assim, o programa de crédito educativo continuou em operação, agora sem a participação do Banco do Brasil nem dos bancos comerciais, permanecendo a Caixa Econômica Federal como único agente financeiro" (CUNHA, 1991, pp340)

Esta primeira modalidade de crédito educativo apresentava taxa de juros 6% a.a., período de carência de um ano, e prazo de amortização de uma vez e meia o tempo de duração do curso financiado, contado a partir do término da carência. O alto índice de inadimplência, que chegou a 84%, além da saída dos bancos privados do programa, levou o governo a estabelecer acordos de

³⁴ Desde a Constituição Federal de 1934 as instituições de ensino privadas beneficiavam-se de isenções fiscais, havendo ressalvas quanto ao fato de esta ter fins lucrativos ou não.

renegociação das dívidas que chegaram a apresentar descontos de 90% em relação ao valor original da dívida assumida (GAMA, 2010).

3.2.2 A CF88 e o direito ao ensino superior gratuito

O terceiro ciclo público nem sempre foi gratuito no Brasil. Por muito tempo houve cobrança de taxas referentes à matrícula, à realização de provas, entre outros. Na década de 40, as taxas do curso de direito da UFRJ equivaliam a três vezes o salário mínimo vigente na época. Foi no início do primeiro governo Vargas que a questão da gratuidade começou a ser discutida com seriedade. O Estatuto da Universidade Brasileira - EUB, lançado em 1931, não consolidou a gratuidade do ensino superior público, mas previu a criação de um sistema de bolsas destinado a auxiliar estudantes comprovadamente pobres e com desempenho escolar notável (Dec. 19.851, de 11/04/1931). Previu também, em seu artigo 106, que aos alunos que não pudessem pagar as taxas do ensino superior público, seria concedida uma bolsa a ser paga posteriormente. Estaria aí uma primeira versão do crédito estudantil (ALMEIDA, 2007). Em 1937, acrescenta-se às bolsas de estudo já existentes, uma modalidade de auxílio sem necessidade de ressarcimento, a um número pré-determinado de estudantes que comprovassem déficit de renda (ALMEIDA, 2007).

A Lei de Diretrizes e Bases da Educação – LDB, de 1961, seguiu as prerrogativas da Carta de 1946, condicionando a gratuidade do ensino superior à comprovação de pobreza. Foi o processo de federalização do ensino superior, iniciado em 1950, que acabou por tornar irrisórias as taxas estudantis, por não corrigi-las em referência à inflação. Com o início do governo militar em 1964, o Conselho Federal de Educação - CFE divulgou parecer condenando a prática da gratuidade em estabelecimentos de ensino federais alegando prejuízo aos cofres públicos. Dessa maneira, durante esse regime, observou-se um modelo híbrido, em que algumas instituições públicas cobravam taxas e outras não. Tal como no governo de Vargas, a saída encontrada para aumentar o acesso ao ensino superior em meio a uma cobrança que não coincidia com a possibilidade de pagamento da maior parte da população, foi o crédito educativo.

Com a CF88, pela primeira vez na história brasileira a gratuidade da educação pública passou a ser garantida como direito (art.208). Outro avanço foi a vinculação de receitas da União (18%) estados e municípios (25%) a gastos com educação (art.212). Também ficou institucionalizada a provisão de recursos públicos para instituições de ensino privadas (art.213),

uma disputa que vinha ocorrendo desde a Assembléia Nacional Constituinte, e que por fim acabou favorecendo o setor privado. Além disso, o ensino foi declarado livre à iniciativa privada (art.209), sob condição de avaliação e aprovação do poder público.

As políticas educacionais empreendidas após o período de ditadura militar foram respaldadas por um discurso de modernização do país e, como já observado em períodos anteriores, estiveram voltadas às demandas do mercado. Segundo Velloso (1992), durante o Governo Collor (1990-1992) a aplicação mínima dos 18% da arrecadação líquida de impostos em educação teria sido descumprida. A questão da necessidade de ampliação da oferta de vagas no ensino superior acabou sendo endereçada ao setor privado, tendo como principal empecilho as regras do órgão responsável pela regulação do setor, à época, o Conselho Federal de Educação - CFE.

Finalmente, em 1995, o antigo CFE passa a ser substituído pelo Conselho Nacional de Educação - CNE, com poderes reduzidos em relação ao Conselho antecessor. O Plano Plurianual referente a 1996-1999, elaborado durante o primeiro governo de FHC previa a expansão do setor público de ensino superior, porém o contingenciamento de gastos realizados no período, somado ao afrouxamento das restrições anteriormente impostas pelo então extinto CFE, resultaram em uma significativa expansão do setor privado (CORBUCCI, 2004).

O que se observa, contudo, de acordo com dados de Corbucci (2004), é que com o efetivo aumento da oferta de vagas no setor privado, houve retração na razão candidatos/vaga no terceiro ciclo, ao passo que a demanda aumentou no setor público. Além disso, o índice de aproveitamento das vagas no setor público, em 2002, era de 95%, em contraste aos 62% do setor privado. Tal fato indica que a simples expansão da oferta não era suficiente para aumentar o acesso ao ensino superior, que está fortemente correlacionado à renda dos candidatos.

Com o início do governo Lula, algumas medidas foram tomadas para aumentar o investimento público no ensino superior. Dentre tais medidas destacam-se a criação de 14 novas universidades federais assim como a expansão de instituições federais de ensino superior já existentes por meio do Programa de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais-REUNI. Paralelamente, medidas foram tomadas que possibilitavam o acesso ao ensino por meio do direcionamento de recursos públicos a instituições privadas, como o Prouni. Este Programa garante a concessão de bolsas para que estudantes de baixa renda e provenientes do ensino médio

público estudem em instituições pagas. A contrapartida governamental é a concessão de isenção de impostos às instituições participantes do programa, o que implica na crítica de que "os recursos que deixarão de ser arrecadados com a isenção de impostos poderiam ser aplicados na ampliação da oferta de vagas nas instituições públicas (...) o Estado estaria comprando vagas já existentes e ociosas, e ao mesmo tempo oferecendo um serviço de qualidade duvidosa" (CORBUCCI, 2004, pp694).

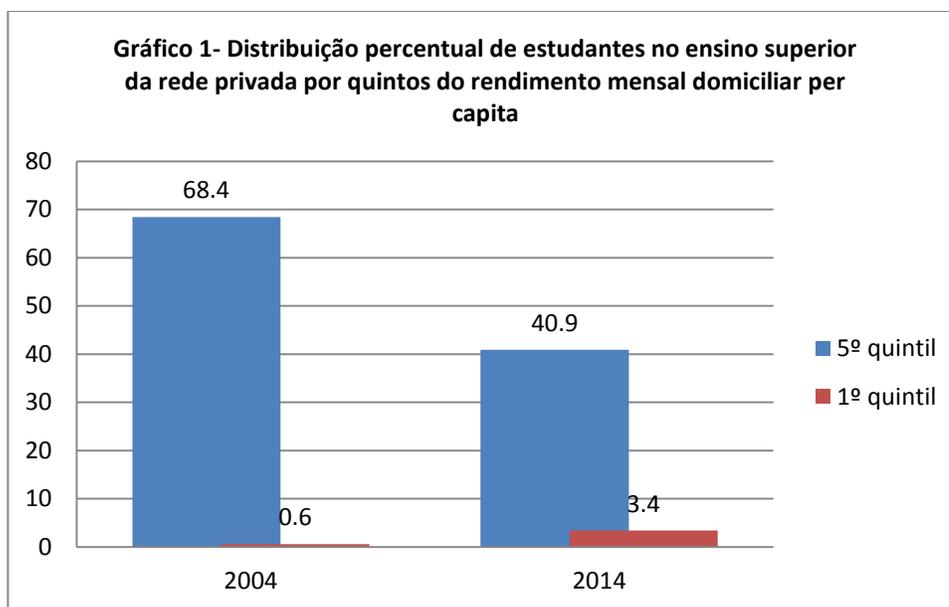
Nesse sentido, e visando a um melhor aproveitamento do sistema, realizado de maneira mais universal e democrática, Corbucci (2004) faz a seguinte observação em relação aos propósitos da reforma do ensino superior iniciada em 2003 e as políticas implementadas para realizá-los:

Caso fosse mantida tal orientação da política de financiamento da educação superior, alinhavada desde o início da década de 1990 e efetivamente implantada pelo Governo Fernando Henrique Cardoso, tornar-se-ia de difícil cumprimento o alcance da meta estabelecida no Plano Nacional de Educação (PNE) de matricular 30% da população de 18 a 24 anos no ensino de graduação até 2011. Para se atingir a meta, assim como várias outras contidas naquele dispositivo legal, faz-se necessário, além do crescimento econômico almejado por todos, um conjunto de medidas de políticas públicas, entre as quais uma repactuação do sistema tributário nacional que favoreça o crescimento econômico e, conseqüentemente, a ampliação dos investimentos do setor público na área educacional, bem como que promova a redistribuição da renda, de forma indireta, o que também permitiria a uma parcela da população ampliar sua capacidade de gastos com a educação (CORBUCCI, 2004, pp698).

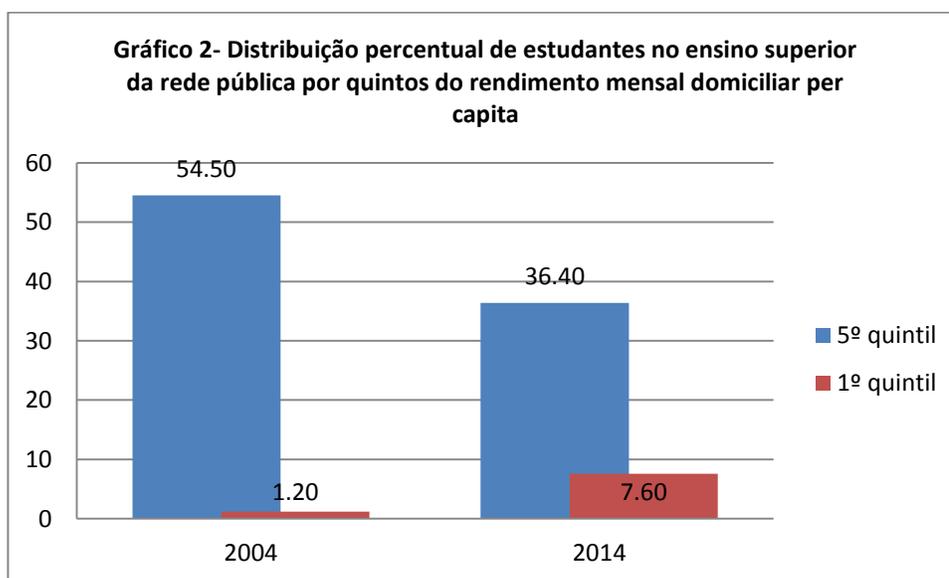
Ou seja, entende-se que a questão da desigualdade do acesso ao Ensino Superior no Brasil vai além da oferta de vagas. Levando-se em consideração a existência do exame vestibular, pré-requisito para todos candidatos que desejem ingressar em uma universidade pública, a experiência educacional pré-universitária torna-se um fator determinante ao acesso. A política de cotas sociais e raciais, intensificada em 2012³⁵ por sua incorporação ao Sistema de Seleção Unificada –SISU³⁶, é um indicativo de busca por maior justiça social no âmbito do acesso ao Ensino Superior brasileiro. Somada a outras políticas de acesso ao ensino superior, de fato observamos como resultado uma maior democratização do acesso a esse nível de ensino, como mostram os gráficos 1 e 2:

³⁵ A Universidade de Brasília (UNB) foi a primeira instituição de ensino brasileira a utilizar o sistema de cotas, no ano de 2004. Após essa iniciativa outras instituições de ensino começaram a implementar o sistema, que se tornou Lei em 2012 (Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012).

³⁶ O SISU é um sistema informatizado, gerenciado pelo MEC, pelo qual instituições públicas de educação superior oferecem vagas a candidatos participantes do Exame Nacional do Ensino Médio (ENEM), uma prova realizada pelo MEC para avaliar a qualidade do ensino médio no país. (Em: www.sisu.mec.gov.br, acessado em janeiro de 2016).



Fonte: PNAD/IBGE, 2015



Fonte: PNAD/IBGE, 2015

Como colocado por Corbucci (2004), embora de fato tenha havido melhora no acesso ao ensino superior na última década, seriam necessárias intervenções mais profundas nos sistemas de reprodução das desigualdades econômicas, como o sistema tributário, por exemplo, para que se alcançasse mais democracia no âmbito educacional. Na seção seguinte discutiremos em maior

profundidade este e outros fatores determinantes na desigualdade de acesso ao ensino superior no Brasil.

3.3 Acesso à universidade e justiça social

O efeito dos recursos dos pais nas chances de sucesso e progressão educacional dos filhos – a desigualdade de oportunidades educacionais (DOE) – desempenha um papel fundamental na reprodução intergeracional das desigualdades nas sociedades modernas. A educação é um dos principais meios de acesso a posições ocupacionais e de renda hierarquicamente superiores, logo a diminuição das desigualdades de acesso à educação seria uma das principais maneiras de combater a transmissão de desigualdades ao longo das gerações. (RIBEIRO, 2011, pp 41)

Em trabalho conjunto publicado em 1979, Sérgio Costa Ribeiro e Claudio de Moura Castro analisam o grau de democratização do acesso ao Ensino Superior brasileiro entre 1973 e 1979. Os autores constataram uma sutil tendência de aumento da participação das classes de menor poder aquisitivo no Ensino Superior, que contudo omitiria outros tipos de desigualdades dentro do próprio sistema universitário. Dentre elas, os autores observam a predominância de jovens oriundos das classes mais altas nos cursos de maior prestígio por conta de sua facilidade e qualidade de inserção no mercado de trabalho, e que conseqüentemente apresentam maior competitividade em seus processos de seleção, sendo o caso mais emblemático a carreira de medicina. Em contrapartida, haveria predominância de jovens de origem pobre em cursos pouco concorridos e cujas futuras colocações no mercado de trabalho não garantem tão bons rendimentos.

Como assinalado por Barr (2004), a desigualdade na educação pré-universitária é determinante nas escolhas individuais realizadas no âmbito do ensino superior, tanto no que diz respeito ao acesso à informação e escolha da carreira, quanto no preparo para superar a concorrência na seleção à entrada (exame de vestibular no Brasil), desmotivando alunos de escolas públicas a tentar os cursos mais disputados. Outro indício da injustiça social do sistema educacional brasileiro identificado por Ribeiro (1983) é a determinação do nível socioeconômico dos pais sobre a possibilidade de um aluno concluir a escolaridade básica. “Quanto mais baixo é

o nível socioeconômico, menor será a porcentagem de alunos que terminam a escola” (RIBEIRO, 1983, pp50)

Também no que diz respeito à qualidade das instituições, já em 1979 passou a haver um nítido processo de segregação. Como já registrado, os alunos de classes altas, melhor preparados por terem tido acesso a ensino pré-universitário predominantemente privado, e de melhor qualidade que o público no caso brasileiro, ocupariam a maior parte das vagas nas universidades públicas, mais procuradas no caso do ensino superior. Aos estudantes mais pobres restaria o ensino universitário pago e de pior qualidade (CASTRO e RIBEIRO, 1979). Esse processo geraria um círculo vicioso, já que as instituições privadas, recebendo os alunos com reduzida capacidade de pagamento, teriam, em teoria, menos recursos para investir em seu desenvolvimento e aprimoramento.

Em trabalho de 2011, Carlos Antonio Ribeiro (2011) constata que as variáveis estudadas por Castro e Ribeiro (1979) para explicar a desigualdade de acesso ao ensino superior no Brasil, em grande medida, continuam atuando e atuais. Ou seja, passadas três décadas, a estrutura do sistema educacional brasileiro e os recursos familiares continuam sendo determinantes na geração de desigualdades de oportunidades, e especialmente no caso do ensino superior. Considerando a chance de ingressar na educação infantil, posteriormente no ensino fundamental e por fim no médio, Ribeiro (2011) constata uma diminuição crescente do efeito da variável “ocupação do pai”, que indica a renda permanente deste. Contudo, o efeito dessa variável volta a aumentar no que diz respeito à entrada no ensino superior e ainda mais no que diz respeito à sua conclusão.

A heterogeneidade na qualidade do ensino pré-universitário, sobretudo no referente à dicotomia público *versus* privado, também prosseguiria minando a equidade de acesso ao ensino superior no Brasil. De acordo com o modelo de Ribeiro (2011): “Indivíduos que estudam em escolas públicas federais têm dezenove vezes mais chances de entrar na universidade do que indivíduos que estudaram em escola pública, e indivíduos que estudaram em escolas privadas têm quinze vezes mais chances de entrar do que aqueles que estudaram em escolas públicas.” (RIBEIRO, 2011, pp62).

O curioso do dado apontado é que as escolas públicas federais revelam uma performance ainda melhor que as escolas privadas, porém apresentam uma participação muito pequena no

número de matrículas na educação básica da rede pública. Apenas 0,5% de acordo com o censo da educação básica realizado pelo Inep em 2013, o que revela uma enorme heterogeneidade dentro do próprio sistema público de educação, que também acabaria por atuar como promotor de desigualdades de oportunidades.

Além disso, às desigualdades do próprio sistema educacional, agravadas pela grande desigualdade de renda observada historicamente no país, soma-se à desigualdade de riqueza, favorecida, por exemplo, pelo sistema tributário nacional. Ribeiro (2011) faz a seguinte constatação quanto a esta variável:

(...) observei que a riqueza dos pais, em termos de ativos econômicos em oposição à renda ou status ocupacional, é um importante fator para determinar as desigualdades de oportunidades educacionais. A desigualdade em termos de riqueza dos pais não apenas é a única que está presente em todas as transições educacionais, como também é muito alta. Estes resultados são altamente relevantes e jamais haviam sido observados no Brasil. (Ribeiro, 2011, pp78)

A introdução da variável “riqueza” em seus estudos é uma inovação de Ribeiro (2011). Diferentemente de renda, que implica em fluxo, Ribeiro demonstra como a riqueza, em estoque, de determinada família, é favorável ao êxito escolar de seus dependentes. Segundo o autor, a inconsistência das políticas sociais e a escassez de acesso ao crédito no Brasil explicariam o grande peso da variável “riqueza”.

A década de 2000 conhece, no Brasil, uma mudança significativa no que diz respeito à expansão do crédito. Até 2004, sua parcela em relação ao PIB não ultrapassava 25%, apesar do processo de desregulamentação financeira que tem início em 1989 (HERMANN, 2010). Porém, a partir de 2004, o crédito cresce expressivamente passando a representar praticamente 60% do PIB em 2015, além de levar a um processo de inclusão financeira das classes populares e médias jamais registrado no país. Foram criados inúmeros mecanismos de acesso ao setor financeiro, inclusive para além de linhas de crédito variadas e de custo elevadíssimo, dadas as altas taxas de juros praticados no Brasil (LAVINAS, 2015). Ora, em um contexto de forte expansão do crédito para as classes de menor renda, e especialmente do crédito voltado ao financiamento do ensino superior em universidades privadas, é de se problematizar tal explicação. O crédito realmente equaliza oportunidades? E depois?

Ribeiro trabalha com transições entre um grau de ensino e outro. A primeira transição é a entrada na educação infantil, a segunda, a entrada no ensino fundamental, sendo a conclusão da primeira etapa pré-requisito para o ingresso na segunda, e assim por diante. Sendo assim, após a conclusão do ensino superior, que representa a conclusão da última transição estipulada por Ribeiro, resta ainda a entrada no mercado de trabalho, que acreditamos também sofrer a influência das variáveis trabalhadas pelo autor em relação aos níveis educacionais. Quer dizer, mesmo que o crédito educacional gere mais igualdade de acesso ao ensino superior, a qualidade do ensino obtido, a disponibilidade para dedicar-se exclusivamente ao estudo, entre outras coisas, continuarão a influenciar a inserção individual no mercado de trabalho e conseqüentemente a ruptura, ou não, com as desigualdades transmitidas ao longo das gerações. Assim sendo, a simples concessão de crédito educacional não representaria uma solução satisfatória nem suficiente, devendo ser pensada juntamente a outras modalidades de financiamento e auxílio governamental, caso se almeje a obtenção de maior justiça social.

3.3.1 O financiamento do Ensino Superior

The regressivity of university finance has two roots: the extent of tax finance; and the fact that too few children from poorer backgrounds go to university. Loans address the first root but do little to eradicate the second. Increasing university attendance by working-class children requires not only expansion of higher education, but also, and importantly, action to improve equity within the school system. (BARR, 2004, pp344)

Aqui faz-se necessário esclarecer a importância do ensino superior, notadamente em uma república democrática de economia “periférica”. Primeiramente, a educação formal tem como finalidade a formação dos indivíduos para que possam exercer a cidadania que lhes é de direito de acordo com o modelo político considerado. Em um sentido mais amplo, é função da universidade desenvolver o pensamento crítico e inovador, num sentido político, técnico e científico. Não caberia à finalidade e aos limites dessa dissertação problematizar a eficiência da educação formal no alcance dos objetivos acima mencionados, nem discutir acerca do caráter restritivo e “monopolístico” que as instituições formais exercem em relação a outras formas de educação. Da mesma maneira, não problematizaremos o enquadramento específico que este modelo de ensino tem nas economias de tipo capitalista, sendo um motor para seu

desenvolvimento. Sob outro prisma, discutiremos como o sistema econômico vigente se beneficia de determinados arranjos institucionais no âmbito do terceiro ciclo, interrogando suas consequências sociais.

A forma ideal de financiamento do ensino superior não é objeto de consenso entre os estudiosos sobre o tema. Nicholas Barr (2004), por exemplo, citado anteriormente por seus estudos acerca das vantagens da intervenção estatal em determinados setores da economia, assim como da importância das políticas públicas de *welfare*, especialmente em setores como saúde e previdência, não advoga pela provisão pública direta de ensino superior gratuito. Ainda assim, reconhece haver razões de eficiência e de igualdade que justificariam a intervenção estatal no setor de ensino superior.

Primeiramente, sendo este um serviço de alto custo para o Estado, e que, apesar de inquestionavelmente gerar benefícios para a sociedade como um todo, gera também significativos benefícios financeiros exclusivamente a seus beneficiários diretos, seria justo que os beneficiários arcassem de alguma forma com seus custos. Entre outras coisas, Barr entende ser regressivo o financiamento do setor inteiramente pelo sistema tributário, já que são os indivíduos provenientes das classes mais ricas que mais se apropriam desse serviço.

Partindo-se do pressuposto de que o financiamento público deve ser combinado com alguma forma de financiamento privado, Barr vê nos empréstimos estudantis a forma mais justa e eficiente de suprir esta necessidade. Dentre os possíveis tipos de empréstimo, destacam-se o de tipo hipotecário e o Empréstimo com amortizações Contingentes à Renda (ECR). O primeiro requer o pagamento total do valor emprestado, de acordo com um prazo de financiamento e taxas de juros pré-estabelecidas. O ECR, por sua vez, não se concentraria nos primeiros anos da vida profissional do formado, teria parcelas condizentes ao rendimento de trabalho obtido pelo indivíduo a ser cobradas por meio do sistema tributário ou de contribuições previdenciárias (NASCIMENTO, 2015).

Do ponto de vista do consumidor, uma das desvantagens do empréstimo de tipo hipotecário é que não há seguro relacionado a ele. Barr utiliza como contraponto o exemplo da compra de uma casa. Em um caso como este, caso não haja possibilidade de quitação, o comprador pode vender o bem para saldar um eventual empréstimo. A mesma possibilidade não existe quando o investimento é feito em qualificação pessoal. Além disso, os riscos enfrentados

são maiores para estudantes provenientes de famílias pobres que tendem a ter menor acesso à informação, assim como menor capacidade de "absorver" riscos financeiros. Nesse sentido, o ECR atuaria como um tipo de empréstimo com seguro intrínseco contra uma eventual "incapacidade" de pagamento da dívida.

A despeito da questão do endividamento, Barr elenca outros fatores que tornam o modelo de financiamento do ensino superior pautado na concessão de financiamento estudantil falho como promotor de igualdade social. Em primeiro lugar, o passado escolar do indivíduo, e a qualidade do ensino a que este foi exposto. Em um país como o Brasil, sabe-se que da educação infantil ao ensino médio, as escolas privadas tendem a apresentar qualidade significativamente superior às públicas, o que faz com que os alunos provenientes da rede privada sejam melhor informados, capacitados e estimulados a ingressar no ciclo superior. Além disso, sabe-se também que a renda familiar de um indivíduo é determinante nas condições que este terá para dedicar-se à sua formação, podendo ser imprescindível o trabalho para a garantia de sustento durante a graduação.

Portanto, ainda segundo Barr, para além da concessão pública de financiamento estudantil, a fim de garantir um ensino superior eficiente e justo desde a perspectiva social, faz-se necessário que o Estado melhore a oferta de ensino público de primeiro grau e que ofereça bolsas que garantam a permanência dos alunos nas escolas de primeiro e segundo graus assim como no ensino superior. Ademais, ainda que entenda que no caso do ensino superior a provisão privada e competitiva seria o modelo mais desejável, caberia ao Estado regular o setor e caracterizá-lo, estimulando, por exemplo, campos de ensino não valorizados pelo mercado, mas essenciais ao desenvolvimento cultural e social, como as Artes e algumas áreas das Ciências Humanas.

3.3.2 Experiências internacionais

Desde os anos 1990, países como Austrália, Nova Zelândia e Reino Unido apresentam financiamento estudantil nos moldes de ECR. O modelo funciona como uma espécie de "pooling"³⁷. Os estudantes que obtiverem melhores posições e maiores rendimentos pagarão

³⁷ O termo "pooling" refere-se à reunião de recursos a serem redistribuídos posteriormente de acordo com necessidades distintas. Tem como resultado a minimização de riscos.

valores mais altos, ao contrário daqueles que não obtiverem sucesso ao adentrar o mercado de trabalho. Em comparação a um sistema hipotecário, as pessoas com maiores salários pagarão mais, e as com baixos salários, menos, do que se tivessem uma mensalidade fixa a ser quitada. Em teoria a média final recebida pelo credor seria a mesma, porém os princípios de solidariedade e justiça envolvidos no pagamento seriam distintos.

a) EUA

O debate acerca do ECR ganha pertinência à medida que experiências de crédito estudantil de tipo hipotecário começam a mostrar-se mal-sucedidas. Um exemplo emblemático é o caso dos EUA. Sendo um dos países mais adeptos a esse tipo de política, apresentava em 2015 débito estudantil superior a \$1,3 trilhão de dólares, sendo que cada estudante estava deixando a faculdade com aproximadamente \$ 29,000 dólares em média de dívida estudantil (DOUGLAS-GABRIEL, Washington Post, 10/03/2015). Em dezembro de 2012 o presidente Obama criou um programa de pagamento de débito estudantil baseado no modelo de ECR. Chamado de *Pay as You Earn* (PAYE), o programa concede 20 anos para amortização da dívida, cobrada em parcelas mensais de 10% da renda atual do beneficiário do empréstimo.

A indústria de crédito estudantil norte-americana se divide em duas categorias: crédito de origem federal, que representava 85% dos empréstimos educacionais em 2012, e crédito de origem privada. A fim de levantar capital e garantir a liquidez dos empréstimos federais, em 1972 o governo norte-americano criou a *Student Loan Marketing Association* (Sallie Mae), uma maneira de tomar para si os riscos financeiros envolvidos neste tipo de empréstimo. A Sallie Mae possuía duas fontes principais de recursos: a venda de títulos da dívida em mercados secundários e a securitização de seus ativos financeiros.

O surgimento da Sallie Mae tem como cenário o período de instabilidade econômica vivenciado nos EUA entre os anos 1970 e 1980, em que muitos estudantes viram-se impossibilitados de pagar suas dívidas estudantis. Neste contexto, ao invés de conter esse tipo de crédito, o governo facilitou ainda mais seu acesso, expandindo-o a estudantes que não apresentassem necessidade financeira de obter um empréstimo para cursar uma universidade. Tal

tipo de medida contribuiu para a notável expansão do setor privado de ensino superior observada no período, assim como com a expansão do setor privado de financiamento estudantil³⁸.

Em 1996 (gestão Bush), o Congresso norte-americano aprovou o *Debt Collection Improvement Act*, que, entre outras coisas, permitia que pagamentos de benefícios da Seguridade Social fossem utilizados para pagar financiamentos estudantis federais pendentes. Neste mesmo ano, a Sallie Mae foi privatizada, mantendo seu posto de gigante do setor:

Sallie Mae represents the largest private lender of student loans and collector on student loan debt. It also owns the largest guarantor companies, whose lifeblood is comprised of penalties and fees attached to defaulted loans. Sallie Mae therefore benefits greatly from all aspects of the lending transaction: securitizing student loans, lending and collection” (Forbes, 6/06/2012 in Soederberg, 2014)

Durante os governos de G.W. Bush (2001-2009) continuaram os incentivos ao setor privado de financiamento ao ensino. O número de matrículas no ensino superior aumentou 37%, sendo que a maioria destes estudantes vinha de famílias de baixa renda ou de minorias (Lynch et al. 2010 in Soederberg, 2014). Soederberg (2014) demonstra como a expansão do setor privado de ensino com fins lucrativos se beneficiou do sistema financeiro de empréstimos estudantis nos EUA. Contudo, pode-se afirmar que o inverso também é verdadeiro. A combinação das mais altas taxas de matrícula e mensalidade com um público predominantemente de baixo poder aquisitivo, fez com que muitos estudantes recorressem a empréstimos privados como complemento aos empréstimos federais. Soma-se a isso a baixa taxa de conclusão de cursos nas universidades privadas com fins lucrativos. Na *University of Phoenix*, principal empreendimento da Apollo Internacional, grupo que detém empreendimentos também no Brasil, a taxa de conclusão de cursos era de apenas 9% em 2010 (LYNCH et al. 2010 in SOEDERBERG, 2014). Estava criada a máquina de promoção do endividamento, pois não haveria renda futura superior, graças a um diploma universitário, para cobrir empréstimos passados.

Com o crescente aumento da inadimplência, o governo Bush cortou US\$12,6 bilhões dos financiamentos federais estudantis, o que fez com que muitos estudantes tivessem que recorrer a empréstimos no setor privado. No contexto norte-americano, mudanças legislativas na Lei de

³⁸ Entre 1983 e 1990 o volume de financiamentos privados cresceu 83%, e a inadimplência, 336%. (Beaver, 2012 in : Soederberg, 2014)

Falência³⁹ também tiveram efeitos sociais significativos para os estudantes, já que muitos faziam uso desse mecanismo legal quando se viam impossibilitados de arcar com seus débitos estudantis.

The debtfare state has responded in several ways to the tensions emerging from the management of risk involved in the expansion and intensification of the student loan industry, most notably by making difficult for student debtors to declare bankruptcy (Soederberg, 2014, pp 706)

Tal mecanismo, no entanto, não foi suficiente para conter os impactos da crise financeira deflagrada nos EUA entre 2007 e 2008, que agravou ainda mais a situação de inadimplência do setor de empréstimos estudantis, já prejudicada pelo crescente desemprego dos jovens recém-graduados beneficiários de algum tipo de financiamento estudantil. A fim de garantir a estabilidade do setor privado de financiamento estudantil, o governo Bush injetou, em 2008, US\$6,5 bilhões neste setor, com projeções de aumentar consideravelmente este gasto nos anos seguintes. Contudo, o descontentamento popular frente aos gastos governamentais com vistas a "salvar" o setor financeiro no contexto da crise financeira fez com que o governo seguinte, do presidente Barack Obama (2009-2012), retomasse os investimentos no programa de empréstimos estudantis federais, o *Federal Direct Loan Program* (DLP).

Segundo Soederberg (2014), a única medida tomada pelo Ministério da Educação norte-americano em relação à dimensão social do risco envolvido no endividamento estudantil foi uma cláusula estipulada em 2011 com o intuito de incentivar o engajamento das universidades privadas na inserção de seus ex-estudantes no mercado de trabalho. A cláusula referida estipula que as universidades privadas que tenham ao menos 35% de seus alunos reembolsando a maior parte de seus débitos, e cujas parcelas de pagamento não excedam 30% da renda média de um graduado, terão prioridade na obtenção de financiamentos federais.

Elizabeth e Amelia Warren (2003), em estudo sobre o endividamento das famílias de classe média norte-americanas, apontam as dívidas estudantis como protagonistas neste processo. A cada ano, aproximadamente um milhão de famílias faria uma segunda hipoteca da casa com o intuito de arcar com despesas educacionais de seus filhos, despesas essas que crescem

³⁹ Mudanças na Lei de Falência realizadas a partir dos anos 90 aumentaram o número de anos que um estudante teria de esperar após a graduação para poder declarar falência e impediram que indivíduos beneficiários de bolsas federais ou de instituições sem fins lucrativos utilizassem o mecanismo.

desproporcionalmente em relação a outros serviços e gastos. Segundo as autoras, nos últimos 25 anos, o valor do ensino superior nos EUA cresceu duas vezes mais que o salário dos professores, três vezes mais que o preço da comida e oito vezes mais que o custo da eletricidade (WARREN e WARREN, 2003, pp42).

a) CHILE

No âmbito da América Latina, o caso chileno merece atenção. O sistema universitário chileno é marcado por desigualdades substanciais. O processo de privatização das universidades, iniciado nos anos 1980, durante o governo ditatorial de Augusto Pinochet, levou a que se consolidassem dois grupos de universidades com características distintas de financiamento. O primeiro grupo contempla as universidades públicas (que não são gratuitas no caso chileno) e as universidades privadas existentes até a Reforma Educacional de 1981; o segundo grupo é composto pelas universidades privadas criadas após tal data.

No primeiro grupo, conhecido por “Conselho de Reitores”, os estudantes têm acesso a uma linha de crédito estudantil concedida pelo governo, com taxas de juros de 2% a.a., abaixo das de mercado, e que têm como característica o comprometimento da renda com a dívida não poder ultrapassar 5% do rendimento salarial de seu beneficiário ao mês. Além disso, caso a dívida não seja quitada após 20 anos de conclusão do curso, a mesma é perdoada.

No segundo grupo, encontram-se 53% dos estudantes universitários do país (SALMI, 2013), sendo sua maioria das camadas mais pobres da população por conta da dificuldade de acesso às universidades integrantes do “Conselho de Reitores” (DÍAZ, 2005). Neste grupo, desde 2005 são oferecidas aos estudantes linhas de crédito estudantil geridas por empresas privadas, chamadas de “Crédito com Aval del Estado”, que apresentava condições consideravelmente piores que a linha federal. Não há contingenciamento à renda e as taxas de juros são quase três vezes maiores que os 2% a.a. estipulados pela linha federal.

A situação é agravada pelo fato de, em 2011, o Chile apresentar o ensino superior mais caro do mundo levando-se em conta o poder aquisitivo no país, segundo dados da OCDE (HERNÁNDEZ, 2012). O sistema começou a apresentar problemas ao final das primeiras conclusões de cursos, quando os alunos se viram com altos níveis de endividamento e poucas possibilidades de acesso à renda (suficiente) no mercado de trabalho. Segundo Salmi (2013), em

2011 as parcelas mensais de pagamento da dívida estudantil comprometiam 18% do rendimento mensal dos ex-alunos beneficiados, uma taxa alta se comparada aos 4% da Austrália e aos 2,9% do Reino Unido⁴⁰. Esse cenário teria contribuído com as manifestações dos estudantes chilenos levadas a cabo entre 2011 e 2012. Dentre as demandas dos estudantes estava o fim do *Crédito con Aval del Estado*.

Em dezembro de 2015 o Congresso chileno aprovou uma nova lei para o ensino universitário. A lei “prevê o ensino gratuito nas universidades públicas e em universidades particulares que aderirem ao sistema passando a entidades sem fins lucrativos, com presença estudantil na direção e recebendo incentivos fiscais” (REYES, 2015). Estima-se que 178 mil estudantes serão beneficiados em 2016, mas a meta estabelecida pelo governo de Michelle Bachelet é que em 2020 esteja consolidada a universalização do ensino superior gratuito, tanto nas universidades públicas como privadas, pondo fim a um sistema privado que jamais resolveu a equalização das oportunidades no acesso ao ensino superior. Portanto, o caso chileno indica que só o acesso universal, gratuito e incondicional promove a igualdade de oportunidades.

3.4 O FIES

Criado durante o governo de FHC, o Fundo de Financiamento Estudantil (FIES), é um programa do MEC operado pelo Fundo Nacional de Desenvolvimento da Educação (FNDE). Instituído pela Medida Provisória n.1865-4, de setembro de 1999⁴¹, diversas outras medidas legais contribuíram para que o programa adquirisse o formato que tem hoje. A iniciativa inicial consistiu numa reestruturação do programa anterior de concessão de empréstimos para financiamento de cursos de graduação em IES privadas, o Crédito Educativo (CREDUC), que vigorou de 1975 a 1998.

Inicialmente sob gestão do MEC e da Caixa Econômica Federal, os financiamentos do FIES eram concedidos sob taxa de juros de 6,5% ao ano (exceto os cursos de licenciatura, pedagogia e da área tecnológica, que tinham uma taxa de juros de 3,5% ao ano) e deviam ser quitados em até duas vezes o tempo de duração do curso, passados os 18 meses de carência após

⁴⁰ À época, a taxa de inadimplência chegou a 36%.

⁴¹ Torna-se Lei apenas em 2001 (Lei n.º 10.260, de 12 de julho de 2001).

sua conclusão. Durante o curso e também no período de carência, os estudantes deviam pagar no máximo R\$50,00 (em valor corrente) por mês em referência aos juros do empréstimo.

A partir de 2010, com a promulgação da Lei. 12.202, o FIES passa a ser gerido pelo FNDE, e sofre alterações significativas a fim de expandir sua abrangência. As taxas de juros foram reduzidas a 3,4% ao ano e o período de amortização da dívida passa a ser três vezes o tempo de duração do curso, acrescido de 12 meses, com período de carência de 18 meses e pagamento durante o curso de até R\$150,00 por trimestre referentes ao pagamento de juros do financiamento. Como resultado de tais alterações, o número total de financiamentos do FIES passou de 76 mil em 2010 para 2.143.992 em 2015 e os gastos federais com o programa passaram de R\$1 bilhão para R\$15 bilhões (BURGARELLI e SALDAÑA, 2015) no mesmo período (FNDE/MEC).

A partir de 2014, registram-se novas mudanças. Os beneficiários do FIES matriculados em cursos de licenciatura, com renda familiar mensal de até um salário mínimo e meio ou bolsistas parciais do Prouni, passam a poder recorrer ao Fundo de Garantia de Operações de Crédito Educativo (FGEDUC) como alternativa à fiança. Isso se dá, entre outras coisas, pelo fato de o FIES consistir em um tipo de empréstimo de caráter hipotecário, com parcelas fixas de pagamento pós-conclusão de curso, e não contingente à renda.

Com o ajuste fiscal estabelecido pelo governo Dilma em 2015 mais alterações são implementadas no FIES com o intuito de torná-lo mais "atuarial". A taxa de juros cobrada voltou a ser os 6,5% iniciais e o critério de seleção para o financiamento tornou-se mais rigoroso. O desempenho escolar do aluno passou a ser levado em consideração, devendo este apresentar média aritmética das notas das provas já realizadas do ENEM acima de 450 pontos⁴², assim como nota da redação diferente de zero. O financiamento passou a ser concedido apenas a indivíduos cuja renda familiar mensal bruta *per capita* não exceda 2,5 salários mínimos⁴³.

O desempenho das universidades privadas participantes do FIES⁴⁴ também passou a ser levado em consideração. Cursos de graduação com conceito 5 e 4 no Sistema Nacional de Avaliação do Ensino Superior - SINAES, passaram a ter prioridade na obtenção de

⁴² O que equivale, aproximadamente, à nota média dos estudantes no exame.

⁴³ O valor do salário mínimo em janeiro de 2016 era de R\$880,00.

⁴⁴ Em janeiro de 2011, logo após as mudanças de expansão do FIES, das 1473 instituições de ensino superior privadas do Brasil, 1150 eram participantes do FIES (Casado, 2011; In: Revista R7, Rio de Janeiro, 10/01/2011).

financiamentos. Tal medida faz-se necessária diante do fato de que anteriormente cursos com baixa qualidade recebiam beneficiários do programa, sem restrição ou condicionalidades.

Entre 2010 e 2013 o MEC realizou uma avaliação com 4.529 cursos de ensino superior e destes 280 obtiveram nota 1 ou 2 (em uma escala de 1 a 5, sendo 5 a maior nota). Os contratos do FIES em vigor em tais instituições serão mantidos (FORMENTI, 2014). Estratégias como a demissão de professores com mestrado e doutorado e a contratação de professores menos qualificados, com baixos salários, vêm sendo crescentemente utilizadas pelos grandes grupos educacionais com vistas a reduzir custos. Isso, somado à tendência à substituição do uso de livros por apostilas torna ainda mais urgente a intervenção do MEC quanto à qualidade das universidades a serem contempladas com recursos do FIES.

Duas outras novidades foram a preferência por determinados cursos na concessão de bolsas e a prioridade dada às regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, menos “desenvolvidas”, na obtenção de financiamentos. De acordo com a primeira das novas regras mencionadas, os cursos privilegiados seriam os das áreas da Saúde, de formação de professores e Engenharias, revelando um viés técnico e estratégico das operações do FIES. Neste caso, vale a observação de que os melhores cursos das áreas priorizadas pelo MEC encontram-se no setor público. De acordo com o Ranking Universitário divulgado pela Folha de São Paulo para o ano de 2015 (In: <http://ruf.folha.uol.com.br/2015/>, acessado em janeiro de 2016), dentre os 10 melhores cursos de medicina, pedagogia e engenharia civil do Brasil, apenas um encontra-se no setor privado. Em todos os casos, ademais, trata-se de curso oferecido por instituições de ensino localizadas na cidade de São Paulo, antigas, de caráter religioso e originalmente estabelecidas como instituições sem fins lucrativos. É o caso da universidade Mackenzie, nono lugar no ranking dos cursos de engenharia civil, da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, quinta no curso de Pedagogia, e da Faculdade de Ciências Médicas da Santa Casa de São Paulo, décima colocada dentre os cursos de medicina do país.

Quanto ao segundo critério, de caráter regional, sua justificativa dá-se por conta das desigualdades sociais observadas em território brasileiro. O Sudeste, região com maior PIB per capita do país, em 2014, segundo dados do IBGE, disparou no número de contratos firmados pelo FIES após as mudanças implementadas em 2010. De 12.571 contratos em 2009 a região passou para 321.422 contratos até agosto de 2014, segundo dados do Ministério da Educação. A região Norte, como contraponto, passou de 1.448 para 49.743 contratos, no mesmo período.

Apesar de a taxa de crescimento ter sido maior nesta última, ainda há uma significativa discrepância entre as duas regiões. Além da questão da dimensão populacional, o fato de a maior parte das instituições privadas de ensino superior concentrar-se na região Sudeste⁴⁵ é compatível com a discrepância no número de financiamentos obtidos ali. Ilustrativo dessa realidade é o fato de a razão candidato/vaga em IES na região Norte ser quase três vezes maior que a da região Sudeste, apesar de a demanda ser significativamente maior nesta região⁴⁶. Tal dado revela a insuficiência de vagas em IES no Norte, o que poderia ser contornado com a criação, pelo Estado, de novas vagas em IES públicas na região.

Assim, a solução para contornar as desigualdades regionais no âmbito do ensino superior por meio do FIES esbarra em algumas contradições. Uma delas provém da combinação do critério de priorização regional com as novas exigências do FIES quanto ao desempenho no Enem dos candidatos ao financiamento. Segundo dados da Consultoria Hoper, 26% dos 4,2 milhões de candidatos do Enem de 2012 ficaram abaixo de 450 pontos. Na região Norte esse percentual sobe para 37% e para 32% na região Nordeste (SETTI, 2015).

As tabelas 3 e 4 ilustram a evolução no número de contratos firmados pelo FIES a partir das mudanças de 2010, assim como o perfil socioeconômico de seus beneficiários.

Tabela 3: Número de contrato do Fies por ano (2010-1.2015)

Ano	Quantidade de Contratações
2010	76.170
2011	154.266
2012	377.869
2013	559.949
2014	732.504
1.2015	243.234
Total*	2.143.992

*O total é o número de contratos vigentes em janeiro de 2015

Fonte: FNDE/MEC

⁴⁵ Em 2011, segundo dados do INEP, 48,92% das Instituições de Ensino Superior do Brasil encontravam-se na região Sudeste.

⁴⁶ Documento do MEC publicado em 2013 indica uma taxa candidato/vaga de 10,28 no Norte, e de 3,63 no Sudeste. (Fonte: Conselho Nacional de Educação. “Desenvolvimento, aprimoramento e consolidação de uma educação nacional de qualidade”)

Tabela 4: Distribuição dos contratos FIES segundo a Renda Familiar *per capita*

Classe	Salários Mínimos (SM)	Quantidade
A	Acima de 20 SM	-
B	10 a 20 SM	350
C	5 a 10 SM	9.022
D	2 a 5 SM	168.297
E	Até 2 SM	1.966.323

Fonte: FNDE/MEC

Depreende-se da Tabela 4 o caráter focalizado que o FIES apresenta enquanto política pública, pois beneficia, sobretudo, indivíduos com baixo poder aquisitivo. O que, se por um lado é um efeito desejável da política, ao gerar oportunidades de estudo no setor privado para indivíduos que não poderiam custeá-lo de outra forma, por outro, gera um significativo encargo financeiro justamente a indivíduos e famílias mais vulneráveis economicamente.

Em 2015, o FIES estabeleceu um limite para a correção anual do valor do financiamento de 6,41%, visando proteger seus beneficiários de reajustes abusivos por parte das IES privadas. Tal medida, contudo, foi contestada por diversas instituições de ensino privadas e em março de 2015 a Justiça decretou a suspensão do teto de indexação para as mantenedoras filiadas à Federação Nacional das Escolas Particulares -FENEP (Foreque, Flavia. *Folha*, 13/03/2015). Ademais, universidades privadas têm anunciado abertamente que realizarão ajustes por fora do sistema do FIES, ou seja, cobrarão dos alunos a diferença entre o aumento que creem ser o "correto" e o teto estipulado pelo MEC.

Segundo dado fornecido pelo FNDE, o valor médio dos empréstimos a beneficiários do FIES até o ano de 2014 era de 40 mil reais, o que deve aumentar se a tendência de ajustes excessivos, acima da inflação, nas mensalidades continuar. Além disso, os cursos de maior prestígio no mercado, com posições de trabalho melhor remuneradas, tendem a ter um custo maior. Com base em simulações realizadas no site do FIES em janeiro de 2016, o financiamento total de um curso de medicina em uma universidade particular com nota 3 no SINAES e em 86º lugar dentre os cursos de medicina no Ranking Universitário da Folha pode gerar um endividamento de até R\$ 821.997,78 por 25 anos (Anexo 1).

O FIES possui restrições quanto ao valor do curso financiado e o comprometimento da renda familiar mensal bruta *per capita* do tomador de empréstimo. Um indivíduo cuja renda

familiar mensal bruta *per capita* seja de até 0,5 SM terá um comprometimento máximo de 15% de sua renda *per capita*, enquanto numa família em que a renda familiar mensal bruta *per capita* esteja entre 2 e 2,5 SM esse comprometimento chega a 38%. Esses limites, se por um lado representam uma proteção ao endividamento excessivo de famílias muito pobres, por outro representam uma reprodução de desigualdades, já que indivíduos de famílias de baixa renda seguirão sem acesso a cursos mais prestigiados, como medicina, ou às melhores faculdades privadas, que tendem a ser mais caras.

O Quadro 5 sintetiza a evolução do FIES desde sua criação no tocante às condições de pagamento, critérios de seleção, prioridades, número de beneficiários e gastos federais.

Quadro 5 – Evolução do FIES

	De 1999 até 2009	De 2010 a 2014	De 2015 até atual momento
Condições de pagamento	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de juros variou de 9% a 6,5% a.a • 18 meses de carência • 2x o tempo de duração do curso para quitação • R\$50,00 por mês referentes a juros do empréstimo 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de juros de 3,4% a.a • 18 meses de carência • 3x o tempo de duração do curso + 12 meses para quitação • R\$150,00 por trimestre referentes a juros do empréstimo 	<ul style="list-style-type: none"> • Taxa de juros de 6,5% a.a • 18 meses de carência • 3x o tempo de duração do curso • R\$150,00 por trimestre referentes a juros do empréstimo
Critérios de seleção	Não eram excludentes, e sim classificatórios. Estudantes de menor renda tinham prioridade no financiamento.	<ul style="list-style-type: none"> • Renda bruta familiar até 20 SM 	<ul style="list-style-type: none"> • Nota mínima no ENEM • Renda familiar mensal bruta <i>per capita</i> até 2,5 SM

Prioridades	Licenciaturas, pedagogia e área tecnológica tinham taxa de juros mais baixa, 3,5% a.a	Não havia prioridades estabelecidas	<ul style="list-style-type: none"> • IES com conceito 5 e 4 no SINAES • Regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste • Cursos: Engenharias, licenciaturas e pedagogia e área da saúde
Número de beneficiários	600 mil	1,9 milhões	Aprox. 700 mil
Gastos federais	4,5 bilhões	Aprox. 60 bilhões	Aprox. 33 bilhões (previstos)

Embora não diga respeito diretamente ao setor do ensino superior, vale pontuar que a partir de outubro de 2011, com a criação do Programa Nacional de Acesso ao Ensino Técnico e Emprego (Pronatec), pela Lei nº 12.513, surgem duas novas modalidades de FIES: o FIES técnico e o FIES empresa. A primeira modalidade tem caráter individual e é destinada ao custeio da formação profissional técnica de nível médio, enquanto a segunda é direcionada ao custeio da formação profissional dos trabalhadores de determinada empresa.

Vale pontuar também que apesar dos elevados cortes orçamentários realizados pelo governo federal em 2015 em virtude do profundo ajuste fiscal em curso no segundo mandato da presidente Dilma, o FIES recebeu um tratamento diferenciado. No início de 2015, os cortes na Educação alcançaram o patamar de R\$ 9,4 bilhões. Contudo, por meio da Medida Provisória 686, expedida em julho de 2015, foi concedido crédito extraordinário no valor de R\$ 9,82 bilhões em favor do MEC, de Encargos Financeiros da União e de Operações Oficiais de Crédito. Desta quantia, mais da metade será destinada ao FIES (Folha, 31/7/2015).

Levando-se em consideração o dado fornecido pelo FNDE de que até 2014 o endividamento individual médio dos beneficiários do FIES era de R\$40.000,00, isso significa um montante de aproximadamente R\$ 80 bilhões de reais devidos aos cofres públicos. As possibilidades de ressarcimento diminuem, entre outras coisas, à medida que diminuem também as taxas de conclusão de curso no ensino superior privado. Entre 2011 e 2014, o número de

matriculados no ensino superior cresceu 16%. Nesse mesmo período, a quantidade de trancamentos aumentou 60%, enquanto a de alunos diplomados variou 1%. Do total de trancamentos, 86% deram-se em instituições privadas de ensino (SALDAÑA, 2016).

3.4.1 O FIES pela perspectiva do segmento privado de ensino superior

De acordo com dados da Unesco divulgados em 2010, o Brasil seria o quinto maior mercado mundial para ensino superior. A dimensão populacional do país, o déficit de formação dos jovens brasileiros no terceiro ciclo, além da configuração socioeconômica do país são possíveis fatores responsáveis por tal cenário.

A Consultoria Hoper Educacional estima que, no Brasil, um trabalhador com diploma de Ensino Superior tenha um salário 171% maior do que o de um trabalhador sem diploma. A alta oferta de mão-de-obra acirraria a competitividade no mercado de trabalho na busca por vagas bem remuneradas, o que não representa a maioria das vagas existentes.

Em julho de 2015, a Pesquisa Mensal do Emprego (PME) identificou que o rendimento médio dos trabalhadores com carteira assinada no setor privado das Regiões Metropolitanas era de R\$ 2.003,99. Apenas em nível de comparação, pesquisa realizada em 2013 pelo Sindicato da Habitação de São Paulo (Secovi-SP), apontou que o aluguel de um imóvel de um dormitório na Grande São Paulo, o que inclui regiões bastante afastadas do Centro, variava entre R\$748,00 e R\$ 1792,00 (WILTGEN, Julia. EXAME, 05/08/2013), o que revela a incompatibilidade do rendimento médio do trabalhador apresentada pela PME com o custo de vida em Regiões Metropolitanas como São Paulo, e portanto justifica a busca por mais qualificação profissional visando à obtenção de maiores rendimentos.

Em 2012, a taxa líquida de matrículas no ensino superior era de 15,1 %. No Plano Nacional de Educação aprovado em junho de 2014, o governo estabeleceu como meta alcançar a taxa líquida de matrículas de 33% até 2024, o que indica que ainda há um grande potencial de crescimento do setor no Brasil.

Em meio a este cenário, ganhou força a expansão do setor privado do terceiro ciclo, visando sobretudo a formação profissionalizante para o mercado de trabalho, compensando as

falhas de um ensino médio de má qualidade e que deixa muito a desejar. Utiliza-se como publicidade para este setor o fato de que suas atenções estejam voltadas para as exigências de mercado, apresentando programas que atendem às necessidades dos jovens e dos trabalhadores, em contraposição ao setor público de ensino superior, que voltado à excelência acadêmica, apresenta processos de admissão altamente competitivos.

Diferentemente do segmento da educação básica, na universidade prevalecem as instituições privadas, que tiveram importante participação no aumento de matriculados no ensino superior observado nos últimos anos. De acordo com o Censo da Educação Superior de 2012, 87% das instituições de ensino superior do país são privadas, contemplando 74% dos alunos matriculados nesta categoria de ensino. Embora tenha havido uma diminuição na participação das instituições privadas de ensino, que em 2004 representavam 88,9% do total de instituições de nível superior no país, o percentual de alunos matriculados nesse setor seguiram crescentes, já que em 2004 71% dos alunos de ensino superior encontravam-se matriculados na rede privada.

Um dos fatores que teriam contribuído para esse crescimento foi a mudança nas políticas de regulamentação do setor implementadas na década de 1990. Com a promulgação da Lei de Diretrizes e Bases da Educação em dezembro de 1996, surgiram diversos incentivos para o investimento no setor privado de ensino superior, dentre eles mudanças nas restrições para aberturas de cursos e instituições e a possibilidade de que instituições de ensino superior fossem constituídas como empresas com fins lucrativos (Anima Educacional, site acessado em novembro de 2015).

Atualmente, com base em pesquisa nos sites de alguns dos principais grupos privados de educação superior no Brasil (Kroton/Anhanguera, Estácio, Ser Educacional, Laureate, Anima), há a percepção de que os seguintes fatores constituirão alavancas para a continuidade de crescimento do setor:

1. Crescimento do ensino à distancia, com menor custo por aluno, que aumenta o público-alvo das empresas de ensino e sua rentabilidade.
2. Alternativas atrativas de financiamento (Prouni e FIES) que possibilitam às classes de menor renda acesso ao ensino superior;
3. Expansão do segmento de trabalhadores que buscam cursar a universidade;

4. Fragmentação do mercado, que oferece oportunidades de crescimento por aquisição e fusão.

Em relação ao primeiro fator, destaca-se o fato de que a quantidade de matrículas em cursos de Educação À Distância (EAD) tem crescido em proporção significativamente maior do que as matrículas em cursos presenciais. De acordo com o Censo Educacional de 2012, o número de ingressos em cursos de educação à distância aumentou 63,2% entre 2009 e 2012 (com uma taxa média de incremento anual de 17,7%), enquanto a taxa de ingressos em cursos de graduação presenciais apresentou, para o mesmo período, um aumento de 8,4% ao ano.

Como já exposto anteriormente, o fato da aquisição de um diploma superior no Brasil representar significativos ganhos salariais é também considerado um fator de potencial expansão do ensino superior privado pelas companhias atuantes no setor. Segundo a Consultoria Hoper, o aumento no número de alunos que trabalham durante o dia e estudam à noite deve contribuir com o crescimento do ensino superior:

Em 2011, o número de alunos matriculados no ensino superior noturno atingiu 3,64 milhões, representando quase 54% dos alunos matriculados. Adicionalmente, o crescimento anual composto do número de alunos matriculados em cursos noturnos foi de 9,5%, significativamente maior que o de cursos diurnos, que foi de 3,8%, ambos para o período de 2002 a 2010 (Hoper Educacional).

O aumento de alternativas educacionais à população de renda média e baixa também contribuiriam com o crescimento do número de trabalhadores no ensino superior (exemplo dos cursos à distância, que apresentam mensalidades mais baixas).

No referente à fragmentação do mercado e às possibilidades de aquisição, a Consultoria Hoper nos fornece os seguintes dados: em 2012, as 10 maiores instituições privadas de ensino superior no Brasil eram responsáveis por 34,8% do total de alunos matriculados no setor privado (aproximadamente 1,79 milhões de alunos), enquanto as instituições privadas restantes eram responsáveis por 65,2% do total de alunos matriculados (aproximadamente 3,37 milhões de alunos). Desse modo, o mercado ainda apresenta grande margem para operações de aquisição e fusão, o que se tem observado recentemente. Dentre as vantagens que as instituições de maior porte possuem ao realizar as aquisições encontram-se os ganhos de escala, redução de custos em função da centralização administrativa e maior acesso a capital para financiar investimentos, o

que não necessariamente representa vantagens ao consumidor, que encontrará um mercado cada vez mais oligopolizado.

Tomemos a Kroton Educacional como exemplo, considerada a maior rede de ensino privado brasileira: seu valor de mercado a fazia figurar entre as 20 maiores capitalizações do Brasil. Em 2013, a Kroton realizou uma fusão com a Anhanguera, consolidando sua hegemonia no setor do ensino superior privado, passando a contar com 125 universidades de terceiro ciclo.

Em 2014, 59% dos alunos da empresa Kroton/Anhanguera eram beneficiários do FIES. A partir desse dado pode-se imaginar o impacto das restrições implementadas pelo programa aos rendimentos da empresa. Por conta disso, e visando reverter a situação, com as mudanças no FIES, a Kroton prontamente desenvolveu um programa de crédito próprio chamado Parcelamento Especial Privado (PEP), no qual o estudante paga 10% da mensalidade e financia os 90% restantes sem juros adicionais. O programa é uma medida temporária, mas assemelha-se a medidas tomadas por outras instituições privadas no sentido de substituir o crédito governamental por um serviço similar privado, à imagem do que vimos ocorrer nos EUA.

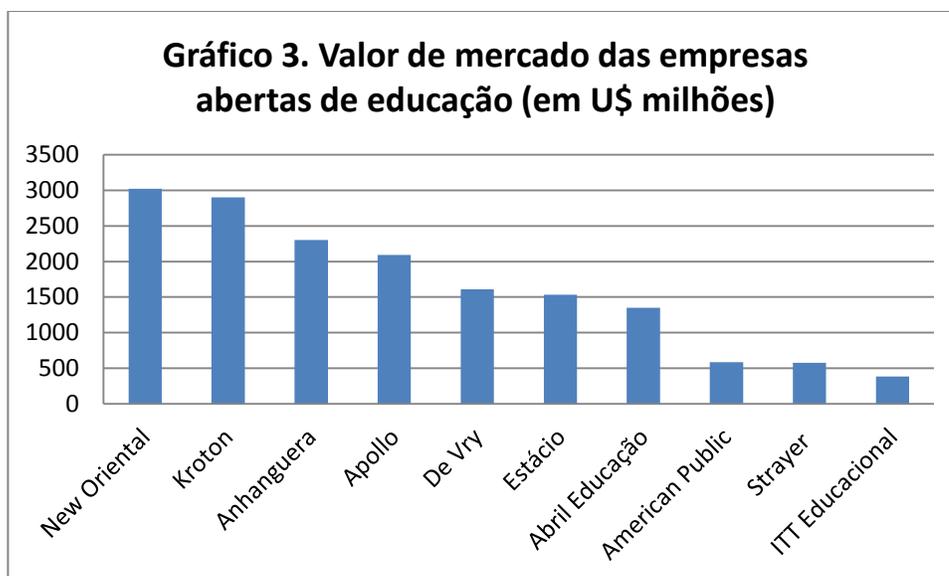
Frente a uma demanda por crédito que apresentava uma tendência crescente, e que em parte deixou de ser suprida pelo setor público, coube ao setor privado oferecer seus serviços aos estudantes sem financiamento. A própria Kroton/Anhanguera, além de seu sistema de financiamento próprio, desenvolvido quase como medida emergencial em início de 2015, já anunciou que fará parceria com um grande banco para oferecer crédito educacional a seus estudantes. Dentre os bancos cotados encontram-se o Bradesco, o Santander e o Itaú (Isto é, 15/06/2015).

Uma das principais linhas de crédito privado no setor é a PraValer, gerida pela Ideal Invest, e que tem como sócio o ex-presidente do Banco Central Armínio Fraga (Almeida, 2012). Segundo o site da empresa, acessado em novembro de 2015, a PraValer beneficia 50 mil alunos, totalizando mais de R\$ 1 bilhão de reais em mensalidades financiadas. Após as mudanças do FIES, a empresa declarou ter aumentado sua meta para R\$ 3 bilhões em empréstimos (Setti, Renan. Folha, 30/03/2015). Os pré-requisitos para a contratação de crédito são: não ter restrições de crédito no Serviço de Proteção ao Crédito –SPC ou no SERASA e estar com o CPF regular; ter um fiador com renda mínima de um salário mínimo; e apresentar renda de pelo menos 2,5 o valor da mensalidade do curso a ser financiado, podendo esta renda ser composta pela renda do

fiador mais a do beneficiário, ou somente do fiador, caso o beneficiário não esteja trabalhando no momento.

As condições, contudo, diferem consideravelmente das do FIES. Os alunos devem pagar mensalmente metade do valor da mensalidade mais os encargos financeiros, que são: o Imposto sobre Operações Financeiras –IOF, mais os juros, que podem chegar a 26,28% ao ano. Além disso, diferentemente do FIES, nesta modalidade de crédito privado não há período de carência e a dívida deve ser quitada em no máximo o dobro do tempo de duração do curso a ser pago.

Vale ressaltar que não são apenas as empresas nacionais que se beneficiam das transferências governamentais realizadas por meio do FIES. O Apollo Internacional, considerado o maior grupo internacional de educação no mundo, tem-se feito cada vez mais presente no ensino superior brasileiro. Primeiramente o grupo adquiriu a Anhanguera Educacional, que posteriormente realizou fusão com a Kroton. Atualmente estima-se que 70% do controle da Kroton/Anhanguera encontre-se em mãos de estrangeiros. Em pesquisa realizada no site da Bolsa de Valores de São Paulo – Bovespa, observou-se que os grupos que isoladamente detêm a maior porcentagem de ações da empresa são o Capital World Investors (EUA), o Coronation Fund Managers (África do Sul), o Oppenheimer Funds (EUA) e o Gic Private Limited (Cingapura). O gráfico 3, extraído de uma reportagem publicada em novembro de 2012 em uma revista de negócios, situa os grupos educacionais de capital aberto no país entre os maiores de mundo, perdendo apenas para o grupo chinês New Oriental. Levando-se em conta que a avaliação se deu antes da fusão entre a Kroton e a Anhanguera, provavelmente o novo grupo hoje ocuparia a primeira posição.



Fonte: www.marketingnacias.com.br (acessado em janeiro de 2016)

O preço das ações da Kroton mais que quadruplicou desde que a reportagem acima foi publicada, até novembro de 2014. A tendência crescente de valorização começou a dar indícios de queda em início de 2015, com a divulgação das alterações realizadas pelo MEC no FIES com o intuito de torná-lo mais restritivo, o que, contudo, não subtrai o notável ganho financeiro que os grupos educacionais tiveram com a expansão do programa.

A Estácio, segundo maior grupo educacional do país depois da Kroton/Anhanguera, também possui uma composição acionária com grande presença estrangeira. Os três principais grupos acionistas da empresa são: Oppenheimer Funds, Coronation Fund Managers e o Lazard Asset Management (Boston/Londres). Também vinculado ao FIES, o financiamento de um curso de medicina pela Estácio pode gerar um endividamento de R\$ R\$ 550.423,31 (Anexo 2). Na página da empresa na Bovespa há diversos informes aos investidores sobre a situação do FIES. Em 27/01/2016 a empresa divulgou nota afirmando que o MEC, o FNDE e o FIES “publicaram, nesta data, por meio do portal FIES Seleção, que a Estácio poderá ofertar 25.199 vagas referentes a novos contratos FIES no ciclo de captação do primeiro semestre de 2016”.

Como afirmado pelo discurso oficial dos próprios grupos educacionais, o crescimento e valorização financeira que estes apresentam nos últimos anos é em grande medida devedor ao FIES, que hoje representa o maior gasto federal com educação (à exceção dos gastos com

peçoal) (Mendes, 2015). O orçamento federal estimado para 2016 prevê um gasto de R\$18,8 bilhões com o FIES⁴⁷, que dificilmente será cumprido em função dos cortes orçamentários previstos para o ano, mas que de qualquer maneira chama a atenção por seu volume.

3.5 Considerações Finais

As políticas de acesso ao ensino superior no Brasil sempre estiveram vinculadas aos interesses desenvolvimentistas do país e historicamente apresentaram um caráter excludente. Apenas com a CF 88 a gratuidade do ensino superior público passa a ser garantida enquanto direito. Contudo, assim como anteriormente à garantia desse direito, o crédito não apenas prevalece como recurso de inserção no sistema, mas expande-se celeremente como instrumento de acesso à universidade, contrariando os preceitos constitucionais.

As transferências públicas para o setor privado de ensino superior, também institucionalizadas e garantidas pela CF 88, sofrem um aumento substancial com as novas regras estabelecidas para o FIES em 2010, o que se soma ao gasto tributário realizado com o mesmo setor por conta de políticas de bolsa estudantil como o Prouni⁴⁸. Tais transferências favorecem empresas cujos lucros, muitas vezes, sequer são investidos em território nacional, já que ocorre uma internacionalização crescente do setor.

Ademais, a educação, que passou a ser concebida como política universal com a nova Carta de 1988, continua sendo um *locus* reprodutor de desigualdades. No âmbito do ensino superior identificamos algumas razões para isso. Primeiramente, a política de crédito estudantil, identificada como “política de frente” dos governos petistas para aumentar o acesso à universidade, apresenta algumas limitações. Dentre elas encontra-se o tipo de empréstimo adotado, de caráter hipotecário, que gera uma dívida “rígida” a seus devedores, insensível às contingências econômicas e do mercado de trabalho nacionais, levando a altos níveis de inadimplência, como mostrado pela experiência de outros países e a própria experiência nacional do CREDUC.

⁴⁷ Dado obtido no sítio: www.orcamentofederal.gov.br em janeiro de 2016.

⁴⁸ Em 2014 R\$ 4 bilhões deixaram de ser arrecadados por conta de isenções no Imposto de Renda da Pessoa Física em virtude de gastos realizados com educação privada.

De fato na última década tem-se observado um aumento da participação da população de menor renda no ensino superior público e privado. A garantia de acesso ao ensino superior privado não garante, contudo, sua conclusão e nem uma boa inserção no mercado de trabalho. Sendo as universidades públicas as de melhor qualidade e mais frequentadas por indivíduos de mais alto poder aquisitivo, estes continuarão a ter maiores chances de obter os melhores postos de trabalho posteriormente, sem contar o fato de se formarem sem o peso de uma dívida de valores que pode alcançar valores astronômicos.

Como colocado por Ribeiro (2004), renda, formação e riqueza dos pais são fatores ainda determinantes na probabilidade de que um indivíduo ingresse e conclua uma universidade. Sendo assim, as políticas de democratização de acesso ao ensino superior por meio de financiamentos não seriam suficientes no processo de rompimento do ciclo de desigualdade intergeracional, havendo necessidade de que a redução das desigualdades dos demais fatores citados também seja enfrentada. Além disso, a formação de profissionais sem um mercado de trabalho capaz de recebê-los com postos de trabalho suficientes e com uma remuneração justa, quebram com a expectativa de retorno da formação em nível superior e afetam negativamente o resultado de políticas como o FIES.

CONCLUSÃO

Essa dissertação teve como objetivo problematizar um tipo de política social que atua por meio do endividamento familiar. Ao abordar diferentes aspectos - teóricos, políticos e históricos - que desembocam em um determinado desenho de política, espera-se apreendê-la em um sentido mais amplo e assim criar possibilidades para que esta seja analisada de uma forma mais crítica.

Como vimos no primeiro capítulo desse trabalho, o discurso neoliberal de separação das esferas econômicas e social teria a função de "desresponsabilizar" o Estado de proteger seus cidadãos da excessiva vulnerabilidade ao mercado. As políticas de *welfare state*, além de promoverem a desmercantilização da reprodução social e oferecerem segurança aos indivíduos, tinham como potencial a diminuição de desigualdades econômicas e sociais inerentes ao sistema econômico capitalista. Com o advento do *workfare state*, observamos o surgimento de uma nova lógica de intervenção estatal que passa a priorizar transferências em dinheiro e a vinculação dos benefícios sociais à inserção no mercado de trabalho, o que acaba por mercantilizar estes benefícios. Em meio a um novo arranjo econômico em que o mercado financeiro adquire crescente protagonismo, faz-se pertinente a utilização de um novo conceito para caracterizar o papel adquirido pela política social nesse contexto, justificando a introdução do conceito de *debtfare state* (SOEDERBERG, 2012).

A discussão teórica acerca de modelos de intervenção estatal e justiça social nos permite compreender quais os valores e ideias que se encontram por trás das tomadas de decisão estatal e quais suas implicações nas desigualdades econômicas e sociais de um país. Embora ainda haja muita disputa sobre o tema de qual seria o modelo ideal de Estado, a teoria, combinada com a análise de nossa própria história e de casos internacionais semelhantes, nos permite sistematizar algumas conclusões iniciais.

As políticas sociais baseadas em transferências monetárias, a exemplo do Bolsa-Família, e que encontram-se articuladas a políticas de inclusão financeira, são características de um modelo de proteção social que tende a individualizar a responsabilidade pela reprodução social. O surgimento desse tipo de política no Brasil ocorre paralelamente a uma intensa interlocução com agências multilaterais que explicitamente defendem a inserção financeira como solução à pobreza. Entendemos o papel que tais políticas apresentam na geração de lucro num contexto de

globalização e financeirização da economia, porém ainda não estão claras as possíveis consequências dos riscos sociais nelas implicados.

Indicamos, portanto, nessa conclusão, que o Brasil, seguindo uma tendência internacional de inclusão via mercado financeiro, tem utilizado essa lógica como política de frente do ensino superior brasileiro, o que questionamos por razões de eficiência assim como de justiça social. A fim de se obterem mais dados sobre essa realidade seria necessária uma análise que nos permitisse conhecer, em relação à origem socioeconômica dos indivíduos beneficiários de empréstimos governamentais, quais os cursos escolhidos, qual a qualidade das instituições frequentadas e por fim, como se dá a inserção no mercado de trabalho após a graduação, o que, contudo, por inexistência de tal informação, ficará para uma próxima empreitada.

Por ora, e a partir do presente trabalho, podemos fazer as seguintes afirmações: como visto, a educação, e sobretudo a educação superior, é um importante fator de distinção no Brasil. Não apenas pelo aspecto do desenvolvimento pessoal em nível científico e cultural, mas pelo seu potencial de ascensão econômica. A CF 88 tornou universal o direito à educação gratuita, porém com uma insuficiente provisão de vagas frente à demanda existente, o ensino pago acabou se tornando a única opção para muitas pessoas, notadamente aquelas cuja formação pretérita, na escola primária e secundária, foi deficiente.

A questão da desigualdade no ensino superior não é apenas uma questão de oferta de vagas. Há outros tipos de desigualdades que precisam ser contornadas a fim de se democratizar o acesso a esse nível de ensino e impedir a continuidade de desigualdades intergeracionais (RIBEIRO, 2011), o que perpassa as questões do acesso por meio do exame vestibular, a importância das cotas econômicas e raciais, a má distribuição de renda no país (CORBUCCI, ano), entre outras.

No tocante às políticas de crédito estudantil, elas não respondem à questão da qualidade do ensino oferecido à população de baixa renda e à questão da permanência no ensino superior. Nos EUA, em que a expansão dos financiamentos privados levou o governo à na crise de 2008 injetar bilhões de dólares no setor sob o pretexto de evitar a falência das empresas responsáveis pelos empréstimos, ficou claro o risco de surgimento de uma “bolha” de endividamento. O Chile é outro exemplo de insustentabilidade de programas de crédito estudantil não-contingentes à renda. O crédito não federal ofertado nesse país, com taxas de juros semelhantes à do FIES,

levou milhares de manifestantes às ruas entre 2011 e 2012, culminando na alteração da legislação chilena referente ao financiamento do ensino superior.

Políticas como o FIES atuam como fomentadoras da iniciativa privada ao invés de atuarem no sentido de fornecer educação gratuita e de qualidade para todos. Por mais que seja um empréstimo supostamente a ser restituído ao Estado, em condições relativamente vantajosas, experiências em outros países e a própria experiência nacional com o CREDUC demonstram que poucas pessoas conseguem arcar com as despesas de suas dívidas após formadas, tornando no mínimo incerto que os valores emprestados retornarão aos cofres públicos. O tipo de empréstimo hipotecário e não contingente à renda é um agravante neste processo pois desconsidera a conjuntura econômica que o indivíduo encontrará após a formatura.

Não se exclui a importância do setor privado na provisão de ensino superior, que poderia até apresentar vantagens de eficiência econômica, como colocado por Barr (2004). Porém, esta dissertação apontou que a regulação do programa efetuada pelo Estado mostrou-se insuficiente, por exemplo, no que diz respeito à qualidade dos cursos oferecidos, ao controle dos reajustes das mensalidades e à diminuição das desigualdades inter-regionais, o que é exemplificado pelo mau desempenho das regiões norte e nordeste no ENEM, novo critério para obtenção de financiamentos. Além disso, o aumento dos trancamentos de cursos nas universidades privadas é um outro problema que deverá ser enfrentado em breve pelos gestores do programa.

Ficou claro também o papel de “alavanca” do setor privado que esta política representa, tornando a existência de algumas instituições privadas altamente dependente do repasse de recursos públicos. Ao tornar o FIES, mesmo em meio a um cenário de ajuste fiscal, o segundo maior gasto público em educação, o governo aponta em que sentido está atuando. Favorecendo não apenas o setor privado, como amplamente o setor financeiro, em que são negociadas as ações dos principais grupos educacionais atuantes no Brasil.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Alliance for Financial Inclusion. Maya Declaration: The AFI network commitment to financial inclusion, 2012.

Alliance for Financial Inclusion. Bank of Brazil official says AFI membership key to formation of GPFI, 2012b.

Alliance for Financial Inclusion. Good business and good policy: G20/IIF meeting discusses advantages of PPPs for financial inclusion, 2014.

Alliance for Financial Inclusion. Turkish G20 Presidency agenda sees financial inclusion as cornerstone of inclusive growth, 2015.

ALMEIDA, Silvia Maria Leite de. Gratuidade da Educação Superior: Direito conquistado ou privilégio concedido? In: SIMPÓSIO BRASILEIRO DE POLÍTICA E ADMINISTRAÇÃO DA EDUCAÇÃO, 23, 2007, Porto Alegre. Anais eletrônicos. Porto Alegre: ANPAE; UFRGS, 2007.

ASHFORD, Douglas. The Emergence of the Welfare States. Basil Blackwell, Oxford, 1986.

AURELIANO, L.; DRAIBE, S. “A Especificidade do “Welfare State” Brasileiro”. In: MPAS/CEPAL Projeto: A Política Social em Tempo de Crise: Articulação Institucional e Descentralização, Volume I – Reflexões Sobre a Natureza do Bem-Estar. Brasília, 1989.

AZEVEDO, S. “Vinte e Dois Anos de Política de Habitação Popular (1964-86): Criação, Trajetória e Extinção do BNH”. Rev. Adm. Públ., Rio de Janeiro, 22(4): 107-119, 1988.

BARR, Nicholas. The Economics of the Welfare State. Oxford, 2004.

BASTOS, Pedro Paulo. A economia política do novo-desenvolvimentismo e do social desenvolvimentismo. Economia e Sociedade, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 779-810, dez. 2012.

BATISTA, Paulo. Vulnerabilidade externa da economia brasileira. Estudos Avançados, 16 (45), 2002.

BERTOLA, L.; OCAMPO, J.A. “The Economic Development of Latin America Since Independence (Initiative for Policy Dialogue)”. Oxford University Press, 2012.

BEVERIDGE W. The Beveridge Report. Full Employment and Allied Services, 1942. Miméo.

BIANCARELLI, André. A Era Lula e sua questão econômica principal: crescimento, mercado interno e distribuição de renda. Revista do Instituto de Estudos Brasileiros, Brasil, n. 58, p. 263-288, 2014.

BIELSCHOWSKY, R. Pensamento Econômico Brasileiro- o ciclo ideológico do desenvolvimentismo, Rio de Janeiro: Contraponto, 2010;

BIELSCHOWSKY, R. Estratégia de desenvolvimento e as três frentes de expansão no Brasil: Um desenho conceitual. Revista Economia e Sociedade, vol 21, número especial, 2012.

BIELSCHOWSKY, R.; MUSSI, C. Padrões de desenvolvimento na economia brasileira: a era desenvolvimentista (1950-1980) e depois (1981-2003 e 2004-2010). Brasília, CCGE-CEPAL, mimeo, 2012.

- “El pensamiento desarrollista en Brasil: 1930-1964 y anotaciones sobre 1964-2005”. In: Brasil y Chile, una mirada hacia America Latina. Santiago do Chile: RIL editores, 2006.

BRIGGS, A. The Welfare State in Historical Perspective, 1969. In: PIERSON, C.; CASTLES, F. The Welfare State Reader. United States: Blackwell Publishing Inc. Página 18-3, 2003.

BRUNO, M; DIAWARA, H; ARAÚJO, E; REIS, A; RUBENS, M. *Finance-led Growth Regime* no Brasil: estatuto teórico, evidências empíricas e consequências macroeconômicas. *Revista de Economia Política* vol.31, n.5, pp-730-750, Edição especial, 2011.

BURGARELLI, R., SALDAÑA, P. O governo banca 1/3 do FIES e gasto chegará a R\$17, 6 bilhões. O Estado de S.P, São Paulo, 1/03/2015.

CARNEIRO, Dionísio e MODIANO, Eduardo. "Ajuste Externo e Desequilíbrio Interno: 1980-1984" em A Ordem do Progresso, Organização de Marcelo de Paiva Abreu, Editora Campus, 1990.

CARNEIRO, R. Desenvolvimento em crise: a economia brasileira no último quarto do século XX. São Paulo: Ed.Unesp/Ed.Unicamp, 2002.

CARVALHO, José Murilo de. Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

- CASTRO, Claudio de Moura; RIBEIRO, Sérgio Costa. Desigualdade social e acesso à universidade- dilemas e tendências. *Revista Forum*, vol.4, 1979.
- CASTRO, Antonio B. & SOUZA, Francisco E. P.: *A Economia Brasileira em Marcha Forçada*. São Paulo: Paz e Terra, 2004 [1985].
- CLARKE, Simon. Crise do fordismo ou crise da social-democracia? *Lua Nova*, n.24, 1991 [1990].
- CORAZZA, Gentil. A Superinflação brasileira em 1989: Notas e comentários. *Revista eletrônica FEE*, v.17, n.4 1990.
- CORBUCCI, Paulo Roberto. Financiamento e democratização do acesso à educação superior no Brasil: da deserção do Estado ao projeto de reforma. *Educ. Soc.*, Campinas, vol. 25, n. 88, p. 677-701, Especial - Out. 2004.
- CUNHA, L. A. *A Universidade Temporã. O Ensino Superior da Colônia à Era Vargas*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1980.
- *A universidade crítica*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1982.
 - *A universidade reformada: o golpe de 1964 e a modernização do ensino superior*. Rio de Janeiro: Francisco Alves, 1988.
 - *Educação, estado e democracia no Brasil*. São Paulo: Cortez, 1991.
- CUNHA, Marcus Vinicius. A Educação no período Kubitschek: os Centros de Pesquisas do Inep. In: *Revista Brasileira de Estudos Pedagógicos*, v. 72, n. 171, p.175-195, maio/ago, 1991.
- DEDECCA, C., JUNGBLUTH, A., TROVÃO, C. A queda recente da desigualdade: relevância e limites. *Anais do XXXVI Encontro Nacional da ANPEC*.
- DÍAZ, Sebastián. A reforma neoliberal da educação superior no Chile em 1981. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol.20, n.57, fev. 2005.
- DOUGLAS-GABRIEL, Danielle. Obama plans to make it easier to pay your students loans. *The Washington Post*, Washington D.C, 10/3/2015.
- DRAIBE, Sônia. *O Welfare State no Brasil: Características e Perspectivas*. Caderno de Pesquisa, Campinas, NEPP/Unicamp, n. 8, 1993.
- ESPING-ANDERSEN, Gosta. "As Três Economias Políticas do Welfare State". Em *Lua Nova*, n.24, 1991.
- FAGNANI, Eduardo. Tensão entre paradigmas: notas sobre a política social no Brasil (1988/2008). *Ciência & Saúde Coletiva*, 14(3):707-719, 2009.

- FAGNANI, E; VAZ, F. Seguridade Social, Direitos Constitucionais e Desenvolvimento. In: Fonseca A. e Fagnani E. *Políticas Sociais, Desenvolvimento e Cidadania, Vol.II*. São Paulo: Editora Fundação Perseu Abramo, 2013.
- FERNANDES, Florestan. Universidade brasileira: Reforma ou Revolução?. Editora Alfa-Omega, 1979.
- FORMENTI, Lígia. MEC suspende vestibular de 27 graduações com má qualidade. O Estado de S.P, publicado em 19/12/2014.
- FRASER, Nancy. Can societies be commodities all the way down? Polanyian reflections on capitalist crisis. Fondation Maison des Sciences de l'homme. Working Paper-2012-18. 2012.
- FURTADO, Celso. Formação Econômica do Brasil, 1959.
- FURTADO, C. Subdesenvolvimento e estagnação na América Latina. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1968.
- GAMA, Vanessa. Programas de financiamento estudantil – Democratização do acesso ao ensino superior no Brasil. Monografia, IE/UFRJ, setembro de 2010.
- GENTIL, D.; MARINGONI, G. A Constituição de 1988 e a Seguridade Social: uma disputa em meio à financeirização do Estado. In: Vaz FT, Musse JS, Santos RF, organizadores. *20 Anos da Constituição cidadã: avaliação e desafios da seguridade social*. Brasília: ANFIP, 2008.
- GIAMBIAGI, F. Estabilização, Reformas e Desequilíbrios Macroeconômicos: Os anos FHC (1995-2002). Em: *Economia Brasileira Contemporânea*, org. de Giambiagi, Hermann, Castro e Villela. Editora Campus, 2005.
- GIAMBIAGI, F. Rompendo com a ruptura: O governo Lula (2003-2010). Em: *Economia Brasileira Contemporânea*, org. de Giambiagi, Hermann, Castro e Villela. Editora Campus, 2011.
- GIDDENS, Anthony. A terceira via: reflexões sobre o impasse político atual e o futuro da social-democracia. Editora Record, Rio de Janeiro, 1998.
- GILBERT, Neil. (2004). *The Transformation of the Welfare State*. NY: Oxford University Press.
- Global Partnership for Financial Inclusion. G20 Principles for Innovative Financial Inclusion – Executive Brief. AIF, 2011.
- GUTTMANN, Robert; PLIHON, Dominique. O endividamento das famílias no cerne do capitalismo conduzido pelas finanças. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 17, Número especial, p. 575-610, dez. 2008.

HACKER, J. ‘Privatizing Risk Without Privatizing the Welfare State: the Hidden Politics of Social Policy Retrenchment in the United States’, *American Political Science Review* 98 (2): 243–60, 2004

HERMANN, Jennifer. Liberalização e desenvolvimento financeiro: lições da experiência brasileira no período 1990-2006. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 19, n. 2 (39), p. 257-290, 2010.

HERNÁNDEZ, Vladimir. Por que es tan cara la Universidad en Chile? In: BBC Mundo, publicado em 16/05/2012.

HOLZMAN R. & JORGENSEN S. Social Risk Management: A new conceptual framework for Social Protection, and beyond. World Bank, Social Protection Discussion Paper 6, 2000.

KERSTENETZKY, Célia Lessa. O Estado do Bem-Estar Social na Idade da Razão. Rio de Janeiro: Editora Campus, 2012.

KRIPPNER, G. Capitalizing on crisis: The political origins of the rise of finance. Harvard University Press, 2012.

KRUGMAN, P. The conscience of a liberal. W. W. Norton & Company: Nova York, 2007.

JESSOP, B. Towards a Schumpeterian Workfare State? Preliminary Remarks on Post- Fordist Political Economy. *Studies in Political Economy*, v. 40, p. 7 – 40, 1993.

LAVINAS, Lena. The 21st Century Welfare. *New Left Review* n. 84, p. 4-40, 2013.

- Notas sobre os Desafios da Redistribuição no Brasil. In: Fonseca A. e Fagnani E. *Políticas Sociais, Desenvolvimento e Cidadania*. Vol. I, p.99-143, 2013.

- Brazil: A new path to equality?. Watson Institute, Brown University, 2014.

- “Modelo Social” em crise. *Revista Política Social e Desenvolvimento* 18, Ano 03, Maio de 2015.

LAVINAS, Lena; GARCIA, Enrique. Programas sociais de combate à fome: o legado dos anos de estabilização econômica. Rio de Janeiro: Editora Universidade Federal do Rio; 2004.

LESSA, C. “Quinze Anos de Política Econômica”. Brasiliense, 1983.

LEYSHON, A.; THRIFT, N. Geographies of Financial Exclusion: Financial Abandonment in Britain and the United States. *Transactions of the Institute of British Geographers, New Series*, 20(3): 312-41, 1995.

MARSHALL, Thomas. *Cidadania, Classe Social e Status*. Rio de Janeiro: Editora Zahar, [1950] 1967.

MENDES, Marcos. O Governo Federal gasta pouco com educação? In: *Brasil: Economia e Governo*. Publicado em 20/04/2015.

NASCIMENTO, Paulo A. Meyer. Crédito Educativo com amortizações contingentes à renda: uma alternativa para a reformulação do financiamento estudantil no Brasil. *Revista RADAR*, n. 41, out. 2015.

NOZICK, Robert. *Anarchy, State and Utopia*. Basic Books, New York, 1974.

OIT. Relatório Bachelet. *Social Protection Floor for a Fair and Inclusive Globalisation*. Geneva, 2011.

OLIVEIRA, Bruno. *Desenvolvimento econômico e provisão de bens e serviços públicos: considerações teóricas e evidências históricas*. Dissertação de mestrado, IE, UFRJ, 2015.

POCHMANN, Márcio. *O Mito da Grande Classe Média: Capitalismo e Estrutura Social*. São Paulo: Boitempo, 2014.

POLANYI, K. *A Grande Transformação*. Rio de Janeiro: Campus, [1944] 1980.

RAWLS, John. *Uma Teoria da Justiça*. São Paulo: Martins Fontes, [1971] 2008.

REYES, Claudio. Chile aprova Ensino Superior gratuito a partir de 2016. *Revista Exame*, 23/12/2015.

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. Desigualdade de oportunidade e resultados educacionais no Brasil. *DADOS – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, vol. 54, no 1, pp. 41 a 87, 2011.

RIBEIRO, Sérgio Costa. Quem vai para a universidade. *Revista Ciência Hoje*, ano 1, n.4. jan/fev 1983.

SABOIA, João. Efeitos do salário mínimo sobre a distribuição de renda no Brasil no período 1995/2005 – resultados de simulações. *Econômica*, Rio de Janeiro, vol.9, n. 2, 2007.

SAMPAIO, Helena. O setor privado de ensino superior no Brasil: continuidades e transformações. Ensino Superior, UNICAMP, 2011.

SALDAÑA, Paulo. Mais universitários trancam curso do que concluem graduação. Folha de S.P, São Paulo, 7/3/2016.

SALLUM JR, Brasília. O Brasil sob Cardoso: neoliberalismo e desenvolvimentismo. Tempo Social, vol.11, n.2, fev. de 2000.

SALMI, Jalmi. The challenge of sustaining student loan system: Colombia and Chile. International Higher Education, n. 72, p. 21-23, 2013.

SALVADOR, Evilásio. Fundo público e políticas sociais na crise do capitalismo. Revista Serviço Social e Sociedade. São Paulo, n. 104, p. 605-631, out./dez. 2010.

SANTOS, Wanderley Guilherme. Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira. Rio de Janeiro: Campus, 1979.

SERRANO, F e SUMMA, R. A Desaceleração Rudimentar da Economia Brasileira desde 2011, IE/UFRJ, mimeo, 2011.

SETTI, Renan. Aluno que ficar de fora do novo FIES pagará 15% mais. O Globo, Rio de Janeiro, 30/03/2015.

SILVA, Ricardo Gonçalves. Do Welfare ao Workfare ou da política social keynesiana/fordista à política social schumpeteriana/pós-fordista. Tese de Doutorado, ICH/UNB, 2011.

SILVA, Vivian Garrido. Distribuição de renda e crescimento econômico: uma análise à luz da financeirização brasileira. Tese de Doutorado, FEA/USP, 2014.

SIMÕES, André. A centralidade das políticas sociais no capitalismo: uma análise do caso britânico (1945-2010). Tese de Doutorado, IE/UFRJ, 2012.

SINGER, André. Os sentidos do lulismo: reforma gradual e pacto conservador. São Paulo: Companhia das Letras, 2012.

SOEDERBERG, Susanne. Debtfare States and the Poverty Industry: Money, Discipline and the Surplus Population. London: Routledge, 2014.

- Student Loans, Debtfare and the Commodification of Debt: The Politics of Securitization and the Displacement of Risk. Critical Sociology, vol 40(5), 689-709, 2014.

- Universalising financial inclusion and the Securitisation of development. Third World Quarterly. Vol. 34 Issue 4, p593-612. 20p, 2013.

- The politics of debt and development in the new millenium: an introduction. Third World Quarterly. Vol. 34 Issue 4, p535-546. 12p, 2013.

- The US Debtfare State and the Credit Card Industry: Forging Spaces of Dispossession. Antipode: Radical Journal of Geography, Vol. 45(2), pp. 493-512, 2013.

- The Mexican Debtfare State: Dispossession, Micro-Lending, and the Surplus Population. Globalizations, vol.9 issue 4, 2012.

SPOSATI, Aldaíza et al. Assistência social, seguridade e cidadania. In Fonseca A. e Fagnani E. Políticas Sociais, Desenvolvimento e Cidadania. Vol. II, 2012.

TAVARES, Maria da Conceição; SERRA, José. Além da estagnação. In: TAVARES, Maria da Conceição. Da substituição de importações ao capitalismo financeiro. Rio de Janeiro, Zahar, [1971] 1972.

TITMUSS, R. What is Social Policy? In: LEIBFRIED, S; MAU,S (Org). Welfare States: Construction, Deconstruction, Reconstruction I. Edward Elgar Publishing Limited, Masachussets, USA, [1974] 2008.

TRUMBULL, G. “Credit access and social welfare: The rise of consumer lending in the United States and France”. Politics and Society, 40(1), 9-34, 2012.

VAZQUEZ, Daniel. Modelos de classificação do welfare state: as tipologias de Titmuss e Esping-Andersen. Revista Pensamento e Realidade, v.21, 2007.

VELLOSO, Jacques. Políticas do MEC e recursos para o ensino no governo Collor. In: Revista Educação e Sociedade. Ano XIII, n. 42, p. 256-267, ago.1992.

VELOSO, F; VILLELA, A; GIAMBIAGI, F. Determinantes do “milagre econômico” brasileiro (1968-1973): Uma análise empírica. In: Revista Brasileira de Economia. Rio de Janeiro, v. 62 n. 2 / p. 221–246, Abr-Jun, 2008.

VIANNA, Maria Lúcia Teixeira Werneck. A americanização perversa da seguridade social no Brasil. Rio de Janeiro: Editora Revan, 1998.

WARREN, Amelia; WARREN, Elizabeth. The two-income trap: Why middle-class mothers and fathers are going broke. Basic Books, 2003.

WILTGEN, Julia. O preço de um novo aluguel em cada região de São Paulo. Revista Exame, São Paulo, 5/9/2013.

ANEXOS

ANEXO 1: Simulação do financiamento integral do curso de medicina da UNIMAR

Fase de utilização							
Código	5a74da0c8a1f70e08b56eec84bdc1174						
Início	05/01/2016						
Prazo (meses)	72						
Saldo inicial	R\$ 16.705,00						
Saldo final	R\$ 748.756,82						
Saldo anterior (R\$)	Juros (R\$)	Amortizado (R\$)	Parcela (R\$)	Liberado (R\$)	Saldo atual (R\$)	Nº parcela	Vencimento
16.705,00	0,00	0,00	0,00	8.352,50	25.057,50	-	05/04/2016
25.057,50	131,84	0,00	0,00	8.352,50	33.541,84	-	05/05/2016
33.541,84	176,48	0,00	150,00	8.352,50	41.920,82	1	05/06/2016
41.920,82	220,57	0,00	0,00	8.352,50	50.493,89	-	05/07/2016
50.493,89	265,68	0,00	0,00	8.352,50	59.112,07	-	05/08/2016
59.112,07	311,02	0,00	150,00	8.352,50	67.625,59	2	05/09/2016
67.625,59	355,82	0,00	0,00	8.352,50	76.333,91	-	05/10/2016
76.333,91	401,64	0,00	0,00	8.352,50	85.088,05	-	05/11/2016
85.088,05	447,70	0,00	150,00	8.352,50	93.738,25	3	05/12/2016
93.738,25	493,22	0,00	0,00	8.352,50	102.583,97	-	05/01/2017
102.583,97	539,76	0,00	0,00	8.352,50	111.476,23	-	05/02/2017
111.476,23	586,55	0,00	150,00	8.352,50	120.265,28	4	05/03/2017
120.265,28	632,79	0,00	0,00	8.352,50	129.250,57	-	05/04/2017

129.250,57	680,07	0,00	0,00	8.352,50	138.283,14	-	05/05/2017
138.283,14	727,60	0,00	150,00	8.352,50	147.213,24	5	05/06/2017
147.213,24	774,59	0,00	0,00	8.352,50	156.340,33	-	05/07/2017
156.340,33	822,61	0,00	0,00	8.352,50	165.515,44	-	05/08/2017
165.515,44	870,89	0,00	150,00	8.352,50	174.588,83	6	05/09/2017
174.588,83	918,63	0,00	0,00	8.352,50	183.859,96	-	05/10/2017
183.859,96	967,41	0,00	0,00	8.352,50	193.179,87	-	05/11/2017
193.179,87	1.016,45	0,00	150,00	8.352,50	202.398,82	7	05/12/2017
202.398,82	1.064,96	0,00	0,00	8.352,50	211.816,28	-	05/01/2018
211.816,28	1.114,51	0,00	0,00	8.352,50	221.283,29	-	05/02/2018
221.283,29	1.164,32	0,00	150,00	8.352,50	230.650,11	8	05/03/2018
230.650,11	1.213,61	0,00	0,00	8.352,50	240.216,22	-	05/04/2018
240.216,22	1.263,94	0,00	0,00	8.352,50	249.832,66	-	05/05/2018
249.832,66	1.314,54	0,00	150,00	8.352,50	259.349,70	9	05/06/2018
259.349,70	1.364,61	0,00	0,00	8.352,50	269.066,81	-	05/07/2018
269.066,81	1.415,74	0,00	0,00	8.352,50	278.835,05	-	05/08/2018
278.835,05	1.467,14	0,00	150,00	8.352,50	288.504,69	10	05/09/2018
288.504,69	1.518,02	0,00	0,00	8.352,50	298.375,21	-	05/10/2018
298.375,21	1.569,95	0,00	0,00	8.352,50	308.297,66	-	05/11/2018
308.297,66	1.622,16	0,00	150,00	8.352,50	318.122,32	11	05/12/2018
318.122,32	1.673,86	0,00	0,00	8.352,50	328.148,68	-	05/01/2019
328.148,68	1.726,61	0,00	0,00	8.352,50	338.227,79	-	05/02/2019

338.227,79	1.779,65	0,00	150,00	8.352,50	348.209,94	12	05/03/2019
348.209,94	1.832,17	0,00	0,00	8.352,50	358.394,61	-	05/04/2019
358.394,61	1.885,76	0,00	0,00	8.352,50	368.632,87	-	05/05/2019
368.632,87	1.939,63	0,00	150,00	8.352,50	378.775,00	13	05/06/2019
378.775,00	1.992,99	0,00	0,00	8.352,50	389.120,49	-	05/07/2019
389.120,49	2.047,43	0,00	0,00	8.352,50	399.520,42	-	05/08/2019
399.520,42	2.102,15	0,00	150,00	8.352,50	409.825,07	14	05/09/2019
409.825,07	2.156,37	0,00	0,00	8.352,50	420.333,94	-	05/10/2019
420.333,94	2.211,66	0,00	0,00	8.352,50	430.898,10	-	05/11/2019
430.898,10	2.267,25	0,00	150,00	8.352,50	441.367,85	15	05/12/2019
441.367,85	2.322,34	0,00	0,00	8.352,50	452.042,69	-	05/01/2020
452.042,69	2.378,51	0,00	0,00	8.352,50	462.773,70	-	05/02/2020
462.773,70	2.434,97	0,00	150,00	8.352,50	473.411,17	16	05/03/2020
473.411,17	2.490,94	0,00	0,00	8.352,50	484.254,61	-	05/04/2020
484.254,61	2.547,99	0,00	0,00	8.352,50	495.155,10	-	05/05/2020
495.155,10	2.605,35	0,00	150,00	8.352,50	505.962,95	17	05/06/2020
505.962,95	2.662,22	0,00	0,00	8.352,50	516.977,67	-	05/07/2020
516.977,67	2.720,17	0,00	0,00	8.352,50	528.050,34	-	05/08/2020
528.050,34	2.778,43	0,00	150,00	8.352,50	539.031,27	18	05/09/2020
539.031,27	2.836,21	0,00	0,00	8.352,50	550.219,98	-	05/10/2020
550.219,98	2.895,08	0,00	0,00	8.352,50	561.467,56	-	05/11/2020
561.467,56	2.954,27	0,00	150,00	8.352,50	572.624,33	19	05/12/2020

572.624,33	3.012,97	0,00	0,00	8.352,50	583.989,80	-	05/01/2021
583.989,80	3.072,77	0,00	0,00	8.352,50	595.415,07	-	05/02/2021
595.415,07	3.132,89	0,00	150,00	8.352,50	606.750,46	20	05/03/2021
606.750,46	3.192,53	0,00	0,00	8.352,50	618.295,49	-	05/04/2021
618.295,49	3.253,28	0,00	0,00	8.352,50	629.901,27	-	05/05/2021
629.901,27	3.314,34	0,00	150,00	8.352,50	641.418,11	21	05/06/2021
641.418,11	3.374,94	0,00	0,00	8.352,50	653.145,55	-	05/07/2021
653.145,55	3.436,65	0,00	0,00	8.352,50	664.934,70	-	05/08/2021
664.934,70	3.498,68	0,00	150,00	8.352,50	676.635,88	22	05/09/2021
676.635,88	3.560,25	0,00	0,00	8.352,50	688.548,63	-	05/10/2021
688.548,63	3.622,93	0,00	0,00	8.352,50	700.524,06	-	05/11/2021
700.524,06	3.685,94	0,00	150,00	8.352,50	712.412,50	23	05/12/2021
712.412,50	3.748,49	0,00	0,00	8.352,50	724.513,49	-	05/01/2022
724.513,49	3.812,16	0,00	0,00	8.352,50	736.678,15	-	05/02/2022
736.678,15	3.876,17	0,00	150,00	8.352,50	748.756,82	24	05/03/2022
Fase de carência							
Código	5a74da0c8a1f70e08b56eec84bdc1174						
Início	05/04/2022						
Prazo (meses)	18						
Saldo inicial	R\$ 748.756,82						
Saldo final	R\$ 821.997,78						
Saldo anterior (R\$)	Juros (R\$)	Amortizado (R\$)	Parcela (R\$)	Liberado (R\$)	Saldo atual (R\$)	Nº parcela	Vencimento

748.756,82	3.939,72	0,00	0,00	0,00	752.696,54	-	05/04/2022
752.696,54	3.960,45	0,00	0,00	0,00	756.656,99	-	05/05/2022
756.656,99	3.981,29	0,00	150,00	0,00	760.488,28	25	05/06/2022
760.488,28	4.001,45	0,00	0,00	0,00	764.489,73	-	05/07/2022
764.489,73	4.022,51	0,00	0,00	0,00	768.512,24	-	05/08/2022
768.512,24	4.043,67	0,00	150,00	0,00	772.405,91	26	05/09/2022
772.405,91	4.064,16	0,00	0,00	0,00	776.470,07	-	05/10/2022
776.470,07	4.085,54	0,00	0,00	0,00	780.555,61	-	05/11/2022
780.555,61	4.107,04	0,00	150,00	0,00	784.512,65	27	05/12/2022
784.512,65	4.127,86	0,00	0,00	0,00	788.640,51	-	05/01/2023
788.640,51	4.149,58	0,00	0,00	0,00	792.790,09	-	05/02/2023
792.790,09	4.171,41	0,00	150,00	0,00	796.811,50	28	05/03/2023
796.811,50	4.192,57	0,00	0,00	0,00	801.004,07	-	05/04/2023
801.004,07	4.214,63	0,00	0,00	0,00	805.218,70	-	05/05/2023
805.218,70	4.236,81	0,00	150,00	0,00	809.305,51	29	05/06/2023
809.305,51	4.258,31	0,00	0,00	0,00	813.563,82	-	05/07/2023
813.563,82	4.280,72	0,00	0,00	0,00	817.844,54	-	05/08/2023
817.844,54	4.303,24	0,00	150,00	0,00	821.997,78	30	05/09/2023
Fase de amortização							
Código	5a74da0c8a1f70e08b56eec84bdc1174						
Início	05/10/2023						
Prazo (meses)	216						

Saldo inicial	R\$ 821.997,78						
Saldo final	R\$ 0,00						
Saldo anterior (R\$)	Juros (R\$)	Amortizado (R\$)	Parcela (R\$)	Liberado (R\$)	Saldo atual (R\$)	N° parcela	Vencimento
821.997,78	4.325,10	2.053,06	6.378,16	0,00	819.944,72	31	05/10/2023
819.944,72	4.314,29	2.063,87	6.378,16	0,00	817.880,85	32	05/11/2023
817.880,85	4.303,43	2.074,73	6.378,16	0,00	815.806,12	33	05/12/2023
815.806,12	4.292,52	2.085,64	6.378,16	0,00	813.720,48	34	05/01/2024
813.720,48	4.281,54	2.096,62	6.378,16	0,00	811.623,86	35	05/02/2024
811.623,86	4.270,51	2.107,65	6.378,16	0,00	809.516,21	36	05/03/2024
809.516,21	4.259,42	2.118,74	6.378,16	0,00	807.397,47	37	05/04/2024
807.397,47	4.248,27	2.129,89	6.378,16	0,00	805.267,58	38	05/05/2024
805.267,58	4.237,07	2.141,09	6.378,16	0,00	803.126,49	39	05/06/2024
803.126,49	4.225,80	2.152,36	6.378,16	0,00	800.974,13	40	05/07/2024
800.974,13	4.214,48	2.163,68	6.378,16	0,00	798.810,45	41	05/08/2024
798.810,45	4.203,09	2.175,07	6.378,16	0,00	796.635,38	42	05/09/2024
796.635,38	4.191,65	2.186,51	6.378,16	0,00	794.448,87	43	05/10/2024
794.448,87	4.180,14	2.198,02	6.378,16	0,00	792.250,85	44	05/11/2024
792.250,85	4.168,58	2.209,58	6.378,16	0,00	790.041,27	45	05/12/2024
790.041,27	4.156,95	2.221,21	6.378,16	0,00	787.820,06	46	05/01/2025
787.820,06	4.145,26	2.232,90	6.378,16	0,00	785.587,16	47	05/02/2025
785.587,16	4.133,51	2.244,65	6.378,16	0,00	783.342,51	48	05/03/2025
783.342,51	4.121,70	2.256,46	6.378,16	0,00	781.086,05	49	05/04/2025

781.086,05	4.109,83	2.268,33	6.378,16	0,00	778.817,72	50	05/05/2025
778.817,72	4.097,90	2.280,26	6.378,16	0,00	776.537,46	51	05/06/2025
776.537,46	4.085,90	2.292,26	6.378,16	0,00	774.245,20	52	05/07/2025
774.245,20	4.073,84	2.304,32	6.378,16	0,00	771.940,88	53	05/08/2025
771.940,88	4.061,71	2.316,45	6.378,16	0,00	769.624,43	54	05/09/2025
769.624,43	4.049,52	2.328,64	6.378,16	0,00	767.295,79	55	05/10/2025
767.295,79	4.037,27	2.340,89	6.378,16	0,00	764.954,90	56	05/11/2025
764.954,90	4.024,95	2.353,21	6.378,16	0,00	762.601,69	57	05/12/2025
762.601,69	4.012,57	2.365,59	6.378,16	0,00	760.236,10	58	05/01/2026
760.236,10	4.000,12	2.378,04	6.378,16	0,00	757.858,06	59	05/02/2026
757.858,06	3.987,61	2.390,55	6.378,16	0,00	755.467,51	60	05/03/2026
755.467,51	3.975,03	2.403,13	6.378,16	0,00	753.064,38	61	05/04/2026
753.064,38	3.962,39	2.415,77	6.378,16	0,00	750.648,61	62	05/05/2026
750.648,61	3.949,68	2.428,48	6.378,16	0,00	748.220,13	63	05/06/2026
748.220,13	3.936,90	2.441,26	6.378,16	0,00	745.778,87	64	05/07/2026
745.778,87	3.924,06	2.454,10	6.378,16	0,00	743.324,77	65	05/08/2026
743.324,77	3.911,14	2.467,02	6.378,16	0,00	740.857,75	66	05/09/2026
740.857,75	3.898,16	2.480,00	6.378,16	0,00	738.377,75	67	05/10/2026
738.377,75	3.885,11	2.493,05	6.378,16	0,00	735.884,70	68	05/11/2026
735.884,70	3.872,00	2.506,16	6.378,16	0,00	733.378,54	69	05/12/2026
733.378,54	3.858,81	2.519,35	6.378,16	0,00	730.859,19	70	05/01/2027
730.859,19	3.845,55	2.532,61	6.378,16	0,00	728.326,58	71	05/02/2027

728.326,58	3.832,23	2.545,93	6.378,16	0,00	725.780,65	72	05/03/2027
725.780,65	3.818,83	2.559,33	6.378,16	0,00	723.221,32	73	05/04/2027
723.221,32	3.805,36	2.572,80	6.378,16	0,00	720.648,52	74	05/05/2027
720.648,52	3.791,83	2.586,33	6.378,16	0,00	718.062,19	75	05/06/2027
718.062,19	3.778,22	2.599,94	6.378,16	0,00	715.462,25	76	05/07/2027
715.462,25	3.764,54	2.613,62	6.378,16	0,00	712.848,63	77	05/08/2027
712.848,63	3.750,79	2.627,37	6.378,16	0,00	710.221,26	78	05/09/2027
710.221,26	3.736,96	2.641,20	6.378,16	0,00	707.580,06	79	05/10/2027
707.580,06	3.723,06	2.655,10	6.378,16	0,00	704.924,96	80	05/11/2027
704.924,96	3.709,09	2.669,07	6.378,16	0,00	702.255,89	81	05/12/2027
702.255,89	3.695,05	2.683,11	6.378,16	0,00	699.572,78	82	05/01/2028
699.572,78	3.680,93	2.697,23	6.378,16	0,00	696.875,55	83	05/02/2028
696.875,55	3.666,74	2.711,42	6.378,16	0,00	694.164,13	84	05/03/2028
694.164,13	3.652,47	2.725,69	6.378,16	0,00	691.438,44	85	05/04/2028
691.438,44	3.638,13	2.740,03	6.378,16	0,00	688.698,41	86	05/05/2028
688.698,41	3.623,72	2.754,44	6.378,16	0,00	685.943,97	87	05/06/2028
685.943,97	3.609,22	2.768,94	6.378,16	0,00	683.175,03	88	05/07/2028
683.175,03	3.594,65	2.783,51	6.378,16	0,00	680.391,52	89	05/08/2028
680.391,52	3.580,01	2.798,15	6.378,16	0,00	677.593,37	90	05/09/2028
677.593,37	3.565,28	2.812,88	6.378,16	0,00	674.780,49	91	05/10/2028
674.780,49	3.550,48	2.827,68	6.378,16	0,00	671.952,81	92	05/11/2028
671.952,81	3.535,61	2.842,55	6.378,16	0,00	669.110,26	93	05/12/2028

669.110,26	3.520,65	2.857,51	6.378,16	0,00	666.252,75	94	05/01/2029
666.252,75	3.505,61	2.872,55	6.378,16	0,00	663.380,20	95	05/02/2029
663.380,20	3.490,50	2.887,66	6.378,16	0,00	660.492,54	96	05/03/2029
660.492,54	3.475,30	2.902,86	6.378,16	0,00	657.589,68	97	05/04/2029
657.589,68	3.460,03	2.918,13	6.378,16	0,00	654.671,55	98	05/05/2029
654.671,55	3.444,68	2.933,48	6.378,16	0,00	651.738,07	99	05/06/2029
651.738,07	3.429,24	2.948,92	6.378,16	0,00	648.789,15	100	05/07/2029
648.789,15	3.413,73	2.964,43	6.378,16	0,00	645.824,72	101	05/08/2029
645.824,72	3.398,13	2.980,03	6.378,16	0,00	642.844,69	102	05/09/2029
642.844,69	3.382,45	2.995,71	6.378,16	0,00	639.848,98	103	05/10/2029
639.848,98	3.366,68	3.011,48	6.378,16	0,00	636.837,50	104	05/11/2029
636.837,50	3.350,84	3.027,32	6.378,16	0,00	633.810,18	105	05/12/2029
633.810,18	3.334,91	3.043,25	6.378,16	0,00	630.766,93	106	05/01/2030
630.766,93	3.318,90	3.059,26	6.378,16	0,00	627.707,67	107	05/02/2030
627.707,67	3.302,80	3.075,36	6.378,16	0,00	624.632,31	108	05/03/2030
624.632,31	3.286,62	3.091,54	6.378,16	0,00	621.540,77	109	05/04/2030
621.540,77	3.270,35	3.107,81	6.378,16	0,00	618.432,96	110	05/05/2030
618.432,96	3.254,00	3.124,16	6.378,16	0,00	615.308,80	111	05/06/2030
615.308,80	3.237,56	3.140,60	6.378,16	0,00	612.168,20	112	05/07/2030
612.168,20	3.221,04	3.157,12	6.378,16	0,00	609.011,08	113	05/08/2030
609.011,08	3.204,43	3.173,73	6.378,16	0,00	605.837,35	114	05/09/2030
605.837,35	3.187,73	3.190,43	6.378,16	0,00	602.646,92	115	05/10/2030

602.646,92	3.170,94	3.207,22	6.378,16	0,00	599.439,70	116	05/11/2030
599.439,70	3.154,06	3.224,10	6.378,16	0,00	596.215,60	117	05/12/2030
596.215,60	3.137,10	3.241,06	6.378,16	0,00	592.974,54	118	05/01/2031
592.974,54	3.120,05	3.258,11	6.378,16	0,00	589.716,43	119	05/02/2031
589.716,43	3.102,90	3.275,26	6.378,16	0,00	586.441,17	120	05/03/2031
586.441,17	3.085,67	3.292,49	6.378,16	0,00	583.148,68	121	05/04/2031
583.148,68	3.068,35	3.309,81	6.378,16	0,00	579.838,87	122	05/05/2031
579.838,87	3.050,93	3.327,23	6.378,16	0,00	576.511,64	123	05/06/2031
576.511,64	3.033,42	3.344,74	6.378,16	0,00	573.166,90	124	05/07/2031
573.166,90	3.015,82	3.362,34	6.378,16	0,00	569.804,56	125	05/08/2031
569.804,56	2.998,13	3.380,03	6.378,16	0,00	566.424,53	126	05/09/2031
566.424,53	2.980,35	3.397,81	6.378,16	0,00	563.026,72	127	05/10/2031
563.026,72	2.962,47	3.415,69	6.378,16	0,00	559.611,03	128	05/11/2031
559.611,03	2.944,50	3.433,66	6.378,16	0,00	556.177,37	129	05/12/2031
556.177,37	2.926,43	3.451,73	6.378,16	0,00	552.725,64	130	05/01/2032
552.725,64	2.908,27	3.469,89	6.378,16	0,00	549.255,75	131	05/02/2032
549.255,75	2.890,01	3.488,15	6.378,16	0,00	545.767,60	132	05/03/2032
545.767,60	2.871,66	3.506,50	6.378,16	0,00	542.261,10	133	05/04/2032
542.261,10	2.853,21	3.524,95	6.378,16	0,00	538.736,15	134	05/05/2032
538.736,15	2.834,66	3.543,50	6.378,16	0,00	535.192,65	135	05/06/2032
535.192,65	2.816,02	3.562,14	6.378,16	0,00	531.630,51	136	05/07/2032
531.630,51	2.797,27	3.580,89	6.378,16	0,00	528.049,62	137	05/08/2032

528.049,62	2.778,43	3.599,73	6.378,16	0,00	524.449,89	138	05/09/2032
524.449,89	2.759,49	3.618,67	6.378,16	0,00	520.831,22	139	05/10/2032
520.831,22	2.740,45	3.637,71	6.378,16	0,00	517.193,51	140	05/11/2032
517.193,51	2.721,31	3.656,85	6.378,16	0,00	513.536,66	141	05/12/2032
513.536,66	2.702,07	3.676,09	6.378,16	0,00	509.860,57	142	05/01/2033
509.860,57	2.682,73	3.695,43	6.378,16	0,00	506.165,14	143	05/02/2033
506.165,14	2.663,28	3.714,88	6.378,16	0,00	502.450,26	144	05/03/2033
502.450,26	2.643,73	3.734,43	6.378,16	0,00	498.715,83	145	05/04/2033
498.715,83	2.624,09	3.754,07	6.378,16	0,00	494.961,76	146	05/05/2033
494.961,76	2.604,33	3.773,83	6.378,16	0,00	491.187,93	147	05/06/2033
491.187,93	2.584,48	3.793,68	6.378,16	0,00	487.394,25	148	05/07/2033
487.394,25	2.564,51	3.813,65	6.378,16	0,00	483.580,60	149	05/08/2033
483.580,60	2.544,45	3.833,71	6.378,16	0,00	479.746,89	150	05/09/2033
479.746,89	2.524,28	3.853,88	6.378,16	0,00	475.893,01	151	05/10/2033
475.893,01	2.504,00	3.874,16	6.378,16	0,00	472.018,85	152	05/11/2033
472.018,85	2.483,61	3.894,55	6.378,16	0,00	468.124,30	153	05/12/2033
468.124,30	2.463,12	3.915,04	6.378,16	0,00	464.209,26	154	05/01/2034
464.209,26	2.442,52	3.935,64	6.378,16	0,00	460.273,62	155	05/02/2034
460.273,62	2.421,81	3.956,35	6.378,16	0,00	456.317,27	156	05/03/2034
456.317,27	2.401,00	3.977,16	6.378,16	0,00	452.340,11	157	05/04/2034
452.340,11	2.380,07	3.998,09	6.378,16	0,00	448.342,02	158	05/05/2034
448.342,02	2.359,03	4.019,13	6.378,16	0,00	444.322,89	159	05/06/2034

444.322,89	2.337,89	4.040,27	6.378,16	0,00	440.282,62	160	05/07/2034
440.282,62	2.316,63	4.061,53	6.378,16	0,00	436.221,09	161	05/08/2034
436.221,09	2.295,26	4.082,90	6.378,16	0,00	432.138,19	162	05/09/2034
432.138,19	2.273,77	4.104,39	6.378,16	0,00	428.033,80	163	05/10/2034
428.033,80	2.252,18	4.125,98	6.378,16	0,00	423.907,82	164	05/11/2034
423.907,82	2.230,47	4.147,69	6.378,16	0,00	419.760,13	165	05/12/2034
419.760,13	2.208,64	4.169,52	6.378,16	0,00	415.590,61	166	05/01/2035
415.590,61	2.186,71	4.191,45	6.378,16	0,00	411.399,16	167	05/02/2035
411.399,16	2.164,65	4.213,51	6.378,16	0,00	407.185,65	168	05/03/2035
407.185,65	2.142,48	4.235,68	6.378,16	0,00	402.949,97	169	05/04/2035
402.949,97	2.120,19	4.257,97	6.378,16	0,00	398.692,00	170	05/05/2035
398.692,00	2.097,79	4.280,37	6.378,16	0,00	394.411,63	171	05/06/2035
394.411,63	2.075,27	4.302,89	6.378,16	0,00	390.108,74	172	05/07/2035
390.108,74	2.052,63	4.325,53	6.378,16	0,00	385.783,21	173	05/08/2035
385.783,21	2.029,87	4.348,29	6.378,16	0,00	381.434,92	174	05/09/2035
381.434,92	2.006,99	4.371,17	6.378,16	0,00	377.063,75	175	05/10/2035
377.063,75	1.983,99	4.394,17	6.378,16	0,00	372.669,58	176	05/11/2035
372.669,58	1.960,87	4.417,29	6.378,16	0,00	368.252,29	177	05/12/2035
368.252,29	1.937,63	4.440,53	6.378,16	0,00	363.811,76	178	05/01/2036
363.811,76	1.914,26	4.463,90	6.378,16	0,00	359.347,86	179	05/02/2036
359.347,86	1.890,77	4.487,39	6.378,16	0,00	354.860,47	180	05/03/2036
354.860,47	1.867,16	4.511,00	6.378,16	0,00	350.349,47	181	05/04/2036

350.349,47	1.843,43	4.534,73	6.378,16	0,00	345.814,74	182	05/05/2036
345.814,74	1.819,57	4.558,59	6.378,16	0,00	341.256,15	183	05/06/2036
341.256,15	1.795,58	4.582,58	6.378,16	0,00	336.673,57	184	05/07/2036
336.673,57	1.771,47	4.606,69	6.378,16	0,00	332.066,88	185	05/08/2036
332.066,88	1.747,23	4.630,93	6.378,16	0,00	327.435,95	186	05/09/2036
327.435,95	1.722,86	4.655,30	6.378,16	0,00	322.780,65	187	05/10/2036
322.780,65	1.698,37	4.679,79	6.378,16	0,00	318.100,86	188	05/11/2036
318.100,86	1.673,74	4.704,42	6.378,16	0,00	313.396,44	189	05/12/2036
313.396,44	1.648,99	4.729,17	6.378,16	0,00	308.667,27	190	05/01/2037
308.667,27	1.624,11	4.754,05	6.378,16	0,00	303.913,22	191	05/02/2037
303.913,22	1.599,09	4.779,07	6.378,16	0,00	299.134,15	192	05/03/2037
299.134,15	1.573,95	4.804,21	6.378,16	0,00	294.329,94	193	05/04/2037
294.329,94	1.548,67	4.829,49	6.378,16	0,00	289.500,45	194	05/05/2037
289.500,45	1.523,26	4.854,90	6.378,16	0,00	284.645,55	195	05/06/2037
284.645,55	1.497,71	4.880,45	6.378,16	0,00	279.765,10	196	05/07/2037
279.765,10	1.472,03	4.906,13	6.378,16	0,00	274.858,97	197	05/08/2037
274.858,97	1.446,22	4.931,94	6.378,16	0,00	269.927,03	198	05/09/2037
269.927,03	1.420,27	4.957,89	6.378,16	0,00	264.969,14	199	05/10/2037
264.969,14	1.394,18	4.983,98	6.378,16	0,00	259.985,16	200	05/11/2037
259.985,16	1.367,96	5.010,20	6.378,16	0,00	254.974,96	201	05/12/2037
254.974,96	1.341,60	5.036,56	6.378,16	0,00	249.938,40	202	05/01/2038
249.938,40	1.315,09	5.063,07	6.378,16	0,00	244.875,33	203	05/02/2038

244.875,33	1.288,45	5.089,71	6.378,16	0,00	239.785,62	204	05/03/2038
239.785,62	1.261,67	5.116,49	6.378,16	0,00	234.669,13	205	05/04/2038
234.669,13	1.234,75	5.143,41	6.378,16	0,00	229.525,72	206	05/05/2038
229.525,72	1.207,69	5.170,47	6.378,16	0,00	224.355,25	207	05/06/2038
224.355,25	1.180,48	5.197,68	6.378,16	0,00	219.157,57	208	05/07/2038
219.157,57	1.153,14	5.225,02	6.378,16	0,00	213.932,55	209	05/08/2038
213.932,55	1.125,64	5.252,52	6.378,16	0,00	208.680,03	210	05/09/2038
208.680,03	1.098,01	5.280,15	6.378,16	0,00	203.399,88	211	05/10/2038
203.399,88	1.070,22	5.307,94	6.378,16	0,00	198.091,94	212	05/11/2038
198.091,94	1.042,29	5.335,87	6.378,16	0,00	192.756,07	213	05/12/2038
192.756,07	1.014,22	5.363,94	6.378,16	0,00	187.392,13	214	05/01/2039
187.392,13	986,00	5.392,16	6.378,16	0,00	181.999,97	215	05/02/2039
181.999,97	957,62	5.420,54	6.378,16	0,00	176.579,43	216	05/03/2039
176.579,43	929,10	5.449,06	6.378,16	0,00	171.130,37	217	05/04/2039
171.130,37	900,43	5.477,73	6.378,16	0,00	165.652,64	218	05/05/2039
165.652,64	871,61	5.506,55	6.378,16	0,00	160.146,09	219	05/06/2039
160.146,09	842,63	5.535,53	6.378,16	0,00	154.610,56	220	05/07/2039
154.610,56	813,51	5.564,65	6.378,16	0,00	149.045,91	221	05/08/2039
149.045,91	784,23	5.593,93	6.378,16	0,00	143.451,98	222	05/09/2039
143.451,98	754,80	5.623,36	6.378,16	0,00	137.828,62	223	05/10/2039
137.828,62	725,21	5.652,95	6.378,16	0,00	132.175,67	224	05/11/2039
132.175,67	695,46	5.682,70	6.378,16	0,00	126.492,97	225	05/12/2039

126.492,97	665,56	5.712,60	6.378,16	0,00	120.780,37	226	05/01/2040
120.780,37	635,50	5.742,66	6.378,16	0,00	115.037,71	227	05/02/2040
115.037,71	605,29	5.772,87	6.378,16	0,00	109.264,84	228	05/03/2040
109.264,84	574,91	5.803,25	6.378,16	0,00	103.461,59	229	05/04/2040
103.461,59	544,38	5.833,78	6.378,16	0,00	97.627,81	230	05/05/2040
97.627,81	513,68	5.864,48	6.378,16	0,00	91.763,33	231	05/06/2040
91.763,33	482,83	5.895,33	6.378,16	0,00	85.868,00	232	05/07/2040
85.868,00	451,81	5.926,35	6.378,16	0,00	79.941,65	233	05/08/2040
79.941,65	420,62	5.957,54	6.378,16	0,00	73.984,11	234	05/09/2040
73.984,11	389,28	5.988,88	6.378,16	0,00	67.995,23	235	05/10/2040
67.995,23	357,77	6.020,39	6.378,16	0,00	61.974,84	236	05/11/2040
61.974,84	326,09	6.052,07	6.378,16	0,00	55.922,77	237	05/12/2040
55.922,77	294,24	6.083,92	6.378,16	0,00	49.838,85	238	05/01/2041
49.838,85	262,23	6.115,93	6.378,16	0,00	43.722,92	239	05/02/2041
43.722,92	230,05	6.148,11	6.378,16	0,00	37.574,81	240	05/03/2041
37.574,81	197,70	6.180,46	6.378,16	0,00	31.394,35	241	05/04/2041
31.394,35	165,18	6.212,98	6.378,16	0,00	25.181,37	242	05/05/2041
25.181,37	132,49	6.245,67	6.378,16	0,00	18.935,70	243	05/06/2041
18.935,70	99,63	6.278,53	6.378,16	0,00	12.657,17	244	05/07/2041
12.657,17	66,59	6.311,57	6.378,16	0,00	6.345,60	245	05/08/2041
6.345,60	33,38	6.345,60	6.378,98	0,00	0,00	246	05/09/2041

ANEXO 2: Simulação do financiamento integral do curso de medicina da Estácio

Fase de utilização							
Código	8d5a914f72b53ae7a859ca65873c7688						
Início	05/01/2016						
Prazo (meses)	72						
Saldo inicial	R\$ 11.224,00						
Saldo final	R\$ 501.661,49						
Saldo anterior (R\$)	Juros (R\$)	Amortizado (R\$)	Parcela (R\$)	Liberado (R\$)	Saldo atual (R\$)	Nº parcela	Vencimento
11.224,00	0,00	0,00	0,00	5.612,00	16.836,00	-	05/04/2016
16.836,00	88,58	0,00	0,00	5.612,00	22.536,58	-	05/05/2016
22.536,58	118,58	0,00	150,00	5.612,00	28.117,16	1	05/06/2016
28.117,16	147,94	0,00	0,00	5.612,00	33.877,10	-	05/07/2016
33.877,10	178,25	0,00	0,00	5.612,00	39.667,35	-	05/08/2016
39.667,35	208,71	0,00	150,00	5.612,00	45.338,06	2	05/09/2016
45.338,06	238,55	0,00	0,00	5.612,00	51.188,61	-	05/10/2016
51.188,61	269,33	0,00	0,00	5.612,00	57.069,94	-	05/11/2016
57.069,94	300,28	0,00	150,00	5.612,00	62.832,22	3	05/12/2016
62.832,22	330,60	0,00	0,00	5.612,00	68.774,82	-	05/01/2017
68.774,82	361,87	0,00	0,00	5.612,00	74.748,69	-	05/02/2017
74.748,69	393,30	0,00	150,00	5.612,00	80.603,99	4	05/03/2017
80.603,99	424,11	0,00	0,00	5.612,00	86.640,10	-	05/04/2017
86.640,10	455,87	0,00	0,00	5.612,00	92.707,97	-	05/05/2017

92.707,97	487,80	0,00	150,00	5.612,00	98.657,77	5	05/06/2017
98.657,77	519,10	0,00	0,00	5.612,00	104.788,87	-	05/07/2017
104.788,87	551,36	0,00	0,00	5.612,00	110.952,23	-	05/08/2017
110.952,23	583,79	0,00	150,00	5.612,00	116.998,02	6	05/09/2017
116.998,02	615,60	0,00	0,00	5.612,00	123.225,62	-	05/10/2017
123.225,62	648,37	0,00	0,00	5.612,00	129.485,99	-	05/11/2017
129.485,99	681,31	0,00	150,00	5.612,00	135.629,30	7	05/12/2017
135.629,30	713,63	0,00	0,00	5.612,00	141.954,93	-	05/01/2018
141.954,93	746,92	0,00	0,00	5.612,00	148.313,85	-	05/02/2018
148.313,85	780,38	0,00	150,00	5.612,00	154.556,23	8	05/03/2018
154.556,23	813,22	0,00	0,00	5.612,00	160.981,45	-	05/04/2018
160.981,45	847,03	0,00	0,00	5.612,00	167.440,48	-	05/05/2018
167.440,48	881,02	0,00	150,00	5.612,00	173.783,50	9	05/06/2018
173.783,50	914,39	0,00	0,00	5.612,00	180.309,89	-	05/07/2018
180.309,89	948,73	0,00	0,00	5.612,00	186.870,62	-	05/08/2018
186.870,62	983,25	0,00	150,00	5.612,00	193.315,87	10	05/09/2018
193.315,87	1.017,16	0,00	0,00	5.612,00	199.945,03	-	05/10/2018
199.945,03	1.052,04	0,00	0,00	5.612,00	206.609,07	-	05/11/2018
206.609,07	1.087,11	0,00	150,00	5.612,00	213.158,18	11	05/12/2018
213.158,18	1.121,57	0,00	0,00	5.612,00	219.891,75	-	05/01/2019
219.891,75	1.157,00	0,00	0,00	5.612,00	226.660,75	-	05/02/2019
226.660,75	1.192,61	0,00	150,00	5.612,00	233.315,36	12	05/03/2019

233.315,36	1.227,63	0,00	0,00	5.612,00	240.154,99	-	05/04/2019
240.154,99	1.263,62	0,00	0,00	5.612,00	247.030,61	-	05/05/2019
247.030,61	1.299,79	0,00	150,00	5.612,00	253.792,40	13	05/06/2019
253.792,40	1.335,37	0,00	0,00	5.612,00	260.739,77	-	05/07/2019
260.739,77	1.371,93	0,00	0,00	5.612,00	267.723,70	-	05/08/2019
267.723,70	1.408,68	0,00	150,00	5.612,00	274.594,38	14	05/09/2019
274.594,38	1.444,83	0,00	0,00	5.612,00	281.651,21	-	05/10/2019
281.651,21	1.481,96	0,00	0,00	5.612,00	288.745,17	-	05/11/2019
288.745,17	1.519,28	0,00	150,00	5.612,00	295.726,45	15	05/12/2019
295.726,45	1.556,02	0,00	0,00	5.612,00	302.894,47	-	05/01/2020
302.894,47	1.593,73	0,00	0,00	5.612,00	310.100,20	-	05/02/2020
310.100,20	1.631,65	0,00	150,00	5.612,00	317.193,85	16	05/03/2020
317.193,85	1.668,97	0,00	0,00	5.612,00	324.474,82	-	05/04/2020
324.474,82	1.707,28	0,00	0,00	5.612,00	331.794,10	-	05/05/2020
331.794,10	1.745,79	0,00	150,00	5.612,00	339.001,89	17	05/06/2020
339.001,89	1.783,72	0,00	0,00	5.612,00	346.397,61	-	05/07/2020
346.397,61	1.822,63	0,00	0,00	5.612,00	353.832,24	-	05/08/2020
353.832,24	1.861,75	0,00	150,00	5.612,00	361.155,99	18	05/09/2020
361.155,99	1.900,29	0,00	0,00	5.612,00	368.668,28	-	05/10/2020
368.668,28	1.939,81	0,00	0,00	5.612,00	376.220,09	-	05/11/2020
376.220,09	1.979,55	0,00	150,00	5.612,00	383.661,64	19	05/12/2020
383.661,64	2.018,71	0,00	0,00	5.612,00	391.292,35	-	05/01/2021

391.292,35	2.058,86	0,00	0,00	5.612,00	398.963,21	-	05/02/2021
398.963,21	2.099,22	0,00	150,00	5.612,00	406.524,43	20	05/03/2021
406.524,43	2.139,00	0,00	0,00	5.612,00	414.275,43	-	05/04/2021
414.275,43	2.179,79	0,00	0,00	5.612,00	422.067,22	-	05/05/2021
422.067,22	2.220,78	0,00	150,00	5.612,00	429.750,00	21	05/06/2021
429.750,00	2.261,21	0,00	0,00	5.612,00	437.623,21	-	05/07/2021
437.623,21	2.302,63	0,00	0,00	5.612,00	445.537,84	-	05/08/2021
445.537,84	2.344,28	0,00	150,00	5.612,00	453.344,12	22	05/09/2021
453.344,12	2.385,35	0,00	0,00	5.612,00	461.341,47	-	05/10/2021
461.341,47	2.427,43	0,00	0,00	5.612,00	469.380,90	-	05/11/2021
469.380,90	2.469,73	0,00	150,00	5.612,00	477.312,63	23	05/12/2021
477.312,63	2.511,47	0,00	0,00	5.612,00	485.436,10	-	05/01/2022
485.436,10	2.554,21	0,00	0,00	5.612,00	493.602,31	-	05/02/2022
493.602,31	2.597,18	0,00	150,00	5.612,00	501.661,49	24	05/03/2022
Fase de carência							
Código	8d5a914f72b53ae7a859ca65873c7688						
Início	05/04/2022						
Prazo (meses)	18						
Saldo inicial	R\$ 501.661,49						
Saldo final	R\$ 550.423,31						
Saldo anterior (R\$)	Juros (R\$)	Amortizado (R\$)	Parcela (R\$)	Liberado (R\$)	Saldo atual (R\$)	Nº parcela	Vencimento
501.661,49	2.639,58	0,00	0,00	0,00	504.301,07	-	05/04/2022

504.301,07	2.653,47	0,00	0,00	0,00	506.954,54	-	05/05/2022
506.954,54	2.667,43	0,00	150,00	0,00	509.471,97	25	05/06/2022
509.471,97	2.680,68	0,00	0,00	0,00	512.152,65	-	05/07/2022
512.152,65	2.694,79	0,00	0,00	0,00	514.847,44	-	05/08/2022
514.847,44	2.708,96	0,00	150,00	0,00	517.406,40	26	05/09/2022
517.406,40	2.722,43	0,00	0,00	0,00	520.128,83	-	05/10/2022
520.128,83	2.736,75	0,00	0,00	0,00	522.865,58	-	05/11/2022
522.865,58	2.751,15	0,00	150,00	0,00	525.466,73	27	05/12/2022
525.466,73	2.764,84	0,00	0,00	0,00	528.231,57	-	05/01/2023
528.231,57	2.779,39	0,00	0,00	0,00	531.010,96	-	05/02/2023
531.010,96	2.794,01	0,00	150,00	0,00	533.654,97	28	05/03/2023
533.654,97	2.807,92	0,00	0,00	0,00	536.462,89	-	05/04/2023
536.462,89	2.822,70	0,00	0,00	0,00	539.285,59	-	05/05/2023
539.285,59	2.837,55	0,00	150,00	0,00	541.973,14	29	05/06/2023
541.973,14	2.851,69	0,00	0,00	0,00	544.824,83	-	05/07/2023
544.824,83	2.866,70	0,00	0,00	0,00	547.691,53	-	05/08/2023
547.691,53	2.881,78	0,00	150,00	0,00	550.423,31	30	05/09/2023
Fase de amortização							
Código	8d5a914f72b53ae7a859ca65873c7688						
Início	05/10/2023						
Prazo (meses)	216						
Saldo inicial	R\$ 550.423,31						

Saldo final	R\$ 0,00						
Saldo anterior (R\$)	Juros (R\$)	Amortizado (R\$)	Parcela (R\$)	Liberado (R\$)	Saldo atual (R\$)	N° parcela	Vencimento
550.423,31	2.896,15	1.374,77	4.270,92	0,00	549.048,54	31	05/10/2023
549.048,54	2.888,92	1.382,00	4.270,92	0,00	547.666,54	32	05/11/2023
547.666,54	2.881,65	1.389,27	4.270,92	0,00	546.277,27	33	05/12/2023
546.277,27	2.874,34	1.396,58	4.270,92	0,00	544.880,69	34	05/01/2024
544.880,69	2.866,99	1.403,93	4.270,92	0,00	543.476,76	35	05/02/2024
543.476,76	2.859,60	1.411,32	4.270,92	0,00	542.065,44	36	05/03/2024
542.065,44	2.852,18	1.418,74	4.270,92	0,00	540.646,70	37	05/04/2024
540.646,70	2.844,71	1.426,21	4.270,92	0,00	539.220,49	38	05/05/2024
539.220,49	2.837,21	1.433,71	4.270,92	0,00	537.786,78	39	05/06/2024
537.786,78	2.829,66	1.441,26	4.270,92	0,00	536.345,52	40	05/07/2024
536.345,52	2.822,08	1.448,84	4.270,92	0,00	534.896,68	41	05/08/2024
534.896,68	2.814,46	1.456,46	4.270,92	0,00	533.440,22	42	05/09/2024
533.440,22	2.806,79	1.464,13	4.270,92	0,00	531.976,09	43	05/10/2024
531.976,09	2.799,09	1.471,83	4.270,92	0,00	530.504,26	44	05/11/2024
530.504,26	2.791,35	1.479,57	4.270,92	0,00	529.024,69	45	05/12/2024
529.024,69	2.783,56	1.487,36	4.270,92	0,00	527.537,33	46	05/01/2025
527.537,33	2.775,74	1.495,18	4.270,92	0,00	526.042,15	47	05/02/2025
526.042,15	2.767,87	1.503,05	4.270,92	0,00	524.539,10	48	05/03/2025
524.539,10	2.759,96	1.510,96	4.270,92	0,00	523.028,14	49	05/04/2025
523.028,14	2.752,01	1.518,91	4.270,92	0,00	521.509,23	50	05/05/2025

521.509,23	2.744,02	1.526,90	4.270,92	0,00	519.982,33	51	05/06/2025
519.982,33	2.735,98	1.534,94	4.270,92	0,00	518.447,39	52	05/07/2025
518.447,39	2.727,91	1.543,01	4.270,92	0,00	516.904,38	53	05/08/2025
516.904,38	2.719,79	1.551,13	4.270,92	0,00	515.353,25	54	05/09/2025
515.353,25	2.711,63	1.559,29	4.270,92	0,00	513.793,96	55	05/10/2025
513.793,96	2.703,42	1.567,50	4.270,92	0,00	512.226,46	56	05/11/2025
512.226,46	2.695,17	1.575,75	4.270,92	0,00	510.650,71	57	05/12/2025
510.650,71	2.686,88	1.584,04	4.270,92	0,00	509.066,67	58	05/01/2026
509.066,67	2.678,55	1.592,37	4.270,92	0,00	507.474,30	59	05/02/2026
507.474,30	2.670,17	1.600,75	4.270,92	0,00	505.873,55	60	05/03/2026
505.873,55	2.661,75	1.609,17	4.270,92	0,00	504.264,38	61	05/04/2026
504.264,38	2.653,28	1.617,64	4.270,92	0,00	502.646,74	62	05/05/2026
502.646,74	2.644,77	1.626,15	4.270,92	0,00	501.020,59	63	05/06/2026
501.020,59	2.636,21	1.634,71	4.270,92	0,00	499.385,88	64	05/07/2026
499.385,88	2.627,61	1.643,31	4.270,92	0,00	497.742,57	65	05/08/2026
497.742,57	2.618,96	1.651,96	4.270,92	0,00	496.090,61	66	05/09/2026
496.090,61	2.610,27	1.660,65	4.270,92	0,00	494.429,96	67	05/10/2026
494.429,96	2.601,53	1.669,39	4.270,92	0,00	492.760,57	68	05/11/2026
492.760,57	2.592,75	1.678,17	4.270,92	0,00	491.082,40	69	05/12/2026
491.082,40	2.583,92	1.687,00	4.270,92	0,00	489.395,40	70	05/01/2027
489.395,40	2.575,04	1.695,88	4.270,92	0,00	487.699,52	71	05/02/2027
487.699,52	2.566,12	1.704,80	4.270,92	0,00	485.994,72	72	05/03/2027

485.994,72	2.557,15	1.713,77	4.270,92	0,00	484.280,95	73	05/04/2027
484.280,95	2.548,13	1.722,79	4.270,92	0,00	482.558,16	74	05/05/2027
482.558,16	2.539,07	1.731,85	4.270,92	0,00	480.826,31	75	05/06/2027
480.826,31	2.529,96	1.740,96	4.270,92	0,00	479.085,35	76	05/07/2027
479.085,35	2.520,80	1.750,12	4.270,92	0,00	477.335,23	77	05/08/2027
477.335,23	2.511,59	1.759,33	4.270,92	0,00	475.575,90	78	05/09/2027
475.575,90	2.502,33	1.768,59	4.270,92	0,00	473.807,31	79	05/10/2027
473.807,31	2.493,02	1.777,90	4.270,92	0,00	472.029,41	80	05/11/2027
472.029,41	2.483,67	1.787,25	4.270,92	0,00	470.242,16	81	05/12/2027
470.242,16	2.474,27	1.796,65	4.270,92	0,00	468.445,51	82	05/01/2028
468.445,51	2.464,81	1.806,11	4.270,92	0,00	466.639,40	83	05/02/2028
466.639,40	2.455,31	1.815,61	4.270,92	0,00	464.823,79	84	05/03/2028
464.823,79	2.445,76	1.825,16	4.270,92	0,00	462.998,63	85	05/04/2028
462.998,63	2.436,15	1.834,77	4.270,92	0,00	461.163,86	86	05/05/2028
461.163,86	2.426,50	1.844,42	4.270,92	0,00	459.319,44	87	05/06/2028
459.319,44	2.416,79	1.854,13	4.270,92	0,00	457.465,31	88	05/07/2028
457.465,31	2.407,04	1.863,88	4.270,92	0,00	455.601,43	89	05/08/2028
455.601,43	2.397,23	1.873,69	4.270,92	0,00	453.727,74	90	05/09/2028
453.727,74	2.387,37	1.883,55	4.270,92	0,00	451.844,19	91	05/10/2028
451.844,19	2.377,46	1.893,46	4.270,92	0,00	449.950,73	92	05/11/2028
449.950,73	2.367,50	1.903,42	4.270,92	0,00	448.047,31	93	05/12/2028
448.047,31	2.357,48	1.913,44	4.270,92	0,00	446.133,87	94	05/01/2029

446.133,87	2.347,42	1.923,50	4.270,92	0,00	444.210,37	95	05/02/2029
444.210,37	2.337,29	1.933,63	4.270,92	0,00	442.276,74	96	05/03/2029
442.276,74	2.327,12	1.943,80	4.270,92	0,00	440.332,94	97	05/04/2029
440.332,94	2.316,89	1.954,03	4.270,92	0,00	438.378,91	98	05/05/2029
438.378,91	2.306,61	1.964,31	4.270,92	0,00	436.414,60	99	05/06/2029
436.414,60	2.296,28	1.974,64	4.270,92	0,00	434.439,96	100	05/07/2029
434.439,96	2.285,89	1.985,03	4.270,92	0,00	432.454,93	101	05/08/2029
432.454,93	2.275,44	1.995,48	4.270,92	0,00	430.459,45	102	05/09/2029
430.459,45	2.264,94	2.005,98	4.270,92	0,00	428.453,47	103	05/10/2029
428.453,47	2.254,39	2.016,53	4.270,92	0,00	426.436,94	104	05/11/2029
426.436,94	2.243,78	2.027,14	4.270,92	0,00	424.409,80	105	05/12/2029
424.409,80	2.233,11	2.037,81	4.270,92	0,00	422.371,99	106	05/01/2030
422.371,99	2.222,39	2.048,53	4.270,92	0,00	420.323,46	107	05/02/2030
420.323,46	2.211,61	2.059,31	4.270,92	0,00	418.264,15	108	05/03/2030
418.264,15	2.200,77	2.070,15	4.270,92	0,00	416.194,00	109	05/04/2030
416.194,00	2.189,88	2.081,04	4.270,92	0,00	414.112,96	110	05/05/2030
414.112,96	2.178,93	2.091,99	4.270,92	0,00	412.020,97	111	05/06/2030
412.020,97	2.167,92	2.103,00	4.270,92	0,00	409.917,97	112	05/07/2030
409.917,97	2.156,86	2.114,06	4.270,92	0,00	407.803,91	113	05/08/2030
407.803,91	2.145,73	2.125,19	4.270,92	0,00	405.678,72	114	05/09/2030
405.678,72	2.134,55	2.136,37	4.270,92	0,00	403.542,35	115	05/10/2030
403.542,35	2.123,31	2.147,61	4.270,92	0,00	401.394,74	116	05/11/2030

401.394,74	2.112,01	2.158,91	4.270,92	0,00	399.235,83	117	05/12/2030
399.235,83	2.100,65	2.170,27	4.270,92	0,00	397.065,56	118	05/01/2031
397.065,56	2.089,23	2.181,69	4.270,92	0,00	394.883,87	119	05/02/2031
394.883,87	2.077,75	2.193,17	4.270,92	0,00	392.690,70	120	05/03/2031
392.690,70	2.066,21	2.204,71	4.270,92	0,00	390.485,99	121	05/04/2031
390.485,99	2.054,61	2.216,31	4.270,92	0,00	388.269,68	122	05/05/2031
388.269,68	2.042,95	2.227,97	4.270,92	0,00	386.041,71	123	05/06/2031
386.041,71	2.031,23	2.239,69	4.270,92	0,00	383.802,02	124	05/07/2031
383.802,02	2.019,44	2.251,48	4.270,92	0,00	381.550,54	125	05/08/2031
381.550,54	2.007,60	2.263,32	4.270,92	0,00	379.287,22	126	05/09/2031
379.287,22	1.995,69	2.275,23	4.270,92	0,00	377.011,99	127	05/10/2031
377.011,99	1.983,72	2.287,20	4.270,92	0,00	374.724,79	128	05/11/2031
374.724,79	1.971,68	2.299,24	4.270,92	0,00	372.425,55	129	05/12/2031
372.425,55	1.959,58	2.311,34	4.270,92	0,00	370.114,21	130	05/01/2032
370.114,21	1.947,42	2.323,50	4.270,92	0,00	367.790,71	131	05/02/2032
367.790,71	1.935,20	2.335,72	4.270,92	0,00	365.454,99	132	05/03/2032
365.454,99	1.922,91	2.348,01	4.270,92	0,00	363.106,98	133	05/04/2032
363.106,98	1.910,55	2.360,37	4.270,92	0,00	360.746,61	134	05/05/2032
360.746,61	1.898,13	2.372,79	4.270,92	0,00	358.373,82	135	05/06/2032
358.373,82	1.885,65	2.385,27	4.270,92	0,00	355.988,55	136	05/07/2032
355.988,55	1.873,10	2.397,82	4.270,92	0,00	353.590,73	137	05/08/2032
353.590,73	1.860,48	2.410,44	4.270,92	0,00	351.180,29	138	05/09/2032

351.180,29	1.847,80	2.423,12	4.270,92	0,00	348.757,17	139	05/10/2032
348.757,17	1.835,05	2.435,87	4.270,92	0,00	346.321,30	140	05/11/2032
346.321,30	1.822,23	2.448,69	4.270,92	0,00	343.872,61	141	05/12/2032
343.872,61	1.809,35	2.461,57	4.270,92	0,00	341.411,04	142	05/01/2033
341.411,04	1.796,40	2.474,52	4.270,92	0,00	338.936,52	143	05/02/2033
338.936,52	1.783,38	2.487,54	4.270,92	0,00	336.448,98	144	05/03/2033
336.448,98	1.770,29	2.500,63	4.270,92	0,00	333.948,35	145	05/04/2033
333.948,35	1.757,13	2.513,79	4.270,92	0,00	331.434,56	146	05/05/2033
331.434,56	1.743,90	2.527,02	4.270,92	0,00	328.907,54	147	05/06/2033
328.907,54	1.730,61	2.540,31	4.270,92	0,00	326.367,23	148	05/07/2033
326.367,23	1.717,24	2.553,68	4.270,92	0,00	323.813,55	149	05/08/2033
323.813,55	1.703,80	2.567,12	4.270,92	0,00	321.246,43	150	05/09/2033
321.246,43	1.690,30	2.580,62	4.270,92	0,00	318.665,81	151	05/10/2033
318.665,81	1.676,72	2.594,20	4.270,92	0,00	316.071,61	152	05/11/2033
316.071,61	1.663,07	2.607,85	4.270,92	0,00	313.463,76	153	05/12/2033
313.463,76	1.649,35	2.621,57	4.270,92	0,00	310.842,19	154	05/01/2034
310.842,19	1.635,55	2.635,37	4.270,92	0,00	308.206,82	155	05/02/2034
308.206,82	1.621,69	2.649,23	4.270,92	0,00	305.557,59	156	05/03/2034
305.557,59	1.607,75	2.663,17	4.270,92	0,00	302.894,42	157	05/04/2034
302.894,42	1.593,73	2.677,19	4.270,92	0,00	300.217,23	158	05/05/2034
300.217,23	1.579,65	2.691,27	4.270,92	0,00	297.525,96	159	05/06/2034
297.525,96	1.565,49	2.705,43	4.270,92	0,00	294.820,53	160	05/07/2034

294.820,53	1.551,25	2.719,67	4.270,92	0,00	292.100,86	161	05/08/2034
292.100,86	1.536,94	2.733,98	4.270,92	0,00	289.366,88	162	05/09/2034
289.366,88	1.522,56	2.748,36	4.270,92	0,00	286.618,52	163	05/10/2034
286.618,52	1.508,09	2.762,83	4.270,92	0,00	283.855,69	164	05/11/2034
283.855,69	1.493,56	2.777,36	4.270,92	0,00	281.078,33	165	05/12/2034
281.078,33	1.478,94	2.791,98	4.270,92	0,00	278.286,35	166	05/01/2035
278.286,35	1.464,25	2.806,67	4.270,92	0,00	275.479,68	167	05/02/2035
275.479,68	1.449,48	2.821,44	4.270,92	0,00	272.658,24	168	05/03/2035
272.658,24	1.434,64	2.836,28	4.270,92	0,00	269.821,96	169	05/04/2035
269.821,96	1.419,72	2.851,20	4.270,92	0,00	266.970,76	170	05/05/2035
266.970,76	1.404,71	2.866,21	4.270,92	0,00	264.104,55	171	05/06/2035
264.104,55	1.389,63	2.881,29	4.270,92	0,00	261.223,26	172	05/07/2035
261.223,26	1.374,47	2.896,45	4.270,92	0,00	258.326,81	173	05/08/2035
258.326,81	1.359,23	2.911,69	4.270,92	0,00	255.415,12	174	05/09/2035
255.415,12	1.343,91	2.927,01	4.270,92	0,00	252.488,11	175	05/10/2035
252.488,11	1.328,51	2.942,41	4.270,92	0,00	249.545,70	176	05/11/2035
249.545,70	1.313,03	2.957,89	4.270,92	0,00	246.587,81	177	05/12/2035
246.587,81	1.297,46	2.973,46	4.270,92	0,00	243.614,35	178	05/01/2036
243.614,35	1.281,82	2.989,10	4.270,92	0,00	240.625,25	179	05/02/2036
240.625,25	1.266,09	3.004,83	4.270,92	0,00	237.620,42	180	05/03/2036
237.620,42	1.250,28	3.020,64	4.270,92	0,00	234.599,78	181	05/04/2036
234.599,78	1.234,39	3.036,53	4.270,92	0,00	231.563,25	182	05/05/2036

231.563,25	1.218,41	3.052,51	4.270,92	0,00	228.510,74	183	05/06/2036
228.510,74	1.202,35	3.068,57	4.270,92	0,00	225.442,17	184	05/07/2036
225.442,17	1.186,20	3.084,72	4.270,92	0,00	222.357,45	185	05/08/2036
222.357,45	1.169,97	3.100,95	4.270,92	0,00	219.256,50	186	05/09/2036
219.256,50	1.153,66	3.117,26	4.270,92	0,00	216.139,24	187	05/10/2036
216.139,24	1.137,25	3.133,67	4.270,92	0,00	213.005,57	188	05/11/2036
213.005,57	1.120,77	3.150,15	4.270,92	0,00	209.855,42	189	05/12/2036
209.855,42	1.104,19	3.166,73	4.270,92	0,00	206.688,69	190	05/01/2037
206.688,69	1.087,53	3.183,39	4.270,92	0,00	203.505,30	191	05/02/2037
203.505,30	1.070,78	3.200,14	4.270,92	0,00	200.305,16	192	05/03/2037
200.305,16	1.053,94	3.216,98	4.270,92	0,00	197.088,18	193	05/04/2037
197.088,18	1.037,01	3.233,91	4.270,92	0,00	193.854,27	194	05/05/2037
193.854,27	1.020,00	3.250,92	4.270,92	0,00	190.603,35	195	05/06/2037
190.603,35	1.002,89	3.268,03	4.270,92	0,00	187.335,32	196	05/07/2037
187.335,32	985,70	3.285,22	4.270,92	0,00	184.050,10	197	05/08/2037
184.050,10	968,41	3.302,51	4.270,92	0,00	180.747,59	198	05/09/2037
180.747,59	951,03	3.319,89	4.270,92	0,00	177.427,70	199	05/10/2037
177.427,70	933,57	3.337,35	4.270,92	0,00	174.090,35	200	05/11/2037
174.090,35	916,01	3.354,91	4.270,92	0,00	170.735,44	201	05/12/2037
170.735,44	898,35	3.372,57	4.270,92	0,00	167.362,87	202	05/01/2038
167.362,87	880,61	3.390,31	4.270,92	0,00	163.972,56	203	05/02/2038
163.972,56	862,77	3.408,15	4.270,92	0,00	160.564,41	204	05/03/2038

160.564,41	844,84	3.426,08	4.270,92	0,00	157.138,33	205	05/04/2038
157.138,33	826,81	3.444,11	4.270,92	0,00	153.694,22	206	05/05/2038
153.694,22	808,69	3.462,23	4.270,92	0,00	150.231,99	207	05/06/2038
150.231,99	790,47	3.480,45	4.270,92	0,00	146.751,54	208	05/07/2038
146.751,54	772,16	3.498,76	4.270,92	0,00	143.252,78	209	05/08/2038
143.252,78	753,75	3.517,17	4.270,92	0,00	139.735,61	210	05/09/2038
139.735,61	735,24	3.535,68	4.270,92	0,00	136.199,93	211	05/10/2038
136.199,93	716,64	3.554,28	4.270,92	0,00	132.645,65	212	05/11/2038
132.645,65	697,94	3.572,98	4.270,92	0,00	129.072,67	213	05/12/2038
129.072,67	679,14	3.591,78	4.270,92	0,00	125.480,89	214	05/01/2039
125.480,89	660,24	3.610,68	4.270,92	0,00	121.870,21	215	05/02/2039
121.870,21	641,24	3.629,68	4.270,92	0,00	118.240,53	216	05/03/2039
118.240,53	622,14	3.648,78	4.270,92	0,00	114.591,75	217	05/04/2039
114.591,75	602,94	3.667,98	4.270,92	0,00	110.923,77	218	05/05/2039
110.923,77	583,64	3.687,28	4.270,92	0,00	107.236,49	219	05/06/2039
107.236,49	564,24	3.706,68	4.270,92	0,00	103.529,81	220	05/07/2039
103.529,81	544,74	3.726,18	4.270,92	0,00	99.803,63	221	05/08/2039
99.803,63	525,13	3.745,79	4.270,92	0,00	96.057,84	222	05/09/2039
96.057,84	505,42	3.765,50	4.270,92	0,00	92.292,34	223	05/10/2039
92.292,34	485,61	3.785,31	4.270,92	0,00	88.507,03	224	05/11/2039
88.507,03	465,69	3.805,23	4.270,92	0,00	84.701,80	225	05/12/2039
84.701,80	445,67	3.825,25	4.270,92	0,00	80.876,55	226	05/01/2040

80.876,55	425,54	3.845,38	4.270,92	0,00	77.031,17	227	05/02/2040
77.031,17	405,31	3.865,61	4.270,92	0,00	73.165,56	228	05/03/2040
73.165,56	384,97	3.885,95	4.270,92	0,00	69.279,61	229	05/04/2040
69.279,61	364,52	3.906,40	4.270,92	0,00	65.373,21	230	05/05/2040
65.373,21	343,97	3.926,95	4.270,92	0,00	61.446,26	231	05/06/2040
61.446,26	323,31	3.947,61	4.270,92	0,00	57.498,65	232	05/07/2040
57.498,65	302,54	3.968,38	4.270,92	0,00	53.530,27	233	05/08/2040
53.530,27	281,65	3.989,27	4.270,92	0,00	49.541,00	234	05/09/2040
49.541,00	260,66	4.010,26	4.270,92	0,00	45.530,74	235	05/10/2040
45.530,74	239,56	4.031,36	4.270,92	0,00	41.499,38	236	05/11/2040
41.499,38	218,35	4.052,57	4.270,92	0,00	37.446,81	237	05/12/2040
37.446,81	197,03	4.073,89	4.270,92	0,00	33.372,92	238	05/01/2041
33.372,92	175,59	4.095,33	4.270,92	0,00	29.277,59	239	05/02/2041
29.277,59	154,04	4.116,88	4.270,92	0,00	25.160,71	240	05/03/2041
25.160,71	132,38	4.138,54	4.270,92	0,00	21.022,17	241	05/04/2041
21.022,17	110,61	4.160,31	4.270,92	0,00	16.861,86	242	05/05/2041
16.861,86	88,72	4.182,20	4.270,92	0,00	12.679,66	243	05/06/2041
12.679,66	66,71	4.204,21	4.270,92	0,00	8.475,45	244	05/07/2041
8.475,45	44,59	4.226,33	4.270,92	0,00	4.249,12	245	05/08/2041
4.249,12	22,35	4.249,12	4.271,47	0,00	0,00	246	05/09/2041