



UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO TRIBUTÁRIO
2018.1



ORÇAMENTOS DO BRASIL APÓS A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988:

Análise dos investimentos na educação em contraste com os valores pagos a investidores a título de juros da dívida pública¹

Anne Amélia de Araújo Cunha ²

Leon Vitor de Brito Francelino ³

Maria Carolina de Oliveira Camargo⁴

Coordenador: Prof. Dr. Edival Braga⁵

RESUMO: A concepção moderna de orçamento é “instrumento de execução de planos e projetos, visando ao desenvolvimento da sociedade”. Partindo dessa conceituação, busca-se estudar os orçamentos brasileiros no período entre 2003 e 2016, com o objetivo de definir as prioridades e metas dos governos durante o período. O estudo analisa os investimentos em educação e a comparação dos valores de juros pagos aos investidores da dívida pública no período supracitado. É notável a falta de investimento público em educação face aos exorbitantes valores da dívida pública, especialmente quando comparados com os de outros países, em particular, neste estudo, os Estados Unidos.

Palavras-chave: orçamento público, investimento na educação, juros, dívida pública.

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2025, revisão somente gramatical, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Acadêmica de Direito da Universidade Federal de Roraima. anneaacunhaa@gmail.com

³ Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima. leon.97.lf@gmail.com

⁴ Acadêmica de Direito da Universidade Federal de Roraima. maria.camarg@gmail.com

⁵ Professor de Direito Tributário da Universidade Federal de Roraima - UFRR

ABSTRACT: The modern conception of budget is “instrument of execution of plans and projects, aiming at the development of society”, from this concept, it is sought to study the Brazilian budgets in the period between 2003 and 2016, with the objective of defining the priorities and goals of the governments during this period. The study analyzes investments in education and the comparison of the interest values paid to public debt investors in the above-mentioned period. There is a notable lack of public investment in education when compared to the exorbitant public debt figures, notably in comparison with other countries, particularly in this study, the United States.

Key words: public budget, education investment, interest, public debt.

SUMÁRIO: 1. INTRODUÇÃO; 2. ORÇAMENTO; 3. DÍVIDA PÚBLICA; 4. COMPARAÇÃO ENTRE VALORES INVESTIDOS EM EDUCAÇÃO E VALORES PAGOS AOS INVESTIDORES 5. ESTUDO COMPARADO: ESTADOS UNIDOS E O INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO; 6. ANÁLISE GERAL DA EDUCAÇÃO: A REALIDADE BRASILEIRA E ESTADUNIDENSE; CONCLUSÃO; REFERÊNCIAS.

1. INTRODUÇÃO

Artigo realizado sob a orientação do Prof. Msc. Edival Braga, apresentado como requisito para a conclusão da disciplina de Direito Tributário I, do curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima.

Os objetivos da pesquisa concentram-se em analisar os orçamentos brasileiros da União após a Constituição Federal de 1988, com foco no investimento em educação em contraponto aos valores pagos aos investidores a título de juros da dívida pública federal.

Pretende-se comparar os valores destinados às atividades supracitadas, com o fim de demonstrar a discrepância entre os valores, o que eles significam no contexto econômico e jurídico, bem como suas consequências para o país. Para o estudo dos orçamentos estatais de educação e dos gastos com a dívida pública, foi escolhido o período de análise entre os anos de 2003 e 2016, correspondente ao governo do Partido dos Trabalhadores no país.

No mais, questiona-se o real valor dos investimentos em educação, tendo-se em consideração os valores referentes aos gastos em dívidas públicas, buscando-se determinar quais as prioridades governamentais diante dessas faces orçamentárias, definindo a que porcentagem esses valores correspondem dentro dos gastos governamentais e quais suas consequências.

Busca-se responder à seguinte pergunta: quanto o último governo investiu efetivamente em educação, visando determinar suas prioridades e respectivos beneficiários dos planos orçamentários.

O estudo comparado com os Estados Unidos procura responder às mesmas questões e, por meio da comparação e análise crítica dos resultados, avaliar a situação social e econômica no plano da educação e da economia das duas nações.

Pesquisa acadêmica realizada utilizando método qualitativo e conceitual, por meio de pesquisa bibliográfica dos materiais publicados sobre o tema, análise da legislação, planos orçamentários e estudo comparado entre o Brasil e os Estados Unidos.

2. ORÇAMENTO

2.1. Conceito

O orçamento em seu conceito clássico é definido como a peça que contempla a previsão das receitas e a fixação das despesas, tendo um aspecto contábil e financeiro, traduzindo-se como uma autorização geral para os gastos públicos por determinado período. Em uma acepção moderna, tem-se o orçamento como o instrumento de execução de planos e projetos, visando ao desenvolvimento da sociedade, não atuando apenas como uma simples peça contábil.

Nesse sentido, afirma Harrison Leite (2017, p. 63):

[...] lei que programa a vida financeira do Estado, permitindo-se até mesmo haver endividamento deste, em atenção, sobretudo, aos interesses públicos da sociedade. Assim, toda vez que não é possível se alcançar o equilíbrio fiscal no orçamento [...] há necessidade de o orçamento contemplar modalidades de cobrir o déficit, apelando aí para os empréstimos públicos, aqui chamados de crédito público. O orçamento está dentro dessa perspectiva, ou seja, permite ir além de um equilíbrio puramente contábil entre receitas e despesas, desde que responsavelmente gerido, para se implantar políticas públicas, que permitirão, a médio e a longo prazos, administrar os empréstimos, pagando-se os juros desse crédito.

Tem-se igualmente o orçamento como lei autorizadora dos gastos governamentais, no ordenamento jurídico brasileiro estas são responsáveis estabelecer as prioridades orçamentárias, o planejamento operacional, políticas de investimento, previsão de receitas e fixação de despesas, possuindo aspecto jurídico, político, econômico e contábil. A lei orçamentária, nas palavras do professor e ex-ministro Carlos Ayres Britto, é “a lei materialmente mais importante do ordenamento jurídico logo abaixo da Constituição” (STF, ADI-MC 4048-1/DF, j. 14.5.2008, p. 92).

A partir deste ponto é interessante discutir o aspecto jurídico do orçamento, muito negligenciado no passado com base nas divergências entre os conceitos que não definiam o orçamento como uma lei. É este o aspecto responsável pelo estudo da natureza e observação das normas no processo de elaboração. Autores como Amílcar de Araújo Falcão (1976) afirmam que:

A eficácia jurídica do orçamento é limitada, pois só tem por efeito determinar aos funcionários da administração que lancem e arrecadem os tributos ali contemplados. O orçamento, pois, é lei formal de eficácia reduzida por dispositivo constitucional e, por sua natureza, ou *ratione materiae*, constitui ato administrativo correspondente à categoria dos atos-condição.

O aspecto político é demonstrado a partir das escolhas feitas pelo governo, pelo partido específico que se encontra no poder e seus aliados, refletindo os interesses da classe que detêm maioria, uma vez que serão executados os planos e atingidas as metas de seu interesse.

Harrison Leite (2017, p. 66) explica a existência do aspecto econômico “na medida em que o orçamento é importante instrumento na redistribuição de renda ou instrumento regulador da Economia”, o que envolve os programas sociais de assistência e redistribuição de renda. O orçamento regula a economia não só redistribuindo renda, mas também atendendo às necessidades econômicas e sociais e aproveitando recursos com objetivo de aumentar as entradas de capital.

Por sua vez, o aspecto contábil ou técnico, corresponde ao fato de que o orçamento é uma peça elaborada com objetivo de evitar déficits, buscando organizar a economia, tendo como fim o equilíbrio das contas públicas.

2.2. Orçamento após a Constituição Federal de 1988

O orçamento após a promulgação da Constituição Federal de 1988 traz diversas inovações. Introduziram-se, a partir do art. 165, §§ 1º, 2º e 5º, as seguintes leis ordinárias: o Plano Plurianual (PPA), a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e a Lei Orçamentária Anual (LOA).

O PPA direciona macroeconomicamente as prioridades orçamentárias, sendo a lei orçamentária mais abrangente; é um plano de médio prazo com vigência de quatro anos. Funciona de forma regionalizada, estabelecendo as diretrizes, objetivos e metas para as despesas de capital e outras dela decorrentes e para as despesas de duração continuada. Abrange o primeiro ano do governo subsequente e funciona como parâmetro para a elaboração da LDO.

A LDO é o elo entre o PPA e a LOA, também funcionando como parâmetro para a elaboração da última. Trata-se do planejamento operacional de curto prazo, vigente por um ano, que estabelece as metas e prioridades da administração, incluindo despesas de capital para o exercício subsequente. A lei dispõe sobre alterações na legislação tributária e estabelece a política de aplicação das agências de fomento e gastos públicos com o setor de pessoal.

Por sua vez, a LOA trata da execução dos projetos do PPA e das metas e prioridades da LDO, prevendo receitas e fixando despesas. Compreende três tipos de orçamento: o fiscal, de investimento e de seguridade social.

Há a devolução ao legislativo da prerrogativa de propor as emendas sobre despesa na LDO e o reforço da concepção que associa planejamento e orçamento como partes essenciais de um sistema único. Deu-se destaque aos princípios da unidade e da universalidade.

Foi dada competência para a propositura das leis ao poder executivo federal, estadual e municipal através das leis supracitadas e do orçamento anual propriamente dito. Desta forma, cada unidade possui um ciclo orçamentário próprio, podendo elaborar o PPA, LDO E LOA nos prazos previstos dentro da sua lei orgânica respectiva.

Nesta Constituição foram determinados o exercício financeiro, vigência, prazos, elaboração, organização de orçamentos, normas de gestão financeira e patrimonial. Os planos plurianuais passaram a incluir as despesas de capital e de programas de duração continuada, assim como tornou-se obrigatório encaminhar anualmente ao legislativo a proposta da LDO.

O orçamento também sofreu modificações a partir da criação da Lei de Responsabilidade fiscal (Lei Complementar nº 101/2000), que estabeleceu normas voltadas para a responsabilidade da gestão fiscal e orçamentária. Ela tornou-se o instrumento para controle de gastos públicos, estabelecendo publicidade e disciplina na execução dos investimentos. A partir dela foi possível adotar restrições orçamentárias rígidas, tendo como consequência a responsabilização dos envolvidos com os gastos públicos.

A lei abrange a União, estados distrito federal e municípios, além dos três poderes, Ministério Público, Tribunais de Contas, órgãos da administração direta e indireta. Um dos seus principais objetivos é determinar a integração entre o PPA, LDO e LOA:

Art. 5º O projeto de lei orçamentária anual, elaborado de forma compatível com o plano plurianual, com a lei de diretrizes orçamentárias e com as normas desta Lei Complementar:

A LRF também exige maior cautela com a responsabilidade em hipóteses de aumento de despesa:

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de:

I - estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

Desta forma, a Lei de Responsabilidade Fiscal encaixa-se perfeitamente na proposta constitucional, estabelecendo que os gastos serão públicos, com maior responsabilização dos gestores envolvidos, disponibilizando a possibilidade de análise popular, de forma a consolidar o planejamento através da execução orçamentária.

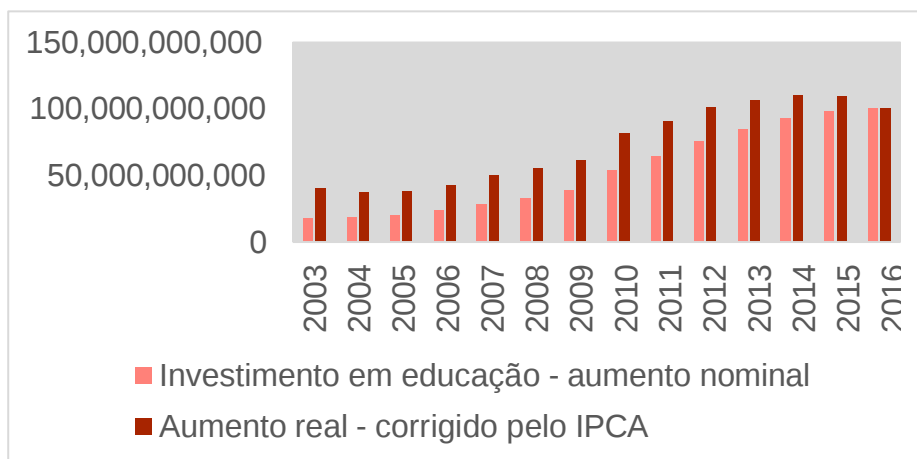
2.3. O investimento em educação no Brasil – 2003 a 2016

No Brasil, como visto anteriormente, as leis orçamentárias são o Plano Plurianual (PPA), previsto no art. 165, §1º da Constituição, a Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO), prevista no art. 165, §2º, CF, e a Lei Orçamentária Anual (LOA), prevista no art. 165, §5º.

Nesta pesquisa, os dados relevantes para análise dos investimentos brasileiros na educação encontram-se principalmente na LOA, lei orçamentária responsável pela execução dos projetos do PPA, assim como pelo atingimento das metas e concretização das prioridades da LDO, fixando as despesas e prevendo receitas.

O estudo tem por foco o valor destinado ao Ministério da Educação entre os anos de 2003 e 2016, correspondente a um governo específico: o período em que o Partido dos Trabalhadores esteve no poder durante os mandatos do presidente Luís Inácio da Silva (2003-2011) e Dilma Rousseff (2010-2016), interrompido precocemente pelo impeachment da presidenta.

Gráfico 1 – Investimento em educação no Brasil entre 2003 e 2016



Fonte: elaborado pelos autores com base em dados da LOA e Calculadora do Cidadão (BCB)

Os valores referentes ao aumento nominal, discriminado no gráfico, correspondem aos valores estipulados pela LOA de cada ano sem nenhum tipo de correção da inflação, por sua vez, os valores que correspondem ao aumento real foram corrigidos pelo índice IPCA através da Calculadora do Cidadão, ferramenta do Banco Central do Brasil disponibilizada na internet. Os números correspondem aos valores propriamente executados em cada ano, ou seja, não se referem as estimativas, mas ao valor que foi oficialmente gasto pelo governo.

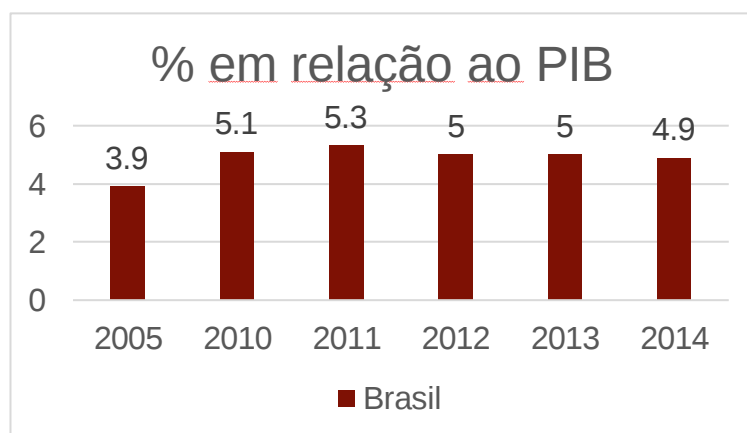
IPCA significa Índice de Preços ao Consumidor, é medido mensalmente pelo IBGE (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística), sendo considerado o índice de inflação oficial no país, e por isso é o índice utilizado nos cálculos do aumento real de todos os valores ao longo do artigo. Os valores foram atualizados utilizando índices referentes ao ano de 2016.

É possível verificar, através da análise dos valores referentes ao aumento real, a elevação contínua dos valores investidos no âmbito educacional brasileiro, que se estende até o ano de 2014, quando passa a cair. A diminuição dos investimentos a partir de 2015 é um reflexo direto da crise econômica e política pela qual passa o país.

Neste ano, o índice de desemprego subiu (chegando a cerca de 8,9%) e de forma proporcionalmente contrária a renda caiu, com a inflação chegando aos 10%, o dólar aos R\$ 4 e a queda de 3,2% do PIB. São reflexos das consequências da operação Lava-Jato nos preços do petróleo, da crise política, corte de gastos, posterior queda no consumo, além da própria influência da economia internacional.

Em 2016 o gasto com a educação em nível federal foi de 100 bilhões de reais, nove bilhões a menos do que no ano anterior.

Gráfico 2 - Investimento em educação relativo a porcentagem do PIB



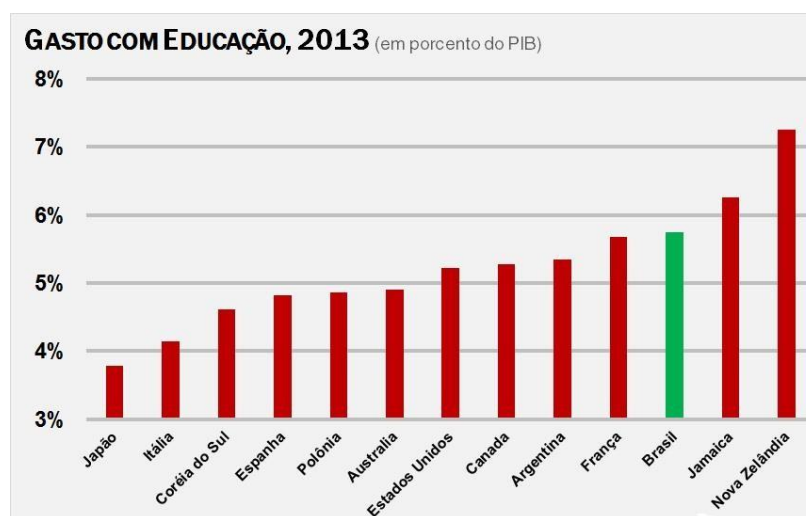
Fonte: OECD, 2017.

Em relação ao PIB (Produto Interno Bruto), o Brasil investiu entre 3,9 e 4,9% entre os anos de 2005 e 2014, de forma crescente. Em 2014, a presidente Dilma Rouseff sancionou o Plano Nacional da Educação – PNE (Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014), com a previsão de gastos de 10% do PIB brasileiro com educação até o ano de 2024. Em 2016 a parcela do PIB investida em educação foi de 5,2%. Atualmente apenas cerca de um terço das metas estipuladas foi cumprida.

O cumprimento do plano encontra-se dificultado por uma série de fatores, desde a crise econômica em que o Brasil se encontra, até o fato de que a educação não é uma das prioridades governamentais. A Emenda Constitucional 95/2016, responsável por instituir o teto dos gastos públicos, limitando-os pelo período de 20 anos, com objetivo de contar o déficit enfrentado desde 2014 também é responsável por dificultar o cumprimento do plano.

No entanto, obsta observar que o Brasil é um dos países classificados entre os que mais investem em educação mundialmente, inclusive em comparativos relacionando a porcentagem do PIB, tal como discrimina a imagem abaixo:

Figura 1 - Gasto com educação relativo a porcentagem do PIB



FONTE: Mercado Popular, 2016.

Desta forma, é possível notar que o investimento relativo à porcentagem do PIB do Brasil é tão alto quanto o de diversos países desenvolvidos, o que leva a questão: qual o problema da educação, senão o valor investido na área?

As respostas são múltiplas. Embora o valor investido esteja de acordo com a média da OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico), não considera o gasto por aluno. O gasto médio com o estudante entre 6 e 15 anos é de US\$ 38 mil dólares

(em paridade com o poder de compra) enquanto o indicado seria US\$ 80 mil. Gastos menores que estes valores não dependem somente do valor em si investido, mas de eficiência com que é gasto.

Com os alunos do primeiro ciclo do ensino fundamental (até a 5ª série) o valor gasto é de US\$ 3,8 mil, quando a média da OCDE é de US\$ 8,7 mil. Isso demonstra a deficiência de investimento em uma das fases mais importantes para a educação, na formação fundamental do aluno, o que causa o péssimo desempenho em frente a outros países, mesmo quando o comparativo da porcentagem investida do PIB se mostra maior ou com pouca diferença dos países considerados desenvolvidos.

Por sua vez, os gastos com aluno dos níveis universitários chegam a US\$ 11,7 mil, representando três vezes mais do que o valor aplicado no ensino fundamental e médio, o que representa um valor injetado próximo da média de países Europeus, mas que não reflete a qualidade de educação pois as deficiências encontram-se no nível mais básico do ensino, na forma que o orçamento é executado, e não apenas nos valores investidos.

3. DÍVIDA PÚBLICA

3.1. Conceito

No que se refere às definições circundantes ao conceito de dívida pública, pode-se observar abrangências como a do setor público: a administração direta, autarquias, fundações e empresas estatais. Deve-se levar em consideração também o que se entende como setor público, observando que, para a apuração de indicadores do que constitui a dívida pública, temos a consideração de instituições públicas não financeiras e fundos. Seria o setor público o Direto, Indireto, Federal, Estadual, Distrital ou Municipal, e a dívida, o que esse setor deve a instituições financeiras, tanto públicas quanto privadas, no mercado financeiro interno e no mercado externo.

Pode-se compreender a dívida como afirmam Aline Dieguez B. de Meneses Silva Otavio Ladeira de Medeiros⁶ que realizaram estudos referentes ao conceito no livro realizado pela Secretaria do Tesouro Nacional em parceria com o Banco Mundial o qual observa uma exploração ampla de como se dá a relação do Brasil com a Dívida pública. É conceituada a dívida como:

⁶ Dívida Pública: a experiência brasileira / Anderson Caputo Silva, Lena Oliveira de Carvalho, Otavio Ladeira de Medeiros.

A dívida é uma obrigação de determinada entidade com terceiros, gerada pela diferença entre despesas e receitas dessa entidade. Em outras palavras, só há dívida quando há déficit (despesas maiores que receitas). (p.102)

De forma simplória deve-se compreender que a dívida pública se assemelha ao que podemos observar na realidade de um trabalhador qualquer com receitas e despesas, o qual ao ter despesas que ultrapassam os valores das receitas incorrem em déficit. De tal forma o referido trabalhador contrai dívidas para tentar saldar as que já existem e acaba envolvido em situação de juros e valor que não poderá adimplir.

É similarmente o que ocorre com o Brasil, tendo em vista o pagamento excessivo somente dos juros de amortização da dívida, não levando em conta o total. No que tange à natureza da dívida, pode-se utilizar a contratual e a mobiliária.

Quanto à natureza, a dívida pública pode ser classificada em contratual ou mobiliária. No primeiro caso, esta se origina a partir de um contrato, o qual define as características da dívida. No segundo caso, a dívida origina-se a partir da emissão de um título, que possui autonomia em relação ao fato que o originou. (p.105)

Pode-se inferir também que o endividamento representa como está sendo consumida a maior parte dos recursos do Brasil, notando-se ser gasto como se devêssemos à sistema de agiotagem ou pagamento mínimo do cartão de crédito, o que leva a incorrer em taxas altas de juros, fato recorrente que acontece todos os anos com o nosso país. Podemos observar no Orçamento Geral da União que os dados oficiais demonstram no ano de 2016 gasto de 43,94% dos recursos direcionados ao adimplemento somente da amortização da dívida.

Compreende-se necessário abordar a temática da auditoria da dívida, que possui a disposição legal na ADCT (Ato das Disposições Constitucionais Transitórias) da Constituição Federal de 1988, como se observa no Art. 26:

Art. 26. No prazo de um ano a contar da promulgação da Constituição, o Congresso Nacional promoverá, através de comissão mista, exame analítico e pericial dos atos e fatos geradores do endividamento externo brasileiro.

§ 1º A comissão terá a força legal de comissão parlamentar de inquérito para os fins de requisição e convocação, e atuará com o auxílio do Tribunal de Contas da União.

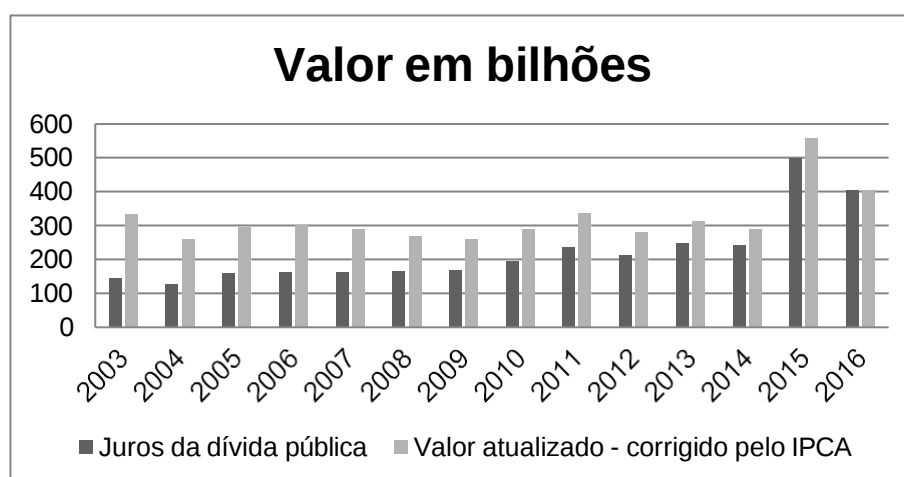
§ 2º Apurada irregularidade, o Congresso Nacional proporá ao Poder Executivo a declaração de nulidade do ato e encaminhará o processo ao Ministério Público Federal, que formalizará, no prazo de sessenta dias, a ação cabível.

Entretanto mesmo com a previsão expressa na lei, nunca ocorreu auditoria na dívida, ocorreram análises pela auditoria cidadã, a qual realizou investigações que demonstraram no sentido de que ao invés de aportar recursos, a dívida verifica-se utilizada como engrenagem, propulsão de retirada de recursos para os mercados financeiros tanto nacional como internacional. Constituindo assim o que se denomina por sistema da dívida. Pode-se observar também que o pagamento da dívida com o Fundo Monetário Internacional (FMI) configurou como prejuízo em 2005, tendo-se juros pagos a 4% elevados a 19% quando os títulos foram

vendidos para fazer essa troca. Notou-se também o resgate antecipados títulos da dívida externa com pagamento de ágio de até 70%.

3.2. Valores pagos aos investidores a título de juros da dívida pública no período entre 2003 a 2016

Gráfico 3 - Valores pagos, juros da dívida pública



Fonte: elaborado com dados da LOA.

De tal maneira, é possível notar, comparando-se aos outros gráficos de valores deste artigo, que não ocorre um valor significativo no que tange a estes valores. Observa-se também que os aumentos de valor nos anos de instabilidade política demonstram essa diferença quanto à busca por adimplir com os investidores.

4. COMPARAÇÃO ENTRE VALORES INVESTIDOS EM EDUCAÇÃO E VALORES PAGOS AOS INVESTIDORES

Como já mencionado anteriormente, no presente trabalho pretendemos analisar a real prioridade que a área da educação recebe no Brasil em face dos gastos com a dívida pública. Para este fim realizamos um estudo comparado com os Estados Unidos da América e os gastos que este realiza com a educação e com a sua própria dívida pública que no de 2018 corresponde a um total de 21 trilhões de dólares.⁷

⁷ U.S. Department of the Treasury. Fiscal Service

Além disso, faremos uma análise da própria área da educação em ambos os países, verificando seus pontos fortes e fracos para averiguar o quanto as diferenças nos quantitativos de investimento afetam, na prática, a educação nos países, envolvendo ainda como a quantidade de investimento dentro dos diferentes níveis de educação afeta a educação de forma geral.

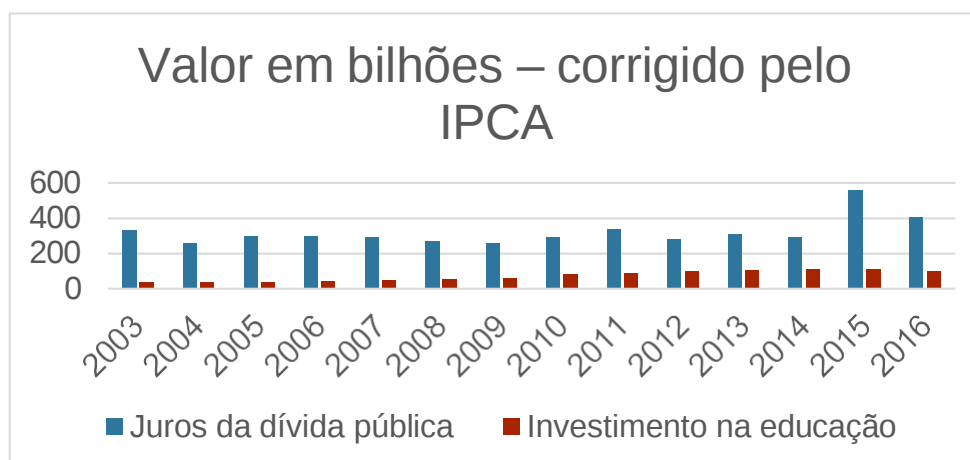
A base utilizada para este comparativo, principalmente no referente aos países estrangeiros, foi o livro Educação em Revista 2017: Indicadores da OCDE (Education at Glance 2017: OECD Indicators). A obra reúne dados e informações sobre a educação dos 35 países membros⁸ e de seus dois países parceiros, Brasil e Rússia.

Na análise da quantidade de investimentos a comparação se estenderá também aos países membros da OCDE (Organização para Cooperação e Desenvolvimento) e os conhecidos como UE22 (os 22 países da União Europeia que também fazem parte da OCDE)⁹.

Fazer uma análise de todo o sistema educacional de um país é uma tarefa muito árdua, que este artigo não pode se arriscar a realizar, no presente trabalho vamos nos reservar a fazer uma interpretação das análises feitas pela própria OCDE sobre os pontos fortes e fracos da educação de ambos os países. Além da análise de alguns outros dados indicativos que ajudam a contextualizar a comparação realizada.

4.1. Brasil: Comparação entre valores investidos em educação e valores pagos aos investidores (2003 – 2016)

Gráfico 4 - Comparação entre os valores dos juros da dívida pública e o investimento em educação



⁸ Lista de países da OCDE: 1. Austrália 2. Áustria 3. Bélgica 4. Canadá 5. Chile 6. República Checa 7. Dinamarca 8. Estônia 9. Finlândia 10. França 11. Alemanha 12. Grécia 13. Hungria 14. Islândia 15. Irlanda 16. Israel 17. Itália 18. Japão 19. Coreia 20. Letônia 21. Luxemburgo 22. México 23. Holanda 24. Nova Zelândia 25. Noruega 26. Polônia 27. Portugal

⁹ Lista de Países da UE22: Áustria, Bélgica, República Checa, Dinamarca, Estônia, Finlândia, França, Alemanha, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Luxemburgo, Países Baixos, Polônia, Portugal, Eslovênia, República Eslovaca, Espanha, Suécia e Reino Unido.

Fonte: elaborado pelos autores com base em dados da LOA e Calculadora do Cidadão (BCB)

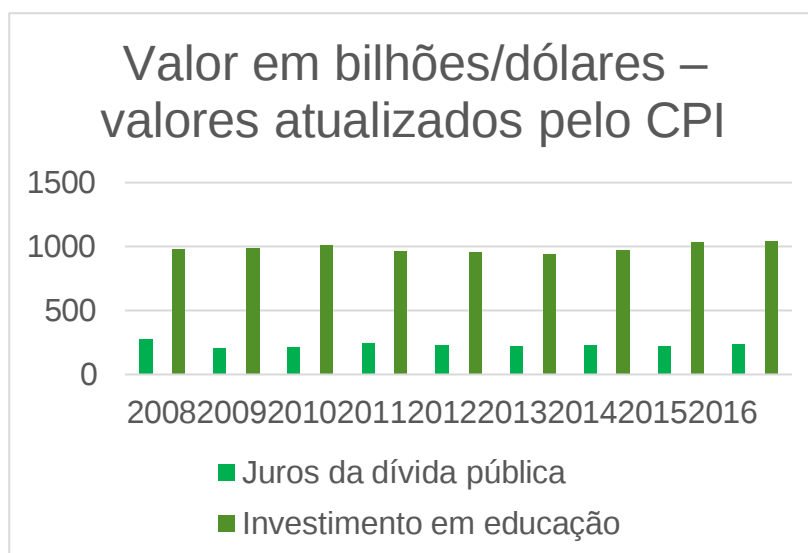
Como pode ser observado no gráfico, a administração pública brasileira entre os anos de 2003 e 2016 nitidamente deu mais importância aos investidores detentores de títulos da dívida pública do que aos investimentos com a educação.

Com destaque ao ano de 2015, um ano de grande turbulência na política brasileira, podendo ser associada essa diferença especialmente acentuada pode ser atribuída à necessidade de reassegurar ao mercado de que o Brasil é um país que paga as suas dívidas para com seus investidores, desta maneira aumentando a confiabilidade para investimentos.

5. ESTUDO COMPARADO: ESTADOS UNIDOS E O INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO

5.1. EUA – Juros da dívida pública vs. Investimentos em educação: 2008-2016

Gráfico 5 - Juros da dívida pública comparado aos investimentos em educação nos EUA



Fonte: elaborado a partir dos dados do Treasury Direct.

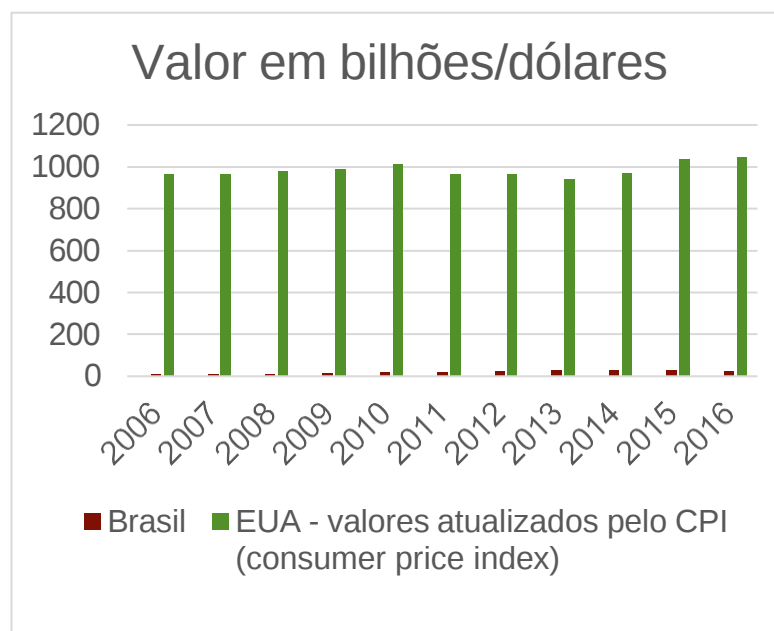
Os Estados Unidos é um país que também possui uma problemática referente a sua dívida pública que atualmente correspondeu no ano de 2017 a 105% do valor do seu próprio PIB¹⁰, o do Brasil na mesma época correspondia a 74% do PIB brasileiro. Mesmo assim, pode-

¹⁰ <http://tradingeconomics.com> | U.S BUREAU OF PUBLIC DEBT

se perceber que na administração americana a área da educação recebe investimentos significativamente maiores do que os valores gastos com a dívida pública, demonstrando as prioridades desta de forma clara.

5.2. Investimento americano em educação vs. Investimento brasileiro (2006 – 2016)

Gráfico 6 - Investimento em educação no Brasil e nos EUA

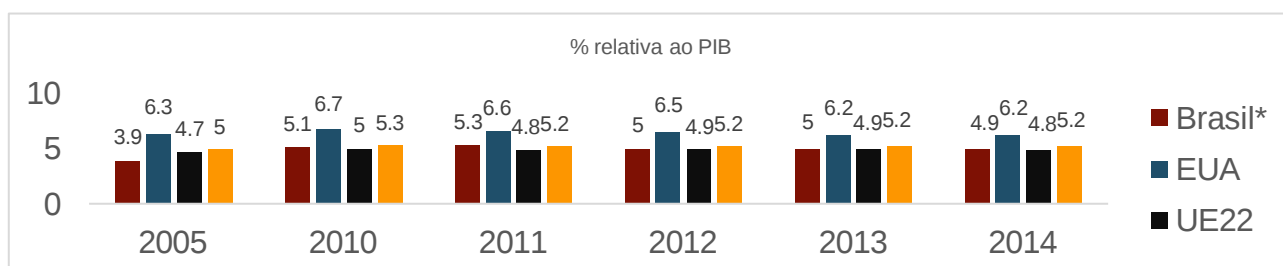


Fonte: elaborado a partir dos dados do Treasury Direct e da LOA.

O gráfico acima demonstra claramente que os gastos brasileiros com educação não podem ser comparados de forma direta com os investimentos americanos, devido à grande diferença na situação econômica entre os dois países. O PIB dos Estados Unidos no ano de 2017 correspondeu a mais de 19 trilhões de dólares, enquanto o PIB brasileiro alcançou o valor de US\$ 493,8 bilhões, sendo, portanto, duas magnitudes diferentes e, desta forma, de difícil comparação justa e eficaz no âmbito dos investimentos dos países na área da educação.

5.3. Porcentagem do PIB investida em educação – Comparativo Brasil e EUA

Gráfico 7- Porcentagem do PIB investida em educação



Fonte: Dados da OCDE. Os dados brasileiros revelam somente investimentos do setor público.

Para que seja feita uma comparação efetiva entre os investimentos de diferentes países é necessário levar em conta a situação econômica dos países. Uma boa maneira de fazer essa aproximação é fazer a comparação do investimento com o PIB do país em questão. Como pode ser observado no gráfico o Brasil fez um grande avanço do ano de 2005 para o ano de 2010 e com isto se colocou mais próximo do investimento realizado tanto pela média dos países da OCDE como dos países da UE22, porém ainda continua distante montante investido pelos EUA que se coloca acima de todos os outros no gráfico.

5.4. Investimento na Educação: Setor Privado em 2014

Levando em consideração que a OCDE não possui dados referentes ao investimento do setor privado no Brasil, podemos considerar que este não é muito expressivo. Por outro lado, retirando o investimento do setor privado do gráfico acima a situação do Brasil se torna ainda mais equiparada aos demais. O investimento em questão referente ao ano de 2014 seria:

Investimento Privado dos EUA: 2.1% do PIB (Investimento Público 4,1% do PIB) e investimento Privado da Média dos países da União Europeia participantes da OCDE (UE22): 0.5% do PIB (Investimento Público 4,3% do PIB).

O Brasil possui desta forma o maior investimento por parte do setor público dos países e grupos de países observados no gráfico com 4,9% do PIB investido na educação.

5.5. Gasto por nível e educação: Investimento Público (Porcentagem do PIB) em 2014

Tabela 1 - Porcentagem do PIB correspondente ao investimento público

	Primário	Secundário	Terciário	Total
Brasil	1.6	2.5	0.8	4.9
EUA	1.8	2.4	0.6	4.8
UE22	1.3	2.0	1.1	4.4
OCDE	1.4	2.0	1.1	4.5

Fonte: elaborado a partir dos dados da OCDE.

Outra comparação relevante para o escopo deste trabalho, que também é feita pela OCDE é o quanto é investido em cada um dos níveis educacionais¹¹. Como pode ser observado o Brasil possui índices semelhantes aos dos outros países quando feita esta correlação.

¹¹ O CINE, em inglês ISCED, (Classificação Internacional Normalizada da Educação) 2011 tem nove níveis de educação, do nível 0 ao nível 8: CINE 0: Educação Infantil; CINE 1: Ensino Primário; CINE 2: Ensino secundário inferior; CINE 3:

O ensino superior dos EUA encontra-se abaixo dos demais, porém é necessário relembrar que o ensino terciário no país possui uma grande parcela no setor privado, parcela que corresponde à 1.3% do seu PIB sendo superior tanto ao nível do Brasil quanto aos dos demais países sob análise. Os EUA totalizam um investimento de 1.8% do seu PIB no ensino terciário considerando ambos os setores.

5.6. Gasto por Aluno (2014)

Tabela 2 - Gasto por aluno

	Gasto por Aluno (Dólares)
Brasil	U\$ 5.610
EUA	U\$ 16.268
Média da OCDE	U\$ 10.759
Média da UE22	U\$ 10.897

Fonte: elaborado a partir de dados da OCDE.

O gasto por aluno possui grande relevância para entender a distribuição geral dos gastos, porém é necessário fazer a ressalva, mais uma vez, da discrepância da capacidade financeira de cada país. Com isso em mente, o gasto por aluno dos Estados Unidos é quase três vezes superior ao do Brasil, valores que refletem diretamente na qualidade da educação. Em comparação com os demais países, a situação é menos desfavorável, mas o Brasil ainda se encontra muito atrás da média da OCDE e da UE22.

5.7. Total de alunos e Média de Alunos por sala

Tabela 3 - Total de alunos por sala

	Total de Alunos (2014)
Brasil	15.562.403
EUA	24.785.697

Fonte: elaborado a partir de dados da OCDE.

A população a brasileira em era 204 milhões e a americana correspondia a 318,6 milhões¹², sendo a americana 55% maior do que a brasileira na época. O total de alunos

Ensino secundário superior; CINE 4: Ensino pós-secundário não superior; CINE 5: Ensino terciário de ciclo curto; CINE 6: Bacharelado ou nível equivalente; CINE 7: Nível de mestrado ou equivalente; CINE 8: Doutorado ou nível equivalente.

¹² U.S. Census Bureau

corresponde com precisão essa diferença sendo a quantidade de alunos nos Estados Unidos no ano de 2014, 60% maior do que o total de alunos matriculados no Brasil no ano de 2014.

Tabela 4 - Média de alunos por sala

Média de Alunos por sala (2014)	Primário	Secundário Inferior
Brasil	23.3	27.3
EUA	21.1	26.7
Média da OCDE	21	23
Média da UE22	20	21

Fonte: elaborado a partir de dados da OCDE.

Apesar de possuir uma população geral e um total de alunos inferiores aos mesmos quantitativos nos Estados Unidos, o Brasil possui um número maior de alunos por classe do que o do país estrangeiro sob análise. Isso aponta para uma menor quantidade de salas e consequentemente de escolas de forma geral, tanto para o primário quanto para o secundário inferior.

6. ANÁLISE GERAL DA EDUCAÇÃO: A REALIDADE BRASILEIRA E ESTADUNIDENSE

Entre 2010 e 2014, a despesa pública no ensino primário ao ensino pós-secundário não superior aumentou 6% e o número de alunos diminuiu 33%. Isso levou a um aumento de 58% nas despesas por estudante nesses níveis, o maior aumento de todos os países da OCDE e parceiros e bem acima do aumento de 5% na média da OCDE.

A despesa pública com o ensino superior também aumentou 7% durante este período, mas o número de alunos matriculados aumentou ainda mais (34%), levando a uma redução de 20% nas despesas por aluno neste nível (a média da OCDE aumentou 6%).

O gasto anual das instituições educacionais por estudante no Brasil é quase metade do que é visto na OCDE países em média (5 600 USD para o ensino primário e superior, em comparação com a média da OCDE de 10 800 USD).

Os gastos por aluno são particularmente baixos nos primeiros níveis de ensino: primário e secundário brasileiro. As escolas gastam cerca de USD3 800 por estudante, em comparação com as médias da OCDE de USD 8 700 US \$ 10 100 no secundário. Parte do motivo pelo qual isso acontece é o uso excessivo de professores auxiliares que recebem menos que um professor normal e muitas das vezes acabam substituindo o titular.

No ensino superior, gastos por aluno excluindo pesquisa e desenvolvimento não está tão longe da média da OCDE: US \$ 10 600 em comparação com US \$ 11 100. No entanto, o gasto cerca de 1 100 USD por aluno em pesquisa e desenvolvimento, um dos valores mais baixos de todos os países parceiros da OCDE e quase cinco vezes menos que a média da OCDE de US \$ 5.100.

O gasto público em educação é mais descentralizado no Brasil do que na média dos países da OCDE. Apenas 16% dos fundos públicos iniciais (antes das transferências governamentais) para o ensino primário ao ensino pós-secundário não superior do governo central, em comparação com a média da OCDE de 55%.

Após as transferências do governo, a central o governo é responsável apenas por 10% dos fundos, o nível regional por 43% e o nível local por 47%. No nível terciário O Brasil é semelhante à maioria dos países da OCDE, com 80% dos fundos públicos finais (após as transferências governamentais) vindo do governo central, 19% do nível regional e 1% do nível local.

O salário mínimo para professores da pré-primária com qualificações mínimas no Brasil é de 13.000 dólares, menos da metade da média da OCDE de 28.800 dólares.

Há 14 crianças por professor em programas de desenvolvimento educacional na primeira infância (média da OCDE, 8) e 21 crianças por professor em programas pré-primários (média da OCDE, 14).

Nos Estados Unidos a carga horária do professore é de 1.366 horas por ano acima da média da OCDE de 1.135 horas. A carga horária de aulas efetivamente ministradas é de 981 contra uma média da OCDE de 712 horas.

Os professores apesar de ganharem salários bem acima da média da OCDE ganham menos de 60% dos salários de trabalhadores com formação similar, ou seja, dentro do contexto americano seria uma profissão desvantajosa financeiramente.

O salário anual no topo da escala salarial para professores do ensino secundário inferior com qualificação típica é de 67 542 USD, apenas cerca de 5000 USD mais do que após 15 anos de experiência (USD 62 369), cerca de metade do aumento médio verificado nos países da OCDE.

O Estados Unidos possui uma problemática em relação a perpetuação de desigualdade na área da educação, os níveis baixos e altos de realização educacional persistem ao longo das gerações. Ou seja, se os pais possuem ensino superior a tendência é que seus filhos também tenham, porém os mesmo acontece com aqueles que não possuem ensino superior, a tendência é de que seus filhos também nunca atinjam esse grau de instrução.

A educação está fortemente ligada a ganhos, emprego, riqueza geral e bem-estar; como tal, pode reduzir as desigualdades na sociedade. Nos Estados Unidos, 73% das pessoas entre 30 e 44 anos de idade com pais que não têm educação superior têm o mesmo nível de educação que seus pais, em comparação com 69% da média dos países da OCDE e economias com dados disponíveis.

CONCLUSÃO

O presente trabalho tem como objetivo, como foi exposto na sua parte introdutória, averiguar o quanto o último governo investiu efetivamente em educação, visando determinar suas prioridades e respectivos beneficiários dos planos orçamentários.

Para este fim, foi feita uma conceituação de orçamento, e, como pode ser observado, este instrumento, no setor público, atualmente transcende sua finalidade original de ser uma mera ferramenta contábil, e tem como novo escopo o desenvolvimento da população e do país de uma forma geral; ao utilizá-la de maneira diversa, ocorre a desvirtuação desse conceito mais moderno de orçamento público.

Seguindo esta linha de abordagem para o entendimento do tema, procedeu-se a uma análise dos orçamentos públicos brasileiros pós-Constituição de 1988, juntamente com uma análise dos investimentos do setor público em educação comparados com os gastos feitos com a dívida pública, que consiste nas dívidas adquiridas pelo governo para a complementação de seu orçamento, como foi previamente pontuado.

Como averiguado, a escolha dos governos dos anos sob análise foi claramente de prestigiar os investidores detentores de títulos de dívida pública em face dos investimentos na educação brasileira, como pode ser observado pela situação em que esta se encontra. Podemos dizer que fazer essa escolha de garantir a confiabilidade financeira para assegurar investimentos futuros de uma oligarquia detentora desse crédito não pode ser considerada a melhor decisão de governo, ainda mais quando colocada em comparação com políticas de outros países.

Nesta seara, ao realizar um estudo comparado com os Estados Unidos, pudemos chegar à conclusão de que, mesmo possuindo uma dívida pública muito maior do que a do Brasil, tanto em números absolutos como em comparação com o PIB dos respectivos países, a área da educação recebe muito mais em insumos do que o montante que é gasto pelo país estrangeiro com a sua própria dívida pública. Demonstrando que, mesmo possuindo a mesma problemática, e até mesmo em escala maior, a educação não é negligenciada.

Ainda no âmbito do estudo comparado, apesar de o Brasil se colocar, em números relativos à sua condição financeira, em posição semelhante tanto aos Estados Unidos quanto à média geral dos países membros da OCDE e da UE, para um país que precisa de mais desenvolvimento tanto econômico quanto intelectual, o investimento em educação se apresenta como insuficiente para a competição com o mercado internacional.

De maneira alguma podemos afirmar que a área da educação de um país desenvolvido como os Estados Unidos é perfeita, como bem observado por análises feitas pela própria OCDE e constantes no presente artigo; porém, é nítido que a administração pública possui uma preocupação maior com essa área da sociedade em comparação com a realidade brasileira.

No Brasil, maiores investimentos no nível primário e secundário de educação demonstram ser fundamentais, tanto pela análise da OCDE, que afirma que o Brasil possui um gasto por aluno baixíssimo nesses níveis em comparação com outros países, como pela análise do quadro geral brasileiro, no qual é fato público e notório que muitas escolas públicas Brasil adentro encontram-se sucateadas, com materiais ultrapassados e muitas vezes sem a verba necessária para a compra das refeições dos alunos, vítimas da falta de investimento e da corrupção sistêmica que assola o país.

Para a reversão desse cenário, faz-se mister, além de um aumento de grande magnitude nos investimentos na educação, uma maior transparência dos gastos públicos, de forma que seja claro para todo e qualquer cidadão como cada governo prioriza os gastos públicos, e não somente para aqueles que enfrentam todo esse mar de termos técnicos e análises para conseguir uma avaliação precisa sobre a real relevância dada às diversas áreas de investimento da sociedade.

REFERÊNCIAS

BCB, Calculadora do cidadão. **Correção de Valores**, 2018. Disponível em: <<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPUBLICO/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>>. Acesso em: 27 de maio de 2018.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil, 1988.

_____. Emenda Constitucional nº 95, de 2016.

_____. Lei nº 13.005, de 25 de junho de 2014.

_____. Lei Complementar nº 101/2000. Lei de Responsabilidade Fiscal, 4 de maio de 2000.

FALCÃO, Amílcar. **Introdução ao direito tributário**. Editora Rio, 1976.

FOREQUE, Flávia; PATU, Gustavo. **Gasto público em ensino atinge 6,6% do PIB, mas crise ameaça expansão**. Folha de São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/educacao/2015/04/1612236-gasto-publico-em-ensino-atinge-66-do-pib-mas-crise-ameaca-expansao.shtml>>. Acesso em 01 de junho de 2018.

GONTIJO, Vander. **Evolução Histórica no Brasil**. Câmara dos Deputados, 2004. Disponível em <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/cidadao/entenda/cursopo/HistoricoBrasil>>. Acesso em 23 de maio de 2018.

Government – Interest Expense on the Debt Outstanding. **Treasury Direct**, 2018. Disponível em: <https://www.treasurydirect.gov/govt/reports/ir/ir_expense.htm>. Acesso em: 24 de maio de 2018.

Government Spending Details in \$ billion. **US Government Spending**, 2018. Disponível em: <https://www.usgovernmentspending.com/year_spending_2013USbn_19bs2n_20>. Acesso em: 24 de maio de 2018.

Inflation Calculator | Find US Dollar's Value from 1913-2018. **US Inflation Calculator**, 2018. Disponível em: <<http://www.usinflationcalculator.com/>>. Acesso em: 27 de maio de 2018.

JESUS, Givanilson Santos de. **Orçamento na Constituição Brasileira**. Conteúdo Jurídico, 2011. Disponível em <<http://www.conteudojuridico.com.br/artigo,orcamento-na-constituicao-brasileira,%2031868.html>>. Acesso em 21 de maio de 2018.

LEITE, Harrison. **Manual de direito financeiro**. 5ª ed. red. ampl. e atual. Salvador: JusPODIVM, 2016.

LOA – Lei Orçamentária Anual – Portal da Câmara dos Deputados. **Câmara dos Deputados**, 2018. Disponível em: <<http://www2.camara.leg.br/orcamento-da-uniao/leis-orcamentarias/loa>>. Acesso em: 24 de maio de 2018.

OECD. **Education at a Glance 2017, OECD indicators**. OECD Publishing, Paris. Disponível em <https://read.oecd-ilibrary.org/education/education-at-a-glance-2017_eag-2017-en#page1>. Acesso em: 19 de maio de 2018.

OLIVEIRA, Pedro Cavalcante. **Raio X da educação brasileira: o folclore dos 10% do PIB**. Mercado Popular, 2016. Disponível em: <<http://mercadopopular.org/2016/09/raio-x-da-educacao-brasileira-porque-10-do-pib-para-a-educacao-e-folclore/>>. Acesso em 22 de maio de 2018.

PAULSEN, Leandro. **Curso de direito tributário completo**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

Relatório Anual da Dívida – Artigo Dívida Pública Federal – STN. **Tesouro Nacional**, 2018. Disponível em <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/en/relatorio-anual-da-divida>>. Acesso em 24 de maio de 2018.

XEREZ, Sebastião Regis Dias. **A evolução do orçamento público e seus instrumentos de planejamento**. Disponível em <https://semanaacademica.org.br/system/files/artigos/artigo_regis_1.pdf>. Acesso em 01 de junho de 2018.