



**Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO**



TÍTULO: ANÁLISE ORÇAMENTÁRIA DO GOVERNO FEDERAL, COM ENFOQUE NA EDUCAÇÃO, ENQUANTO POLÍTICA SOCIAL, COMPARANDO OS MODELOS DA ARGENTINA E DO URUGUAI, NO PERÍODO COMPREENDIDO ENTRE 2001 E 2005¹.

Amanda Gabriela de Araújo Pereira²

Antonio Ricardo da Silva Junior³

Eduardo Nascimento de Vasconcelos⁴

Coordenador do artigo: Prof. Dr. Edival Braga⁵

Trabalho escrito com finalidades de avaliação na Disciplina de Direito Financeiro, ministrada pelo Professor Dr. Edival Braga, e de apontamento de proposições para a efetiva destinação dos recursos públicos para a educação no Brasil.

Resumo: O estudo e a análise do orçamento público devem ser concebidos como elementos essenciais para compreender uma política social, qualquer que seja, uma, por ser uma peça técnica que vai além da sua estruturação contabilista, apresentando o reflexo de forças sociais e dos interesses envolvidos na destinação dos recursos públicos, e, duas, por definir quem vai arcar com o ônus do financiamento dos gastos orçamentários. O dimensionamento desses gastos permite compreender e mensurar a importância dada a cada política pública no contexto histórico da conjuntura econômica, social e política vivenciada no país. No presente artigo, a política social em voga é a educação, tendo em vista que a consecução dos seus objetivos a curto, médio e longo prazo, para a sociedade, depende da importância que lhe é dada, de modo que o planejamento orçamentário deve ser entendido, também, como instrumento através do qual o Estado garantirá o acesso à educação, tal qual se vislumbra no modelo de educação aplicado na Finlândia.

Palavras-chave: Orçamento público; Políticas sociais; Educação; e Direito comparado.

Sumário: **Sumário:** 1. Introdução; 2. A educação enquanto política social no ordenamento jurídico brasileiro; 2.1. A importância do orçamento para garantir o direito à educação; 3. Organização e estrutura do financiamento público no período de 2001 a 2005; 3.1. Gastos públicos em educação; 3.2. Orçamento social do Governo Federal 2001 – 2004; 3.2.1. Orçamento social – educação; 3.3. Comparativos de financiamento da educação no Brasil, na Argentina e no Uruguai; 4. O modelo aplicado na Finlândia como referencial pro Brasil; 5. Considerações finais; 6. Referências.

¹ O artigo passou por uma revisão gramatical realizada pelo ChatGPT em 2026, de modo que foi mantida a originalidade do conteúdo do artigo.

² Bacharelado em Direito da UFRR, 7º Semestre; Acadêmico do Curso de Bacharelado em Direito da UFRR.

³ Bacharelado em Direito da UFRR, 7º Semestre; Acadêmico do Curso de Bacharelado em Direito da UFRR.

⁴ Bacharelado em Direito da UFRR, 7º Semestre; Acadêmico do Curso de Bacharelado em Direito da UFRR

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



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



Abstract: The study and analysis of the public budget should be developed as essential elements to apprehend a social policy, whatever it is, first for being a technical part that goes beyond its accounting layout, with the reflection of social forces and interests involved in the allocation of public resources, and second, to define who will afford the onus of financing of budget expenses. The sizing of these expenses allows us to understand and measure the importance given to each public policy in the historical context of the economic, social and political lived in the country. In this article, the social policy analyzed is the education, with a view to achieving its short, medium and long-term goals for society depends on the importance given to it, so that budget planning should be understood also as a tool through which the State shall guarantee access to education, such as we note on Finnish model.

Keywords: Keywords: Public Budget; Social politics; Education; and compared law.

Summary: Summary: 1. Introduction; 2. Education as a social policy in Brazilian law; 2.1 The importance of the budget to guarantee the education; 3. Organization and layout of public funding in the period of 2001 to 2005; 3.1 Public spending on education 3.2 Social budget in the federal government on 2011-2004 3.2.1 Social budget - education 3.3 Education funding comparatives in Brazil, Argentina and Uruguay; 4. The Finland model as benchmark for Brazil; 5. Final considerations. 6. References.

1- INTRODUÇÃO

As políticas sociais consistem, em apertada síntese, em ações governamentais desenvolvidas em conjunto por meio de programas que proporcionam a garantia de direitos e condições dignas de vida ao cidadão de forma equânime e justa. Dito de outra forma, as políticas sociais são as ações que asseguram à população o exercício de direito de cidadania, tais como a educação, saúde e previdência social.

Na lição de Raquel Gentili, extrai-se que o sentido de política social está ligado a ações governamentais dos Estados, conforme a seguir:

Expressão tradicionalmente consagrada como referente a ações governamentais dos Estados modernos tendo em vista atender a redução das consequências da pobreza em diversas áreas de serviços, como educação, saúde, habitação, previdência etc. Essas ações visam equacionar, em alguns casos, ou minimizar, em outros. (Gentili, 2007, p. 77-78)

Neste sentido, levando-se em consideração o enquadramento do presente artigo, tem-se a educação como uma política social, ao passo que o planejamento orçamentário reveste-se como um instrumento através do qual o Estado garantirá o acesso a tal direito.

Entende-se por educação como a função natural pela qual a sociedade, no transcorrer da linha temporal, transmite a sua herança de costumes, hábitos, capacidades, conhecimentos e aspirações. Sabe-se, também, que a educação escolar é um dos modos pelo qual se exerce tal função. O Estado tem o dever de



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



garantir o acesso à escola e a qualidade do ensino, mormente pelo fato de seus efeitos e resultados para a sociedade ultrapassarem os benefícios individuais.

Desta feita, uma vez abordada a importância da educação no contexto da sociedade, o presente artigo consiste em uma análise da destinação dos recursos públicos e sua previsão orçamentária no Brasil, ao que passo que se procederá a comparação de tais investimentos na Argentina e no Uruguai, em ano específico, de forma isolada, tomando por base o Direito Comparado, bem como se avaliando a capacidade de financiamento à época alvo do objeto de estudo, qual seja, o período compreendido entre 2001 e 2005.

Para a consecução dos objetivos do presente artigo, bem como tendo por base uma didática pedagógica, a pesquisa está dividida em dois sentidos: a) apresentação da importância da organização e estrutura de financiamento do ensino; e b) demonstração do efetivo investimento realizado pelos países analisados, sobretudo o Brasil.

Por fim, corroborando para alcançar os objetivos do presente instrumento de pesquisa, bem como na esteira do Direito Comparado, ao final se passará a demonstração de uma breve análise de modelo padrão de educação aplicado na Finlândia, com intuito de se extrair elementos para composição do norte para o qual o modelo nacional deve se encaminhar.

2 – A EDUCAÇÃO ENQUANTO POLÍTICA SOCIAL NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Consoante ao exposto na sessão anterior, tem-se como políticas sociais, em suma, como as ações governamentais desenvolvidas em conjunto por meio de programas que proporcionam a garantia de direitos e condições dignas de vida ao cidadão de maneira igual e justa.

De antemão, necessário se faz contextualizar a educação enquanto política social no cenário nacional, objetivando, por conseguinte, demonstrar a importância de tal política quando da elaboração do planejamento orçamentário do país.

Nesta esteira, Demery (2000), em ilustre lição, nos ensina que as despesas públicas afetam a população de diversas maneiras, ao salientar que: a) primeiramente, a política fiscal influencia os equilíbrios macroeconômicos, particularmente déficits fiscais comerciais e a taxa de inflação; b) segundo, o gasto público gera rendas, algumas das quais poderiam beneficiar diretamente famílias pobres; e c) e, por fim, as despesas



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



públicas geram transferências à população, que podem ser afetadas por meio de transferências monetárias, como ajuda social ou pagamentos de seguro social.

Para Castro *et al.* (2003), ainda, a política social dever ser entendida como um conjunto de programas e ações do Estado, em geral, de forma continuada no tempo, que tem como objetivo o atendimento de necessidades e direitos sociais fundamentais que afetam vários dos elementos que compõem as condições básicas de vida da população, principalmente aqueles que dizem respeito à pobreza e à desigualdade.

Segundo o supradito entendimento introduzido pelo autor, pode-se dizer que uma política social almeja atender às demandas por maior igualdade possível entre os indivíduos.

As políticas sociais visam, em apertada síntese, a garantir segurança ao indivíduo em determinadas situações de dependência, muitas vezes geradas pelo próprio Estado, dentre as quais se destacam: a incapacidade de prosperar e ascender na vida por conta própria em decorrência de fatores externos, que independem da vontade individual, como em caso de impossibilidade de acesso à educação durante a vida.

Tais que políticas almejam o suprimento de deficiências históricas, bem como as que passam a surgir no transcorrer das relações sociais, encontram na Constituição Federal de 1988 os seus objetivos para com os indivíduos portadores dos direitos ali previstos. É de se destacar, ainda, que a Constituição Federal pautou-se em parâmetros de equidade e direitos sociais universais, pelo o que é denominada, também, de Constituição Cidadã.

Destarte, o texto legal consolidou lutas e ampliou os direitos no campo da Educação. Necessário se faz ressaltar que, pela primeira vez na história brasileira, a política social teve grande acolhimento em uma Constituição. A efetivação das conquistas e a perspectiva da consolidação de um sistema de bem-estar social no Brasil deveriam implicar um norte com prioridade e com considerável destinação de recursos no orçamento público, além da elaboração de um conjunto de legislações complementares.

Por outro lado, vinte anos depois, observa-se que, contemporaneamente, a presença de transgressões e desrespeitos à constituição e, por conseguinte, à sociedade brasileira, por meio de violações, fraudes e corrupções explícitas do Estado, através dos representantes do poder e do povo, sobretudo nos repasses dos recursos financeiros, conforme se demonstrará ao longo do presente artigo.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



2.1 – A IMPORTANCIA DO ORÇAMENTO PARA GARANTIR O DIREITO À EDUCAÇÃO

Conforme outrora explicitado na presente instrumento de pesquisa, o orçamento não se limita a uma peça técnica e formal ou a um instrumento de planejamento. Em verdade, também, trata-se de uma peça de cunho político, conforme leciona Fabrício de Oliveira (2009).

Dito de outra forma, o orçamento serve para orientar as negociações políticas que envolvam quotas de sacrifício sobre os membros da sociedade no tocante ao financiamento do Estado, bem como serve de instrumento de controle e direcionamento dos gastos públicos, em consonância com os interesses do governo. Pode-se inferir que as escolhas do governo não são somente econômicas, mas principalmente são escolhas políticas, reproduzindo o interesse de forças sociais e políticas atuantes. Conclui-se, portanto, que os gastos orçamentários definem a direção e a forma de ação do Estado nas suas prioridades de políticas públicas.

Segundo aquele mesmo autor, o orçamento deve ser visto como o espelho da vida política de uma sociedade, à medida que registra e revela, em sua estrutura de gastos e receitas, sobre que classe ou fração de classe recai o maior ou o menor ônus da tributação e as que mais se beneficiam com os seus gastos. Assim sendo, a peça orçamentária não se restringe a uma peça técnica e instrumental de política econômica e de planejamento, através da qual o Estado, por meio do Poder Executivo, procura cumprir determinado programa de governo ou viabilizar objetivos macroeconômicos. Teoricamente falando, a escolha do programa a ser implementado pelo Estado e dos objetivos de política econômica e social deve representar os interesses das classes, envolvendo negociações políticas, sendo o orçamento é expressão máxima das reivindicações sociais.

Destaca-se, aqui, a primeira crítica ao sistema de exposição dos interesses das classes sociais através dos representantes políticos. Ao ser analisar a atual situação da educação no país, sobretudo no que se refere à educação básica, observa-se que inexistente qualquer esforço, ou ainda de indícios de união, para coadunar as políticas sociais educacionais das frentes políticas, mormente pelo fato da base de oposição, por muitas vezes, agir no sentido contrário à base detentora do governo. Assim sendo, necessário se faz que as nossas políticas unam esforços no sentido de oferecer educação de qualidade, o que se fará, senão, pela adequada destinação dos recursos públicos através da elaboração das peças orçamentárias. Não se pode admitir divergência de ideias políticas quando se trata de um direito fundamental e cedido a todos.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



De acordo com Castro (2004), o financiamento público da educação no Brasil foi consolidado na CF de 1988 e na Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB), que atribuíram à União, aos estados, ao DF e aos municípios a responsabilidade pela administração do sistema educacional brasileiro, estabelecendo três sistemas de ensino público, tendo como fundamento principal o regime de colaboração entre essas instâncias federadas.

Insta salientar, ainda que não esteja abarcado pelo objeto de estudo, que no período de 2001 a 2011, em média, 57% dos recursos que financiaram a educação no âmbito da União foram provenientes de impostos, ou seja, da arrecadação dos impostos, líquidos de transferências constitucionais. Trata-se de uma garantia constitucional estabelecida no artigo 212 da CF, *in verbis*:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, **nunca menos de dezoito**, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, **na manutenção e desenvolvimento do ensino**. (Grifo nosso)

Por fim, não bastasse a CF/88 prever a educação como um direito fundamental cedido a todos, os cidadãos ainda arcam com a maior parte dos custos relativos a investimento na educação, pelo menos no período ora analisada, ao passo que pagam seus impostos, ainda que os resultados não representem às aspirações da sociedade.

3 - ORGANIZAÇÃO E ESTRUTURA DO FINANCIAMENTO PÚBLICO NO PERÍODO DE 2001 A 2005

A gestão do sistema de ensino no Brasil está organizada de maneira descentralizada. A CF/1988 estabeleceu que os municípios deverão atuar prioritariamente na educação infantil e no ensino fundamental, os estados e o distrito federal no ensino médio, e no ensino fundamental em regime de colaboração com os municípios. A União, além de organizar o sistema federal de ensino, deverá prestar assistência técnica e financeira aos estados, ao distrito federal e aos municípios, de forma a garantir equalização de oportunidades educacionais e padrão mínimo de qualidade de ensino. Desta maneira, a Constituição Federal estabeleceu um regime de colaboração entre as instâncias federadas.

A Constituição estabeleceu, ainda, a fixação de receitas na educação, pela qual os estados, o distrito federal e os municípios devem gastar ao menos 25% e a União 18% da receita resultante de impostos na manutenção e desenvolvimento dos sistemas educativos, por força do artigo 212 do texto supremo em destaque.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



Considerando a lógica do processo de descentralização da educação pública no Brasil, uma das medidas tomadas é a criação dos fundos de financiamento à educação, uma vez que o nível de renda é muito desigual entre os municípios, motivo pelo qual os sistemas escolares acabavam por refletir a capacidade de arrecadação de cada município.

Assim sendo, tendo em vista o período delimitado por força do objeto da pesquisa, foi instituído, em 1996, o Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério – Fundef, que vigorou de 1998 a 2006, cujo objetivo foi criar um mecanismo de redistribuição de recursos da educação entre estados e municípios, de forma a reduzir a desigualdade de gasto por aluno na rede pública de ensino fundamental.

Segundo a sistemática de redistribuição do Fundef, um percentual da arrecadação dos estados e municípios era alocado em um fundo estadual, e redistribuído entre os estados e seus municípios de acordo com o número de alunos da rede pública local.

Como critério de distribuição foi estabelecido o valor mínimo nacional de gasto por aluno ao ano. Nos casos em que o estado não conseguisse obter uma quantidade de recursos suficientes para atingir o valor mínimo, a União deveria complementar o fundo estadual. Os resultados iniciais do Fundef foram positivos, houve transferência de recursos para os municípios mais pobres, principalmente na região Nordeste, o que elevou o gasto mínimo por aluno dessa região.

Um ponto negativo do extinto Fundef a ser destacado é o valor mínimo por aluno ao ano estabelecido pelo governo federal. Em seu último ano, o Fundef estabelecia que o valor mínimo por aluno ao ano para as séries iniciais do ensino fundamental nas áreas urbanas era de R\$ 924,884, motivo pelo qual apenas dois estados acabaram recebendo a complementação da União, quais sejam, Maranhão e Pará, sendo que esta destinação representou apenas 1% do montante do fundo, que contava com a importância total de R\$ 500 milhões. Além do mais, o Fundef pecava em financiar exclusivamente o ensino fundamental, único nível de escolaridade obrigatória, marginalizando os demais níveis de ensino.

Segundo Kerstenetzky (2012), a ênfase dada ao ensino fundamental derivou de uma estratégia de política social que buscou aumentar a racionalidade e eficiência dos gastos sociais no país. Neste sentido, a priorização do nível fundamental se justifica por motivos de eficiência, pois esse era o nível mais próximo de



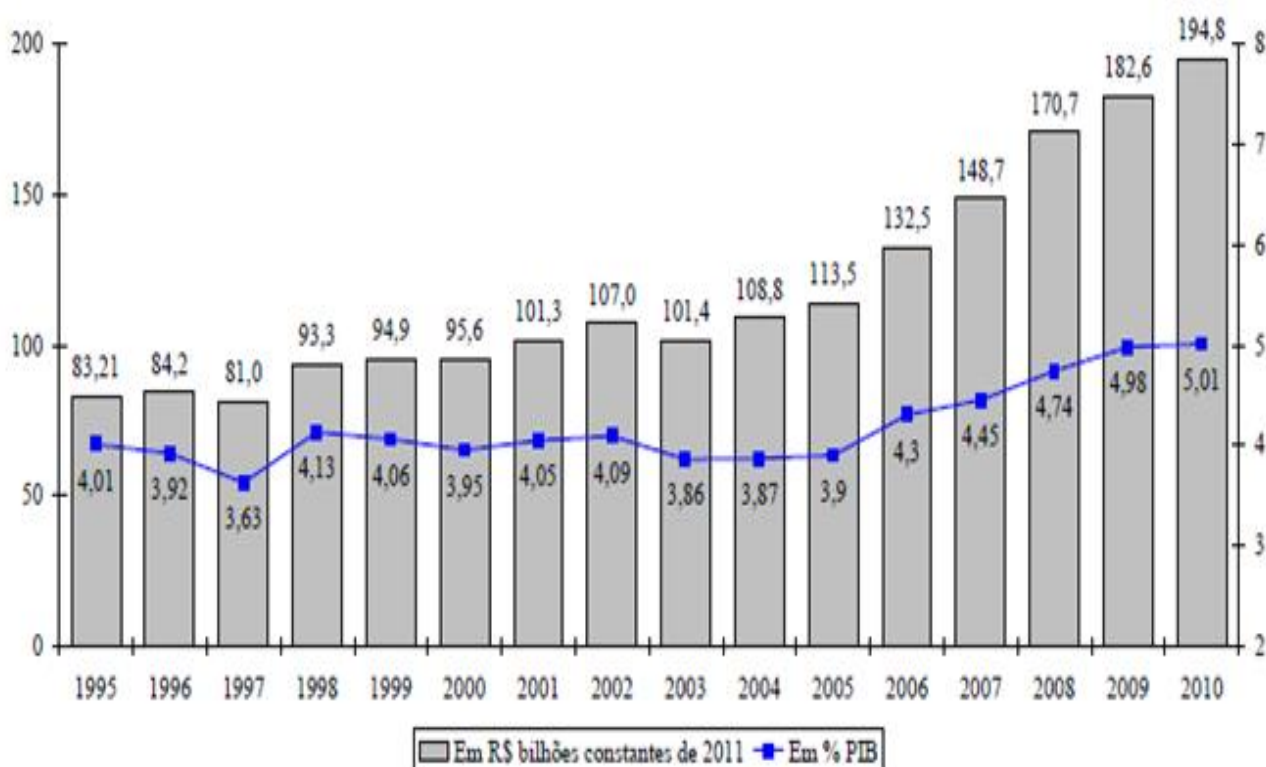
universalizar, e por motivos de equidade, por ser percebido como o nível que mais afeta diretamente os mais pobres.

3.1 – GASTOS PÚBLICOS EM EDUCAÇÃO

O investimento governamental em educação pode ser analisado por diversos ângulos: a) primeiro, pela sua magnitude, por seu crescimento real ou pelo crescimento relativo – em comparação ao PIB - de sua distribuição entre os níveis de ensino, e b) pela participação de cada esfera de governo, a qual caracteriza o nível de descentralização do sistema.

A evolução constante no gráfico abaixo revela que houve baixa variação dos gastos com educação realizados pelas três esferas de governo, no período de 2001 a 2005, com um singelo aumento no último ano.

GRÁFICO 1 - GASTO PÚBLICO TOTAL EM EDUCAÇÃO



Fonte IPEA/ IBGE



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



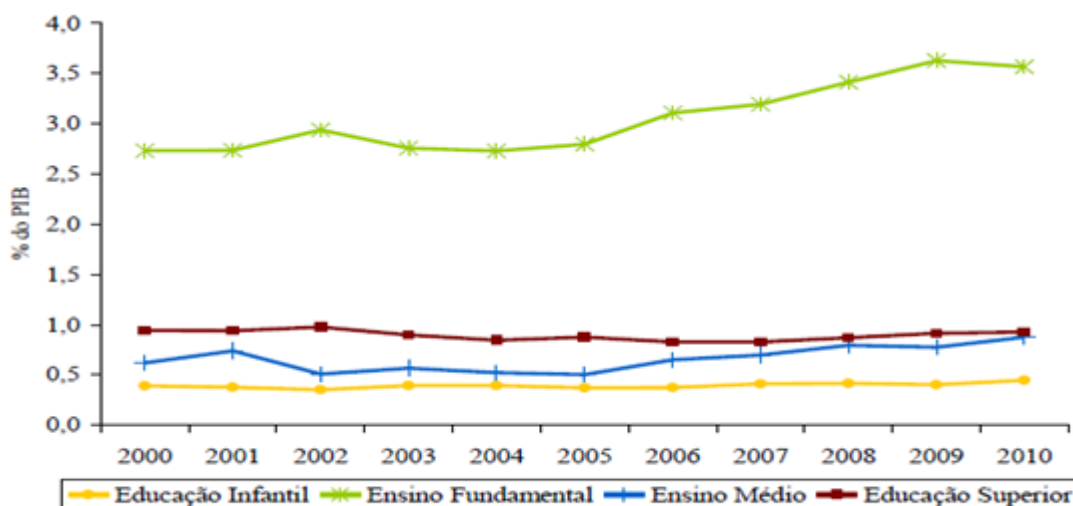
Analisando-se os gastos acima expostos, é possível observar que, durante o período de 2001 a 2005, os gastos em educação apenas acompanharam o ritmo de crescimento da economia brasileira, oscilando em torno de 4% do PIB.

O detalhamento do gasto público por esfera de governo, apresentado no gráfico a seguir, confirma e explicita a sistemática de descentralização da gestão do ensino em curso desde a promulgação da CF/88.

A distribuição de competências, que atribuiu aos municípios a responsabilidade pelo ensino fundamental e a prioridade concedida a esse nível de ensino à época em análise, sobretudo após a criação do Fundef, elevaram a quantidade de recursos em poder dos municípios.

Pelo gráfico abaixo, pode-se concluir que a elevação do gasto em educação observada nos anos de 2001 a 2005 foi canalizada para o nível fundamental. A parcela investida no ensino superior manteve-se, em parte, estável ao longo do período, com singelo aumento no ano de 2004 e posterior redução em 2005.

GRÁFICO 2 - GASTO PÚBLICO EM EDUCAÇÃO EM RELAÇÃO AO PIB, POR NÍVEL DE ENSINO



Fonte: INEP/MEC

Necessário se faz ressaltar que a redução foi ocasionada, principalmente, pelo grande aumento no número de matrículas nos cursos de graduação do sistema público. Assim, o valor total investido no ensino



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



superior não diminuiu, mas foi diluído em um número maior de matrículas, de maneira que o gasto por aluno ao ano diminuiu em 2004.

3.2 – ORÇAMENTO SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL 2001 – 2004

Os gráficos abaixo ilustram o orçamento social do Governo Federal, o que inclui a previsão de gastos com a educação. Percebe-se que, no ano de 2003, o orçamento social do Governo Federal foi de aproximadamente R\$ 213,2 bilhões.

Tal percentual pouco variou em relação ao valor de 2002, que foi de 13,5% do PIB. No ano de 2004, contudo, esse orçamento alcançou R\$ 248,9 bilhões, o que representou 14,1% do PIB. Com efeito, o orçamento social total foi estimado em R\$ 236,9 bilhões em 2003 e R\$ 280,7 bilhões em 2004, equivalentes a 15,2% e 16,0% do PIB, respectivamente.

Tabela 1 - Orçamento do Governo Federal – 2001 - 2004

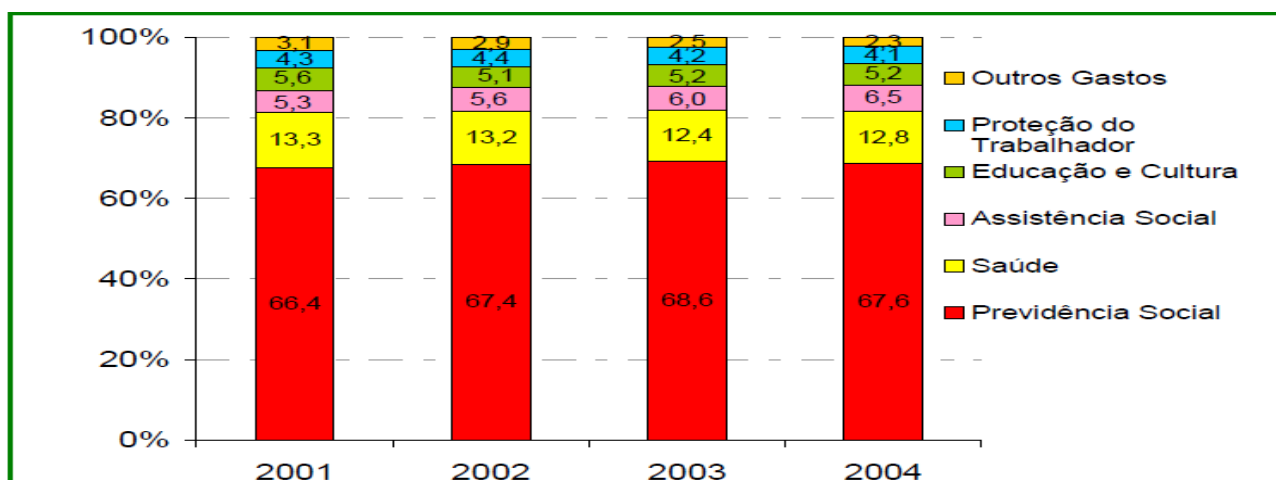
R\$ milhões correntes								
Itens	2001	% PIB	2002	% PIB	2003	% PIB	2004	% PIB
A- Gasto Direto	159.742	13,3	181.836	13,5	213.191	13,7	248.848	14,1
1. Previdência Social	105.989	8,8	122.550	9,1	146.226	9,4	168.252	9,6
2. Saúde	21.187	1,8	24.001	1,8	26.524	1,7	31.794	1,8
3. Assistência Social	8.506	0,7	10.245	0,8	12.858	0,8	16.237	0,9
4. Educação e Cultura	8.975	0,7	9.236	0,7	11.087	0,7	13.038	0,7
5. Proteção do Trabalhador	6.904	0,6	7.977	0,6	9.008	0,6	10.130	0,6
6. Organização Agrária	1.331	0,1	1.470	0,1	1.316	0,1	2.382	0,1
7. Habitação e Saneamento	1.897	0,2	1.122	0,1	863	0,1	1.357	0,1
8. Benefícios ao Servidor	2.286	0,2	2.110	0,2	2.453	0,2	2.659	0,2
9. Sistema S	2.667	0,2	3.125	0,2	2.857	0,2	3.000	0,2
B- Renúncias Tributárias	13.446	1,1	16.069	1,2	17.730	1,1	17.819	1,0
C- Empréstimos	3.228	0,3	4.215	0,3	4.779	0,3	5.473	0,3
D- Subsídios Implícitos	279	0,0	341	0,0	510	0,0	384	0,0
E- Ajuste Patrimonial	13.594	1,1	1.248	0,1	700	0,0	8.169	0,5
TOTAL	190.289	15,9	203.709	15,1	236.911	15,2	280.693	16,0

Fonte: MF/SPE/SIAFI Gerencial.

Gráfico 2 – Gasto social do Governo Federal – 2001 - 2004



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



Fonte: SIAFI. Elaboração: SPE/MF.

3.2.1. – Orçamento social - Educação

Consoante ao conteúdo e dados expostos, no que tange ao objeto específico de análise, observa-se que o gasto direto anual do Governo Federal na área de Educação e Cultura no período de 2001-2004, bem como se manteve estável na faixa de 0,7% do PIB.

Na tabela abaixo exposta apresenta a composição do gasto com Educação no período 2001-2004. Observa-se que de 2002 para 2004 as despesas com Ensino Fundamental aumentaram 85%, ao passo que a sua participação no gasto total em Educação passou de 11,3% para 15,4%.

Tabela 3 - Gasto Federal com Educação 2001 - 2004



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



Itens	2001	% Total	2002	% Total	2003	% Total	2004	% Total
1. Gastos Diretos	8.975	81,8	9.236	81,8	11.087	80,3	13.038	84,7
A -Ensino Fundamental	1.635	14,9	1.275	11,3	1.967	14,2	2.370	15,4
Transferências para Estados e Municípios (FUNDEF)	476	4,3	431	3,8	621	4,5	610	4,0
Livro Didático, Bibliotecas e Transporte Escolar	658	6,0	352	3,1	772	5,6	863	5,6
Outros	500	4,6	491	4,4	575	4,2	897	5,8
B -Ensino Superior	5.752	52,4	6.306	55,9	7.142	51,7	8.579	55,8
Graduação	1.236	11,3	912	8,1	968	7,0	1.238	8,0
Bolsas	399	3,6	446	4,0	830	6,0	919	6,0
Outros	127	1,2	187	1,7	216	1,6	388	2,5
Despesas com Pessoal	3.990	36,4	4.761	42,2	5.128	37,1	6.034	39,2
C-Ensino Médio e Profissional	819	7,5	799	7,1	1.001	7,2	1.284	8,3
Ensino Profissional	287	2,6	165	1,5	365	2,6	315	2,0
Despesas com Pessoal	368	3,4	447	4,0	500	3,6	560	3,6
Ensino Médio	122	1,1	133	1,2	82	0,6	348	2,3
Despesas com Pessoal	42	0,4	55	0,5	54	0,4	61	0,4
D-Educação Jovens e Adultos - Alfabetização e Supletivo	278	2,5	442	3,9	475	3,4	171	1,1
E-Educação Especial	33	0,3	34	0,3	31	0,2	48	0,3
Despesas Finalísticas	21	0,2	20	0,2	17	0,1	31	0,2
Despesas com Pessoal	11	0,1	13	0,1	15	0,1	17	0,1
F-Educação Infantil	4	0,0	7	0,1	4	0,0	6	0,0
G-Cultura - Patrimônio e Difusão	184	1,7	138	1,2	73	0,5	208	1,4
H-Outros	270	2,5	235	2,1	393	2,8	373	2,4
2. Renúncias Tributárias	1.374	12,5	1.191	10,6	1.680	12,2	1.315	8,5
Deduções com Despesas de Instrução do IRPF	932	8,5	620	5,5	683	4,9	833	5,4
Programa Nacional de Apoio a Cultura	170	1,6	202	1,8	242	1,8	155	1,0
Entidades Educacionais sem Fins Lucrativos	210	1,9	280	2,5	620	4,5	259	1,7
Entidades Culturais sem Fins Lucrativos	32	0,3	31	0,3	59	0,4	29	0,2
Entidades Científicas sem Fins Lucrativos	26	0,2	27	0,2	62	0,4	25	0,2
Doações a Institutos de Ensino e Pesquisa	5	0,0	31	0,3	15	0,1	15	0,1
3. Empréstimos(Fluxos Líquidos de Financiamento)	419	3,8	635	5,6	739	5,4	706	4,6
Financiamento ao Estudante - FIES	419	3,8	635	5,6	739	5,4	706	4,6
4. Subsídio Implícito	200	1,8	226	2,0	304	2,2	326	2,1
FIES-subsídio	200	1,8	226	2,0	304	2,2	326	2,1
TOTAL	10.968	100,0	11.289	100,0	13.811	100,0	15.385	100,0

Na área em análise, destaca-se a expansão dos recursos destinados ao financiamento de livro didático, biblioteca e transporte escolar. Também vale notar um significativo aumento, na importância de 60%, no gasto com o Ensino Médio e Profissional entre 2002 e 2004, que passou de 7,5% para 8,3% do gasto total. Entretanto, observa-se, também, que houve uma redução na participação das despesas com Educação de Jovens e Adultos, que caiu de 3,9% em 2002 para 1,1% em 2004.

No Ensino Superior o gasto total se manteve estável no período 2002-2004. Apesar disso, em 2003 houve uma expansão substancial dos recursos destinados ao financiamento de bolsas de estudo destinadas ao ensino superior, cuja participação no gasto total em educação aumentou em 2%.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



3.3. – Destinação de recursos à educação e o Direito Comparado

Tomando por base o estudo realizado por Jorge Abrahão⁶, observa-se que, ao se analisar o gasto na área de educação para o Brasil, levando em consideração o comportamento do *Gross Domestic Product* GDP (Apresentado na Tabela 3), os gastos corresponderam, em 1995, a cerca de 3,9% do GDP e demonstraram um aumento para cerca de 4,3%.

Tal crescimento representou uma ampliação do esforço do Poder Público destinado à área em questão. Por outro lado, mesmo com o crescimento da destinação dos recursos, quando comparado o resultado obtido pelo país com o resultado dos outros países da OCDE, observa-se que o Brasil ainda está bem abaixo do esforço médio de todos os países da OCDE (5,3% do GDP).

Dito de outra forma, o Brasil, para atingir o esforço público desses países, deveria aplicar no mínimo mais 1% de seu GDP, o que demandaria um esforço dos representantes políticos e uma maior destinação de recursos às políticas sociais de educação.

Conforme outrora exposto, no caso do Brasil, o gasto público efetuado pelas três esferas de governo na área de educação, em 2001, representou cerca de 12% do gasto total. Quando comparado esse resultado com os de alguns países da América Latina, observa-se que o Brasil se situa abaixo de Argentina (4,8%) e supera o Uruguai (3,1%).

Ao se comparar o índice do Brasil com os países selecionados pela presente pesquisa, observa-se que se situa abaixo da Argentina (13,5%) e do Uruguai.

O gasto por aluno/ano, que consiste na relação entre os recursos financeiros gastos nos níveis e modalidades de educação, divididos pelo número de alunos, é outro tipo de indicador bastante útil para comparar países.

Tabela 3 - Gasto público total em educação em comparação com o gasto público total e o GDP

⁶ FINANCIAMENTO E GASTO PÚBLICO DA EDUCAÇÃO BÁSICA NO BRASIL E COMPARAÇÕES COM ALGUNS PAÍSES DA OCDE E AMÉRICA LATINA. Disponível em <http://www.scielo.br/pdf/es/v26n92/v26n92a07.pdf>. Acesso em: 22/07/2016



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



Países	Gasto público em educação ¹ em percentual do gasto público total				Gasto público em educação ¹ em percentual do GDP			
	2001		1995		2001		1995	
	Primário, secundário e pós-secundário ¹	Terciário ¹ (educação superior)	Todos os níveis educacionais	Todos os níveis educacionais	Primário, secundário e pós-secundário ¹	Terciário ¹ (educação superior)	Todos os níveis educacionais	Todos os níveis educacionais
Brasil ⁵	8,3	2,7	12,0	m	3,4	0,9	4,3	3,9
Países da OCDE selecionados								
Austrália	10,8	3,4	14,4	13,6	3,8	1,2	5,0	5,2
Áustria	7,3	2,6	11,1	10,7	3,8	1,4	5,8	6,2
Dinamarca ⁴	8,7	4,9	15,4	12,7	4,8	2,7	8,5	7,7
França	7,9	2,0	11,2	11,3	4,0	1,0	5,7	6,0
Alemanha	6,4	2,4	9,7	9,7	3,0	1,1	4,6	4,6
Itália	7,6	1,7	10,3	9,1	3,7	0,8	5,0	4,9
Coreia	12,8	1,7	17,7	m	3,5	0,5	4,9	m
México	18,0	3,5	24,3	22,4	3,8	0,7	5,1	4,6
Portugal	9,3	2,3	12,7	11,9	4,3	1,1	5,9	5,4
Espanha	7,6	2,6	11,3	10,6	3,0	1,0	4,4	4,7
Suíça	8,4	3,6	12,8	10,6	4,8	2,0	7,3	7,2
Reino Unido	8,4	2,0	11,4	11,4	3,4	0,8	4,7	5,2
Estados Unidos ³	11,5	4,5	17,1	m	3,8	1,5	5,6	m
Média dos países da OCDE	8,9	2,8	12,7	11,8	3,6	1,3	5,3	5,3
Países da América Latina selecionados								
Argentina	10,1	2,3	13,5	m	3,6	0,8	4,8	m
Chile ⁶	14,5	2,6	18,7	m	3,4	0,6	4,4	m
Paraguai	8,0	1,7	9,7	m	3,7	0,8	4,5	m
Peru	16,1	5,3	23,5	m	2,0	0,7	2,9	m
Uruguai	8,9	2,7	12,8	m	2,2	0,7	3,1	m

Fonte: OCDE. Disponível em: <www.oecd.org/edu/eag2004>.

Esse indicador demonstra não apenas quanto da receita total do país é destinado aos seus estudantes, através do planejamento orçamentário, no sentido de garantir educação a cada um deles em cada ano, mas também qual a ênfase que o governo da época dá ao gasto social, por nível e modalidade educacional. Os dados apresentados a seguir demonstram que o Brasil, nos diversos níveis de ensino percebe-se que nesse indicador, o gasto por aluno se situa abaixo dos valores realizados por Argentina (2,5 vezes superior) e Uruguai, em todos os níveis e modalidades educacionais.

Tabela 4 - Gasto público em educação por aluno/ano e nível educacional



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



Países	Pré-primário ¹	Ensino primário (1º ciclo da ed. básica) ²	Ensino Secundário ¹			Pós-secundário e não-terciário ¹
			2º ciclo da ed. básica	3º ciclo da ed. básica	Todos os ciclos do secundário	
Brasil ^{2,4}	1.044	832	862	870	864	m
Países da OCDE selecionados						
Austrália	m	5.052	7.042	7.587	7.239	6.057
Áustria	5.713	6.571	8.316	8.852	8.562	8.240
Dinamarca	4.542	7.572	7.653	8.531	8.113	m
França	4.323	4.777	7.491	8.884	8.107	6.529
Alemanha	4.956	4.237	5.366	9.223	6.620	9.460
Itália ²	5.972	6.783	8.558	8.051	8.258	m
Coreia	1.913	3.714	4.612	5.681	5.159	m
México	1.410	1.357	1.342	3.144	1.915	m
Portugal	m	4.181	5.882	6.076	5.976	m
Espanha	3.608	4.168	m	m	5.442	m
Suíça	3.504	6.295	6.285	6.628	6.482	3.757
Reino Unido	7.595	4.415	m	m	5.933	m
Estados Unidos ³	8.522	7.560	8.359	9.278	8.779	m
Média dos países da OCDE	4.187	4.850	5.787	6.752	6.510	3.705
Países da América Latina selecionados						
Argentina	1.745	1.655	2.189	2.487	2.306	m
Chile ³	1.766	2.110	2.070	2.094	2.085	m
Paraguai	x(2)	802	m	m	1.373	m
Peru	359	431	528	547	534	m
Uruguai ²	1.200	1.202	889	1.243	1.046	m

Fonte: OCDE. Disponível em: <www.oecd.org/edu/eag2004>.

4. O MODELO APLICADO NA FINLÂNDIA COMO REFERENCIAL PARA O BRASIL

A Finlândia pode ser considerada um modelo para a melhoria da educação. Até 2000, não havia uma forma de avaliação que considerasse a Finlândia como tal. Porém, após esse período, com a instituição do PISA (Programme for International Student Assessment) começou-se a haver avaliações de vários países em seus índices de aprendizado, quais sejam, na parte de leitura, matemática e ciências.

Observa-se que os melhores índices se devem a um padrão de qualidade de ensino. É uniforme no país. Os professores são altamente qualificados e sua formação é diferenciada, com rígidos controles de admissão. O mestrado é um dos requisitos primordiais para poder ser docente no país. Além do mais, é tratado rigorosamente o treinamento para lidar com aqueles que apresentem índices de aprendizado mais baixos.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



Ademais, o ensino na Finlândia é de um todo estatal, gratuito e para todos. Assim, não há o problema de se pensar que a família rica terá um filho com a educação melhor. Todos obtêm, em regra, um grau de educação equânime.

	 FINLÂNDIA	 COREIA DO SUL	 BRASIL
Posição no Pisa 2009	3ª	5ª	54ª
Número de habitantes	5,4 milhões	50,2 milhões	201,3 milhões
% do PIB investido na educação (todos os níveis)	6,4%	8%	5,5%
Gastos por aluno na educação primária	US\$ 7.624	US\$ 6.601	US\$ 2.778
Salário inicial dos professores por ano	US\$ 30.587	US\$ 27.581	US\$ 8.377*
% da população que consegue diploma universitário	39,3%	40,4%	11,6%
Posição no ranking do IDH em 2012	21ª	12ª	85ª

*Cálculo feito com base no piso nacional
Fonte: Estudo da OCDE em 2013 com informações de 2010 e 2011; Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Os investimentos em educação num comparativo entre Brasil e Finlândia são um pouco divergentes, conforme se depreende do gráfico acima que ilustra a diferença entre a Finlândia e o Brasil. Chamamos a atenção, embora o gráfico aborde o período de 2009, que os gastos por aluno na educação primária é três vezes maior que no Brasil. Ainda, que o salário dos professores não foge à regra.

Mas a questão é que não há uma efetiva melhora na política de melhoria da qualidade educacional no Brasil. Deve-se abordar de maneira enfática uma proposta de melhoria abarcando não somente a União, mas os Municípios e Estados, com metas de ensino de qualidade. Outro ponto é o investimento na formação dos professores. No Brasil, é como se deixasse de lado essa formação, o que acarreta num ciclo profundo de caos na educação e na qualidade desta. Com essa melhoria, poder-se-ia observar uma melhora na qualidade de ensino a longo prazo.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



Tudo isso, entretanto, deve filiar-se de maneira essencial a todas as formas de políticas sociais. A melhora no índice de educação não só deve perfazer-se com a melhoria da formação dos professores, mas como também na redução das desigualdades sociais, que é notória no nosso país.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O sistema de financiamento e destinação dos recursos públicos para as políticas sociais de educação manteve sua proteção contra cortes orçamentários. Por outro lado, observa-se que, durante o período compreendido entre 2001 e 2005, houve uma reestruturação, mormente no que se refere à criação do Fundef, que centralizou a questão dos gastos no ensino fundamental, trazendo dificuldades para a distribuição de mais recursos para os outros níveis e modalidades.

Assim sendo, observa-se que houve transferência crescente das responsabilidades para os municípios, configurando-se um processo de forte descentralização, com os estados e o governo federal perdendo importância. Nesse sentido, o regime de colaboração, na prática, foi pouco ou nada exercido.

O regime de descentralização há de ser revisto, de modo que todos os níveis de educação mereçam igual atenção da União, detentora do maior potencial econômico e, por derradeiro, deveria ser a maior interessada nos proveitos oriundos de uma sociedade detentora de maior nível de educação.

Do que se pôde concluir da análise dos gastos públicos nas políticas de educação, as informações apresentadas revelam que: a) a educação revela-se importante nos gastos sociais, ainda que não se vislumbre na prática, ratificando sua importância para o crescimento da sociedade brasileira; b) o caráter descentralizado das ações governamentais da área à época analisada, com estados e municípios sendo as instâncias federadas que mais se ocuparam das ações de educação, respondendo pela maioria dos gastos realizados e comprometendo parcela razoável de seus recursos não financeiros nesta direção; c) pouca importância, em termos de recursos aplicados, do governo federal no financiamento da educação básica; d) grande esforço de gasto público destinou-se ao ensino fundamental, confirmando a prioridade política conferida a esse nível de ensino, seguido dos gastos com a educação superior, o ensino médio e a educação infantil.

Observou-se, ainda, que muito embora os valores destinados tenha crescido exponencialmente nos anos analisados, a qualidade da educação em muito pouco melhorou. Tal fato reproduz-se na máxima de que quantidade na representa qualidade. Neste sentido, não se vislumbra melhora em virtude de tão somente



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



aumento dos montantes destinados à educação. Necessário se faz, ainda, uma gestão inteligente e estratégica da aplicação de tais recursos.

As comparações expostas nas tabelas acima revelam que o Brasil se encontra em uma situação de aplicação de recursos, tanto com relação ao PIB, gasto público e per capita, um pouco abaixo da Argentina e do Uruguai. Os quadros demonstram, ainda, a necessidade de dar maior importância à educação nas ações públicas e que, portanto, a política social de educação deveria estar no centro das negociações políticas, destinando-se, assim, mais recursos para a área, não só na educação básica, mas também na ampliação do acesso e na melhoria da qualidade da educação em todos os seus níveis.

6. REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, Luíza Helena Salviano dos Santos Montes. O papel do estado no Uruguai contemporâneo: políticas públicas e bem-estar social (2005 - 2009). 2011. 139 f. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais)- Universidade de Brasília, Brasília, 2011.
- ARAÚJO, Herbert Vieira de. Análise Comparativa do Gasto Social Brasileiro por Índices de Retornos Tributários. Brasília: ESAF, 2006. 54p. Monografia premiada em 1º lugar no XI Prêmio Tesouro Nacional – 2006, Qualidade do Gasto Público, Taguatinga (DF).
- CAVALCANTE, Pedro. Avaliação dos programas do PPA: estudo de caso da implantação do orçamento por desempenho. “APGS, Viçosa, v.2, n.2, pp.220-241, abr./jun. 2010”
- CONCEIÇÃO, Bruno Negreiros. A política econômica e o desenvolvimento argentino pós-2002 : uma agenda de economia política internacional / Bruno Negreiros Conceição. - 2013.
- GARTENKRAUT, Michal. Brasil : uma análise do Plano Plurianual – PPA 2000/2003 : relatório técnico / Michal Gartenkraut. – Brasília : Ipea, 2002.
- PIANA, MC. A construção do perfil do assistente social no cenário educacional [online]. São Paulo: Editora UNESP; São Paulo: Cultura Acadêmica, 2009.
- ORÇAMENTO SOCIAL DO GOVERNO FEDERAL 2001 – 2004. Ministério da Fazenda, 2005. Acessível em <<http://www.fazenda.gov.br/noticias/2005/OS200429abr.pdf>> Acesso em: 12 de ago. de 2016.



Ministério da Educação
Universidade Federal de Roraima
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS
CURSO DE DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO FINANCEIRO



- RIVAS, A. América latina depois do PISA: lições aprendidas da educação em sete países (2000-2015). Axel Rivas. Resumo executivo. Buenos Aires: Cippec-tNatura-Instituto Natura.
- SALVADOR, Evilásio. Fundo Público e o financiamento das políticas sociais no Brasil. "SERV. SOC. REV., LONDRINA, V. 14, N.2, P. 5 04-22, JAN./JUN. 2012"
- SANT'ANNA, Júlia. Governos de esquerda e o gasto social na América do Sul. Acessível em <http://www.blogdoalon.com/ftp/observador_v_2_n_2.pdf> Acesso em 12 de ago. de 2016.
- SILVA, Luis Carlos da. Prioridades nos orçamentos da União [manuscrito] : análise da efetividade do sistema de planejamento / Luis Carlos da Silva. - 2007.
- <http://www.diariodocentrodomundo.com.br/o-que-o-brasil-pode-aprender-em-educacao-com-a-finlandia-por-claudia-wallin-de-helsinque/> Acesso em 18 de ago. 2016.
- <http://nucleointegradorpedagogiaunifenas.blogspot.com.br/> Acesso em 18 de ago. 2016.
- <http://www.belasartes.br/diretodareitoria/artigos/educacao-basica-brasil-x-finlandia> Acesso em 18 de ago. 2016.
- <https://www12.senado.leg.br/publicacoes/estudos-legislativos/tipos-de-estudos/textos-para-discussao/td-129-2018o-que-e-que-a-finlandia-tem-2019-notas-sobre-um-sistema-educacional-de-alto-desempenho> Acesso em 18 de ago. 2016.