



MINISTÉRIO DA EDUCAÇÃO
UNIVERSIDADE FEDERAL DE RORAIMA
INSTITUTO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS – ICJ
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO
DISCIPLINA: DIREITO TRIBUTÁRIO I



2019.1

Análise dos valores gastos a título de despesas com educação nos exercícios de 2016 e 2017, em contraponto aos valores pagos, no mesmo período, aos investidores a título de juros da dívida pública¹.

David Carvalho Santana²

Messias Navarro de Sousa³

Natalia Tália Andrade de Oliveira⁴

Coordenador do artigo: Prof. Dr. Edival Braga⁵

RESUMO

Sob uma perspectiva financeira e orçamentária, visamos realizar uma análise da situação da dívida pública em contraponto ao orçamento direcionado às áreas finalísticas da educação e da assistência social. De fato, o ponto de partida elementar deste artigo é a visualização das despesas com juros da dívida pública nos anos de 2016 e 2017, e como elas podem exercer influência nos gastos governamentais. Ademais, será possível observar o comportamento orçamentário de outros países utilizados como parâmetro em uma proposta comparativa ao sistema orçamentário brasileiro.

Palavras-chave: Dívida pública. Juros da dívida pública. Educação. Assistência social. Orçamento anual. 2016. 2017. Investimento público.

ZUSAMMENFASSUNG

Aus einem finanzieller und budgetärer Perspektive, wollen wir die Staatsverschuldung analysieren in einen kontrapunkt auf den gerichtet Budget zum Bereich der Bildung und Sozialwesen. in der Tat der Ausgangspunkt dieses Artikel ist die Visualisierung von Ausgaben, die mit Zinsen der Staatsverschuldung ausgegeben werden in 2016 und 2017 und wie die Zinszahlung die Staatsausgaben beeinfluss. Außerdem, wird es möglich das budgetäres Verhalten von anderer Länder beobachten.

Schlüsselworten: Staatsverschuldung. Zinsen der Staatsverschuldung. Bildung. Sozialwesen. Jahresbudget. 2016. 2017. öffentliche Investition

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 Acadêmico do curso de bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima.

³ Acadêmico do curso de bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima.

⁴ Acadêmica do curso de bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima.

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

1 INTRODUÇÃO

A *priori*, ressalta-se que o presente artigo foi produzido sob a orientação do Professor Dr. Edival Braga e apresentado como instrumento parcial de avaliação curricular da disciplina de Direito Tributário I, do Curso de Bacharelado em Direito, da Universidade Federal de Roraima.

A pesquisa em questão leva em consideração o endividamento público brasileiro e sua respectiva complexidade ao longo dos anos. Todo o gasto que o governo faz com o dinheiro arrecadado por meio de impostos ou outras fontes é categorizado. Há despesas em habitação, educação, saúde, segurança, etc. Há despesas que aumentam o patrimônio público e outras que pagam pela manutenção. Essa estruturação ajuda a compreender os diferentes aspectos e a acompanhar como o governo utiliza o dinheiro público.

Nesse seguimento, o presente estudo de caso tem como objetivo analisar os valores gastos a título de despesas realizadas com a educação e assistência social nos exercícios de 2016 e 2017, num contraponto aos valores pagos, no mesmo período, aos investidores da dívida pública. Além disso, sob o prisma do direito comparado, buscaremos contrastar o aspecto orçamentário brasileiro com o de outros países, de acordo com suas respectivas peculiaridades.

O escopo do presente artigo científico é demonstrar como a dívida pública é contraída, quais os valores e como a incidência de juros e a administração afetam, de forma prejudicial ou não, a economia de um país e, conseqüentemente, a população.

Partindo desse pressuposto, utilizaremos uma metodologia que envolve a pesquisa de dados fornecidos pelo próprio governo, por meio de um processo de *accountability*, e examinaremos como a despesa com a dívida pública afeta de forma significativa a despesa primária, com foco nas áreas da educação e da assistência social. Ademais, serão analisadas as polêmicas medidas tomadas pelo Governo Federal ao comprometer a maior parte do orçamento com a dívida pública, como a Emenda Constitucional 95.

2 DÍVIDA PÚBLICA

Segundo o portal eletrônico do Tesouro Nacional, a dívida pública é a obrigação contraída pelo Tesouro Nacional para financiar o déficit orçamentário do governo federal, isso incluindo o refinanciamento da própria dívida, bem como para realizar operações com

finalidades específicas em lei.

Nesse tocante, para o governo contrair essa dívida, ele realiza contratos com diversos organismos multilaterais, tais como o Banco Mundial e o Banco Interamericano de Desenvolvimento, com agências governamentais, como o *Japan Bank For International Cooperation* e o *KfW*, e com bancos privados. Além disso, emite títulos públicos mobiliários, instrumentos financeiros utilizados pela União para obter recursos de terceiros, considerados investidores, e assim quitar sua dívida pública ou utilizá-los nas hipóteses autorizadas em lei.

Esses títulos funcionam de modo similar aos certificados de depósito bancário (CDB) ou interbancário (CDI), às letras de crédito imobiliário (LCI) e às letras de crédito agropecuário (LCA). Cada título possui uma data de vencimento ou resgate e é remunerado com uma determinada taxa de juros, que podem ser prefixadas ou pós-fixadas, indexadas a índices de preços, a alguma taxa flutuante ou ao câmbio.

O valor total pago das despesas contraídas nos anos de 2016 somou cerca de R\$ 2,49 trilhões e em 2017 R\$ 2,39 trilhões, segundo o Portal da Transparência. Desse valor previsto, em 2016, o orçamento dos Encargos Especiais e de Contingência, que abrange o Refinanciamento da dívida interna e serviço da dívida interna somam 57,47%, R\$ 1.429.966.641.053,79, das despesas realizadas para esse fim, restando apenas 42,53%, R\$ 1.058.324.899.027,92 para as Áreas Finalísticas, como a educação, saúde e assistência social.

Da mesma forma, em 2017, 52,64%, R\$ 1.260.605.427.591,36 do pagamento das despesas foi voltado para Encargos Especiais e de Contingência, restando 47,36%, R\$ 1.133.998.408.034,80 para Áreas Finalísticas.

Entretanto, o governo federal não realiza o pagamento com o dinheiro arrecadado pelos tributos, mas sim refinaancia grande parte da dívida em um processo conhecido como rolagem da dívida. Nesse procedimento, o Tesouro Nacional emite novos títulos visando prorrogar o prazo de títulos vencidos e assim, ao invés realizar o pagamento, há o refinanciamento da dívida, sendo feito apenas o pagamento dos juros e não gerando déficit aos cofres públicos e consequentemente à população.

Nesse sentido, para não evidenciar a transformação direta de juros em capital ou a emissão de títulos para o pagamento de juros, o que caracteriza ofensa ao artigo 167, III, da Constituição Federal, grande parte dos juros nominais estão sendo contabilizados como se fossem amortização. O resultado é a ilegal geração de dívida para pagar juros. Por esse

motivo, os dados fornecidos pelo portal da transparência nem sempre são confiáveis.

Art. 167. São vedados:

III - a realização de operações de créditos que excedam o montante das despesas de capital, ressalvadas as autorizadas mediante créditos suplementares ou especiais com finalidade precisa, aprovados pelo Poder Legislativo por maioria absoluta.

Desse modo, a dívida pública em si, apesar de ser grande, em virtude do processo de rolagem, não afeta o orçamento anual do governo de forma tão impactante. Todavia, os juros provenientes desses refinanciamentos são os responsáveis pela utilização de uma grande porcentagem dos recursos arrecadados em âmbito governamental.

2.1 Juros

Quando o governo emite títulos e realiza contratos com os diversos organismos citados, há, naturalmente, a fixação de juros, com taxas pré-fixadas ou pós-fixadas, visto que o Governo Federal tomou um tipo de empréstimo. Os juros desse empréstimo seriam pagos com as expectativas de um superávit primário, ou seja, a diferença positiva entre a arrecadação e gastos do governo, sem considerar a parte da dívida. Entretanto, nos anos 2016 e 2017 a receita arrecadada não foi suficiente para arcar com a despesa realizada, deixando, assim o Brasil em déficit.

O déficit primário nas contas do governo federal em 2017 ficou em R\$ 124,4 bilhões de reais, enquanto que em 2016 foi registrado déficit de R\$ 161,3 bilhões de reais. Percebe-se uma grande diminuição no déficit, entretanto, não há o que comemorar.

Nessa conjuntura, visto que o governo não possui meios para quitar os juros da dívida, é necessário um reajuste fiscal, que pode ser feito aumentando a receita (tributos), reduzindo as despesas (cortes nos orçamentos de despesas primárias) ou emitindo títulos públicos para pagar os juros da dívida.

Nesse tocante, o Brasil adota o sistema, recomendado pelo FMI, dos cortes orçamentários de natureza primária, ou seja, o Governo Federal reduz despesas correntes que são essenciais à manutenção do serviço prestado à população, como saúde e educação, ao invés das despesas financeiras (pagamento de dívidas e juros).

Ademais, na tentativa de controlar o endividamento público, foi promulgada a Emenda Constitucional 95. Essa emenda instituiu o Novo Regime Fiscal, pelo qual a despesa primária

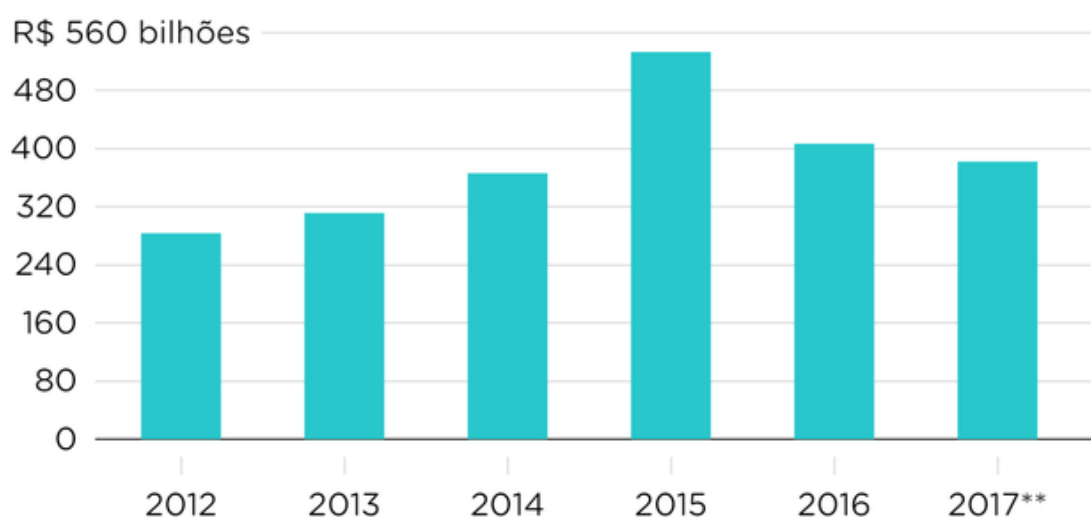
da União não poderá crescer em ritmo superior ao da inflação pelo período de 20 anos (2017-2036). Nesse tocante, a Emenda nada trata a respeito da despesa financeira, o que gera muitos debates nos diversos setores sociais.

Esse processo de sobreposição de despesa financeira sobre a primária ocorre devido à política de segurança que um país deve transmitir aos organismos internacionais, uma vez que estes necessitam de uma garantia de que o empréstimo será pago, para assim, ser permitido um novo empréstimo.

A partir disso, percebe-se que o Brasil, devido à má administração da dívida pública, gasta grande parte da sua receita não no pagamento desta, mas no pagamento de juros decorrentes da rolagem de dívidas. O governo está tomando emprestado tanto para pagar os juros da própria dívida como para financiar o déficit primário. Em outras palavras, esses recursos decorrem do aumento da emissão de títulos novos, o que impulsiona o endividamento público.

O Brasil reduziu em 23% seu gasto com juros em 2016 na comparação com 2015 e mesmo assim esse montante foi de aproximadamente 400 bilhões de reais. O do ano anterior havia sido o mais alto da história: mais de R\$ 530 bilhões.

Gasto anual do setor público com juros*

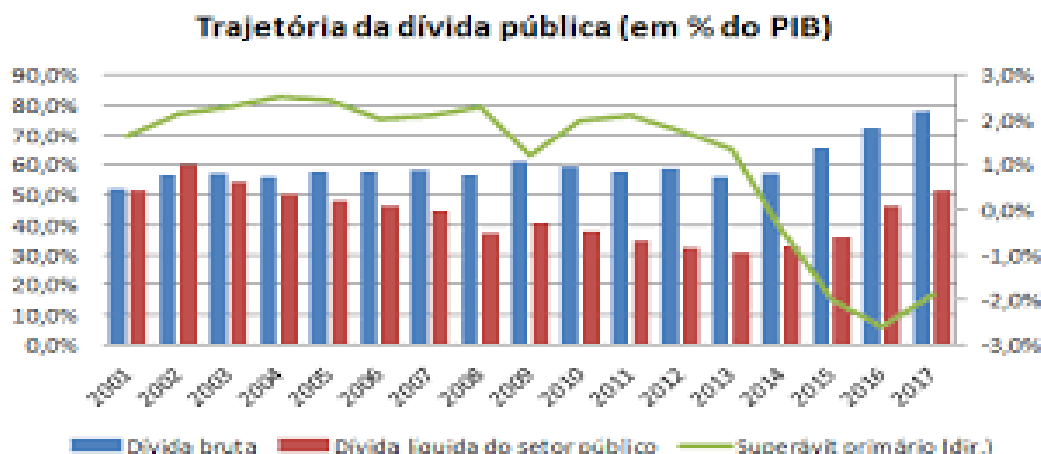


Fonte: Banco Central; *Valores corrigidos pelo IPCA de 2016; **Projeção IFI/Senado Federal

NEXO

De acordo com dados do Banco Central (BC), entre os meses de janeiro de 2017 e 2018, o governo brasileiro gastou exatos R\$ 392 bilhões de seu orçamento federal com o pagamento de juros, 14,98% do recurso destinado aos gastos no orçamento.

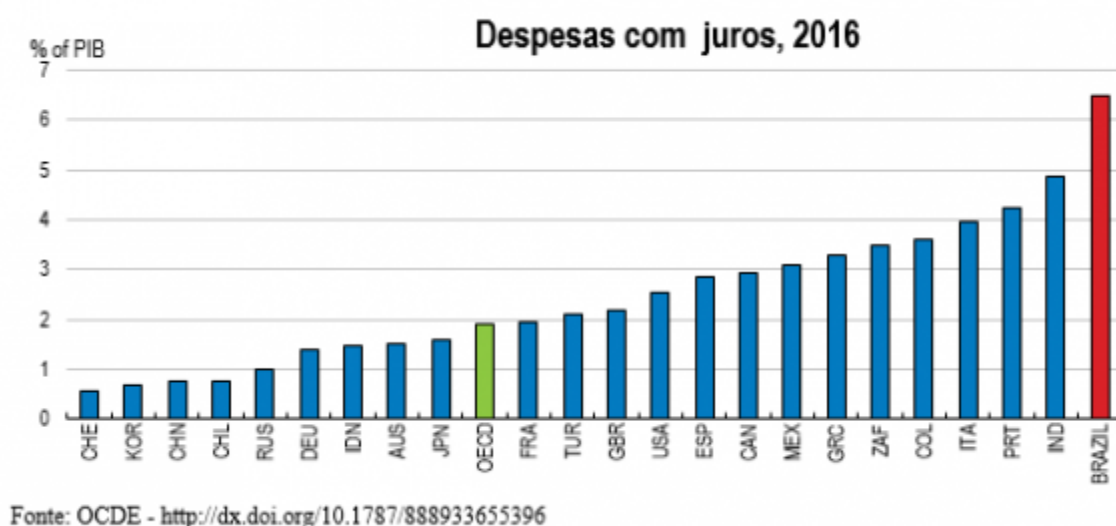
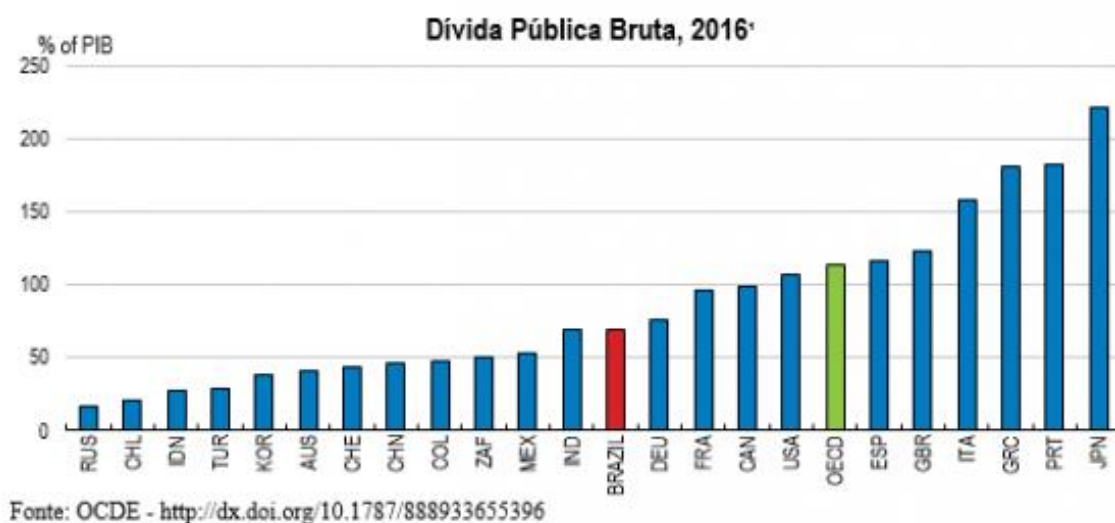
A dívida, caso não seja controlada, é uma “bola de neve”. Quanto maiores os déficits, maior a necessidade de tomar mais dinheiro emprestado e maior o gasto com juros. A despesa se torna mais pesada, primeiramente em virtude de uma taxa que incidirá sobre um montante maior, adicionalmente porque as taxas aumentam de acordo com a possibilidade de calote, sendo uma das medidas de risco o tamanho da dívida em comparação com o Produto Interno Bruto do país.



No caso do governo brasileiro, há um déficit histórico, porque seu superávit primário, quando comparado com o PIB, soma das riquezas do país, é baixo. Por outro lado, os juros que corrigem o valor da sua dívida, são altos. Por isso, o governo não consegue pagar todos os juros e muito menos abater o valor de sua dívida.

2.2 Comparativo

Apesar das inúmeras críticas ao valor da Dívida Pública, os dados apontam que se comparado com os demais países da OCDE/2016 o Brasil está bem situado no quesito, inclusive quando se utiliza o conceito de “dívida bruta”. O país está com um endividamento público total que representa 70% do PIB, enquanto a média dos países da OCDE é 113%. Alemanha, França, Canadá e Estados Unidos apresentam índices superiores ao Brasil e o Japão chega a 222%.



Como alude o gráfico acima, o custo médio da dívida brasileira, de 8,6%, e despesas de juros de 6,1% do PIB (dezembro de 2017) estão entre as maiores do mundo. Desse modo, é notável a diferença entre países que possuem grande parte do seu PIB comprometido com a dívida pública, como o Japão, mas baixo comprometimento no pagamento de juros. Embora seja difícil explicar a alta taxa de juros no Brasil, o histórico de instabilidade macroeconômica, baixa poupança pública e privada, baixa confiança na dinâmica fiscal, alta inflação no passado e a segmentação do mercado de crédito provavelmente são fatores de influência.

Em síntese, o aumento da dívida pública não é um problema em si, visto ser um instrumento de política econômica utilizado por diversos países ao redor do mundo. Caso o

Governo pretenda investir a longo prazo ou não consiga equilibrar sua estrutura de receita e despesas devido a um imprevisto ou déficit, emitir títulos da dívida seria o meio mais eficiente e menos prejudicial à população para arrecadar recursos necessários.

3 EDUCAÇÃO

O direito à educação foi consagrado na Constituição como direito social. Com isso, o Estado passou a ter a obrigação de garantir educação de qualidade a todos os brasileiros. Em 2016, segundo dados fornecidos pelo portal eletrônico do governo federal, a educação teve um orçamento de 109,90 bilhões de reais, no entanto, o total de despesas executadas corresponde ao total de 95,18 bilhões no período. No ano de 2017, o orçamento para a educação foi estimado em 115,11 bilhões, todavia, o total de despesas executadas foi de 101,82 bilhões. Os quadros abaixo especificam o total gasto com despesas associadas e não associadas à função educação nos anos de 2016 e 2017:

SUBÁREA (SUBFUNÇÃO)	VALOR PAGO	PERCENTUAL
Valores pagos nas subfunções associadas à função Educação	R\$ 44.411.201.493,42	46,66%
Valores pagos nas subfunções não associadas à função Educação	R\$ 50.773.284.547,23	53,34%
Total	R\$ 95.184.486.040,65	100,00%

Total de despesas gastas com a área Educação no ano de 2016. Fonte: Portal da Transparência.

SUBÁREA (SUBFUNÇÃO)	VALOR PAGO	PERCENTUAL
Valores pagos nas subfunções associadas à função Educação	R\$ 45.383.534.330,14	44,57%
Valores pagos nas subfunções não associadas à função Educação	R\$ 56.432.101.677,86	55,43%
Total	R\$ 101.815.636.008,00	100,00%

Total de despesas gastas com a área Educação no ano de 2017. Fonte: Portal da Transparência.

Em um ponto de vista financeiro e orçamentário, a educação é uma área que tem suas despesas divididas em subáreas. Essas subáreas podem ser associadas ou não à educação. Os dados fornecidos pelo Portal da Transparência do governo Federal demonstram a divisão do orçamento direcionado a essa área nos anos de 2016 e 2017, como se segue:

SUBÁREA (SUBFUNÇÃO)	VALOR EXECUTADO	PERCENTUAL (%)
Ensino superior	R\$ 29.534.698.747,49	31,03%
Serviços financeiros	R\$ 17.053.227.828,74	17,92%
Transferências para a educação básica	R\$ 13.210.785.753,96	13,88%
Ensino profissional	R\$ 10.229.184.556,44	10,75%
Assistência hospitalar e ambulatorial	R\$ 6.534.850.725,42	6,87%
Outros	R\$ 18.621.738.428,60	19,56%
Total	R\$ 95.184.486.040,65	100,00%

Quadro de valores de despesa por subárea em 2016. Fonte: Portal da Transparência.

SUBÁREA (SUBFUNÇÃO)	VALOR EXECUTADO	PERCENTUAL (%)
Ensino superior	R\$ 30.676.748.178,23	30,13%
Serviços financeiros	R\$ 19.485.795.897,16	19,14%
Transferências para a educação básica	R\$ 14.223.138.996,43	13,97%
Ensino profissional	R\$ 10.568.790.630,23	10,38%
Assistência hospitalar e ambulatorial	R\$ 7.487.599.066,95	7,35%
Outros	R\$ 19.373.563.239,00	19,03%
Total	R\$ 101.815.636.008,00	100,00%

Quadro de valores de despesa por subárea 2017. Fonte: Portal da Transparência.

Nos anos parâmetros, 2016 e 2017, o Brasil gastou aproximadamente 6% do Produto Interno Bruto na educação e, apesar de esse valor indicar que o país gastou acima da média dos países que compõem a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), que é 5,5% em relação ao PIB, o Brasil se encontra nas últimas posições nas avaliações internacionais de desempenho escolar.

Quando levamos em consideração o gasto por aluno o Brasil é muito inferior à média mundial. É despendida anualmente, segundo relatório da OCDE de 2016, a quantia de US\$ 4.318,00 por estudante (desde o ensino fundamental até o superior). Sendo a média da OCDE de US\$ 9.317,00. Apesar do crescimento do investimento, ainda há espaço para maiores aportes para a educação. Tal fato demonstra claramente que as problemáticas envolvendo a educação, no Brasil, ultrapassam a questão orçamentária e são influenciadas pelas errôneas táticas governamentais.

Expostos os dados acerca da educação brasileira, observamos que essa não se apresenta como uma real prioridade para o governo. A diversidade de problemas relacionados a essa área evidencia que o país precisa urgentemente de uma estratégia mais eficaz no que se refere ao desenvolvimento educacional.

3.1 Educação x juros da dívida pública

Nos anos de 2016 a despesa pública foi firmada em 2,95 trilhões e, em 2017, ficou em 3,35 trilhões de reais. Os gráficos a seguir demonstram claramente a situação preocupante vivida pela educação, uma vez que a porcentagem de despesas direcionadas a ela chega a ser irrisórias em relação a algumas outras áreas.

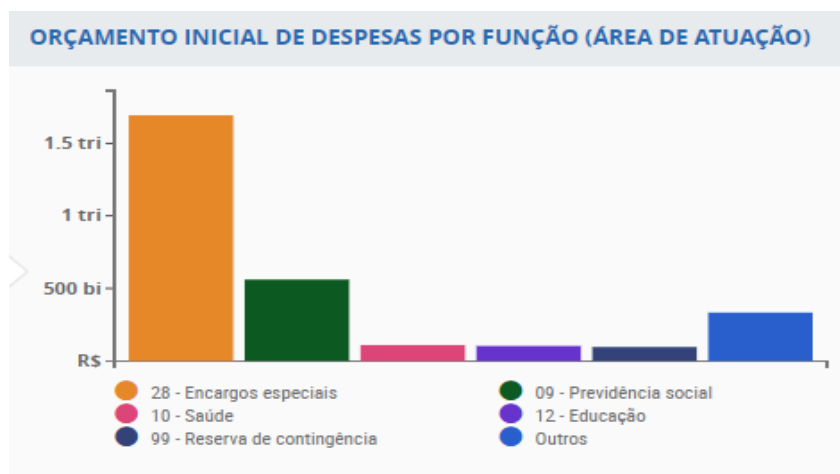


Gráfico de despesas por área de atuação 2016. Fonte: Portal da Transparência.

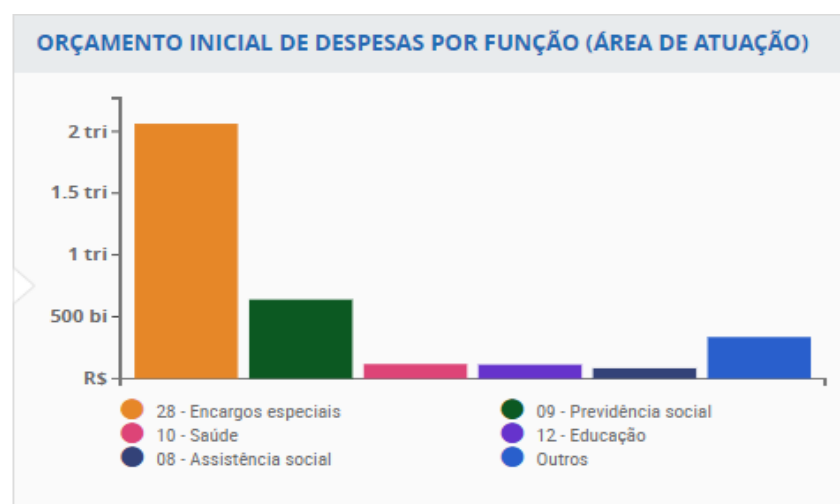


Gráfico de despesas por área de atuação 2017. Fonte: Portal da Transparência.

Ao compararmos os investimentos na dívida pública e na educação, em um contexto orçamentário, observamos que a dívida pública abarca a maioria do orçamento destinado às despesas públicas, fato que coloca a educação e as demais áreas sociais em segundo plano.

Em 2016 o valor gasto com juros e amortização da dívida pública correspondeu, segundo o Portal da Transparência, a 14,98% do total da despesa pública brasileira, o equivalente a R\$ 372.777.248.201,08 de reais. Em 2017 essa porcentagem aumentou mais ainda, chegando a 16,38 % ou R\$ 392.244.163.025,93 de reais. Esses valores, os quais se referem apenas aos juros e amortizações e não à dívida pública em si, são aproximadamente três vezes maiores que o investimento realizado na área da educação no mesmo período.

Nesse tocante, vários problemas são desencadeados pelo aumento periódico dos gastos com o pagamento de juros e amortizações da dívida. Diversas outras áreas, como a educação,

são afetadas diretamente através da diminuição dos valores destinados aos seus respectivos orçamentos.

Problemas como o sucateamento dos estabelecimentos educacionais, em virtude da falta de manutenção, a desvalorização do professor, o baixo nível de aprendizado na rede pública de ensino, entre outras questões, são consequências diretas da falta de investimento na educação. O Brasil, por ser um país grande e populoso, deve ter um investimento proporcional a esses fatores, pois assim o país caminharia para uma próxima fase do desenvolvimento educacional.

3.2 Educação: investimento brasileiro contraposto a outras nações

Ante os dados apontados é possível visualizar que o Brasil, contraposto a países latinos em que a qualidade do ensino é superior à brasileira, despende cerca de 6% de seu PIB, enquanto a média, segundo a OCDE, é de 5,3%, como é o caso como Argentina (5,3%), Colômbia (4,7%), Chile (4,8%), México (5,3%).

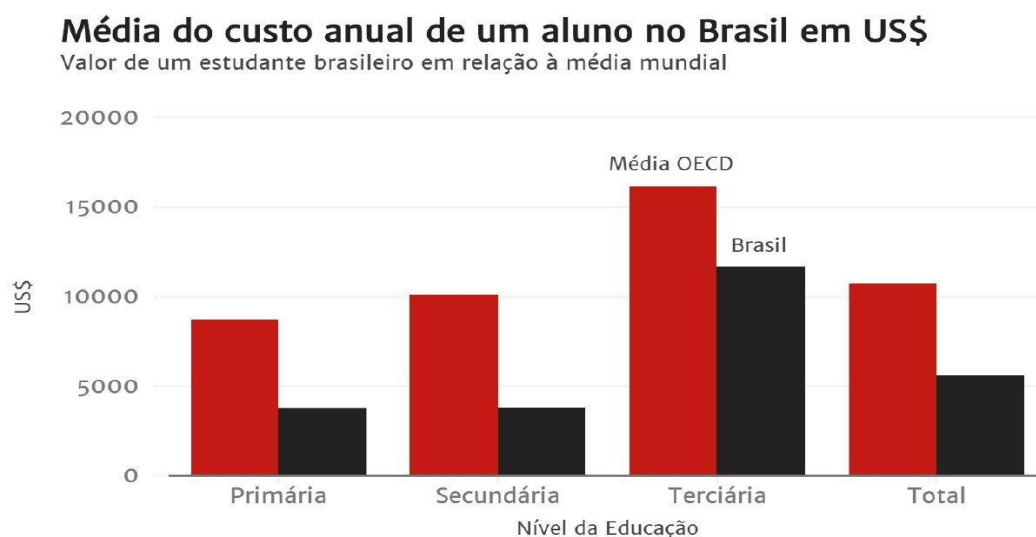
A questão que transparece com a verificação dos dados do orçamento da educação é que essa área recebe um investimento que deve ser dividido em subáreas que não necessariamente contribuirão para o desenvolvimento da atividade educacional. A maior parte do orçamento é direcionada para subáreas não associadas à educação como os serviços financeiros, a assistência hospitalar e ambulatorial, a alimentação e nutrição e a administração geral, entre outras.

A questão das subáreas é mais profunda do que aparentemente possa parecer. Sendo elas não relacionadas à atividade educacional, questiona-se o real motivo de tais subáreas serem rubricadas sob o orçamento da educação. A título de exemplo, a assistência hospitalar e ambulatorial deveria ser rubricada dentro do orçamento da saúde e não dentro do orçamento da educação. Assim sendo, realizando uma análise mais ampla, fica claro que o orçamento destinado às atividades que fomentaram o ensino é bem menor que o estimado pelo governo.

Logo, quando se avalia a relação entre a despesa com os alunos e o retorno, nota-se que o resultado não é satisfatório. Colômbia, México e Chile têm gastos muito próximos aos do Brasil, com desempenho superior. Essa discrepância entre o ensino ofertado ocorre porque o Brasil gasta muito com subáreas não associadas à educação e, além disso, privilegia o ensino superior com quase a metade do orçamento, enquanto a educação básica recebe investimento muito menor.

Constata-se que o Brasil enfrenta um problema estrutural de má administração e controle

dos gastos públicos com a educação. Nesse sentido, a distribuição de capital é assimétrica. O Brasil aplica aproximadamente de 3,8 mil dólares por aluno nas séries primárias e no ensino médio, o que o deixa nas últimas colocações da lista. Por outro lado, no ensino superior, o valor dá um salto: são 11,6 mil dólares em média.



Fonte: OECD

**nova
escola**

A partir desses dados é possível vislumbrar o sistema desproporcional ofertado pelas entidades governamentais. Os ensinos fundamental e médio são claramente tratados de forma trivial pelo Governo, enquanto grande parte dos recursos é direcionada para subáreas não associadas à educação.

Os últimos dados completos divulgados pelo estudo *Education at a Glance* mostram que o Brasil investe 56% menos por estudante do que a média da OCDE na educação primária da rede pública e 53,9% a menos no total, somando todos os níveis de ensino. Entretanto, não é racional usar o PIB como único parâmetro, nem comparar o Brasil com um país como a Alemanha. O doutor em Educação Gabriel Grabowski afirma que, comparando os investimentos da Alemanha e do Brasil, o Brasil investe 5,7% do PIB em educação e a Alemanha, 4,4%. Porém, isso não significa que o Brasil investe mais em educação que a Alemanha, uma vez que o PIB da Alemanha é muito maior do que o do Brasil e o número de alunos, a demanda educacional alemã, é muito menor que a do Brasil. Enquanto os alemães dedicam US\$ 10.339 por aluno ao ano, o Brasil investe US\$ 4.450. Com 4,4% do PIB, portanto, a Alemanha investe, em cada estudante, 132% mais do que o Brasil, que utiliza 5,7% do PIB.

4 ASSISTÊNCIA SOCIAL

A assistência social é prevista na Constituição Federal de 1988 em seu art. 203, *caput*, sob o seguinte ditame: “A assistência social será prestada a quem dela necessitar, independentemente de contribuição à seguridade social”. Este dispositivo é regulamentado pela Lei Orgânica da Assistência Social (LOAS)- Lei 8.742/93, que definiu em seu art. 1º “a assistência social, direito do cidadão e dever do Estado, é Política de Seguridade Social não contributiva, que provê os mínimos sociais, realizada através de um conjunto integrado de ações de iniciativa pública e da sociedade, para garantir o atendimento às necessidades básicas”.

Assim, a assistência social constitui um conjunto de serviços, benefícios, programas e projetos que apoiam famílias no enfrentamento de suas dificuldades e tem como objetivo o combate à pobreza e, ainda, a universalização dos direitos sociais. Estão entre os benefícios, a prestação continuada, o qual disponibiliza uma renda mensal ao idoso e àqueles que são portadores de deficiência, que não possuem meios de prover suas necessidades básicas, ou tê-las providas por sua família; o bolsa- família e demais auxílios destinados às pessoas que se encontram em situação de vulnerabilidade econômica e social.

Esta política pública é organizada pelo Sistema Único de Assistência Social-SUAS, que se divide em Proteção Social Básica e em Proteção Social Especial. A primeira tem o objetivo de prevenir situações de riscos sociais e pessoais às famílias consideradas em situação de vulnerabilidade social. Tal prevenção é feita por meio de programas, projetos, benefícios e serviços. A Proteção Social Especial, por sua vez, é destinada às famílias que já possuem a qualidade de vulnerável social, e que tiveram seus direitos violados por motivos de abandono, maus-tratos, abuso sexual, uso de drogas, etc.

O SUAS funciona de forma descentralizada, envolvendo a participação de estruturas e marcos regulatórios nacionais, estaduais, municipais e do Distrito Federal e é formado por entidades e organizações sem fins lucrativos e parceiras da administração pública, junto aos entes federativos e os conselhos de assistência social. Tais entidades e organizações são acompanhadas pelos órgãos gestores (secretarias municipais, do Distrito Federal, estaduais e da União responsáveis pela política de assistência social) e fiscalizadas pelos conselhos municipais de assistência social.

Os órgãos gestores assessoram e apoiam as entidades e organização visando a adequação dos seus serviços, programas, projetos e benefícios de assistência social. Já os conselhos

municipais têm atribuição de inscrever e fiscalizar as entidades e organizações de assistência social, bem como os serviços, programas, projetos e benefícios assistenciais, conforme parâmetros nacionalmente estabelecidos. Os recursos e meios para financiar os benefícios de prestação continuada e apoiar os serviços, programas e projetos de assistência social são geridos pelo Fundo Nacional de Assistência Social- FNAS, instituído pela Lei nº 8742/93.

4.1 Orçamento destinado à assistência social

No Brasil, os gastos sociais do governo federal atingem cerca de 17,5% do PIB, incluindo despesas com Previdência, saúde, assistência social, educação, trabalho, saneamento básico e habitação. O percentual é mais elevado do que em outros países da América Latina e da Ásia.

4.1.1 Orçamento Anual de 2016

Segundo o Portal da Transparência, a receita atualizada no ano de 2016 foi de R\$2,95 trilhões. O orçamento atualizado para a área de atuação assistência social equivaleu à R\$ 80,06 bilhões de reais, isto é, 3% da receita, enquanto que o total de despesas executadas na assistência social foi de R\$ 77, 57 bilhões. Assim, conforme mostra o gráfico abaixo, a assistência social é a 4º área que recebe mais recursos, ficando abaixo da educação, saúde e previdência social.

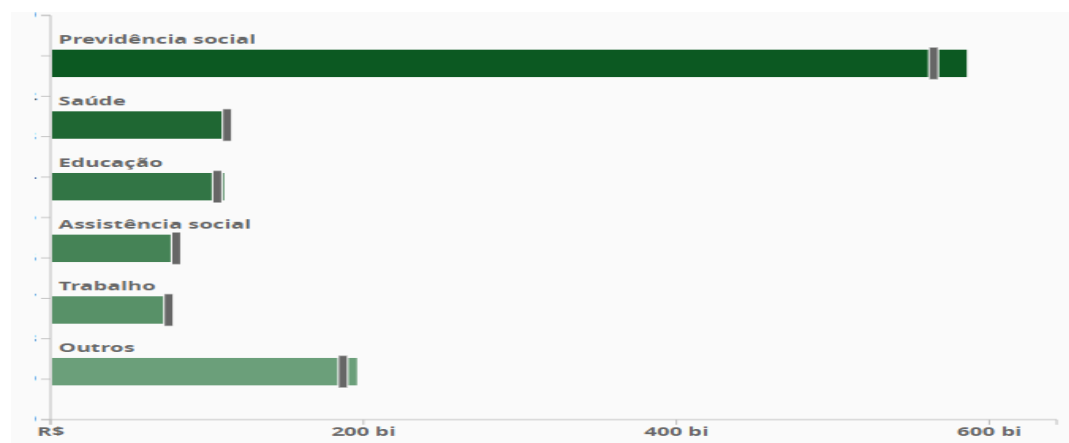


Gráfico de despesas por área de atuação 2016. Fonte: Portal da Transparência.

O orçamento destinado à assistência social subdivide-se basicamente nas áreas de: a) assistência comunitária, b) assistência ao portador de deficiência, c) assistência ao idoso, d) alimentação e nutrição, e) administração geral e f) outros, em ordem decrescente no que tange ao valor recebido. Para a assistência comunitária, o setor mais favorecido, foi empenhado 39% (R\$ 29.455.223.741,03); ao portador de deficiência 34% (R\$ 26.617.434.150,73), à assistência

ao idoso 26% (R\$ 20.742.313.592,90). O setor de alimentação e nutrição (R\$ 276.810.004,46), administração geral (R\$ 165.225.557,46) e outros (R\$ 308.282.109,86) são os menos favorecidos, conforme demonstra gráfico abaixo.

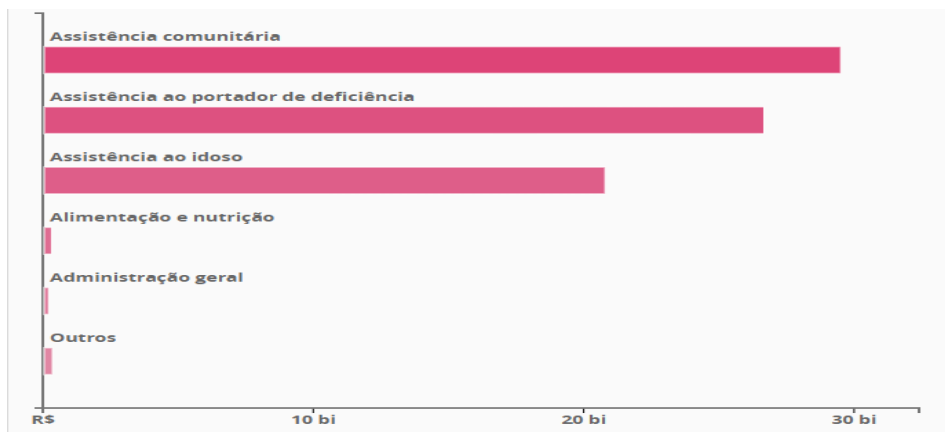


Gráfico de despesas por subárea da Assistência Social 2016. Fonte: Portal da Transparência.

4.1.2 Orçamento Anual de 2017

Já em 2017, o orçamento atualizado da receita foi de R\$ 3,41 trilhões, sendo também 3% aplicado à assistência social, constituindo o valor de R\$ 85,29 bilhões, e o total executado foi R\$ 83,09 bilhões, permanecendo no mesmo lugar em relação ao ranking das áreas mais favorecidas de 2016.

No entanto, o ano de 2017, observa-se que por mais que se tenha encaminhado mais recursos a assistência comunitária, como de costume, o setor de assistência ao portador de deficiência tem recebido valor muito maior em relação as outras subáreas em comparação ao ano de 2016.

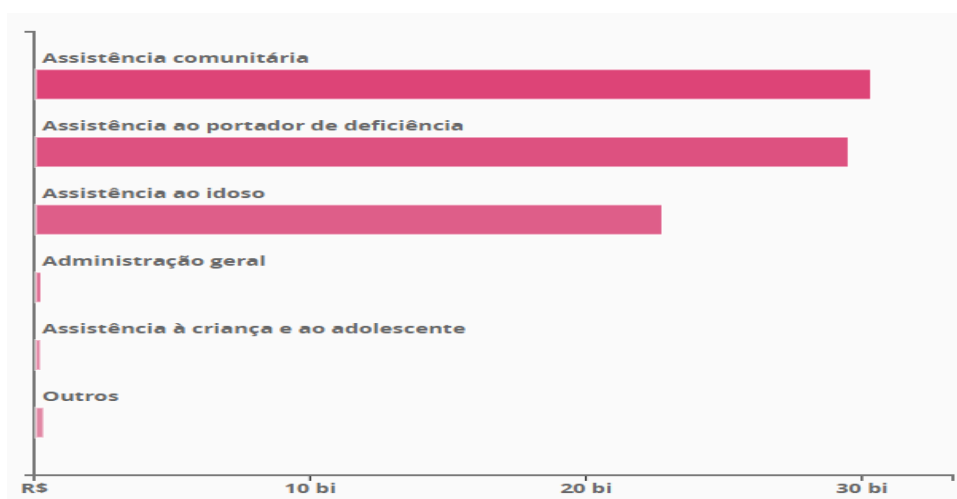


Gráfico de despesas por subárea da Assistência Social 2017. Fonte: Portal da Transparência.

Nas áreas finalísticas, do valor total encaminhado à assistência social, a assistência comunitária recebeu 36% (R\$ 30.268.776.547,84), assistência ao portador de deficiência, 35% (R\$ 29.455.113.321,78) e a assistência ao idoso 27% (R\$ 22.704.569.570,93). Os demais, como administração geral (R\$ 197.384.205,61), assistência à criança e ao adolescente (R\$ 174.483.664,10), e outros (R\$ 292.082.838,68) detêm as últimas posições na lista das subfunções mais favorecidas.

Dessa forma, verifica-se que houve uma diminuição de 39% para 36% dos recursos destinados à assistência comunitária e um crescimento de 34% para 35% de valores destinados à assistência aos portadores de deficiência de 2016 para 2017.

No entanto, segundo os dados abordados no presente artigo, a dívida pública consumiu mais da metade do orçamento dos anos de 2016 e 2017, situação que permanece a mesma atualmente. Da mesma forma que a educação é afetada, a assistência social também sofre com os juros da dívida pública que o Governo precisa pagar, uma vez que de 2016 para 2017 não houve um crescimento efetivo no valor do orçamento destinado à assistência social, permanecendo o seu valor correspondente em apenas 3% da receita do Estado. O que se denota é a diminuição do orçamento destinado, uma vez que, a contar do ano de 2015, por exemplo, o Orçamento da União para Assistência Social caiu de R\$ 193 bilhões para R\$ 185 bilhões em 2017. Os números evidenciam queda nos orçamentos federal ao longo dos anos, situação agravada com a Emenda Constitucional 95, que estabeleceu teto de gastos públicos em diversas áreas.

Na medida em que a dívida pública aumenta, muito mais difícil será a aplicação de recursos em áreas finalísticas como na assistência social, uma área de grande importância que visa garantir a cidadania universal e o acesso de direitos a todos – mesmo quem não contribui com impostos ou não tem como trabalhar. Os recursos estão diminuindo, a dívida pública aumenta junto com o desemprego e a pobreza, o que aumenta a demanda pela Assistência Social, que não recebe recursos suficientes para supri-la, e aí este ciclo infinito recomeça.

4.2 Assistência Social Brasileira contraposta às diversas nações

Como observado através dos dados expostos, os números, apesar de altíssimos, apresentam apenas uma pequena parte do total de gastos sociais, que incluem despesas bem

mais elevadas como as da Previdência e saúde. Nos anos de 2016 e 2017, não houve mudanças significativas na destinação de recursos à assistência social, nos dois anos esta área permaneceu correspondendo a 3% do valor total da receita. Dessa forma, as despesas com pessoas de baixa renda são pouco significativas em relação a todos os gastos sociais. Isso pode ser explicado pelo fato de que a receita destinada as áreas finalísticas do estado correspondem à menos da metade de todo o orçamento, ou seja, aproximadamente 50% é direcionado à dívida pública.

Os países desenvolvidos que participam da Organização para a cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) gastam, em média, 21% do PIB (Produto Interno Bruto) na área social. Este percentual inclui os recursos usados na Previdência, na saúde pública, com seguro-desemprego e assistência social às famílias, que em vários casos inclui programas de distribuição de renda. Na França, os gastos na área são ainda maiores: 31% do PIB.

No Brasil, cerca de 17,5% do PIB é dedicado aos gastos sociais, incluindo serviços como previdência, saúde e benefícios sociais diversos contra o desemprego e a pobreza, como o programa Bolsa Família. O percentual é mais elevado do que em outros países da América Latina e da Ásia. Essa porcentagem supera a de países como da Índia (4,6%), África do Sul (8,1%) e China (9%). Na França, são 32,8%, segundo o relatório “*Society at a Glance 2014*”, da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Mas entre os que dão mais atenção à área social, além da França, os gastos chegam a quase um terço do PIB: Dinamarca (30,8%), Bélgica (30,6%) e Finlândia (30,3%).

Em tais países as políticas públicas tendem a ser mais generosas quando se trata de dar proteção social aos seus habitantes, notadamente para aqueles em situação econômica mais desfavorável. Vale lembrar que esses números não permitem visualizar, além da qualidade do gasto, o peso de cada fator (se a previdência ou a saúde tem mais atenção, por exemplo).

A OCDE, em seu relatório econômico de 2018, mostra-se preocupada com o fato de que gastos sociais apresentem diminuição em tempos de crise – fato ocorrido em várias nações europeias, sendo que este seria justamente o momento em que são mais necessários. O relatório elogia a melhora na distribuição de renda no Brasil, com os mais pobres apresentando um aumento de rendimentos em ritmo chinês e os mais ricos, em ritmo alemão. Mas a organização defende que os gastos sociais – que podem inclusive trazer benefícios para a economia – devem ser bem planejados para funcionar. “Um ajuste fino nos alvos (dos benefícios) é necessário, a fim de evitar a criação de incentivos perversos que podem impedir as pessoas de encontrar

trabalho. Por exemplo, as pessoas desempregadas que estão prestes a iniciar um trabalho podem sofrer perdas ou podem ganhar muito pouco quando mudam dos benefícios para um salário”, diz trecho do documento.

Há um distanciamento entre a ampliação dos direitos sociais garantidos legalmente, a execução da proteção social estatal no Brasil, por meio da Política de Assistência Social, e o processo de financiamento desta política. Identifica-se o crescimento progressivo tanto do gasto social do governo, como dos recursos alocados na Assistência Social. Entretanto, as fontes que financiam a Política de Assistência Social são de natureza do trabalho e não do orçamento fiscal, o que confere seu financiamento regressivo. Nesse sentido, o “dever ser” latente da Política de Assistência adquiriria relevância se acoplado a uma efetiva política de redistribuição de renda, conciliadas com medidas de desenvolvimento econômico de forma que a Seguridade Social fosse financiada com fontes de tributação advindas do lucro do capital.

5 CONTRAPOSIÇÃO AO SISTEMA AMERICANO

A partir do exposto, cabe analisar as diferenças entre os valores gastos com a educação no Brasil e nos Estados Unidos. A priori, como já dito, não é pertinente utilizar como critério único, para fins de comparação, o quanto um país gasta com a educação em relação ao Produto Interno Bruto, visto que o Brasil possui um PIB de 2,056 trilhões de dólares enquanto os Estados Unidos 19,39 trilhões de dólares.

Nesse aspecto, apesar da porcentagem ser maior, os 6% do PIB investidos na educação, não se comparam aos 5,4% que os Estados Unidos empregam nessa área. Desse modo, os números são discrepantes, visto que, os Estados Unidos gastaram 1.026 trilhões no orçamento educacional, enquanto o Brasil direciona meros 95,18 bilhões.

Entretanto, os números não são as únicas divergências entre o valor dispendido na educação. O Brasil enfrenta um problema sistemático de uma assimétrica distribuição dos recursos nas áreas da educação como a pré-escola e o ensino superior, outro ponto de divergência entre os países em análise.

O Brasil aplica cerca de US\$ 3,8 mil por aluno nas séries primárias e no ensino médio, no ensino superior por outro lado, são aplicados US\$ 11,6 mil, em média, no ensino superior. Enquanto isso, os Estados Unidos gastam US\$ 12,1 mil por aluno no ensino fundamental e médio, ainda mais em gastos universitários, aproximadamente US\$ 21.000.

Da análise dos valores, percebe-se que o Brasil deixa a desejar na formação primária do estudante. Por derradeiro, gera desigualdade de oportunidades de ascender na vida profissional, uma vez que as instituições privadas que ofertam ensino fundamental e médio os fazem com melhor qualidade que as públicas. Isso explica o fenômeno dos estudantes com maior poder aquisitivo como maioria nas Universidades Públicas.

Nesse aspecto, ao passo que o Brasil falha ao oferecer um ensino de qualidade, os Estados Unidos ofertam uma educação de qualidade desde a pré-escola, capacitando os estudantes, para no futuro, ingressarem nas melhores universidades e fazerem-se aptos ao mercado de trabalho. Ademais, investem também no ensino superior em universidades estaduais e fomentam o ensino nas instituições privadas por meio de incentivos tributários.

A partir disso, percebe-se que há muitas diferenças entre Brasil e Estados Unidos. Primariamente, a diferença entre os valores gastos com a educação e a má distribuição dos recursos entre o ensino fundamental e médio e o superior. Isso se dá principalmente porque as receitas arrecadadas pelos estados federados permanecem com eles, desse modo, as universidades nos EUA, estaduais ou particulares, são de qualidade. De outra forma, no Brasil grande parte da receita arrecadada pertence à União, o que explica a discrepante qualidade de ensino ofertado entre Universidades Federais, Estaduais e particulares em território nacional.

Outrossim, analisando que historicamente os Estados Unidos investem em educação desde os anos 80 e têm bons indicadores há muito tempo, não é adequado comparar os gastos do Brasil, que só tornou a escola obrigatória dos 4 aos 17 anos em 2009. Devido a essa questão histórica, precisamos investir mais que outros países, tanto para capacitar os professores quando para recuperar os alunos que não aprenderam.

Assim, visto que as despesas com a educação podem não estar atingindo todos os alvos, o principal desafio que se impõe é converter a ampliação dos gastos observada na última década em melhoria da qualidade da educação através do aprimoramento de políticas e processos educacionais no país.

Fazendo uma análise comparativa entre o sistema de assistência social estadunidense com o sistema assistencial brasileiro, observa-se que eles não estão muito distantes entre si. Nos Estados Unidos, por exemplo, existe o *Supplemental Nutrition Assistance Program- SNAP*, um programa social que se semelha ao Programa Bolsa-Família ofertado aqui no Brasil. Isso porque o SNAP é um programa social destinado às famílias carentes, oferecendo-lhes espécies de vale-

alimentação, onde o beneficiário poderá utilizá-los para comprar itens básicos da alimentação, como frutas e vegetais, pães, cereais, laticínios, carnes, peixes e aves domésticas. Além disso, os restaurantes que operam em certas áreas podem receber benefícios do SNAP de candidatos elegíveis, como idosos, pessoas sem-teto ou com deficiência, em troca de refeições a preços acessíveis.

São investidos cerca de US R\$80 bilhões, o equivalente a R\$ 210 bilhões de reais no mencionado sistema, bem como em programas de alimentação escolar, sem contar com os demais programas sociais existentes nos Estados Unidos, conforme dados de 2017. Assim, verifica-se que os EUA investem muito mais na assistência social que o Brasil, visto que nos anos parâmetros da presente pesquisa, o país destinou ao referido setor menos de R\$ 100 bilhões em cada ano à assistência social, enquanto que, apenas em 2017, os Estados Unidos direcionaram R\$ 210 bilhões apenas no programa SNAP. No entanto, é importante frisar que tal programa social possui muito maior demanda quando o país se encontra em crise econômica. No Brasil, por sua vez, o bolsa-família é oferecido de forma crescente ao longo dos anos independente de crise econômica ou não.

Outro contraponto que se pode depreender entre os dois países e suas políticas assistenciais, é que, diferentemente do Brasil, os Estados Unidos possuem uma redistribuição do orçamento para a assistência social diferenciado. Na medida em que o orçamento federal do Brasil é dividido entre as áreas finalísticas de previdência, saúde, educação e assistência social; os Estados Unidos mantêm alguns programas de saúde dentro da assistência social. Como exemplo, o *Medicare*, o *Medicaid* e o Programa Estadual de Seguro de Saúde Infantil.

Sem incluir a Seguridade Social e o *Medicare* o Congresso alocou quase US \$ 717 bilhões em verbas federais em 2010, mais US \$ 210 bilhões em fundos estatais (US \$ 927 bilhões) para programas de assistência social testados nos Estados Unidos, dos quais metade para assistência médica e cerca de 40 % de dinheiro, comida e assistência habitacional.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Ao longo da presente pesquisa, foi possível verificar que o Governo tem enfrentado grandes dificuldades para gerir da melhor maneira a sua receita, e não se trata de uma situação nova no cenário brasileiro. A dívida pública vem crescendo a cada ano, juntamente com seus juros, com consequente emissão de títulos públicos pelo Estado, a fim de tentar superar o déficit orçamentário do país.

Por essa razão, observou-se na presente pesquisa que as áreas essenciais para o funcionamento de um Estado, ou pelo menos para atender aos direitos constitucionais da sociedade, são as principais prejudicadas. As áreas finalísticas, tais como saúde, educação, assistência social e previdência, ficam em segundo plano, uma vez que têm os respectivos orçamentos minimizados para que haja o direcionamento de valores ao pagamento dos juros da dívida pública. Isso afeta diretamente a vida da população, pois tais áreas são consideradas de natureza preventiva.

Um país que investe na educação não precisaria destinar tantos recursos para o sistema prisional; da mesma maneira, uma atenção maior para a assistência social diminuiria efetivamente o índice de vulnerabilidade econômica e social na qual se encontra uma quantidade significativa de brasileiros.

A melhor saída para tal ciclo ainda não foi encontrada; todavia, da análise feita, acredita-se que a implantação de mecanismos que impulsionem o crescimento intelectual, o empreendedorismo e demais formas de desenvolvimento, bem como a efetiva utilização de recursos eventualmente destinados a tais projetos, ajudariam no desenvolvimento do país e constituiriam o início de um caminho para um Estado que gaste mais de 50% de seu orçamento com o bem-estar da população.

Além disso, o Estado brasileiro deve atuar em âmbito internacional de forma mais cautelosa e preventiva. As taxas de juros devem ser controladas e a dívida pública deve receber uma atenção especial. Nesse sentido, propõe-se a melhoria do sistema tecnológico tanto no que se refere ao controle de gastos e investimentos quanto à transparência governamental, uma vez que, atualmente, mesmo com todos os avanços no quesito prestação de contas, é visível a dificuldade da população em geral em conseguir exercer tal fiscalização. Além disso, uma limitação quanto às porcentagens das taxas de juros, realizadas as projeções econômicas necessárias, poderia contribuir para uma diminuição do montante pago atualmente.

REFERÊNCIAS

AGRESTI, James. **Government Spending on Education is Higher than Ever. And for what?** Disponível em: < <https://fee.org/articles/government-spending-on-education-is-higher-than-ever-and-for-what/>> Acesso em 30 jun. 2019.

CONVERSATION, The. **Government spending on education: the winners and losers.** Disponível em: < <http://theconversation.com/government-spending-on-education-the-winners-and-losers-70264>> Acesso em: 12 jun. 2019.

CHINA, Ministry of education of the people's republic. **MOE releases education spending statistics for 2017.** Disponível em: < http://en.moe.gov.cn/News/Top_News/201805/t20180510_335508.html> Acesso em: 30 jun. 2019.

CURY, Anay. **Superávit primário,** 2014. Disponível em: <<http://g1.globo.com/economia/superavit-o-que-e-platb/>> Acesso em: 06 jun. 2019;

DÍVIDA, Auditoria Cidadã. **O que é dívida pública?** 2015. Disponível em: <<https://auditoriacidadada.org.br/wp-content/uploads/2013/10/FAQ-Auditoria-Cidad%C3%A3.pdf>> Acesso em: 01 jun. 2019;

ECODEBATE. **Orçamento 2017 prova: teto dos gastos achata despesas sociais e beneficia sistema financeiro,** 2018. Disponível em: <<https://www.ecodebate.com.br/2017/03/17/orcamento-2017-prova-teto-dos-gastos-achata-despesas-sociais-e-beneficia-sistema-financeiro/>> Acesso em: 07 jun. de 2019;

GARSELAZ, Paulo da Silva. **Dívida Pública: Uma abordagem teórica, um relato histórico e o caso do Rio Grande do Sul,** 2018. Disponível em: < <https://www.lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/3820/000344102.pdf?se> > Acesso em: 15 jun. 2019;

INTERNACIONAL, BBC. **Como funcionam os programas de renda nos moldes do Bolsa Família pelo mundo; entenda o que são e quanto pagam.** 2018. Disponível em: < <https://noticias.r7.com/internacional/como-funcionam-os-programas-de-renda-nos-moldes-do-bolsa-familia-pelo-mundo-entenda-o-que-sao-e-quanto-pagam-08122018>> Acesso em: 25 jun. 2019.

JÚNIOR, Geraldo Biasoto. **Superávit primário: a terceira pata do tripé,** 2004. Disponível em: <https://www.unicamp.br/unicamp/unicamp_hoje/ju/outubro2004/ju270pag08.html. 2004> Acesso em: 02 jun. 2019;

LEGISLATIVA, Câmara. **Câmara discute queda no orçamento do Fundo de Assistência Social**, 2018. Disponível em: <http://www.cl.df.gov.br/web/guest/maislidas//asset_publisher/4bKw/content/camara-discute-queda-no-orcamentodofundodeassistenciasocial;jsessionid=05C987B8FD6BE546A30DD9EE921486F5.liferay2?redirect=http%3A%2F%2Fwww.cl.df.gov.br%2Fweb%2Fguest%2Fmais-lidas> Acesso em: 11jun. 2019;

MARTINS, Umberto. **Brasil é quem mais gasta com juros entre os países do G20**, 2011. Disponível: <<http://www.vermelho.org.br/noticia/160255-1>> Acesso em: 21 jun. 2019;

NACIONAL, Tesouro. **Dívida Pública Federal**, 2018. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/divida-publica-federal>> Acesso em: 15 jun. 2019;

NACIONAL, Tesouro. **Necessidade de Financiamento e Metas**, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/necessidade-de-financiamento-e-metas>> Acesso em: 10 jun. 2019;

NACIONAL, Tesouro. **Plano Anual de Financiamento**, 2016. Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/plano-anual-de-financiamento>> Acesso em: 04 jun. de 2019;

RIOS, FÁBIO. **SITUAÇÃO SOCIAL NOS EUA PIORA BASTANTE: Alguns índices já são inferiores a diversos países em desenvolvimento**. 2017. Disponível em: <<https://www.apostagem.com.br/2017/12/03/situacao-social-nos-eua-piora-bastante-alguns-indices-ja-sao-inferiores-diversos-paises-em-desenvolvimento/>> Acesso em: 14 jun. 2019.

RODRIGUES, Lorena. **Rombo do Governo em 2017 fica em R\$ 124,4 bilhões**, 2018. Disponível em: <<https://economia.estadao.com.br/noticias/geral,contas-do-governo-fecham-2017-com-rombo-de-r-124-4-bi,70002169887>> Acesso em: 03 de jun. 2019;

SOCIAL, Secretaria da Família e Desenvolvimento. **Assistência Social**, 2015. Disponível em: <<http://www.desenvolvimentosocial.pr.gov.br/pagina-1269.html>>. Acesso em: 10 de jun. 2019;

TRANSPARÊNCIA, Portal. **Despesa Pública**, 2017. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/despesas>> Acesso em: 04 jun. 2019;

TRANSPARÊNCIA, Portal. **Fundo Nacional de Assistência Social- FNAS**, 2017. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/55001?ano=2017>> Acesso em: 08 jun. 2019;

TRANSPARÊNCIA, Portal. **Orçamento atualizado para o ano de 2016**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/orgaos/55001?ano=2016> >. Acesso em: 10 jun. 2019;

TRANSPARÊNCIA, Portal. **Orçamento atualizado para o ano de 2017**. Disponível em: <<http://www.portaltransparencia.gov.br/orcamento/receitas?ordenarPor=ano&direcao=desc> >. Acesso em: 10 jun. 2019;

TRANSPARENTE, Tesouro NACIONAL. **Relatório Anual da Dívida (RAD)**, 2017. Disponível em: <<http://www.tesourotransparente.gov.br/publicacoes/relatorio/relatorio-anual-da-divida-rad/publicacao-2019-02-20-8000709302>> Acesso em: 05 jun. 2019.

JAMILDO, Blog. **Bolsa Família dos EUA custa dez vezes mais que o do Brasil**, 2014. <https://blogs.ne10.uol.com.br/jamildo/2014/11/19/bolsa-familia-dos-eua-custa-dez-vezes-mais-que-o-brasil-diz-humberto-costa/>