



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



ORÇAMENTO DA UNIÃO DE 1989 A 2002: análise dos investimentos do Brasil em educação e pagamento da dívida pública¹

Junior Nicácio Farias²

Lucas Augusto Pinto da Silva³

Natassia Frederico de Azevedo⁴

Coordenador: Prof. Dr. Edival Braga⁵

RESUMO: A educação costuma figurar como um dos clamores de natureza social mais significativos no sentido de transformação e melhoria da vida humana. Nesse contexto, trata-se de um valor que alcança o patamar de direito fundamental dentro do sistema jurídico brasileiro, tendo em vista sua relevância e pertinência de aplicação no intuito de concretizar a ideia de construção do bem comum e de uma sociedade mais justa. Como consequência, é de se esperar que qualquer Estado que busque esses objetivos anteriormente citados ****deva**** oferecer um investimento significativo na educação. Ocorre que, em nosso país, infelizmente, a realidade não se equipara ao tamanho de nossas reais necessidades. Nessa perspectiva, o presente artigo tem por objetivo estudar os investimentos realizados na área da educação em relação às outras áreas, bem como em relação ao pagamento da dívida externa no período de 1989 a 2002.

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

ABSTRACT: Education usually places as one of the most meaningful clamours of social nature as a tool of transformation and improvement of human life. In this context, its about a value that reaches its place as a fundamental right within the brazilian law system, due to its relevance and significance with the intent of solidify the idea of common good and a fairest society. As a consequence, its expected tha any State that aims those objectives previously mentioned, should offer a meaningful investment in education. What happens is that in our country, unfortunately, the reality doesn't always add up to ou ambitions. In that perspective, the presente article aims to study the investments made in the subject of education in regards to other subjects as well as to the payment of the external debt in the period of 1989 to 2002.

Keywords: education, public policies, public budget, education investment, public debt.

SUMÁRIO: 1) Introdução; 2) Direito a Educação; 3) previsão do orçamento na CF/88; 4) investimento em Educação de 1989 a 2002; 5) Dívida Pública Do Brasil; 6) Considerações Finais; e 7) Referências.

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 de Direito da Universidade Federal de Roraima. E-mail: niccacio_farias@hotmail.com

³ Acadêmico de Direito da Universidade Federal de Roraima. E-mail: luc_augusto@hotmail.com

⁴ Acadêmica de Direito da Universidade Federal de Roraima. E-mail: natassiaazevedo@gmail.com

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

1. INTRODUÇÃO

O presente artigo foi realizado como requisito para a obtenção parcial de nota da disciplina de Direito Tributário I, do Curso de Bacharelado em Direito da Universidade Federal de Roraima, sob a orientação do Prof. Dr. Edival Braga.

Cabe salientar que este estudo acadêmico tem como objetivo analisar o orçamento da União, com ênfase no investimento em educação frente ao pagamento da dívida pública. Como delimitação temporal, conforme descrito no título, tem-se o período entre os anos de 1989 e 2002.

Ademais, é de suma importância destacar o objetivo específico deste ensaio, qual seja, apresentar, com os devidos esclarecimentos, como foram aplicadas as verbas orçamentárias destinadas à educação no período delimitado e o contraste com o pagamento da dívida pública.

Almeja-se comparar os gastos acima elencados e busca-se responder ao seguinte questionamento: qual foi o efetivo investimento em educação e quais as suas consequências para o país?

Pesquisa acadêmica realizada utilizando método qualitativo e conceitual, por meio de pesquisa bibliográfica dos materiais publicados sobre o tema, análise da legislação e planos orçamentários.

2. DIREITO A EDUCAÇÃO

No Brasil, a ideia da garantia efetiva à educação para população remonta ao Império, de forma que as diferentes Constituições brasileiras sempre fizeram referências à educação, aparecendo de modo mais abrangente em algumas e em outras mais restritas. Porém, a Constituição de 1988 foi a que disciplinou o tema educação de forma mais relevante. Reconhecida como direito fundamental, a matéria está incluída no rol de direitos sociais, no *caput* do artigo 6º e no título VIII – referente à Ordem Social – nos artigos 205 a 214.

O art. 6º da CF/88 diz que:

“são direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o transporte, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição”.

Segundo a doutrina de José Afonso da Silva:

“A consecução prática desses objetivos só se realizará num sistema educacional democrático, em que a organização da educação formal (via escola) concretize o *direito de ensino*, informado por alguns princípios com eles coerentes, que, realmente, foram acolhidos pela Constituição, tais são: *universalidade* (ensino para todos), *igualdade*, *liberdade*, *pluralismo*, *gratuidade do ensino público*, *valorização dos respectivos profissionais*, *gestão democrática da escola e padrão de qualidade*, princípios esses que foram acolhidos no art. 206 da Constituição (...)”.(SILVA, 2009, p. 312).

Quando a norma determina – “*A educação, direito de todos e dever do Estado e da família (...)*”, significa que o Estado deve fornecer educação para todos indistintamente e “que todas as normas da Constituição, sobre educação e ensino, hão que ser interpretadas em função daquela declaração e no sentido de sua plena e efetiva realização” (SILVA, 2009, p. 313); ampliando, com base nos princípios elencados no art. 206, as possibilidades para que todos possam exercer de forma igualitária esse direito.

Mas não é só na Constituição que o direito à educação está posto - A Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional (LDB) e o Estatuto da Criança e do Adolescente (ECA) também dispõem sobre a obrigatoriedade e gratuidade da educação. Segundo o ECA, o ensino fundamental é direito público subjetivo de toda criança e adolescente. Enquanto não concluído o ensino fundamental, têm crianças e adolescentes o direito de frequentar a escola e, em decorrência, têm os pais o dever de tomar as providências para a matrícula.

Apesar dos avanços obtidos nas últimas décadas, é notório que o Brasil ainda apresenta uma dívida social significativa no que se refere à garantia da oferta regular de ensino, sobretudo na educação infantil e no ensino médio, além da necessidade de se alcançar efetivamente a qualidade social de toda a educação básica. Garantir a educação para todos é um desafio de toda a sociedade e um direito do cidadão. O direito à educação parte do reconhecimento de que o saber sistemático é mais do que uma importante herança cultural. Como parte da herança cultural, o cidadão torna-se capaz de se apossar de padrões cognitivos e formativos pelos quais têm maiores possibilidades de participar dos destinos de sua sociedade e colaborar na sua transformação.

3. PREVISÃO DO ORÇAMENTO NA CF/88

A fonte de financiamento das políticas públicas brasileiras surge, a partir dos recursos contidos no orçamento público e materializados nas leis orçamentárias, que fazem

parte da política fiscal. A sua estruturação e consolidação se dá por intermédio do Plano Plurianual (PPA), contido na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA). O trâmite orçamentário tem origem no executivo que elabora a proposta e remete ao Congresso Nacional. Os gastos são normatizados por meio do instrumento denominado de orçamento público que, discrimina a forma pela qual será realizada a distribuição e aplicação dos recursos públicos em vistas de autorização dos gastos.

Através da lei orçamentária, projeta-se o montante de receitas, bem como, permite os gastos materializados nas despesas designadas para cada função, programa ou ação do governo. Nessa perspectiva, além do fator técnico, o processo deliberativo se reveste fundamentalmente de um componente com dimensão política. Nota-se que a distribuição dos recursos está sujeita a correlação de forças disponíveis no Congresso Nacional, igualmente aos interesses que estas forças representam.

A Constituição obriga, nos termos do artigo 212, que 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. Eliminando-se a parcela da arrecadação de impostos transferida pela União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, ou pelos Estados aos respectivos Municípios.

Destarte, conforme assevera Alexandre de Moraes:

Conforme já visto, a aplicação dos recursos constitucionalmente previstos na área da educação, a partir da Emenda Constitucional nº 14, de 12-9-1996, com entrada em vigor, no primeiro ano subsequente, tornou-se *princípio sensível* da Constituição Federal (CF, art. 34, VII, e), cuja inobservância pelo Estado-membro ou Distrito Federal possibilitará a intervenção federal. (MORAES, 2010, p. 841).

Desta forma, compreende-se que a previsão de fundos contidos na proposta orçamentária, requer uma maior destinação de recursos à política pública referente à educação. Para Carvalho (2006), a construção do processo de planejamento orçamentário, através do Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), devem levar em consideração às necessidades e prioridades do segmento criança e adolescente ao definir a distribuição do montante de dinheiro público que irá compor o programa educacional.

4. O INVESTIMENTO EM EDUCAÇÃO NO BRASIL – 1989 A 2002

a. Investimento e política orçamentária no Governo Collor- 1990-1992

As intenções desse governo para o setor educacional foram expressas nos seguintes documentos: O Programa Nacional de Alfabetização e Cidadania – **PNAC**, de 1990, O **Programa** Setorial de Ação do Governo Collor na área de educação 1991-1995 e **Brasil**: um Projeto de Reconstrução Nacional 1991.

O MEC desencadeou o PNAC com os objetivos de mobilizar a sociedade em prol da alfabetização de crianças, jovens e adultos por meio de comissões envolvendo órgãos governamentais e não governamentais e de reduzir em 70% o número de analfabetos no país nos 5 anos seguintes (DI PIERRO; JOIA; RIBEIRO, 2001; MACHADO, 2008).

O Programa Setorial de Ação do Governo Collor na área de educação, 1991-1995, tinha por meta inserir o país na nova revolução tecnológica pela qual o mundo atravessava, expressando propostas de situar o Brasil no mundo moderno. Tais propostas apontavam para a educação como fonte potencializadora das possibilidades de um desenvolvimento sustentável e de uma sociedade democrática. Assim, as ideias de equidade, eficiência, qualidade e competitividade foram introduzidas na educação. (FRANÇA, 2005).

O Brasil: um Projeto de Reconstrução Nacional 1991 **era** um projeto para a Reforma do Estado, visando à modernização da economia, a qual deveria ter no setor privado sua base principal. Nesse contexto, a educação foi considerada elemento necessário à reestruturação competitiva da economia (indícios da Teoria do Capital Humano) e, portanto, embora a presença do Estado fosse considerada fundamental à oferta da educação, seria preciso que ela fosse adequada à demanda da população e às necessidades econômicas do país.

Evidenciou-se, através das medidas em vigor ou propostas, que o financiamento da educação não foi prioridade nas políticas públicas. Os percentuais mínimos estabelecidos constitucionalmente não foram aplicados em educação pelo governo federal. Como apontou Velloso (1992, p. 265):

A ordem de grandeza dos gastos do MEC em 1990 e o orçamento desse ministério para 1991, quando combinados às receitas de impostos arrecadadas e previstas, respectivamente, não sugerem que a União esteja, nesses dois anos, em termos reais, aplicando os mínimos constitucionais.

b. Investimento e Política Orçamentaria do Governo ITAMAR FRANCO (1993-1994)

No governo de Itamar Franco (1992-1994), as diretrizes governamentais na área educacional foram expressas no **Plano Decenal de Educação para Todos 1993-2003**, sendo o documento decisivo às políticas educacionais voltadas para a educação básica, com ênfase para o ensino fundamental. O referido Plano, cuja elaboração foi coordenada pelo MEC, pode ser considerado um desdobramento da participação do Brasil na Conferência de Educação para Todos.

O Plano Decenal de Educação para Todos (1993-2003), fruto de negociações com a UNESCO, foi concebido para dar sequência aos compromissos internacionais que o Brasil deveria assumir.

Palma Filho (2005) afirma que, apesar de este Plano ter sido a ação mais importante no setor educacional durante o governo de Itamar Franco e na gestão do ministro Murílio Hingel, praticamente ele não saiu do papel, isto é, do plano das intenções. De acordo com Saviani (1999), o mencionado plano foi formulado mais em conformidade com o objetivo pragmático de atender a condições internacionais de obtenção de financiamento para a educação, em especial aquele de algum modo ligado ao Banco Mundial” (SAVIANI, 1999, p. 129).

A partir de 1995, assume o governo federal o presidente Fernando Henrique Cardoso (FHC). Nesse governo, as políticas educacionais continuaram a ser direcionadas e influenciadas pela Conferência Mundial sobre Educação para Todos e, consequentemente, pelo Plano Decenal de Educação para Todos.

c. Investimento e política orçamentaria no primeiro Governo Fernando Henrique Cardoso - 1995-1998

Em sua campanha para as eleições presidenciais de 1994, o então candidato Fernando Henrique Cardoso dizia que **o Brasil não era um país subdesenvolvido, mas um país injusto**. Propunha, então, que o governo priorizasse cinco áreas para atuação: emprego, agricultura, segurança, saúde e educação.

No que se refere ao financiamento da educação, podemos dizer que a política para o setor nos anos FHC teve como pressuposto básico o postulado de que os recursos existentes

para a educação no Brasil são suficientes, cabendo apenas otimizar a sua utilização, por meio de uma maior focagem nos investimentos e uma maior “participação” da sociedade.

O documento **Mãos à obra Brasil: proposta de governo 1995-1998** expressava que a descentralização das decisões implicava uma revisão do papel das atribuições das esferas de governo, refletindo-se sobre as formulações da educação e suas novas formas de parceria entre o Estado e a sociedade. Conforme este documento, caberia ao poder executivo coordenar e gerir as prioridades educacionais. Seriam reduzidas as responsabilidades do MEC como instância executora e a interferência direta da União nos Estados e Municípios.

Em conformidade com a proposta Mãos à obra Brasil, as diretrizes do Planejamento Político-estratégico 1995-1998 foram direcionadas para as prioridades do governo federal:

O ensino fundamental; a valorização da escola e de sua autonomia, bem como de sua responsabilidade perante o aluno, a comunidade e a sociedade; a articulação de políticas e de esforços entre as três esferas da Federação, de modo a obter resultados mais eficazes e utilização de recursos políticos e financeiros para garantir a equidade e a eficiência do sistema; a implantação de um canal de televisão via satélite, voltado para o atendimento à escola, ensejando novas formas de gestão escolar e parcerias com os governos estaduais.

Foram aprovadas várias leis com forte impacto no financiamento da educação, tais como a LDB (Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional), o FUNDEF (Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério) e o Plano Nacional de Educação. Entende-se que a diretriz mestra adotada por **este governo para o setor foi a de que os recursos já existentes são suficientes**, cabendo apenas otimizar a sua utilização. Conclui-se afirmando que este governo será lembrado como aquele que gastou 4% do PIB com ensino e 8% do PIB com juros e encargos da dívida pública.

O FUNDEF, a LDB/96 e os exames nacionais determinaram as novas formas de financiamento, gestão e avaliação da educação básica, “conformando uma nova regulação assentada na descentralização e maior flexibilidade e autonomia local, acompanhando tendência verificada em âmbito internacional.” (OLIVEIRA, D., 2009, p. 202).

O Governo FHC também vai ser lembrado pela intensa propaganda que fez para mostrar que os gastos com educação no país foram comparáveis àqueles dos países desenvolvidos. O ponto alto desta batalha de marketing foi manchete estampada no boletim

online do INEP de 23/11/98, que dizia: “**Brasil gasta com educação igual (sic) países da OCDE**”.

No governo FHC, o FUNDEF cumpriu satisfatoriamente uma das saídas apontadas pelo Banco Mundial para a efetiva racionalização dos recursos educacionais: a municipalização, que estava rigorosamente presente nas recomendações dos organismos internacionais ao Brasil “como solução ‘racional’ de combate ao desperdício de recursos na educação brasileira” (FRANÇA, 2005, p. 17).

A Lei nº 9.275, de 9 de maio de 1996, estimou a receita e fixou a despesa para o exercício financeiro de 1996. A receita deste exercício foi estimada no valor de R\$ 313.013.516.055,00 (trezentos e treze bilhões, treze milhões, quinhentos e dezesseis mil e cinquenta e cinco reais). Já a despesa do Orçamento de Investimento foi fixada em R\$ 12.854.292.233,00 (doze bilhões, oitocentos e cinquenta e quatro milhões, duzentos e noventa e dois mil, duzentos e trinta e três reais). A área que recebeu maior capital foi o Ministério das Comunicações, seguido pelo Ministério de Minas e Energia e pelo Ministério da Fazenda. Somente estes três setores de investimento totalizam 94,37% do orçamento de investimento.

A Lei nº 9.438, de 26 de fevereiro de 1997, estimou a receita e fixou a despesa para o exercício financeiro de 1997 em R\$ 431.593.095.279,00 (quatrocentos e trinta e um bilhões, quinhentos e noventa e três milhões, noventa e cinco mil, duzentos e setenta e nove reais), sendo, nos termos dos arts. 3º e 34 da Lei nº 9.293, de 15 de julho de 1996, R\$ 208.441.886.156,00 (duzentos e oito bilhões, quatrocentos e quarenta e um milhões, oitocentos e oitenta e seis mil, cento e cinquenta e seis reais) correspondentes à emissão de títulos de responsabilidade do Tesouro Nacional, destinados ao refinanciamento da dívida pública mobiliária federal. Quanto ao Orçamento de investimento a despesa foi fixada em R\$ 15.770.245.984,00 (quinze bilhões, setecentos e setenta milhões, duzentos e quarenta e cinco mil, novecentos e oitenta e quatro reais).

Seguindo as prioridades do ano anterior, a área que recebeu maior capital foi o Ministério das Comunicações, seguido pelo Ministério de Minas e Energia e Ministério da Fazenda. Somente estes três setores de investimento totalizam 96,43% do orçamento de investimento.

Tem-se que a Lei nº 9.598, de 30 de dezembro de 1997, teceu a estimativa referente às receitas e despesas da União para o exercício financeiro de 1998 - a receita orçamentária é estimada em R\$ 438.567.021.060,00 (quatrocentos e trinta e oito bilhões, quinhentos e sessenta e sete

milhões, vinte e um mil e sessenta reais), sendo, nos termos do art. 43, § 1º, da lei nº 9.473, de 22 de julho de 1997. A despesa orçamentária, no mesmo valor da receita orçamentária, é fixada em R\$ 438.567.021.060,00 (quatrocentos e trinta e oito bilhões, quinhentos e sessenta e sete milhões, vinte e um mil e sessenta reais), desdobrada, nos termos do art. 43, § 1º, da lei nº 9.473, de 22 de julho de 1997, nos seguintes agregados: (...)

De acordo com o relatório sobre as Contas do Governo da República referente ao exercício de 1998, elaborado pelo Tribunal de Contas da União, destacaram-se, como prioridades das despesas do governo, os dispêndios realizados na área da Administração e Planejamento, com 63,9% do total realizado, seguida pela área de Assistência e Previdência (16,2%), Desenvolvimento Regional (5,3%), Saúde e Saneamento (3,3%) e Educação e Cultura (3,0%). Estas cinco funções governamentais realizaram despesas que correspondem a 91,7% do total da Despesa Realizada.

d. Política orçamentaria e investimento no Segundo mandato de FHC (1999-2002).

Para a reeleição, de uma maneira geral, o presidente reafirmou os mesmos princípios, apresentando o programa Avança Brasil como uma nova aposta no rumo de desenvolvimento já traçado. Isso pode ser observado pelos principais objetivos declarados durante a campanha presidencial para o segundo mandato: consolidar a estabilidade econômica; promover o crescimento econômico sustentado e a geração de empregos e oportunidades de renda; combater a fome, a pobreza, a exclusão e melhorar a distribuição de renda; consolidar e aprofundar a democracia e promover os direitos humanos. O projeto principal permanecia buscar a justiça social por meio do slogan “a inclusão dos excluídos.

As políticas extremamente restritivas de gasto passam a nortear esse período, capitaneadas pela adoção de alguns mecanismos legais, como a Lei de Responsabilidade Fiscal (LRF), e pela busca de superávit primário para fazer frente aos crescentes compromissos financeiros. Com isso, observa-se decréscimo real dos gastos sociais do governo federal, que ficou constantemente abaixo do valor verificado em 1998.

Tem-se que a Lei nº 9.598, de 30 de dezembro de 1997, teceu a estimativa referente às receitas e despesas da União para o exercício financeiro de 1998 - a receita orçamentária é estimada em R\$ **438.567.021.060,00 (quatrocentos e trinta e oito bilhões, quinhentos e sessenta e sete milhões, vinte e um mil e sessenta reais)**, sendo, nos termos do art. 43, § 1º, da lei nº 9.473, de 22 de julho de 1997. a despesa orçamentária, no mesmo valor da receita

orçamentária, é fixada em R\$ 438.567.021.060,00 (quatrocentos e trinta e oito bilhões, quinhentos e sessenta e sete milhões, vinte e um mil e sessenta reais).

De acordo com o relatório sobre as Contas do Governo da República referente ao exercício de 1998 elaborado pelo Tribunal de Contas da União, destacaram-se, como prioridades das despesas do governo, os dispêndios realizados na área da Administração e Planejamento, com 63,9% do total realizado, seguida pela área de Assistência e Previdência (16,2%), Desenvolvimento Regional (5,3%), Saúde e Saneamento (3,3%) e Educação e Cultura (3,0%). Estas cinco funções governamentais realizaram despesas que correspondem a 91,7% do total da Despesa Realizada.

Apresenta-se a Lei Nº 9.789, de 23 de fevereiro de 1999, a qual previa a estimativa das receitas, em R\$ 545.903.187.097,00 (quinhentos e quarenta e cinco bilhões, novecentos e três milhões, cento e oitenta e sete mil e noventa e sete reais), sendo, nos termos do art. 47, § 1º, da Lei nº 9.692, de 27 de julho de 1998,

Segundo o relatório sobre as Contas do Governo da República referente ao exercício de 1999 elaborado pelo Tribunal de Contas da União, houve grande concentração de dispêndio na área da Administração e Planejamento, totalizando R\$ 392,3 (trezentos e noventa e dois bilhões e trezentos mil), correspondendo a 66,7% das despesas realizadas, seguida das áreas de Assistência e Previdência, com R\$ 88,8 bilhões (oitenta e oito bilhões e oitocentos mil reais) - 15,1% do total das despesas, Desenvolvimento Regional, com R\$ 28,2 bilhões (vinte e oito bilhões e duzentos mil) – correspondente a 4,8% do total das despesas e, por fim, Saúde e Saneamento, com R\$ 19,2 bilhões (dezenove bilhões e duzentos mil reais) - 3,3% do total das despesas. Essas quatro funções respondem por 89,9% do total da despesa orçamentária executada.

O último ano do século XX já se iniciava com uma grande mudança para o universo financeiro brasileiro, no dia 5 de maio de 2000 entrava em vigor a Lei Complementar nº 101, mais conhecida como a Lei de Responsabilidade Fiscal. Através dela, todos os governantes passaram a obedecer aos limites para administrar as finanças, prestando contas sobre quanto e como gastam os recursos da sociedade. A Lei fixa limites para despesas com pessoal, para dívida pública e ainda determina que sejam criadas metas para controlar receitas e despesas. Além disso, nenhum governante pode criar uma despesa continuada (por mais de dois anos), sem indicar sua fonte de receita ou sem reduzir outras despesas já existentes.

A LOA do ano de 2000 é extremamente mais detalhada, em nada se parece com as leis anteriores, composta de apenas algumas páginas. Isso já sinaliza as mudanças ocorridas

com a entrada em vigor da Lei de Responsabilidade Fiscal que exige maior rigor no detalhamento e na transparência das leis orçamentárias, sob pena de responsabilização das autoridades cabíveis.

O orçamento de investimento da União do ano de 2000 tem o total de R\$ 10.240.962.349, sendo esse valor dividido: Administração (R\$ 80.000.000); Previdência Social (R\$ 18.000.000); Saúde (R\$ 10.000.000); Ciência e Tecnologia (R\$ 1.200.000); Agricultura (R\$ 2.500.000); Indústria (R\$ 29.200.000); Comércio e Serviços (R\$ 2.119.755.427); Comunicações (R\$ 300.000.000); Energia (R\$ 7.524.414.173); Transporte (R\$ 155.892.749). Essas Funções são divididas em Subfunções e, por sua vez, divididas em Programas.

5. DÍVIDA PÚBLICA DO BRASIL

Alguns estudos econômicos analisam a educação como um investimento dos agentes em capital humano, interferindo diretamente na economia de um país. Desta forma, abordar-se-á a dívida pública do Brasil e sua interação com os investimentos na educação no lapso temporal da década de 1990.

Para melhor entendimento desta temática é necessário o conhecimento do que vem a ser a **Dívida Pública Federal**. A Secretaria do Tesouro Nacional, órgão responsável pelo sistema financeiro e contábil federal e, conseqüentemente, pela gestão da dívida pública, define em seu sítio eletrônico que: “A Dívida Pública Federal (DPF) é a dívida contraída pelo Tesouro Nacional para financiar o déficit orçamentário do Governo Federal, nele incluído o refinanciamento da própria dívida, bem como para realizar operações com finalidades específicas definidas em lei. ”

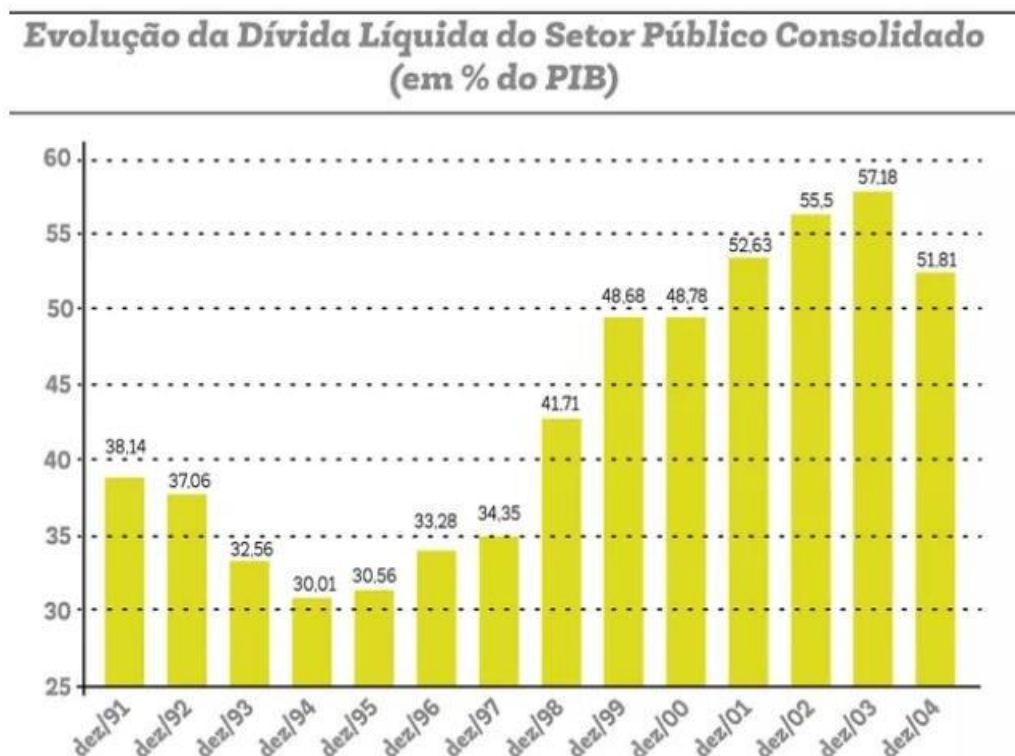
Um déficit orçamentário ocorre quando não se tem recursos (dinheiro ou capital) suficientes para quitar as dívidas. Quando isso ocorre, recorre-se a terceiros que possam suprir a falta desses recursos. Nem sempre a dívida pública é gerada em decorrência de um déficit. O governo pode elevar sua dívida para antecipar receitas, realizar operações relacionadas ao Programa de Financiamento às Exportações – PROEX, dentre outras possibilidades descritas no art. 1º da Lei Federal nº. 10.179/2001.

Para isso, o governo celebra contratos ou emite títulos públicos. Os contratos são geralmente firmados com organismos multilaterais, agências governamentais e bancos privados. São exemplos: o BIRD (Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento), instituição ligada ao Banco Mundial; o BID (Banco Interamericano de

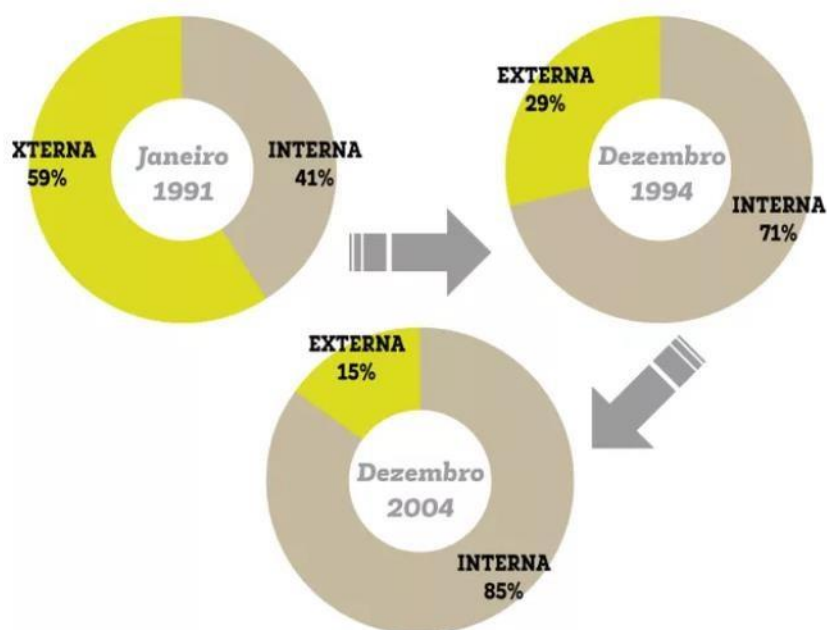
Desenvolvimento); e o NDB (Novo Banco de Desenvolvimento), criado recentemente pelo Brics, grupo integrado pelos países emergentes: Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul. Estes contratos têm cláusulas próprias, por isso, só podem ser avaliados caso a caso.

Os títulos públicos são instrumentos financeiros utilizados pela União para obter recursos de terceiros (investidores) e assim quitar sua dívida pública ou utilizá-los nas hipóteses autorizadas em lei. Eles 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.

Posto isso, passamos a análise da década de 1990. Neste período, em razão da política econômica adotada, surgiram desequilíbrios macroeconômicos, cujas consequências se expressam na vulnerabilidade da economia e no escoamento das receitas públicas, principalmente para o pagamento do serviço da dívida pública. Em virtude disso, o Banco Mundial destacou, em seus relatórios de 2000, o Brasil como um país seriamente endividado, colocando-o na zona de risco do ponto de vista dos investimentos externos. Vejamos a situação da dívida pública do país nesse período refletidas nos gráficos abaixo.



Participações da Dívida Externa Pública no Total da Dívida Pública no Brasil 1991, 1994 e 2004



As negociações para pagamento da dívida externa com o Brasil iniciaram-se no governo de Fernando Collor de Mello, em 1990, mas se completaram apenas na gestão de Itamar Franco, em abril de 1994, com a emissão de nove títulos públicos, que deram maior liquidez aos ativos da dívida e ficaram conhecidos como “bonds”.

A renegociação da dívida externa autorizou a União ser a devedora de todos os títulos emitidos na troca da dívida antiga. Também ampliou o processo de administração do passivo externo do país – operações de recompra dos títulos, troca por títulos novos ou adiantamento nos pagamentos dos débitos.

Quando o processo de renegociação foi iniciado, em 1990, a dívida externa brasileira estava orçada em US\$ 115,5 bilhões. Ao final da década, em 1999, ela atingiria os US\$ 241,2 bilhões, um crescimento de 109%.

Até meados da década de 1990, o maior percentual da dívida pública brasileira estava relacionado aos débitos externos. “A partir dos anos 1990 e 2000, o Brasil ampliou sua dívida pública interna ao tentar, talvez, se liberar um pouco dessa restrição externa, representada pelo excesso de endividamento. É uma dívida [a interna] mais fácil de ser rolada. Porém, uma dívida mais cara porque os juros praticados no Brasil eram muito elevados”, diz o economista Antonio Corrêa de Lacerda.

Nessa transição, segundo Luiz Filgueiras, em “História do Plano Real”, houve a fuga de capitais do Brasil, com a saída de cerca de US\$ 30 bilhões em apenas três meses, forçando o país a pedir um resgate financeiro de US\$ 41,5 bilhões junto ao FMI para não desembocar numa crise cambial ainda mais grave.

O governo brasileiro deste período, se orientava pelos mandamentos do liberalismo, ao passo que sofria pressão dos organismos multilaterais para fazer ajustes recessivos, que são vistos como fundamentais para gerar um quadro de estabilidade econômica, o que propicia as condições para o “crescimento sustentado”.

As direções do Fundo Monetário Internacional - FMI e do Banco Mundial, defendiam que o Estado deveria se submeter a um rigoroso programa de ajuste entre as receitas e as despesas. De forma simples, defendiam que os países devedores **não poderiam gastar mais do que arrecadavam**.

Desta forma, o governo brasileiro resolveu que parte do ajuste fiscal acordado com FMI fosse pago por meio de corte na área social. Este fora o pano de fundo do ajuste fiscal, conduzido pelo governo FHC após o acordo com o FMI em 1998. Pode-se observar que a visão governamental em questão, acreditava que o Estado deveria ser administrado pela ótica financeira, ou seja, pelos mesmos critérios adotados no mundo privado, onde impera a busca do lucro.

Segundo FERREIRA (2003), o FMI seguia a linha de **os gastos sociais do Estado deveriam priorizar somente a educação básica e a saúde pública**. Isso significa que as demais contas sociais ficam sujeitas à cortes, de acordo com a necessidade e conveniência do governo.

É importante ressaltar que a educação é um dos temas centrais do Country Assistance Strategy (CAS), produzido anualmente pelo Banco Mundial. Segundo essa visão, *é somente através da educação que será superado o problema da pobreza*. Ocorre, entretanto, que o Banco Mundial colocou a educação como preponderante, mas não relatou ou pode ter ocultado outros fatores que podem influenciar a própria educação. Frente a essa situação, Ribeiro declarou: Há uma “hipervalorização da educação na determinação da renda, quando é esquecido o fato de que a renda também determina o nível educacional” (RIBEIRO apud FERREIRA, 2003, p. 35).

Destarte, o FMI, o Banco Mundial e o governo FHC, trabalharam para criar um ambiente seguro para o setor privado, principalmente para o capital financeiro, que ao se

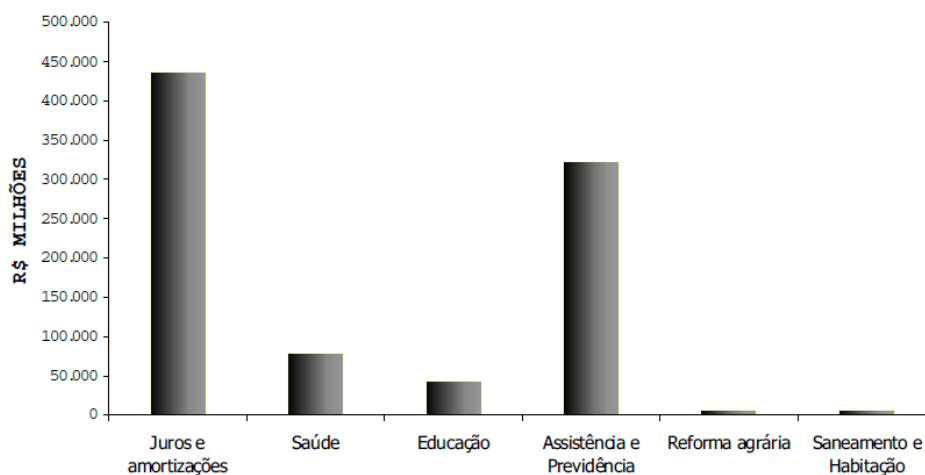
valorizar também cumpre o papel de financiar os desajustes criados pelo modelo econômico liberal.

Cabe ainda ressaltar, que a política econômica implantada com o Plano Real e que se mantém até o presente, gera déficits crescentes nas contas públicas, cujo financiamento se processa através do endividamento (interno e externo) e da atração de capitais externos (investimentos direto e especulativos). Para viabilizar esse tipo de financiamento o governo manteve as taxas de juros em patamares elevados. Esse mecanismo impulsionou um crescimento exponencial da dívida interna e se constitui num poderoso instrumento de transferência de renda do Estado e da sociedade para o setor financeiro.

O resultado foi um escoamento das receitas públicas para o pagamento dos juros e amortizações da dívida pública. Com isso, ficaram escassos os recursos que poderiam estar sendo direcionados para pelo menos amenizar o problema da pobreza no país.

Em razão disso, pode-se notar que, na segunda metade dos anos 90, os gastos relacionados com a dívida pública foram equivalentes a todos os gastos sociais de maior envergadura, mostrado no gráfico abaixo.

Gráfico 3 – Gastos sociais e gastos com juros e amortizações da dívida pública* (1995-2000)



Fonte: SOF; IBGE; Conjuntura Econômica NOV 2001, VOL 51, Nº 11.

Apesar de na época o governo tentar demonstrar crescimento econômico do país, é visível o contraste entre os indicadores sociais dos países desenvolvidos e aqueles apresentados pelo Brasil. Além disso, em termos de apropriação da renda gerada, o Brasil destaca-se como um dos países mais injustos. O coeficiente de Gini, um indicador de concentração, se manteve em 0,6 durante toda a década de 90. A distribuição da renda dá uma

ideia mais exata do que significa esse nível de concentração. No período analisado (1995-2000), a parcela da população brasileira que compõe os 10% mais ricos se apropriaram de 48% de toda a renda gerada. Em contrapartida, os 50% mais pobres materializaram uma apropriação da renda de apenas 12%.

Tabela 3 – Indicadores sociais – década de 90 (países selecionados)

	Brasil	Alemanha	Canadá	França	Japão	Inglaterra	EUA
Esperança de vida ao nascer (anos)	67	77	79	78	80	77	76
Mortalidade Infantil (por 1000 nascimentos)	34	5	6	5	4	6	7
Desnutrição infantil (% abaixo de 5 anos)	6	nd	nd	nd	2,5	nd	1
Acesso a água potável (% da população)	69	nd	100	100	95	100	73
Taxa de analfabetismo (% da população + de 15 anos)	16	-	-	-	-	-	-

Fonte: World Development Indicators CD-ROM, World Bank, 1999; Informe Control Ciudadano 2001.

Certamente a concentração da renda se reflete nos demais indicadores sociais, tornando o país uma referência em termos de contrastes sociais. É importante assinalar que esse nível de concentração também reflete o processo de transferência de renda para a esfera financeira através do principal instrumento de rolagem da dívida – a taxa de juros. Então, entre os 10% mais ricos, os empresários do setor financeiro ocupam lugar privilegiado. De fato, conforme dados oficiais publicados pelo Banco Central, os grandes credores da dívida pública são os bancos.

6. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Conclui-se que as prioridades dos Governos ora analisados foram voltadas exclusivamente para atender ao mercado internacional, cumprindo acordos firmados com os credores para o pagamento da dívida pública.

Observa-se que nos anos de 1996 e 1997, os focos da Administração Pública foram, em síntese, os mesmos. O setor das comunicações recebeu o maior número de capital, seguido pelos investimentos no Ministério de Minas e Energia. Já nos anos de 1999 e 2000 a prioridade foi o setor de Administração e Planejamento, para o qual era destinado mais da

metade do orçamento. Enquanto que no ano de 2000, os setores que mais receberam recursos foram Comércio e Serviços e Energia.

Nos dois primeiros anos estudados, as verbas destinadas à Educação não chegaram a 1% das despesas fixadas; nos anos seguintes, mesmo tendo recebido maior destaque, ainda recebiam valores irrisórios se comparados com o investimento em outros setores.

A dívida pública aumentou exponencialmente e o seu giro acabou estrangulando as finanças públicas. Parece não restar dúvidas quanto aos efeitos negativos da política econômica e do endividamento público na vida da população. Se o montante de juros e amortizações da dívida se iguala a todos os gastos sociais, é possível imaginar o efeito desses recursos sendo usados em políticas de geração de emprego e combate à pobreza, e principalmente na educação.

7. REFERENCIAS

ANGÉLICO, João. Contabilidade Pública. 8 ed. São Paulo: Atlas, 1995. 271 p.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constitui%C3%A7ao.htm >. Acesso em: 13 junho de 2018.

_____.Lei n.º 9.394, de 20 de dezembro de 1996. Estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Disponível em: < http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/19394.htm >. Acesso em: 13 de junho. 2018.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Promulgada em 05 de outubro de 1988.

CARVALHO, Deusvaldo. **Orçamento e contabilidade pública**. 2ª ed. Rio de Janeiro. Elsevier, 2006.

CRUZ, Flávio da. Contabilidade e movimentação patrimonial do setor público. Rio de Janeiro: edição do autor, 1988. 230 p.

ÉPOCA NEGOCIOS. **Dívida do Brasil: renegociação, FHC, Lula e a volta da crise**

O Brasil: trocou de moeda, de presidente, mas após alguns anos, a dívida voltou a crescer. Disponível em: <<https://epocanegocios.globo.com/Economia/noticia/2016/09/divida-do-brasil-renegociacao-fhc-lula-e-volta-da-crise.html>>

FERREIRA, Alceu Conceição. **Gastos sociais e dívida pública brasileira – 1995/2000.** Revista Eletrônica dos Pós-Graduandos em Sociologia Política da UFSC. Vol. 1 nº 1, publicado em agosto-dezembro/2003, p. 26-38. Disponível em: <www.emtese.ufsc.br>.

TESOURO NACIONAL. **O que é a Dívida Pública Federal?** Disponível em: <<http://www.tesouro.fazenda.gov.br/web/stn/o-que-e-a-divida-publica-federal->>. Acessado em 18 de junho de 2018, as 15h03min.

KLEIN, Fabio Alvim. **Taxas de Retorno, Custos e Investimentos em Educação no Brasil e na América Latina.** Disponível em: < <http://www.anpad.org.br/admin/pdf/EnAPG138.pdf>>. Acessado em: 18 de junho de 2018, as 15h03min.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional.** 25ª ed. São Paulo: Atlas, 2010.

Piscitelli, Tathiane. **Direito financeiro.** 6. ed. rev. e atual. – Rio de Janeiro: Forense, São Paulo: MÉTODO, 2018.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito constitucional positivo.** 33ª ed., rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.